

CURRENT THEMES IN IMER RESEARCH

NUMBER 7

Vita fläckar – om integrationspolitik, ledning och mångfald
i Malmö stad

White Spots – On Integration Policy, Management and
Diversity in the City of Malmö

Per Broomé
Sofia Rönqvist
Tobias Schölin



EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska socialfonden



MALMÖ UNIVERSITY

CURRENT THEMES IN IMER RESEARCH

NUMBER 7

Vita fläckar – om integrationspolitik, ledning och mångfald
i Malmö stad
White Spots – On Integration Policy, Management and
Diversity in the City of Malmö

Per Broomé
Sofia Rönqvist
Tobias Schölin

Current Themes in IMER Research
Number 7

EDITORIAL BOARD Björn Fryklund, Maja Povrzanović Frykman,
Anne Sofie Roald

EDITOR-IN-CHIEF Björn Fryklund

PUBLISHED BY Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity
and Welfare (MIM) and School of International Migration and Ethnic
Relations (IMER), Malmö University, 205 06 Malmö, Sweden

© Malmö University & the authors 2007

Printed in Sweden

Holmbergs, Malmö 2007

ISSN 1652-4616 / ISBN 978-91-7104-074-9

Online publication, www.bit.mah.se/MUEP

CONTENTS

PER BROOMÉ, SOFIA RÖNNQVIST, TOBIAS SCHÖLIN

**Vita fläckar – om integrationspolitik, ledning och mångfald
i Malmö stad** 7

*White Spots – On Integration Policy, Management and
Diversity in the City of Malmö (SUMMARY)* 15

PER BROOMÉ

Integrationspolitik utan ände 17

Syfte 17

Teori och metod 18

Urbanpolitisk utveckling och integration 18

Konvergens mellan de olika perspektiven i Europa? 21

Organisationens val 22

Statlig styrning och kommunal anpassning i Malmö 25

Malmö stads anpassning till statlig styrning och den
demografiska utvecklingen 29

Organisationens sociala ansvar 32

Det offentligas sociala ansvar 33

Malmö stads handlingsmönster i integrationsarbetet 34

Några drag i stadens ledarskap 38

Folket tycks lita på staten/kommunen men staten/kommunen
litar inte på folket 40

Organisatoriska drag i integrationsarbetet 41

 Kodifieringen av flyktingen 41

 Skapandet av ett "flyktingfält" i stat och kommun 42

 Integration som social ingenjörskonst 42

Tre faser i ledarskapet 43

 Fas 1 – Förvirring 43

 Fas 2 – Analys och handlingar 47

 Fas 3 – Misslyckanden och omvärderingar 48

Ledarskapets utmaningar	52
Förlorad i politik	53
Förlorad i översättning	53
Förlorad i integration	55
Avslutning	57
<i>Integration Policy Ad Infinitum (SUMMARY)</i>	65

SOFIA RÖNNQVIST

Mångfald, ledning och idéspredning i Malmö stads organisation 68

INLEDNING 68

Cheferna och ödesfrågan 68

Mångfald, chefer och idéspredning – några perspektiv 69

Studiens bakgrund 71

Material och metod 72

MÅNGFALD SOM IDÉ 75

Ett mjukvaruproblem 75

Vårt dagliga möte 78

Mångfaldens dilemma 79

Kompetensdilemmat 83

Chefernas lösningar 85

IDÉERNA OCH ORGANISATIONEN – VARFÖR FÖRSVANN MÅNGFALDSFRÅGAN? 90

Mångfald, välfärd och kontroll – några perspektiv 90

Cheferna och pragmatismen 94

Mångfald och välfärd – nytta eller kontroll? 96

The Role of Managers in Spreading the Diversity Idea in the City of Malmö (SUMMARY) 103

TOBIAS SCHÖLIN

Bortförhandlade upptäckter – vård- och omsorgschefers vardagsarbete och mångfaldsfrågan 105

Syfte och metod 106

Praktiker, reproduktion och kontroll 107

Yttre kontroll och chefernas skapade av kontroll 108

Teoretiska utgångspunkterna preciserade 111

Vård- och omsorgschefernas vardag 112

Vardag och möten – yttre kontroll, komplexitet och mångtydighet 112

“Vi har fått höra att till varje pris hålla budgeten” 114

“Vi har vissa lagar vi måste följa” 117

“Det finns planer för fasen och hans moster i den här stan” 118

Länsstyrelse, fackföreningar och andra kontrollerande aktörer 121

Gränsskapande yttre kontroll – kontrollnät, dilemman och förhandling 122

Inre kontroll som grund för organiseringen 126

En reproducerad vardag och organisationskartans vita fläckar 132

Negotiating Away Discoveries – Healthcare Managers and Diversity Issues (SUMMARY) 140

OM FÖRFATTARNA 142

ABOUT THE AUTHORS 143

MÅNGFALD, LEDNING OCH IDÉSPRIDNING I MALMÖ STADS ORGANISATION

Sofia Rönnqvist

Studiens bakgrund är undersökning från hösten 2002 som visade stora skillnader i synen på mångfaldsfrågor inom Malmö stad. Diskrepansen mellan Malmö stads mål och de idéer som finns i olika delar av organisationen visade att det skulle vara intressant att undersöka ledarskapets betydelse för mångfaldsidéns spridning. Olika dokument har analyserats, och chefer ovanför den operativa nivån har intervjuats, såsom stadsdelschefer och stabschefer. Politiker och stabstjänstemän menar att organisationen måste kunna hantera olikheter såväl inom sig som i samhället, att olikheter berikar. Stadsdelscheferna menar framförallt att det är viktigt med kvantitativ representation av olika grupper. Cheferna måste hantera en rad olika dilemman kopplade till mångfaldsfrågan, bland annat problemet med bristande eller svårtolkad kompetens, frågor som rör homogenitet och heterogenitet samt hur man ska förhålla sig till de intressen som finns på olika nivåer inom organisationen. Chefernas lösningar på dessa problem kännetecknas dels av passivitet och inställningen att problemen kommer att lösas med tiden, dels av att problemet omformuleras från att vara ett organisationsproblem och en arbetsgivarfråga till ett samhällsproblem och en välfärdsfråga.

SÖKORD: etnisk mångfald, idéspredning, ledning, Malmö stad

INLEDNING

Cheferna och ödesfrågan

I Malmö stads integrationsplan hävdas att mångfaldsfrågan är en "ödesfråga" för kommunen och att organisationen som helhet måste ta ansvar den (*Åtgärdsplan 1999*). Hög arbetslöshet bland invandrare, ökande ungdomsbrottslighet, segregering och andra sociala problem understyrker frågans allvar. I och med att kommunens etniska sammansättning har förändrats anser man att organisationen måste förändras för att kunna ge medborgarna god service. Sammantaget betyder detta att organisationen måste bli bättre på att spegla och arbeta med den mångfald som finns i det omgivande samhället.

Det finns en ganska hög representation av utlandsfödda i Malmö stads organisation men det finns få personer med invandrarbakgrund på chefspositioner. Det finns också stora skillnader mellan olika yrkeskategorier (Broomé m.fl. 2007). Fallstudier (Broomé 2004) pekar på att man i olika delar av Malmö stad skapar olika strategier för att hantera mångfaldsfrågan. Dessa sätt att hantera mångfald befinner sig ganska långt från de mål och visioner som uttrycks av det politiska ledarskapet och i stadens integrationsplaner. Det är uppenbart att olika

delar och nivåer av organisationen har delvis helt olika synsätt på hur frågan ska hanteras och avståndet mellan politiker och gräsrotsbyråkrater är på sina håll mycket stort. Detta gör att det blir intressant att uppmärksamma chefernas roll när det gäller arbetet med mångfaldsfrågor eftersom de är en länk mellan olika nivåer – de har som uppgift att föra vidare olika idéer och inte minst att omvandla idéer till något som kan fungera i praktiken.

Syftet med denna artikel är att undersöka vilken roll chefer i Malmö stad har i arbetet med mångfald och i spridningen av mångfaldsidéerna. Vilka idéer finns hos cheferna? Vad gör de för att förmedla dessa idéer? Vilka problem har cheferna i relation till mångfaldsfrågan och hur försöker de lösa dessa? Och inte minst, går det att finna svar på frågan varför idéerna *inte* sprids?

Mångfald, chefer och idéspridning – några perspektiv

I mångfaldslitteraturen framhålls ledarskapet, chefernas förhållningssätt och strategier som en avgörande faktor i arbetet med mångfaldsfrågor (se Loden & Rosener 1991; Cox 1993; Kandola & Fullerton 1998). Chefernas engagemang ses som avgörande för att någon förändring ska kunna ske i organisationen. John Wrench (2002) menar dock att fixeringen vid management och ledarskap i mångfaldslitteraturen i mångt och mycket speglar en amerikansk verklighet. I Europa och inte minst i Sverige har fackföreningarna en mycket större betydelse för relationerna i arbetslivet. Många av de frågor som sköts av chefer i Amerika är här reglerade genom fackliga förhandlingar och avtal. Att driva mångfaldsfrågor i en skandinavisk miljö är svårt för att inte säga omöjligt utan att på ett eller annat sätt samarbeta med facket. Möjligen finns det också större incitament för amerikanska chefer att arbeta med mångfalds- och antidiskrimineringsfrågor eftersom straffen är hårdare i USA än på de allra flesta håll i Europa om man fällt i ett diskrimineringsmål.

Idéspridningsprocesser i organisationer är intimt förknippade med organisationsförändring och strategiutveckling. Det finns många sätt att angripa dessa frågor och det finns en rad olika teorier om hur idéer sprids inom och mellan organisationer. Ofta talar man om att förändringsprocesser kan vara "top-down" eller "bottom-up" (Premfors 1989), dvs. att de kan vara initierade i toppen av en organisation eller på gräsrotsnivån. Det kan dock diskuteras vilken roll de högsta cheferna och ledarna har i en idéspridningsprocess eftersom deras möjligheter att styra en organisation är omdiskuterad. I det klassiska organisationsperspektivet framhålls chefernas och ledningens roll som skapare av strategier och som de som i första hand styr utveck-

lingen av organisationen. Inom exempelvis de evolutions- eller procesinriktade perspektiven finns en mer pessimistisk syn på chefers och ledares möjlighet att aktivt styra organisationen i en viss riktning; man menar att sociala system inom organisationen eller yttre faktorer som organisationen inte kan kontrollera begränsar chefers handlingsutrymme. Bland de organisationsteoretiska inriktningar som framhåller de högsta chefernas och ledarnas roll i förändringsprocesser och skapandet av nya strategier finns en skiljelinje. Skiljelinjen går mellan dem som menar att ledarskapets betydelse har sin grund i de högsta chefernas tekniska och professionella förmåga att leda och fatta "de rätta" besluten och dem som menar att ledarskap först och främst handlar om att förmedla visioner och att motivera organisationen i olika förändringsprocesser (Whittington 2002). Nonaka (1988) menar att de högsta chefernas betydelse inte ska överdrivas. Istället är det intressant att studera mellannivåerna i en organisation eftersom de ofta agerar antingen som bromskloss eller påskyndare när det gäller spridningen av nya idéer. Yttre förhållanden såsom ekonomiska och politiska strukturer är också något som organisationerna måste anpassa sig till och som de ofta har en förhållandevis liten möjlighet att påverka själva (Hannan & Freeman 1977). Samtidigt drivs organisationerna av medlemmarnas intressen, drivkrafter och inbördes konflikter. Det finns samspel och konflikter mellan organisationen och dess miljö samt mellan olika delar och nivåer av en organisation. En kommunal organisation påverkas av politikerns agerande, de högre tjänstemännens omtolkningar av politiska beslut, fackliga förhållanden, gräsrotsbyråkraternas utförande av sitt arbete och medborgarnas åsikter och krav. Kommunens verksamhet och agerande påverkas således av många olika intressegrupper och aktörer (Kronvall m.fl.1991). Gräsrotsbyråkratier kännetecknas av att tjänstemännen har en relativt stor makt att utforma sitt arbete och sina arbetsuppgifter vilket leder till ständiga maktkamper och förhandlingar mellan olika nivåer (Lipsky 1980).

Innovationsspridningsforskningen har enligt Rogers (2003) visat att normer och sociala system är avgörande för spridningen av idéer och innovationer. Idéer och innovationer som inte är kompatibla med organisationen eller det sociala systemets värderingar tenderar att spridas väldigt långsamt eller inte alls. Chefer har en viktig roll i en idéspridningsprocess eftersom de antingen kan stödja eller motsätta sig spridningen av idéer samtidigt som de har mer makt än andra organisationsmedlemmar. Dock, enligt innovationsspridningsforskningen är formella ledare i ett socialt system sällan innovatörer. Innovatörerna tenderar istället att vara personer i utkanten av organisationen eller det sociala systemet, medan ledarna ofta anpassar sig till organisationens

normer och värderingar. Idéers spridning är beroende av det organisatoriska sammanhanget. En enskild organisation kan ha likartade regler, normer och kulturer men det kan också finnas stora skillnader inom en och samma organisation, vilket inte minst blir tydligt inom en så pass stor och decentraliserad organisation som Malmö stad. Det finns också nationella kontexter och institutioner som spelar stor roll. Wrench (2002) visar hur olika nationella kontexter påverkar spridningen av mångfaldsidén eftersom både geografiska och tidsmässiga faktorer spelar en roll. Länder som under en längre tid har arbetat med antidiskrimineringsfrågor och har regelverk och institutioner som hanterar dessa frågor har ett tids- och erfarenhetsmässigt försprång framför länder som inte har dessa erfarenheter.

Studiens bakgrund

Studien kan ses som en direkt fortsättning och vidareutveckling av den fallstudie som gjordes hösten 2002 (Rönnqvist 2004) där fyra arbets- och utvecklingscentra (AUC) undersöktes. Syftet med den studien var att undersöka vilka idéer och strategier som fanns i relation till etnisk mångfald. AUC är ett samarbetsprojekt mellan kommunen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan med syfte att ge hjälp och stöd till långtidsarbetslösa som har "hamnat mellan stolarna". Projektet initierades inom ramen för storstadssatsningen och har fortsatt med kommunal finansiering efter det att storstadssatsningen avslutats. Det finns fyra AUC i Malmö i stadsdelar som kännetecknas som invandrartäta. De har i stort sett samma arbetsuppgifter och klientunderlag. Min första hypotes låg i linje med det som hävdas i Diversity Management-litteraturen, nämligen att demografiska förändringar i organisationernas omvärld och kundbas kommer att innebära att de behöver ha en diversifierad personalsammansättning. Tanken var då att eftersom AUC verkade i mångkulturella miljöer borde det vara en typ av verksamhet där en etniskt blandad arbetskraft skulle vara en plusfaktor. Min andra hypotes var att organisationer med liknande struktur och arbetsuppgifter borde reagera på ett liknande sätt när det gäller mångfaldsfrågor.

Det visade sig dock att hypoteserna inte kunde verifieras, eftersom de olika AUC hade väldigt olika idéer, strategier och olika principer för rekryteringen av personal. Tre olika positioner i mångfaldsfrågan kunde skönjas. Ett AUC hade en personalsammansättning som kännetecknades av etnisk heterogenitet och här menade också chefen att det var viktigt att personalsammansättningen speglade organisationens klienter. Två andra AUC chefer menade att mångfald bland personalen var positiv och förknippad med vissa fördelar men att det vikti-

gaste var att man hade rätt utbildning och erfarenhet. Ytterligare en chef hade ett utpräglat meritokratiskt förhållningssätt och menade att människors etniska bakgrund var helt irrelevant och oviktig, kompetensen är det enda som räknas (Rönnqvist 2004). Dessa skillnader i synsätt gjorde också att det blev intressant att försöka förklara de skillnader som fanns mellan de olika AUC ur ett idéspridningsperspektiv, med speciellt fokus på chefernas roll spelar i idéspridningsprocessen.

Material och metod

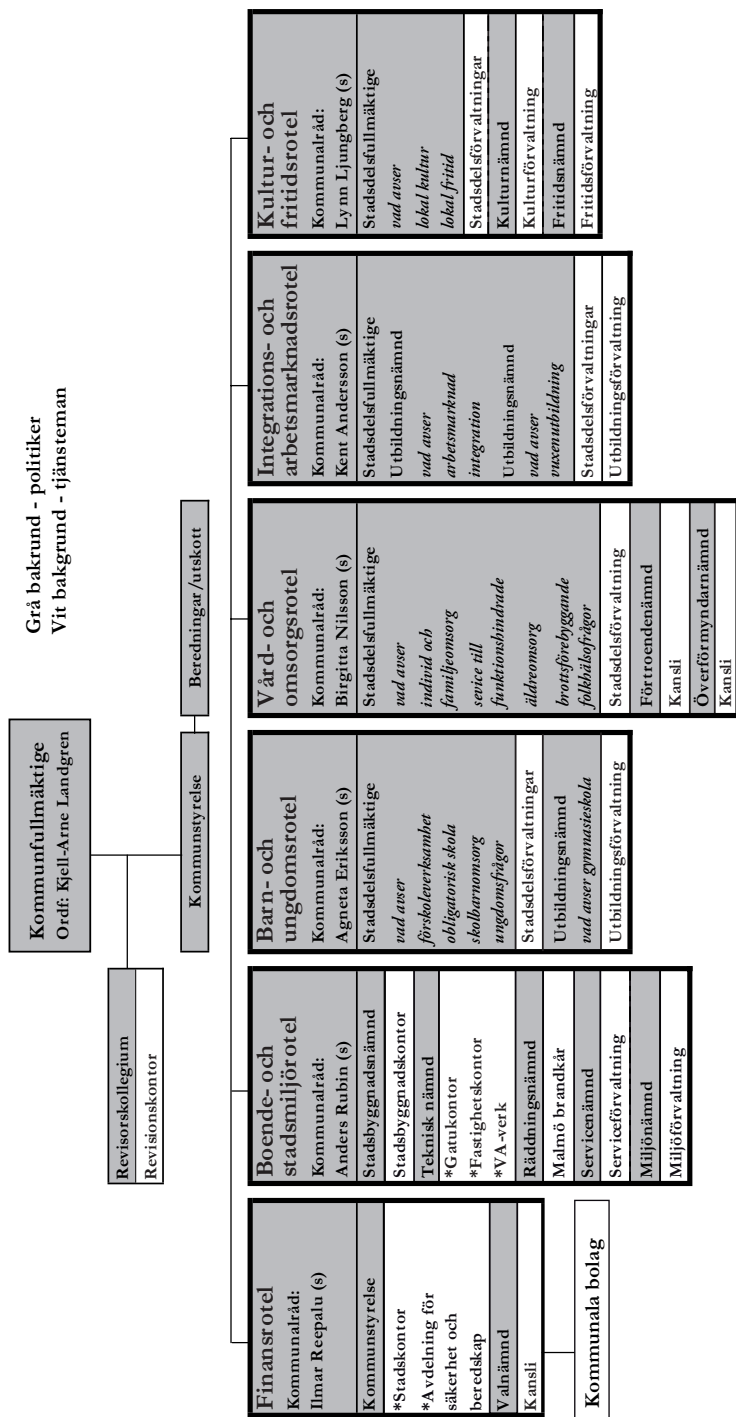
Denna artikel bygger framförallt på intervjuer med chefer inom Malmö stad. Intervjuerna gjordes under perioden från och med hösten 2002 till och med hösten 2004. Det förekommer några olika typer av chefer och urvalet har gjorts med utgångspunkt från den ovan nämnda studien. Intervjuerna med de fyra operativa cheferna på arbets- och utvecklingscentra används också i denna studie även om de inte står i centrum för analysen. Jag kallar dem för lägre/operativa chefer. De används för att i vissa fall belysa de skillnader i synsätt som finns mellan olika nivåer i organisationen. Intervjuer med två centrala politiker är inkluderade för att visa skillnader mellan högre chefer och den politiska nivån. De sex chefer som står i centrum för denna studie är fyra stadsdelschefer och två centrala chefer. De tillhör inte kommunledningen och är inte heller operativa chefer på gräsrotsnivån; de är högre chefer utan att tillhöra den högsta ledningen, och har en överordnad relation till de fyra arbets- och utvecklingscentra. Först och främst handlar det om intervjuer med stadsdelschefer från de stadsdelar som har ett AUC. Stadsdelschefernas roll i organisationen är huvudsakligen att tolka och genomföra politikernas direktiv och visioner när det gäller vård, skola och omsorg men också kultur och fritid samt integration och arbetsmarknad, dvs. de är ansvariga på stadsdelsnivå för en stor del av kommunens kärnverksamheter (*Organisation Malmö stad* 2005).

Under kommunfullmäktige, kommunstyrelse, beredningar och utskott finns en rotelorganisation där varje rotel är ledd av ett kommunalråd. Det finns en finans-, boende och arbetsmiljö- barn och ungdoms-, vård och omsorgs-, integration och arbetsmarknads- samt en kultur och fritidsrotel (se Figur 1). Arbets- och utvecklingscentra ligger under integrations- och arbetsmarknadsroteln vilket gjort det intressant att intervjua chefen för denna rotel. Arbete och integration ansvarar för arbetet med integrations- och arbetsmarknadspolitiska åtgärder på den centrala kommunala nivån. Avdelningens arbete är fokuserat på att skapa mål, policy och långsiktiga strategier inom sitt område. Slutligen har en intervju gjorts med den f.d. chefen för Storstadssatsningen eftersom arbets- och utvecklingscenter startade som projekt under detta initiativ.

De politiker som har intervjuats (år 2002) är de borgerliga partiernas oppositionsledare (en moderat) och ett kommunalråd med ansvar för barn- och ungdomsroteln (socialdemokrat). Det finns vissa skillnader mellan att intervjua politiker och högre chefer jämfört med lägre chefer och anställda eftersom de förstnämnda kategorierna är mer vana att uttrycka sig offentligt och kan upplevas som mer "slipade". Men skillnaden mellan politikerna och de högre tjänstemännen är att tjänstemännen försöker hålla sig mer neutrala medan politikernas utsagor är mer värdeladdade. Min upplevelse av de intervjuer som har gjorts med operativa chefer, politiker och stadsdels- och stabschefer är att de sistnämnda var de som minst tydligt uttryckte egna åsikter och värderingar. Även om det fanns variationer mellan de olika chefernas sätt att uttrycka sig, de hade en professionell tjänstemannaattityd. Medan någon stadsdelschef svarade mer kortfattat på olika frågor och inte gjorde några större utvikningar fanns det en annan chef som mer eller mindre höll en föreläsning. Detta gjorde att det var svårare att komma in med frågor men att chefers inställning i olika frågor blev mer tydlig.

Styrdokumenterna *Åtgärdsplan för att främja integration* (1999) och *Välfärd för alla* (2004) är ytterligare en del av det material som har använts för studien. Styrdokumentet kan ses som en reflektion av de synsätt och idéer som finns på den politiska nivån i organisationen. De är intressanta eftersom de ofta ses som riktlinjer för kommunens arbete med mångfaldsfrågor även om de inte i första hand är mångfaldsplaner för kommunens interna verksamhet. Någon särskild plan för kommunens interna mångfaldsfrågor finns inte; när mångfaldsfrågorna kommer på tal är det de ovan nämnda dokumenten som cheferna hänvisar till. Detta är symptomatiskt för kommunens förhållande till arbetet med mångfaldsfrågor; även när de interna mångfaldsfrågorna ska stå i fokus har man problem med att särskilja de frågor som behandlar intern och extern mångfald. Även om det finns riktlinjer för kommunen och kommunens verksamhet i de ovan nämnda dokumenten, behandlar de frågorna integration och tillväxt i kommunen på ett övergripande plan och riktar sig lika mycket till samhället som till den kommunala organisationen.

Figur 1 (Källa: *Organisation Malmö stad* 2005)



MÅNGFALD SOM IDÉ

Ett mjukvaruproblem

Etnisk mångfald har funnits i Malmö under en stor del av dess historia och inte minst sedan tiden efter andra världskriget (Ohlsson 1994). Demografisk etnisk mångfald har således funnits länge i staden, men finns mångfald i den ideologiska bemärkelse som Wood (2003) talar om? Det står klart att det från mitten av 1990-talet fanns en rad förutsättningar, politiska diskussioner och åtgärder som bidrar till att ge det ideologiska mångfaldstänkandet fäste. Och om man ska slå fast ett exakt datum för mångfaldens uppkomst i Malmö, liknande det Wood anger, är den 16 december 1999 ett möjligt datum. Då klubbas *Åtgärdsplan för att främja integrationen* (1999) i Kommunfullmäktige, vilken innehåller den nyttoorientering av mångfaldsbegreppet, som efterhand ger planen dess inofficiella benämning "Mångfaldsplanen" i stadens organisation (se även Broomé i denna skrift).

Malmö har genomgått en avindustrialiseringsprocess som avslutades under 1990-talet och som sammanföll med en konjunkturkris (Schön 1996). Detta resulterade bland annat i att mellan 1990 och 1994 försvann 25 procent av arbetstillfällena i Malmö samtidigt som inflyttningen av nya invandrare till staden ökade. De arbetstillfällena som försvann var framförallt lågkvalificerade arbeten inom tillverkningsindustrin. Detta innebar kort och gott att den segregation som fanns i staden vad gäller arbete och boende blev mer uttalad eftersom industrijobben var en viktig arbetsmarknad för stadens invandrare. De sociala problem som uppstått till följd av dessa strukturella förändringar har inneburit att staden söker efter nya lösningar och nya sätt att förhålla sig till befolkningen. På så sätt kan de ekonomiska kriserna ses som en katalysator för ett nytt tänkande och nya lösningar. Mångfaldstanken kan ses som ett sätt att försöka ena en segregerad stad genom en vision som uppmanar medborgarna och dem som arbetar i kommunen att mötas, samarbeta, lära av varandra och enas över gränserna (se *Åtgärdsplan 1999* och *Välfärd för alla* 2004). Malmö stad använder sig också av devisen "möten och möjligheter" för att beskriva staden. Mångfald blir då, liksom i USA, ett sätt att försöka mildra konflikter och intressemotsättningar genom att lära känna, och lära av, varandra.

Det finns också ett annat sätt att se den ekonomiska omvandlingens betydelse förutom att den skapar sociala problem i ett övergångsskede. Varje omvandling skapar också nya sätt att organisera och se på arbetskraften (Schön 2000). I en ekonomi som kännetecknas av taylorism och löpandebandsproduktion blir inte personliga erfarenheter eller

förmågan att kommunicera av något särskilt intresse för själva förmågan att utföra ett arbete. De blir varken ett hinder eller en tillgång i arbetet vilket gör att frågor som rör skillnader och olikheter mellan människor inte upptäcks eller uppmärksammas i någon högre grad. I det postindustriella samhället spelar humankapital och människors förmåga att hantera och ta till sig information och kunskap en större roll än tidigare. Att utveckla, förvalta och föra vidare kunskap och information blir viktiga ingredienser i arbetslivet (Castells 2000). Adretsch & Thurik (2000) menar att innovation och kreativitet gynnas av såväl demografisk som organisatorisk mångfald eftersom heterogenitet betyder att fler alternativ är tillgängliga. Demografisk mångfald innebär att arbetskraften har tillgång till en större mängd information vilket är en fördel i en ekonomi som kännetecknas av nytänkande, oväntade lösningar och osäkerhet. I mer statiska verksamheter har homogenitet fördelar eftersom den minskar transaktionskostnaderna. Informationsspridning sker lättare i sociala sammanhang som präglas av homogenitet vilket leder författarna till slutsatsen att mångfald bäst kommer till sin rätt i organisationer vars verksamhet präglas av entreprenörskap. Demografisk mångfald har potential att vara både en positiv och negativ tillväxtfaktor beroende på mångfaldens sammansättning samt hur den upplevs och hanteras av arbetsorganisationerna (Wise 2000; Broomé m.fl. 2001).

En av Malmös toppolitiker uttrycker åsikten att Malmö efter avindustrialiseringen kämpar med att skapa sig en ny identitet och hur denna nya identitet kommer att formas beror inte minst på hur man kommer att förhålla sig till den kulturella mångfalden. På samma sätt håller den kommunala organisationen på att försöka anpassa sig till det faktum att den demografiska och ekonomiska strukturen i kommunen har förändrats markant under de senaste decennierna. Det finns tecken på att delar av den kommunala organisationen har anammat ett ideologiskt mångfaldsbegrepp. I Malmö stads integrationsplan har vi kunnat läsa att "vi vill ha en stad där alla tillmäts lika värde och mångfalden ska betraktas som en resurs (...) mångfalden i sig skapar en dimension som är berikande" (*Åtgärdsplan 1999:15*). I planen antyds att den mångfald som finns i staden ska upptäckas, uppvärderas, ses och utnyttjas som en positiv kraft i samhället.

I den officiella kommunala retoriken finns idéer om hur Malmös nya identitet ska skapas genom att befolkningen ses som en resurs. Inte minst framhåller man att den fysiska transformation som Malmö genomgått måste följas av en motsvarande mental förändring hos människorna i staden. Detta är inte minst tydligt i åtgärdsprogrammet *Välfärd för alla* (2004) där kopplingen (eller snarare den i nuläget

bristande kopplingen) mellan tillväxt och humankapital i Malmö stad diskuteras utförligt. I inledningen till *Välfärd för alla* kan vi läsa följande:

Malmö genomgår en omfattande positiv utveckling med nya företag, en högskola i expansion och en växande marknad i Öresundsregionen. Stadens fysiska struktur har fått en kvalitet och en funktion som idag är en tillgång både för Malmöborna och besökande. Befolkningen är i ett riksperspektiv ung och en tillväxtresurs att beakta inte minst i ett regionalt perspektiv i Öresundsregionen. Men Malmö har också stora utmaningar som ställer krav på en omfattande samverkan mellan alla delar av samhället. Om inte en kraftsamling sker kommer de tillgångar som finns inte att kunna utnyttjas, utan Malmö löper en stor risk att klyftor, utanförskap och segregation motverkar utnyttjandet av de positiva resurserna. Skillnaderna i levnadsbetingelser är fortfarande stora och välfärden är mycket ojämnt fördelad mellan olika bostadsområden.

En stadsdelschef uttrycker samma idéer på följande sätt:

Jag uppfattar det litegrann som att nu har Malmö jobbat med de stora infrastruktursatsningarna; bron, citytunneln, kommunikationerna. Det verkar som om man håller på att växla över på nästa strukturella problem på mjukvarusidan. Hur jobbar man med hela Malmös organisation ur ett integrationsperspektiv? Hur det kommer att se ut vet jag inte men jag utgår från att det finns någon slags tanke bakom att man väljer att göra en rotelindelning, som har det som uppgift, arbete och integration.

En positiv syn på Malmös strukturomvandling, där det finns en öppenhet för olika sorters kompetenser och där olikheter är en resurs, är en viktig del av Malmös stads officiella policy vilket bland annat uttrycks i Integrationsplanen och *Välfärd för alla*. Befolkningen är enligt detta synsätt Malmös stora resurs. Malmö har en ung befolkning vilket gör att kommunen kan möta framtidens behov av arbetskraft. För att Malmös mänskliga resurser ska kunna utnyttjas behöver mångfalden enligt Malmös ledande politiker organiseras på ett annorlunda sätt. Det gäller helt enkelt att ta vara på de resurser som finns men också att kompensera för de brister som finns hos kommunens befolkning, för att regionen ska få ökad tillväxt (Reepalu 2005). Programmet *Välfärd för alla* är ett uttryck för hur man tänker sig att de "strukturella problemen på mjukvarusidan" ska hanteras. Enligt *Välfärd för alla* bör kommunen prioritera utbildning, goda boendemiljöer och brottsförebyggande verksamhet och inte minst att fler arbetsföra ska ha ett arbete. När det gäller det sistnämnda har kommunen också ansvaret att "som Malmös största arbetsgivare verka för en arbets-

miljö och organisation som välkomnar och stöder nya medarbetare med kompletterande kompetenser och erfarenheter. Det ska skapas en arbetsmiljö som ger utrymme för mångfald” (*Välfärd för alla* 2004:6).

Vårt dagliga möte

Men hur ska “mjukvaruproblemet” hanteras i praktiken? Och hur operationaliserar cheferna politikernas och stabens idéer om vad mångfald är och borde betyda för organisationen? De högre chefernas vision om mångfald i den kommunala verksamheten kretsar framförallt kring begreppet möten och mötesbegreppet belyser också hur mångfaldsfrågan operationaliseras. Resonemangen om mångfald och möten rör sig runt aktörerna organisationen, medarbetarna och inte minst medborgarna i kommunen. Genom att individer med olika personliga och kulturella bakgrunder finns representerade tillförs organisationen ny kompetens och förståelsen för och utblicken för vad som händer i det omgivande samhället ökar. Cheferna menar att denna förståelse och förmåga att kommunicera med det omgivande samhället fortfarande är en bristvara inom kommunen; att dagens Malmöbor kanske skiljer sig från dem som var Malmöbor för tjugo år sedan eller från den som bor i Vellinge är något som många inom kommunen inte riktigt har tagit in. Genom att inkludera de grupper som hittills antingen stått utanför eller som har varit svagt representerade kan organisationen få en kunskaps- och kontaktbas som man inte kan få tillgång till på något annat sätt.

En ökad andel utlandsfödda fyller enligt cheferna flera funktioner. De utlandsfödda kan på ett direkt sätt vara en länk mellan organisationen och medborgarna. De kan också bidra till att överföra dessa kunskaper till andra personer inom organisationen, vilket gör organisationen mer öppen. Det gäller inte minst att skapa en förståelse för hur det svenska systemet fungerar. Det huvudsakliga argumentet för mångfald blir då att den kommer att ge ökade kunskaper om de behov som finns hos olika grupper i samhället och den kommer att bidra till att organisationen kan tillhandahålla en service som är bättre anpassad efter samhällets behov.

Mötesmetaforen visar också på en grundläggande problematik i kommunens sätt att hantera mångfaldsfrågan. Gränsen mellan samhället och organisationen är inte tydlig och det kan i alla fall delvis förklaras av att den kommunala organisationen måste spela olika roller. Kommunen är dels en arbetsgivare, dels en organisatör av olika välfärdsarrangemang; båda aspekterna måste beaktas när mångfaldsfrågan ska operationaliseras. Detta gör att ansvarsfördelningen otydlig eftersom det inte slås fast vem som ska göra vad eller vem som

ansvarar för vad. Retoriken kring möten och mångfald antyder att alla är överens och att alla har något att vinna; organisationen, samhället, medarbetarna och medborgarna. Men som alla vet är det inte riktigt så enkelt.

Mångfaldens dilemman

Något om problemen med att få ett plus ett att bli två

De högre chefernas vision om hur mångfalden i Malmö ska se ut och fungera handlar alltså i första hand om att skapa mötesplatser och harmonisk samverkan mellan olika befolkningsgrupper i staden.² Vilken bild har då cheferna av hinder och problem som organisationen möter i arbetet för ökad mångfald? Ett svar som dyker upp i några intervjuer är att många av dem som är arbetslösa i Malmö faktiskt inte har den kompetens som kommunen efterfrågar och att arbetsmarknadens omstrukturering under 1990-talet fortfarande skapar obalanser. Många av de arbeten som tidigare varit inkörsportar för invandrare på den malmöitiska arbetsmarknaden är borta. Bilden av 1990-talet som ett förlorat årtionde återkommer i intervjuerna och att även om återhämtningen från krisen skedde relativt snabbt finns det fortfarande sår som inte har läkts. Framförallt menar cheferna att det är en utmaning att få personer som står ganska långt från arbetsmarknaden, men som skulle kunna arbeta, att bli "fit for fight" och att inlemma dem i den kommunala organisationen. Detta kräver stödinsatser och nya vägar in i organisationen, till exempel genom den planerade satsningen på praktikplatser och olika former av arbetsmarknadsåtgärder. Även här återkommer vi till frågan om gränsen mellan den kommunala organisationen och det omgivande samhället. Olika typer av riktade åtgärder kan vara rationella om man avser att minska den sociala utslagningen och segregationen i kommunen, men de kan även bidra till att öka motsättningarna mellan olika befolkningsgrupper. En chef menar till exempel att man skulle kunna tillämpa positiv särbehandling av invandrare men att detta skulle kunna skapa nya motsättningar mellan fattiga svenskar och invandrare. På samma sätt är kompetensfrågan en stor stötesten eftersom det finns olika åsikter om vad som är positiv särbehandling och vad som är att tillvarata olika sorters erfarenheter och kompetenser. Och att definiera om kompetensbegreppet innebär att vi får nya vinnare och förlorare, vilket cheferna är väl medvetna om. En stadsdelschef menar att:

Vi måste möta kulturmångfald med kulturförståelse och det får man bara när man får in människor som bär de här erfarenheterna med sig. Vi har policyn att vi anställer invandrare i samma ögonblick som de har samma

kompetens som svenskarna. Men man kunde vara mer offensiv och säga att har de 90 procent av kompetensen så utbildar vi dem den resterande delen men så modiga har vi inte varit. Vi har många svenskar här i stadsdelen som är fattiga så jag är inte säker på att det är folkligt förankrat att göra så.

Chefen för Arbete och integration menar att:

Kompetensdiskussionen är lite laddad ibland tycker jag. Frågan är: vad är det för kompetens vi söker? Vi kan inte bara säga att vi anställer folk med kompetens men vad är det för kompetens? Vi gör det ibland väldigt lätt för oss, som tyvärr familj- och individomsorg och socialtjänsten har gjort, att man anställer bara folk som är utexaminerade från Socialhögskolan. Det gör organisationen fattig, man borde ha andra, större möjligheter. (...) Vi har inte diskuterat det i så många år och vi har inte heller diskuterat det särskilt djupt, om man säger så. Alltså, det går väldigt trögt.

Alla de högre cheferna uttrycker en liknande frustration över svårigheten att ta tillvara utländska utbildningar och att arbetet med valideringar går väldigt trögt. De menar också att det finns en fördomsfull syn på utbildning i Sverige där man bara ser den kompetens som har producerats i Sverige. Olika former av behörigheter och det faktum att fackföreningarna generellt sett är skeptiska till utländska utbildningar, står i vägen för att annan kompetens ska kunna tillvaratas i organisationen. Cheferna har en förhållandevis pessimistisk bild av organisationens handlingsutrymme. De menar att många viktiga beslut ligger på statlig nivå och att politiker på nationell nivå har makten att besluta om valideringar när det gäller vissa yrkeskompetenser (dvs. vilken giltighet vissa utbildningar eller färdigheter har i Sverige), ebofrågan (bidrag till eget boende för asylsökande), den statliga arbetsmarknadspolitiken. Cheferna menar också att det inte blir lättare av att det finns mycket fördomar och okunskap om människor med annan etnisk bakgrund och att detta är ett hinder mot ökad mångfald i organisationen.

Den bild som framträder istället för den harmoniska mötesbilden är en bild av intressekonflikter och motsättningar där det inte finns några enkla lösningar. Att upptäcka och värdera mångfalden inom organisationen på det sätt som förespråkas i retoriken skulle innebära att cheferna måste vara beredda att ändra riktning. Istället för att blicka ut från sig själv och organisationen ut mot samhället måste cheferna vända blicken mot sig och själva och organisationen. Att leda *för* mångfald torde snarast handla om att fundera över de egna förhållningssätten och att försöka omförhandla de regler och normer som gäller *inom* organisationen för att öka öppenheten (Wise 2000). För

att arbeta med mångfaldsfrågan som en intern organisatorisk fråga krävs dock att cheferna är beredda att ta ställning till de dilemman som mötet mellan mångfald och den organisatoriska vardagen ger upphov till. Exempel på sådana dilemman är hur man ska hantera det faktum att det finns olika idéer om vad kompetens är inom organisationen och att mångfalden inte bara ger upphov till möten, utan också till konflikter.

Linje – stab – dilemmat

På ett övergripande plan kan problemen tolkas som en klassisk linje–stab–konflikt, det vill säga att ledningen och de som ska genomföra besluten inte är ense om hur saker och ting ska fungera eller hur verkligheten ser ut. Kronvall, Olsson och Sköldborg (1991) talar om de offentliga organisationernas olika domäner: den politiska, den administrativa, den professionella och brukarnas domän. Den politiska domänen har som uppgift att tolka och fånga upp olika idéer och önskemål som finns i samhället. Dessa idéer formuleras om till politiska lösningar som ofta är resultat av kompromisser och som sällan är särskilt konkreta. Den administrativa domänen är nivån där politiska direktiv ska omformuleras till något som organisationen kan hantera, där finner vi bl.a. högre chefer och stabsfunktioner. På denna nivå sker sällan möten med organisationens klienter eller servicetagare. Inte sällan finns en benägenhet att resonera långsiktigt och man arbetar för att tolka och förankra politiska beslut. Ofta finns synsättet att personal på underliggande nivåer (första linjens chefer inkluderat) är konservativa och oförmögna att se den egna verksamheten i ett större perspektiv. På denna nivå finns en distans till både den politiska nivån och de professionella. Den professionella domänen hanterar vardagliga problem och finner inte sällan nya lösningar och nya idéer men dessa stannar ofta på arbetsplatsen. Detta beror bland annat på att man vill bevara kontrollen över arbetsplatsen och därför kan vara mindre angelägen om att dela med sig av vad som händer där. Det beror också på att man har fullt upp med det praktiska arbetet och inte har så mycket tid över för förankring av idéer på andra nivåer i organisationen. Till sist har vi brukarna som för det mesta inte är organiserade och som antingen kan göra sina röster hörda genom den politiska processen eller genom kontakter med de professionella.

Kampen mellan de olika domänerna om tolkningsföreträdet gör att förändringsfrågan mångfald försvinner någonstans på vägen. Den idé som finns i handlingsprogrammen, hos vissa politiker och ledningen för roteln Arbete och integration, om att Malmö har förändrats och att den kommunala verksamheten måste börja se sig själv på ett nytt sätt tycks blekna ju längre ut i organisationen man kommer. Det verkar

även finnas en uppdelning mellan olika domäner där de olika nivåerna verkar befinna sig i separata världar och inte har en gemensam syn på de problem som finns. Chefen för Arbete och integration uttrycker problematiken på följande sätt:

Man kan säga att det är en förutsättning att man har ett dokument och att det finns en ledning som har visioner och tankar som kan föra vardagen vidare. Ibland är det så att kommunikationen inte fungerar, att man liksom inte får ner det i sin organisation med en gång men fortsätter ledarna att stå på sig så kommer det så småningom att sippra ner, då förstår man liksom vart man är på väg. Det är ju inte så med förändringar att alla upptäcker dem samtidigt utan det processas. När man inför något nytänkande eller liknande så ska det ner och beröra alla men de som leder verksamheten sätter agendan, som man brukar säga, de måste ju ha någon medvetenhet.

Medan politikerna och de högre cheferna menar att det är avgörande att organisationen förändras och att mångfaldstänkande blir ett viktigt inslag, har de operativa cheferna en delad bild av den etniska mångfaldens betydelse för organisationen. Några av de operativa cheferna på arbets- och utvecklingscentra menar att kärnverksamheten är det viktigaste och att den egentligen är densamma, med eller utan mångfald, även om de anser att det är ett plus för organisationen om det finns anställda som har kännedom om olika språk och kulturer. Att kärnverksamhetens karaktär delvis skulle förändras om personalsammansättningen blev annorlunda är de ganska tveksamma eller rentav mycket negativt inställda till. En operativ chef menar att det inte spelar någon som helst roll vilken demografisk sammansättning arbetsgruppen har:

När vi anställer människor så tittar vi naturligtvis på att vi ska ha en grupp som är väl sammansatt och som innehåller män och kvinnor med olika kompetenser. Det viktigaste är att man har rätt kompetens, det är det vi utgår ifrån, var man är född någonstans är fullständigt egalt för mig.

En annan operativ chef menar dock att kärnverksamhet och mångfald inte är två separata spår – snarare är det så att kärnverksamheten blir lidande om personalgruppen är alltför homogen. Detta blir ett slags lärande- och informationsproblem eftersom de bilder de olika aktörerna har av vad som bör ske och vad som är möjligt att åstadkomma inte sammanfaller. De olika aktörerna menar också att de inte har lösningen och hänvisar antingen uppåt (politikerna till den nationella politiska arenan, de operativa cheferna uppåt i hierarkin) eller neråt (stadsdelscheferna till de operativa cheferna). För att återknyta

till idén att högre chefer har en viktig roll att spela i en förändrings- eller idéspridningsprocess kan det sägas att cheferna i denna studie indirekt kan ses som en bromskloss i arbetet för ökad mångfald. De högre cheferna väljer att förhålla sig ganska neutralt och distanserat vilket gör att de operativa cheferna agerar på eget bevåg. Samtidigt finns en sorts samförstånd mellan högre och lägre chefer att decentralisering är en viktig princip inom organisationen. Man är i princip överens om att politiker och högre chefer inte ska gå in och detaljstyra några verksamheter om det inte är så att något har blivit helt fel. Decentraliseringen, som troligtvis är bra på många sätt, bidrar i detta sammanhang till att öka skillnaderna i synsätten mellan olika delar av organisationen. De olika delarna av organisationen kan behålla sina synsätt utan att i någon högre grad konfronteras.

Kompetensdilemmat

I kommunala verksamheter inom vård, skola och omsorg sätter chefer stort värde på egenskaper som personlig lämplighet, social kompetens, förmåga att samarbeta med och relatera till människor. På så vis blir också människors tankar, reaktioner, förhållningssätt, värderingar och erfarenheter en viktig del av kompetensbegreppet. Det finns förväntningar på hur socialarbetare, lärare eller vårdpersonal ska se på sitt arbete och hur de tar sig an och organiserar sina arbetsuppgifter. Dessa förväntningar finns reglerade bl.a. i lagar såsom socialtjänstlagen och i läroplaner men är också något som konstrueras på den enskilda arbetsplatsen. Medarbetarna ska ha ett självständigt förhållande till sina arbetsuppgifter och kollegor, dvs. man ska kunna organisera sitt arbete självständigt i en decentraliserad struktur samtidigt som man ska vara en god lagspelare. Samtidigt ska man ha "rätt" inställning till klienter, elever och patienter vilket i detta fall betyder att man ska balansera på en tunn linje mellan att vara en auktoritet men inte vara auktoritär i sitt förhållningssätt till den enskilde. Förutom den informella, "sociala" kompetensen är det viktigt att ha en formell kompetens. För att arbeta inom socialtjänsten krävs i praktiken socionom- eller studie- och yrkesvägledarexamen, för lärarna krävs lärarexamen osv. Den formella kompetensen blir en yttre gräns som i första hand vaktas av fackföreningarna i syfte att öka medlemmarnas status och att se till att deras intressen inte förbises. När det gäller denna fråga har inte arbetsgivaren ett lika stort intresse av att upprätthålla gränsen men faktum är att cheferna inte gärna bråkar med facket. I praktiken bidrar även cheferna till att slå vakt om den formella kompetensens betydelse (Kalonityé 2004; Rönnqvist 2004; Schölin 2004).

När det gäller den “sociala kompetensen” eller det humankapital som inte är strikt knutet till utbildning är det dock arbetsgivaren som verkar som bromskloss. Den politiska retoriken säger att mångfalden ska betraktas som en resurs och att organisationen ska förstå de skillnader som finns bland befolkningen. Vad som förstås som “skillnader” skiljer sig mellan olika delar av organisationen. Loden & Rosener (1991) diskuterar mångfaldsbegreppet utifrån primära och sekundära skillnader där primära skillnader är kön, etnicitet, ålder, sexuell läggning och funktionshinder medan sekundära skillnader är sådant som utbildning, civilstånd, religion³, föräldraskap, hur länge man har arbetat m.m. På den politiska nivån i Malmö stad tolkas mångfaldsbegreppet som kopplat till den primära dimensionen i första hand och med tonvikt på etnisk mångfald, vilket också kännetecknar attityderna hos de högre cheferna.

På den operativa nivån, vilket i detta fall är de olika AUC, ligger fokus – med ett undantag – på sekundära skillnader snarare än på primära. Att se och upptäcka mångfalden handlar närmast om att se de individuella skillnader som finns när det gäller kompetens och personlighet. En AUC-chef menar till exempel att:

Naturligtvis är det viktigt att man har en arbetsgrupp som har blandade kompetenser och det är att ha mångfald.

Ur det perspektivet ses det som självklart att ha en blandad personalgrupp och att mångfald gynnar kreativiteten på arbetsplatsen. Att diskutera gruppidentiteter eller skillnader mellan grupper ses dock inte som viktigt eller relevant, även om man gärna framhåller att det är avgörande att ha en blandad personalgrupp. Olika former av primär mångfald behandlas på olika sätt. Ålder, sexuell läggning och funktionshinder är sådant som nämns i intervjuerna i samband med mångfaldsbegreppet men det är inget som de intervjuade lägger någon större tyngdvikt på. Att etnicitet inte framhålls som viktigt kan ligga i linje med Åke Dauns (1992) tes att svenskar inte tänker på sig själv som en etnisk grupp med kulturella särdrag och att vi främst ser oss själva som “moderna och blygsamma”. Detta gör det också svårare för personer med andra kulturella bakgrunder att förhålla sig till den svenska mentaliteten eftersom det är svårt att se nyanserna och svenskarna själva har svårt för att förklara vad det handlar om. Alltså väljer man att tala om individuella skillnader istället för grupp-baserade. På samma sätt ses utbildningsheterogenitet som något bra när det gäller svenska utbildningar, medan man är mer tveksam till hur utländska utbildningar ska räknas. Kön ses dock som en viktig primär dimension av mångfald och det ses inte som något uppseendeväckande

att ha ett könsperspektiv eller att tala om jämställdhet. En operativ chef talar om att det är viktigt att ha "män och kvinnor med olika kompetenser"; män och kvinnor betraktas som både tillhörande en grupp och som individer. Förhållandet till etnicitet som en dimension av mångfald är mycket mer laddat och när det kommer på tal påpekas det ofta att den etniska mångfalden av olika skäl är viktig för arbetsplatsen men att det är en fråga som inte får "pratas ihjäl" eller att "det inte får bli fånigt". Detta kan tolkas som att jämställdhetsfrågan har nått mycket längre än frågan om etnisk mångfald och att den därför tillåter en mer nyanserad diskussion. I diskussionen kring jämställdhet finns en högre nivå av det som Alvesson och Billing (1999) kallar sensitivitet. Det finns en förståelse för, och det går att prata om, det faktum att kvinnor och män tillhör olika grupper och att det i vissa fall spelar en roll medan det inte gör det i andra.

De operativa cheferna lämnas ensamma med dilemmat som rör fördelarna och nackdelarna med (etnisk) homogenitet och heterogenitet. Att mångfald framförallt skulle vara förknippat med fördelar är inget som chefer på lägre nivå accepterar utan tvekan. De lägre chefernas resonemang om heterogenitet och homogenitet ligger i linje med Audreusch & Thuriks (2000) resonemang om att homogenitet gynnar informationsspridning medan heterogenitet gynnar innovation. Homogeniteten gör att man kan ha en hög grad av decentralisering och individuellt ansvar eftersom kommunikation sker enkelt och naturligt mellan arbetsgruppens medlemmar. Organisationens medlemmar vet vad de ska göra även om det inte finns någon tydlig arbetsbeskrivning eller direktiv från arbetsledaren. På samma sätt menar de lägre cheferna att heterogenitet ger tillgång till en större mängd information men deras uppfattning är dock att skillnader är bra så länge de inte är så stora att de utgör ett hot mot de fördelar som homogeniteten ger organisationen. Att omtolka kompetensbegreppet genom att till exempel jämföra vissa utländska utbildningar med de svenska och/eller att se kulturell eller språklig kompetens som en kompetens organisationen behöver eller kan ha nytta av, ses av vissa som en form av positiv särbehandling; att frånga principen om att meriter är det som ska värderas.

Chefernas lösningar

Tiden läker alla sår

Det skulle bli lättare för de högre cheferna att finna ett fungerande sätt att hantera mångfaldsfrågan genom aktivt ställningstagande. Min tolkning är dock att de högre cheferna lämnar dessa frågor och menar att de ska hanteras antingen av de operativa cheferna eller av politiker

på lokal eller nationell nivå. De högre cheferna skapar strategier för att hantera mångfaldsfrågan genom att förskjuta den i tid och rum. Den dominerande åsikten bland dem tycks vara att tidsperspektivet ofta saknas och att vissa av de problem som invandringen skapar i Malmö med tiden kommer att lösa sig av sig själv. De menar att diskussionen hela tiden kretsar kring "fem år framåt och fem år bakåt" och att man måste ha längre perspektiv för att förstå hur situationen är och hur den kommer att utvecklas i framtiden. Ser man invandringen i ett kort perspektiv handlar den till stor del om problem och kostnader. Men i det långa perspektivet betyder invandringen en gynnsam demografisk struktur med många yngre människor som kan arbeta och betala skatt i kommunen, detta till skillnad från många andra kommuner som inte har ett lika gynnsamt läge.

Cheferna menar att den nya generation som växer upp idag kommer att vara annorlunda och saker och ting kommer att förändras. Det är viktigt att deras föräldrar får arbeten även om det är arbeten som ligger långt under deras egentliga kvalifikationer. Eftersom de är förebilder för den generation som växer upp är det viktigt att de inte fastnar i arbetslöshet och bidragsberoende. Ungdomarna å andra sidan har andra möjligheter att ta sig in i det svenska samhället genom den svenska skolan och spontana möten med svenska ungdomar. De unga svenskar som växer upp i ett mångkulturellt samhälle kommer inte heller att ha lika mycket fördomar och rädsla inför det främmande som den äldre generationen. Mångfald kommer att bli den nya normaliteten. Frågan är vilken roll "svenskheten" kommer att ha i denna nya smältdegel och hur de barn som växer upp i mångkulturella miljöer kommer att ta del av denna.

Det finns också andra perspektiv på utvecklingen i Malmö än det optimistiska synsättet "det löser sig med den nya generationen". Ett betydligt mer pessimistiskt perspektiv skymtar fram i chefernas och politikernas utsagor. Om inte "mångfalden tas tillvara" i Malmö och om utvecklingen fortsätter i den inslagna riktningen kommer staden fortsätta att ha allvarliga, om inte värre, problem. Därför är "om inte"-perspektivet en viktig del av stadsdelschefernas retorik för mångfald och i ledningen av mångfaldsfrågor och det blir en slags konkurrerande bild till den framtiden som man så gärna vill se. I en av stadsdelschefernas ord:

Jag ser bara möjligheter, jag tycker att det är en fantastisk utveckling i Malmö. Sedan ska man inte idealisera och blunda, visst är det problem. Det är alldeles förfärligt med motsättningar och rasism. Och visst är det så att många, en hel del av dem som bor i denna stadsdel, står ganska långt från arbetsmarknaden. Så visst är det ett problem men det handlar om att inte

ge upp och att se möjligheten att komma vidare. Framförallt tänker jag på ungdomsgenerationen, 77 procent av alla barnen i den här stadsdelen har minst en förälder som kommer från ett annat land. Det är en stor andel och det är jätteviktigt att vi satsar på barnen och ger dem möjligheter. Jag blir så rädd när jag hör att invandrarungdomar löper fyra gånger så stor risk att bli arbetslösa som en svenskfödd ungdom. Det ger mig signaler om en förlorad generation.

Det finns förhoppningar om att en hel del av den tröghet och de fördomar som finns ska försvinna i takt med att de mer ”mångfaldsvana” ungdomarna kommer ut på arbetsmarknaden. Samtidigt är alla cheferna bekymrade över att de nya generationerna inte bara utvecklas i en positiv inriktning utan att det också finns problem med gängbildning, ungdomskriminalitet, ökande motsättningar mellan olika ungdomsgrupper och arbetslöshet. Att passivt vänta på att läget kommer att bli bättre i framtiden är alltså ingen övertygande lösning och en av cheferna konstaterar mycket riktigt att “det har ju rätt stor betydelse vad vi gör idag – för framtiden. Vi kan ju inte vänta på framtiden”.

Att lägga mångfalden tillrätta

De högre chefernas syn på “ödesfrågan” är alltså att det finns olika tänkbara scenarier för Malmös framtid. Det som kan hindra att staden går en dystopisk framtid till mötes är att möten sker mellan olika former av aktörer och medborgare i den kommunala verksamheten och i samhället. Så långt finns liknande idéer och retorik i olika delar av staden men dessa idéer operationaliseras på olika sätt. Stadsdelscheferna har olika synsätt på hur mångfaldsfrågan ska hanteras i praktiken. En stadsdelschef menar att det är viktigt att skapa mötesplatser för olika grupper i samhället, att kunna kommunicera med medborgarna i stadsdelen och att kunna möta deras behov. En annan stadsdelschef menar att det handlar om att lyssna på vad medborgarna har att säga men att för övrigt låta tiden ha sin gång – det hela kommer att lösas sig efterhand. Vi lever i en smältdegel som hela tiden rör på sig och tar in nya element och detta sker utan att vi kan påverka det i någon högre utsträckning. Det är en defensiv hållning där det inte finns mycket av den proaktiva inställning som kännetecknar mångfaldstänkande. Nyttan med mångfald är inget som behöver undersökas eller definieras eftersom det är något som sköter sig själv. Stadsdelschefen uttrycker det på följande sätt:

Livet skapar integration och livet sköter mångfald och livet hanterar mångfald. Emellanåt är det som om vi försöker skapa ordning i något som skapar ordning i sig själv.

Dessa chefer menar att det viktigaste är, eftersom mångfald i huvudsak handlar om att skapa möten mellan kommunen och invånarna och ge god service, att mångfalden finns i de verksamheter där man möter mycket människor dagligen. En annan stadsdelschef förklarar:

Vem är vi till för? Vi är till för människorna i Malmö och i stadsdelen och dem måste vi förstå, vi måste ha lärare i våra skolor, vi måste ha personal inom äldreomsorgen som kan förstå både språkligt och kulturellt.

Att skapa goda möten mellan kommunen och dess medborgare och ge service som fungerar bra för *olika* grupper i samhället är således det huvudsakliga målet för arbetet med mångfaldsfrågor. Mångfalden organiseras och hanteras genom välfärdssamhällets institutioner och därför måste institutionerna förstå mångfalden. I många av de verksamheter där cheferna menar att det är viktigt att ha mångfald, finns också en kvantitativ mångfald. En stor del av dem som är anställda inom de olika stadsdelarna arbetar inom vård och omsorg där det inte är något större problem att få en representation av utlandsfödda: många av dessa arbeten har både låg lön och låg status. Den vertikala segregering⁴ som finns inom organisationen är inget man diskuterar särskilt ingående (Broomé 2004).

En chef menar att det är viktigt att ta vara på eldsjälarna och deras initiativrikedom, det är viktigt att uppmuntra olika initiativ som tas utanför den kommunala verksamheten. Här handlar mångfaldsledning snarast om att uppmuntra och stödja initiativ som växer upp utanför, eller i periferin av, den kommunala organisationen, hos näringslivsaktörer, frivilliga organisationer och olika former av projekt (EU, statliga). Mångfalden hanteras genom att kommunala organisationen bjuder in andra organisationer och låter dem spela en större roll.

Till sist finns det en chef som menar att det går att underlätta integrationen just genom att kommunen driver en aktiv mångkulturell linje. Genom att anställa personer från olika minoritetsgrupper som förstår invånarna kan utvecklingen i stadsdelen gå i riktning mot hållbar utveckling, enligt chefen. På samma sätt syftar mångkulturellt inriktade pedagogiska idéer till att stärka elevernas kunskaper och förutsättningar att bli aktiva medborgare. En aktiv mångfaldsledning med mångkulturalistisk inriktning blir då en annorlunda väg att lösa stadsdelens och kommunens problem. De två sistnämnda cheferna trycker också hårdare på att det är viktigt att fundera över hur man kan förändra den vertikala segregeringen inom organisationen.

Min tolkning är alltså att stadsdels- och stabscheferna hanterar de dilemman som organisationen möter i samband med mångfaldsfrågan dels genom att förskjuta problemen tidsmässigt, dels genom att

i huvudsak sysselsätta sig med att uppfinna olika lösningar på hur man bäst organiserar den mångfald som finns i *samhället*.⁵ Cheferna lägger större energi på externa mångfaldsfrågor än att leda och arbeta med mångfaldsfrågor inom organisationen. Detta är också en uppdelning som till stor del kännetecknar handlingsprogrammen *Åtgärdsplan för att främja integrationen* (1999) och framförallt *Välfärd för alla* (2004). I de båda programmen finns ingen tydlig skiljelinje mellan vad som är organisationens ansvar respektive samhällets och i den mån det finns några beröringspunkter med mångfald som en intern fråga för organisationen handlar det i första hand om att öka den kvantitativa representationen av utlandsfödda. Som tidigare nämnts är inte dessa program i första hand åtgärdsprogram för det interna mångfaldsarbetet, särskilt inte *Välfärd för alla*, men de ses av chefer som viktiga styrdokument i detta sammanhang. I "integrationsplanen" som antogs 1999 cirklar resonemangen kring begrepp som demokrati och pluralism och man tar avstånd från påtvingad assimilation, medan tonen i *Välfärd för alla* från 2004 är något annorlunda. Det finns resonemang kring mångfald som nytta och att kommunen ska arbeta aktivt för att främja etnisk och kulturell mångfald inom den egna verksamheten även om det knappast rör sig om några tydliga riktlinjer för vad som bör göras.

Välfärd för alla handlar till stor del om att minska sociala klyftor och att öka den generella välfärden; programmet kan ses som ett tillägg till den generella välfärdspolitik. I inledningen kan vi läsa följande:

Idag klarar kommunen inte fullt ut att svara upp mot den ena delen i det dubbla antagandet, nämligen att sörja för att alla Malmöbor har en välfärd som ger en god levnadsstandard. Det finns grupper av människor som är socialt utsatta och som är starkt beroende av samhällets stöd för att klara sin vardag. Många är koncentrerade till särskilda områden i Malmö. Problemen har därför en stark geografisk koppling. Men det finns också en stark etnisk dimension genom att olika grupper med utländsk bakgrund är särskilt drabbade (*Välfärd för alla* 2004:1).

Inte alla men många åtgärder i *Välfärd för alla* riktar sig mer eller mindre explicit till invandrare som grupp, särskilt de som ligger under rubrikerna arbete och utbildning.⁶ Programmet anger även som mål att kommunen ska minska socialbidragstagandet och arbetslösheten, svartjobbandet och svartklubbarna och inflyttningen av nya flyktingar: en tydlig önskan om ökad social kontroll. Skolbarnens föräldrar ska stärkas för att bli mer aktiva och få ett större inflytande i skolan. Inte minst ska man försöka öka tryggheten genom krafttag mot brottsligheten och detta ska bland annat genom ökad övervakning med kameror i centrala Malmö. I *Välfärd för alla* slås det fast att Malmö

stads organisation ska bidra till arbetslinjen och integrationen och att de anställda ska spegla befolkningens sammansättning. I programmet anges även att staden ska åstadkomma en bättre arbetsorganisation och arbetsmiljö samt att man ska satsa på ett mer aktivt jämställdhetsarbete, däremot nämns inte mångfald i detta sammanhang. Däremot återkommer tanken om möten som vi kan känna igen från chefernas retorik. Det anges att det är viktigt att skapa mötesplatser mellan där “framförallt svenskar och invandrare kan träffas och umgås” (*Välfärd för alla* 2004: 13).

IDÉERNA OCH ORGANISATIONEN – VARFÖR FÖRSVANN MÅNGFALDSFRÅGAN?

Mångfald, välfärd och kontroll – några perspektiv

Men varför väljer organisationen att tolka mångfaldsfrågan som en fråga om välfärd och service istället för en intern fråga? Det är viktigt att komma ihåg att den kommunala organisationen är en politisk organisation vilket bland annat innebär att beslutsstrukturerna är komplicerade. Högre chefer inom förvaltningen har stor makt men de måste tolka politiska direktiv som inte sällan är normativa och otydliga. Det är sedan upp till tjänstemännen att hitta praktiska lösningar som kan accepteras av organisationen, det omgivande samhället och ryms inom ramen för budgeten. Ett annat problem är att nya idéer och lösningar måste vara någorlunda kompatibla med de politiska idéer som styr organisationen.

Den första förklaringen till varför mångfaldsfrågan försvinner kan vi finna i chefernas bild av läget. Vi har deras strategier och tankar om att de problem som framförallt finns i samhället men även i organisationen är svåra att lösa. En andra förklaring är att organisationen agerar på ett visst sätt därför att det ligger i linje med hur organisationen har agerat tidigare och inte minst med välfärdsstatens utformning och karaktär i Sverige. Det tredje alternativet är att själva mångfaldsidén är nära förknippad med en önskan att styra samhällsutvecklingen genom ökad kontroll av arbetslivet. Den andra och tredje tolkningen är till viss del är sammanflätade. Då kommer vi tillbaka till den grundläggande problematik som har diskuterats tidigare; att kommunen har olika roller att spela och att detta påverkar hur man närmar sig mångfaldsfrågan.

Utan att gräva ner sig i en alltför omfattande diskussion om den svenska välfärdsstatens karaktär kan det sägas att gränsen mellan det privata och det offentliga är mindre tydlig än i många andra länder. Detta beror på att en majoritet av befolkningen tar del av de förmåner

och tjänster som tillhandahålls av staten snarare än att välfärdsförmånerna är behovsprövade och endast är till för de mest behövande. Betydelsen av privata organisationer när det gäller organiserandet av välfärdsförmåner är också relativt liten (Rothstein 1994). Den enskilde betalar till ett socialförsäkringssystem som organiseras av staten och där ersättning för inkomstbortfall som orsakas av sjukdom, arbetslöshet eller omsorg om barn m.m. grundas på individens arbetsmarknadsstatus (Esping-Andersen 1990). Organiserandet av välfärden i Sverige har också kännetecknats av att man tar ett ansvar för aktiviteter som tidigare legat inom ramen för familjen och det privata som till exempel omsorgen om barn och äldre släktingar (Lewis 1992).

Betydelsen av detta sätt att organisera reproduktion och välfärdsförmåner och de idéer som ligger bakom dem har diskuterats åtskilligt. Ett av de mest uppmärksammade inläggen i debatten är Yvonne Hirdmans (1989) tes att den svenska välfärdspolitiken grundidéer bygger på paternalism och social ingenjörskonst. Välfärdspolitiken handlade under 1930- och 40-talen inte bara om olika former av stöd till den enskilde eller familjen i form av stöd vid arbetslöshet eller familjebildning. Välståndet skulle öka genom att kvinnor fick hjälp av experter med att skapa hem där rationalitet och vetenskapliga metoder anpassade arbetet till det moderna samhället. Hirdman använder begreppen inordning, utbredning, omvandling och kränkning för att beskriva välfärdsstatens ökade makt och inflytande i den privata sfären. Staten skulle genom sina experter och sitt bättre vetande hjälpa medborgarna att "lägga livet till rätta". Inordningen handlade om att man tog för givet att det fanns tydliga rätt och fel som kunde avgöras med vetenskapens hjälp. Utbredningen handlade om välfärdsstatens utbredning till nya områden. Omvandlingen handlade om att förändra människors sätt att tänka och agera så att de skulle bli mer rationella och effektiva. Att kränkningen var ett inslag i den sociala ingenjörskonsten berodde inte minst på att de personer som skulle omvandlas och förbättras oftast inte hade så mycket att säga till om i processen. Kvinnor, fattiga och etniska minoriteter var oftast inte representerade bland dem som i huvudsak definierade omvandlingen.

Bo Rothstein (1994) anser dock att betydelsen av den sociala ingenjörskonstens idéer har överdrivits när det gäller utvecklingen av den svenska välfärdsstaten. Visst fanns också de paternalistiska idéerna, inte minst företrädna av Gunnar och Alva Myrdal, men när det gällde den politik som faktiskt kom att genomföras var det till stora delar Gustav Möllers linje som segrade. Det handlade snarare om generella välfärdsarrangemang med syfte att just undvika byråkratisering, utpekande och intrång i den privata sfären.

Thomas Gür (1995) menar dock att social ingenjörskonst har präglat invandrapolitiken och de förhållningssätt som staten och de offentliga organisationerna har haft gentemot invandrare i Sverige. Att diskussionen om assimilation och kulturell pluralism har stått i centrum i den invandrapolitiska debatten beror inte minst på att den svenska socialpolitiken har dominerats av enhetslösningar. Gür (1995:193) menar att invandrapolitiken har varit fast i ett mångkulturalistiskt dilemma och att den har rört sig "mellan tre blindskär". De olika idéer och förutsättningar som invandrapolitiken vilade på krockade ständigt med varandra.⁷ Det har funnits en kulturell relativistisk och civilisationskritisk föreställning där kulturmöten inte ses som problematiska. Problem uppstår därför att majoritetsbefolkningen har fördomar mot minoriteter och dessa kan bekämpas med information och upplysning. Samtidigt är det tydligt att den kulturella valfriheten är begränsat inom ramen för det som statsmakten definierar som "den intressegemenskap som omfattar hela det svenska samhället". Denna intressegemenskap kan vidare delas in i två delar. För det första handlar det om att de som bor och vistas i Sverige måste följa lagar och grundläggande normer. Men framförallt handlar den om socialstatens utformning. Gür menar att det omdiskuterade valfrihetsmålet⁸ i den svenska invandrapolitiken i själva verket utgått från att valfrihet är ett nödvändigt ont och en eftergift till grupper som anses vara så annorlunda att de inte kan hanteras inom ramarna för det enhetliga systemet. På så vis menar Gür att hemspråksundervisningen som infördes under 1970-talet var ett svar på att vissa invandrargrupper såsom judar och ester önskade starta egna skolor. Hemspråksundervisningen var ett sätt för staten att behålla kontrollen och göra frågan om valfrihet till en fråga om assimilation eller pluralism och inte en mer allmän fråga om olika gruppers önskemål om att kunna utveckla olika livsstilar, organisationer och institutioner. Gürs resonemang om välfärdsstaten, mångkulturalismfrågan och den sociala ingenjörskonsten kan även anknytas till Hirdmans resonemang om inordning, utbredning, omvandling och kränkning. Invandrapolitiken innebar en utbredning av välfärdsstaten, bland annat genom administrationen av bidrag till invandrarorganisationerna och hemspråksundervisningen. Det handlade också om inordning genom att invandrarna gavs valfrihet men att denna valfrihet skulle vara av ett slag som kontrollerades och godkändes av staten. De krav på omvandling som ställdes uppifrån var att invandrarna skulle assimileras genom att inordna sig i välfärdsstatens enhetslösningar. Genom att samla information om invandrares levnadsvillkor ansåg man sig besitta kunskaper om vad som var det bästa för den enskilde vilket i sin tur har lett till kränkningar eller åtminstone risk för sådana.

De idéer som välfärdspolitiken vilar på är kluvna mellan å ena sidan det generella och individualistiska och å andra sidan särlösningar och paternalism. De generella lösningarna har varit förbehållna dem som utgör samhällets norm. Särlösningarna och paternalismen har i första hand varit reserverade för dem som på ett eller annat sätt anses stå utanför systemet även om dessa grupper delvis har skiftat över tiden. I välfärdsstatens barndom var det de fattiga och kvinnorna som skulle "reformerats", idag är det i första hand personer med annan etnisk bakgrund.

Också den amerikanske sociologen Frederick R. Lynch (2002) menar att mångfaldstanken har sina rötter i den sociala ingenjörskonsten och grundas på idén om att relationerna i samhället kan organiseras på ett bättre sätt. Liksom de sociala ingenjörerna som var verksamma under det tidiga 1900-talet tror dagens amerikanska mångfaldsentusiaster att samhället kan förändras genom att man försöker ändra organisationslivet och reglera livet på arbetsplatserna. Trots att mångfaldsförespråkarna i USA vill ge sken av att mångfald handlar om att organisera *alla sorters* olikheter på ett sätt som leder till ökad innovation och produktivitet i organisationerna så har det alltid handlat om att i första hand överbrygga klyftan mellan svarta och vita. De sociala ingenjörernas verksamhet i USA uppstod ur ett upplevt behov av att dämpa den sociala utslagning som uppstod ur stora invandringsvågor och urbanisering. På samma sätt handlar mångfald i dagens Amerika om att dämpa motsättningarna i samhället genom att försöka kontrollera relationerna inom arbetslivet. Även om gårdagens sociala ingenjörer förespråkade assimilation och dagens mångfaldsingenjörer gillar mångkulturalism handlar det i första hand om kontroll. På samma sätt menar Philomena Essed (1996) att mångkulturalismen i första hand är ett sätt att granska och öka kontrollen över minoritetsskulturerna även om det också handlar om att ge kulturella skillnader utrymme och erkännande.

En tolkning som kan göras av Malmö stads arbete med mångfaldsfrågor är följande: i olika delar av Malmö stad används delvis skilda strategier för att försöka att organisera och hantera den etniska mångfald som finns i samhället. Det kan ske genom att man satsar på samarbete med olika organisationer och eldsjälur, genom att föra en mångkulturell linje och aktivt rekrytera personer från olika befolkningskategorier eller att man arbetar aktivt för att producera service som är anpassad till efter lokalbefolkningens behov. Oavsett om dessa strategier för "att lägga mångfalden tillrätta" bygger på assimilation eller en idé om kulturell pluralism kan syftet ses som detsamma, att öka den sociala kontrollen. I integrationspolitiken (Regeringens proposition

1997/98:16) fastslås att offentliga organisationer ska vara förebilder i arbetet för mångfald och mot diskriminering. Det kan förefalla som att offentliga organisationer såsom Malmö stad har ett större intresse av att just vara denna förebild eftersom man får hantera följderna av misslyckad integration och segregation. Kommunens problem är att man sitter i kläm mellan olika uppdrag, dvs. att man dels ska tillhandahålla service och välfärdsförmåner till kommunens befolkning till så låga kostnader som möjligt ("Budgeten går före allt!"), dels ska arbeta för långsiktiga förändringar som kan gynna organisationen och samhället på sikt. Kommunens kärnverksamhet är att tillhandahålla olika välfärdsförmåner såsom social omsorg, skola och äldreomsorg och präglas givetvis av denna identitet. Därför är det kanske inte heller så märkligt att organisationen definierar mångfaldsfrågan som en fördelningspolitisk välfärdsfråga, där mångfald handlar om att fördela resurser till invandrargruppen, och inte som en arbetsgivarfråga. Mångfald handlar då, liksom den tidigare invandrapolitiken, om att hantera det som inte ryms inom välfärdsstatens enhetslösningar.

Cheferna och pragmatismen

Det är givetvis lätt att se mångfald som en av många organisationsfrågor som blir hängande i luften; det är inte lätt att hantera olika förändringsprocesser. Invanda mönster, intressen och åsikter bryts mot varandra vilket skapar konflikter men inte minst handlar förändring om nya sätt att disponera organisationens resurser. I mötet mellan nya idéer och organisationen uppstår oftast lösningar och mönster som karaktäriseras av pragmatism och kompromisser. Bristande mångfald eller diskriminerande strukturer i organisationer existerar inte bara för att det finns tankestrukturer som gör att vi oavsett sammanhang sorterar människor på olika sätt, till exempel efter ålder, kön och etnicitet (Gür 1998). Det finns olika incitament att agera i olika riktningar; en operativ chef kan till exempel bestämma sig för att det är strategiskt riktigt att bredda rekryteringsunderlaget medan en annan agerar i en mer traditionell riktning. Ständiga förhandlingar och pragmatism präglar chefers och organisationers ställningstagande och agerande. För att förstå mångfaldsfrågan eventuella framgångar och bakslag måste man också ha en bild av hur denna pragmatiska verklighet ser ut.

Malmö stads organisation har beslutat att mångfaldsfrågan är en ödesfråga och att organisationen måste förändras i en riktning mot större öppenhet mot personer med andra etniska bakgrunder och andra sorters kompetens än vad som är gällande idag. Ansvar för att driva denna förändringsprocess och sprida idéerna ligger i mångt

och mycket på organisationens chefer som har uppgiften att omvandla ledningens (politikernas) visioner till något som kan operationaliseras. De resultat som uppnåtts hittills lämnar dock mycket att önska eftersom de mer kvalitativa förändringar som efterlysts av politikerna och de högsta tjänstemännen i mångt och mycket inte tycks präglas av idéer, strategier eller den organisationskultur som finns längst ner i organisationen. De chefer som står i fokus för den här studien kännetecknas snarast av en passiv inställning till frågan och de hänvisar till en rad interna (fördomar och svårigheten att påverka lägre nivåer i organisationen) och externa faktorer (brist på "rätt sorts" arbetskraft) som gör det är svårt för organisationen att agera. Problemet är att man i alla fall delvis har hamnat i kläm mellan sina olika uppgifter: att man ska tillhandahålla välfärd till lägsta möjliga kostnad samtidigt som man ska vara en förebild och arbeta långsiktigt för en service med ökad kvalitet. Men eftersom organisationen i första hand definierar sig själv som tillhandahållare av välfärd och service och i andra hand som arbetsgivare, och att man i praktiken har svårt att se nyttan med mångfald i organisationen, hamnar man i det paradoxala förhållandet att man försöker övertyga andra organisationer i Malmö om att ha ett mer öppet synsätt samtidigt som man själv är handlingsförlamad.

Resultatet blir att cheferna hittar en rad olika lösningar på mångfaldsfrågan men det handlar då i första hand om att ta hand om den mångfald som finns utanför organisationen. Detta gör också att organisationen kan köra vidare i gamla hjulspår, några väsentliga förändringar behöver inte ske. Organisationens personal kan fortsätta att göra vad de har gjort tidigare, med några smärre modifikationer. Ingen behöver känna sig överkörd eller trängd och de olika domänerna kan behålla sina idéer och synsätt. Cheferna och deras underlydande hanterar helt enkelt frågan så att de inte gör mer än det som krävs av dem. För att använda den gamla klyschan: de satsar på säkra kort och de förlorar inget.

Frågan som följer blir då: är det chefernas fel att ingenting händer? Chefernas inställning kännetecknas av pragmatism snarare än visioner och av förvaltning snarare än aktivt ledarskap. Men frågan är om inte problemet har djupare rötter än chefers ovilja att göra omprioriteringar och ta striden med dem som inte vill ha förändringar. Politikerna är ense om att mångfaldsfrågan är en "ödesfråga" och om att *något* måste göras men vad detta något innebär är till stor del en öppen fråga, något som man lämnar åt cheferna att klura ut. "Integrationsplanen" från 1999 var till stora delar en kompromisslösning med få tydliga riktlinjer för organisationens interna mångfaldsarbete, förutom det tydliga målet att det ska ske en kvantitativ ökning av antalet medar-

betare som är utlandsfödda. *Välfärd för alla* från 2004 är ett program som syftar till att öka välfärden i kommunen och där finns inte heller några tydliga riktlinjer för själva organisationen. På så vis kan man också säga att cheferna gör det som de är ålagda att göra.

Mångfald och välfärd – nytta eller kontroll?

Så långt har vi visat vad som händer när normativa idéer möter verkligheten i organisationen. Men organisationens problem med att hantera mångfaldsidén hänger också samman med att det finns en klivenhet beträffande begreppen mångfald och välfärd på det idémässiga planet. Båda begrepp kan antingen tolkas i termer av social kontroll och såråtgärder för grupper eller mot generell välfärd och individualism.

Båda tolkningarna finns hos de olika cheferna även om den andra tolkningen i högre utsträckning finns hos politiker och stabschefer. Det som gör det hela problematiskt är inte minst att denna klivna syn går som en röd tråd genom olika nivåer i den kommunala organisationen, i de olika handlingsplanerna och hos olika individer.

Den återkommande formuleringen “den etniska mångfalden ska ses som en resurs” samsas med diverse formuleringar som snarare anger att den etniska mångfalden måste få ett annat innehåll (mindre segregat, rätt utbildning, osv.). Här återfinns vi likheten med diskussionen kring invandrapolitiken och valfrihetsmålet: man uppmanar mångkulturalism men samtidigt ska denna mångkulturalism vara sådan att den kan hanteras inom välfärdsstatens ramar. Genom *Välfärd för alla*, *Storstadssatsningen* och arbets- och utvecklingscentra kan vi också se hur välfärdsstaten breder ut sig och inkorporerar nya områden genom att inkludera en rad såråtgärder i verksamheten som i första hand eller explicit riktar sig till invandrare. Paralleller kan dras till 1930- och 40-talets sociala ingenjörer som ville förändra kvinnorna och göra den privata sfären mer rationell och modern. Här handlar det snarare om att få ordning på det mångkulturella.

I den form som Malmö stad tolkar mångfaldsidén handlar det i första hand om att skapa kontroll över den sociala och etniska heterogenitet som finns i kommunen. Bilden av en kommun som har tappat kontrollen över samhällets utveckling är påtaglig både i intervjuer och i olika dokument. Olika hotbilder målas upp där ökande segregation, arbetslöshet och utanförskap bland den invandrade befolkningen leder till ett tillstånd av kaos, kriminalitet, motsättningar mellan olika befolkningsgrupper och social misär. Genom nya projekt såsom storskaliga praktikantprojekt eller utbildningsinsatser vill de styrande minska den sociala utslagningen. Här finner vi också ett mångfaldsbegrepp som ligger närmare positiv särbehandling än det ideologiska mångfaldstän-

kande som Peter Wood talar om. Det handlar om att minska sociala och ekonomiska klyftor genom att underrepresenterade grupper kommer ut på arbetsmarknaden och detta försöker kommunen att göra genom att utvidga den gamla beprövade fördelningspolitiken till nya grupper. Det ska dock tilläggas att det inte handlar om positiv särbehandling i meningen kvotering eftersom varken politiker eller tjänstemän tycker att det är en bra lösning. Det handlar om att skapa en balans mellan olika etniska grupper i samhället där man får tillträde till organisationen förutsatt att man skaffar sig den rätta utbildningsbakgrunden och anammar de värderingar som råder där. När mångfalden i första hand handlar om att skapa social sammanhållning i samhället blir den egentligen bara intressant som ökad kvantitativ representation. Denna kvantitativa representation kan vi också finna i många av Malmö stads verksamheter såsom äldreomsorgen, men i lägre utsträckning bland tjänstemännen eller cheferna. Om mångfalden i första hand är en kvantitativ fråga (om antalet anställda från den eller den gruppen) har den inte något direkt mervärde för organisationen annat än att kommunen eventuellt har en arbetslös eller socialbidragstagare mindre. Utvecklingsfrågor, såsom vad det egentligen är de olika individerna kan bidra med eller hur de utvecklas inom organisationen, hamnar då i skymundan vilket också leder till att mångfald inte blir till någon nytta för organisationen.

Malmö stads tankar kring att vara eller bli en förebild när det gäller mångfaldsfrågor krockar med kontrolldimensionen som inte är riktigt kompatibel med nytto tänkandet. Organisationen har problem med att hantera dubbelheten i att se vissa grupper av människor både som ett hot och som en resurs. Det är svårt att se och utnyttja mångfald som en positiv kraft i organisationen när man håller fast vid tanken att mångfald handlar om grupper och att de olika grupperna ska kontrolleras inom ramen för välfärdssamhällets institutioner istället för att själva vara delaktiga aktörer.

Malmö stads vision om att ge bättre service genom mångfaldstänkande bygger på att organisationen klarar av att hantera och utnyttja olikheter på ett positivt sätt inom organisationen och att den förmår att skilja mellan det interna och det externa uppdraget. Mångfald handlar då inte främst om kvantitativ representation eller att rent kvantitativt öka mångfalden utan om att använda sig av och utveckla den mångfald som faktiskt finns i organisationen och det kräver en mer proaktiv hållning från chefernas sida. Det är en förutsättning för att mångfald ska kunna bli något som kännetecknar organisationen på alla nivåer och inte bara i de sektorer där statusen och lönen är låg och där det inte finns så stora möjligheter att påverka organisationens utveckling.

NOTER

- ¹ Politikern ifråga är socialdemokraten Kent Andersson och uttalandet gjordes i ett anförande på konferansen “Managing Cities – Managing Organizations” som ägde rum i Malmö 16-18 februari, 2005.
- ² Jag menar att cheferna i första hand tänker och resonerar kring etniska grupper trots att styrdokumentet på ett ytligt plan talar om människor och individer.
- ³ Man kan, som Broomé m.fl. (2001), invända att religion snarare borde betraktas som en primär skillnad än en sekundär.
- ⁴ Med vertikal segregering menas i detta sammanhang att de etniska minoriteterna i huvudsak finns på lägre positioner inom organisationen och att majoritetsbefolkningen har de högre posterna.
- ⁵ Diskussionen här rör Malmö stad men det kan också tilläggas att det finns andra offentliga organisationer som har liknande tendenser att just fokusera på externa mångfaldsfrågor. Se till exempel Integrationsverket (2004) och Gruppen för mångfaldsstudier, IMER (2004).
- ⁶ Till exempel utvecklad introduktion för nyanlända, insatser för akademiskt utbildade invandrare, studieverkstäder med modersmål, förbättrad svenskundervisning, osv.
- ⁷ Sedan 1997 finns en ny invandrapolitik som bygger på “mångfald” och att invandrargruppen är heterogen och därför ska säråtgärder för invandrargruppen som helhet undvikas (Invandrapolitiska kommittéen 1996).
- ⁸ 1975 års invandrapolitik vilade på de tre honnorsorden – jämlikhet, valfrihet och samverkan, som varit föremål för åtskilliga diskussioner. Jämlikhet och samverkan innebar att invandrarna ska ha samma levnadsstandard som svenskarna och att det ska finnas ett ömsesidigt samarbete och tolerans mellan invandrarna och svenskarna. Valfrihetsmålet innebar att individer från olika minoriteter själv ska kunna avgöra i vilken grad de vill behålla sin kulturella och språkliga identitet. Det har varit kritiserat från olika håll, dels från dem som menar att valfriheten i praktiken har varit för stor, dels från dem som anser att den i praktiken inte har funnits (Gür 1995).

LITTERATUR

- Adretech, David B. & Roy Thurik (2000) "Diversity, Innovation and Entrepreneurship", paper presented at the conference Workplace Diversity: A Research Perspective on Policy and Practise (Brussels, June 2000), organised by the School of Public and Environmental Affairs, Indiana University.
- Alvesson, Mats & Yvonne Due Billing (1999) *Kön och organisation*. Lund: Studentlitteratur.
- Broomé, Per (2004) "Mångfald – retorik och organisationslogik i Malmö kommun", *Current Themes in IMER Research* 1: 21–38. Malmö: Malmö University.
- Broomé, Per, Benny Carlson, & Rolf Ohlsson (2001) *Bäddat för mångfald*. Stockholm: SNS Förlag.
- Broomé, Per, Inge Dahlstedt & Tobias Schölin (2007) "Quantitative indicators of diversity – declaration of contents or packaging?", *Current Themes in IMER Research* 6. Malmö: Malmö University.
- Broomé, Per, Ljungberg, Caroline, Rönnqvist, Sofia & Schölin, Tobias (2005) *Chefsrekrytering i Malmö stad – En fallstudie om kompetens, mångfald och homogenisering*. Norrköping: Integrationsverkets skriftsserie.
- Castells, Manuel (2000) *Nätverkssamhällets framväxt*. Göteborg: Daidalos.
- Cox, Taylor Jr. (1993) *Cultural Diversity and Organizations. Theory, Research and Practice*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Daun, Åke (1992) "Modern and Modest. Mentality and Self-Stereotypes among Swedes", i Annick Sjögren & Lena Janson (red), *Culture and Management in the Field of Ethnology and Business Administration*, 101–111. Tumba: Swedish Immigration Institute and Museum; Stockholm: Institute of International Business, Stockholm School of Economics.

- Essed, Philomena (1996) *Diversity. Gender, Colour and Culture*. Amherst: University of Massachusetts Press.
- Esping-Andersen, Gösta (1990) *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Gür, Thomas (1995) *Staten och nykomlingarna. En studie av den svenska invandrapolitikens idéer*. Stockholm: City University Press.
- Gür, Thomas (1998) *Positiv särbehandling är också diskriminering*. Stockholm: Timbro.l
- Gruppen för mångfaldsstudier, IMER (2004) *Mångfald som personlidé i tio svenska kommuner – policy, plan och praktik* (www.equalnews.com/pdf/kum10.pdf; hämtad 25 oktober, 2005).
- Hannan, Michael T. & John Freeman (1977) “The Population Ecology of Organisations”, *The American Journal of Sociology* 82(5): 929 – 964.
- Hirdman, Yvonne (1989) *Att lägga livet tillrätta: studier i svensk folkhemspolitik*. Stockholm: Carlsson.
- Integrationsverket (2004) *Staten som förebild? Om planer, insatser och utfall i 17 myndigheters arbete med etnisk mångfald*. Integrationsverkets rapportserie 2004: 04. Norrköping: Integrationsverket.
- Invandrapolitiska kommittén (1996) *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik: slutbetänkande från invandrapolitiska kommittén*. Stockholm: Fritze.
- Kalonaityté, Viktorija (2004) “En lektion i samhällsintegration – en studie av mångfald och identifiering på en komvuxskola”, *Current Themes in IMER Research* 1: 113–139. Malmö: Malmö University.
- Kandola, Rajvinder & Johanna Fullerton (1998) *Diversity In Action: Managing the Mosaic*. London: Institute of Personnel and Development.

- Kronvall, Kai, Erik Olsson & Torgny Sköldborg (1991) *Förändring och lärande. En utmaning för offentlig sektor*. Lund: Studentlitteratur.
- Lewis, Jane (1992) "Gender and the Development of Welfare Regimes", *Journal of European Social Policy* 2: 159–173.
- Lipsky, Michael (1980) *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Loden, Marilyn & Judy Rosener (1991) *Workforce America! Managing Employee Diversity as a Vital Resource*. New York: McGraw-Hill.
- Lynch, Fredrick R. (2002) *The Diversity Machine. The Drive to Change the "White Male Workforce"*. London: Transaction Publishers.
- Nonaka, Ikujiro (1988) "Toward Middle-Up-Down Management: Accelerating Information Creation", *Sloan Management Review* 9: 9–18. Boulder: Massachusetts Institute of Technology.
- Ohlsson, Rolf (1994) "I kranens tidevarv", i Oscar Bjurling (red), *Malmö stads historia. Sjunde delen (1939–1990)*. Malmö: Malmö stad; Arlöv: Berlings.
- Organisation Malmö stad* (2005) Malmö: Malmö stad. (www.malmo.se; hämtad 23 mars, 2005)
- Premfors, Rune (1989) *Policyanalys. Kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Regeringens proposition 1997/98:16 *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik*.
- Reepalu, Ilmar (2005) "Malmö satsar på tillväxt", *Sydsvenskan*, 20 juni.
- Rogers, Everett M. (2003) *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press.

- Rothstein, Bo (1994) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rönnqvist, Sofia (2004) "Från gemensam idé till pragmatisk handling – mångfaldstankar och strategier på fyra arbets- och utvecklingscentra", *Current Themes in IMER Research* 1: 39–65. Malmö: Malmö University.
- Schölin, Tobias (2004) "Men vaddå, vi är ju i Sverige: Äldrevård och etnisk mångfald som teater, exempel från ett vårdboende i Malmö", *Current Themes in IMER Research* 1: 67–112. Malmö: Malmö University.
- Schön, Lennart (1996) *Malmö, från kris till tillväxt. Ett långsiktigt perspektiv på strukturomvandlingar och en konstruktion av BRP 1970–1994*. Rapport inom ramen för projektet Malmö 2000. Malmö: Malmö stad.
- Schön, Lennart (2000) *En svensk ekonomisk historia. Tillväxt och omvandling under två sekel*. Stockholm: SNS Förlag.
- Välfärd för alla – det dubbla åtagandet* (2004) Malmö: Malmö stad.
- Wise, Lois (2000) *Diversity Research: Eight Things We Know About the Consequences of Heterogeneity in the Workplace*. Norrköping: Arbetslivsinstitutet.
- Whittington, Richard (2002) *Vad är strategi – och spelar den någon roll?* Malmö: Liber Ekonomi.
- Wood, Peter (2003) *Diversity – The Invention of a Concept*. San Francisco: Encounter Books.
- Wrench, John (2002) *Diversity Management, Discrimination and Ethnic Minorities in Europe. Clarification, Critiques and Research Agendas*. Norrköping: CEUS.
- Åsard, Erik (2000) "Positiv särbehandling i Sverige och USA" i Erik Åsard & Harald Runblom (red), *Positiv särbehandling i Sverige och USA*. Stockholm: Carlssons.
- Åtgärdsplan för att främja integration i Malmö stad* (1999) Malmö: Malmö stad.

THE ROLE OF MANAGERS IN SPREADING THE DIVERSITY IDEA IN THE CITY OF MALMÖ

Summary

This study can be regarded as a continuation of the study relating to how diversity was interpreted in different parts of the City of Malmö. That particular study showed that the diversity goals formulated by the City of Malmö were interpreted in very different ways in different parts of the city; a fact that made a study of the role and importance of leadership when it comes to spreading ideas about diversity much more attractive.

This study's empirical framework consists of interviews with senior managers and with politicians, as well as the scrutiny of political documents and action plans. The empirical investigation showed that politicians and managers who are close to the political level thought that the organisation should be able to handle differences of an internal as well as an external nature. They interpreted diversity as something qualitative and thought that the organisation would have to change if it was to encompass different kinds of people. The other managers interviewed had a slightly different concept of the meaning of diversity. In their view the quantitative representation of different ethnic groups was needed in order to understand and interpret the needs of the different social and ethnic groups. Social problems could, for example, be handled in a more efficient manner if the staff of the organisation had a wider local knowledge. The managers also encountered different dilemmas in relation to the implementation of the diversity idea; dilemmas relating to the interpretation of different competences and the fact that some competences are not evenly distributed in different segments of the population. Such dilemmas are also related to issues of heterogeneity and homogeneity. There was also a dilemma when it came to power and different ideas and interests in the organisation. It was apparent that the managers do not really solve these problems and that their actions are rather passive when it comes to diversity issues. Their way of dealing with the problems is either to say that the problems will solve themselves over time or to redefine them. Instead of viewing the diversity issue as an organisational matter, the managers deal with it as different forms of societal problems that have to be

controlled. Qualitative issues relating to diversity and organisational change are left out. Why this happens can be explained in two ways. The first explanation is that the managers act in a pragmatic way. Organisational problems and vague action plans leave the floor open for different solutions and pragmatic ways of dealing with problems. Another interpretation is that the organisation's different ideas and views about diversity and welfare policy interact and conflict, which naturally leads to confusion. In other words, the organisation has problems in deciding whether diversity is an issue connected to social control or to innovation.

KEYWORDS: ethnic diversity, the spread of ideas, management, City of Malmö