

HISTORISK TIDSKRIFT  
(Sweden)

130:1 • 2010

# Mångfald som idé och praktisk politik

Sofia Rönnqvist, *Från diversity management till mångfaldsplaner?: om mångfaldsidéns spridning i Sverige och Malmö stad*, Lund studies in economic history 48 (Lund: Lunds universitet 2008). 195 s. (Summary in English: The dissemination of the diversity concept.)

Sofia Rönnqvists doktorsavhandling behandlar uppkomsten av ett begrepp och hur detta begrepp omvandlas till praktisk politik. Nya begrepp och idéer uppkommer ständigt. De sprids och påverkar individer och olika verksamheter. Det är en intressant forskningsuppgift att följa spridningen av nya begrepp och idéer och studera deras effekter. Ett sådant relativt nytt begrepp är *diversity*, ett begrepp som uppstod i USA och spreds till Europa. I Sverige kom det att benämnas "mångfald" och ledde så småningom till mångfaldsplaner i olika verksamheter. Sofia Rönnqvist behandlar i sin studie uppkomsten av begreppet *diversity* i USA under 1980-talet, hur det spreds till Europa och Sverige under 1990-talet, hur det kom att tolkas i Sverige, samt slutligen hur det implementerades i Malmö stads kommunala förvaltning. En hypotes som hon vill pröva är om aktörer på olika nivåer och i olika organisationer tolkar begreppet på samma sätt.

Mångfald kan avse många olika dimensioner. I Sverige är det numera främst en fråga om invandrarnas ställning på arbetsmarknaden – att arbetsplatser ska ha både infödda svenskar och invandrare från olika länder anställda på olika nivåer. En bakgrund till intresset för denna typ av mångfald i Sverige är förändringen av invandringens sammansättning från huvudsakligen arbetskraftsinvandring till flykting- och anhöriginvandring och omformuleringen av politiken gentemot invandrarna från assimilering till integration. Pluralism och mångfald har blivit ledstjärnor för integrationspolitiken.

Etablerandet och spridningen av begreppet *diversity* (mångfald) kan ses som ett exempel på uppkomsten och spridningen av innovationer. Det sistnämnda begreppet etablerades ursprungligen av den österrikiske nationalekonomen Joseph Schumpeter i *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, en bok vars tyska original utkom 1911 (den engelska upplagan av boken, *The theory of economic development*, som är en översättning av den tredje tyska upplagan, utkom 1934). En innovation är i hans teori utnyttjandet av en ny kombination av resurser eller ett utnyttjande av resurser eller möjligheter som tidigare inte varit kända eller gjorts. En uppfinning är inte en innovation, däremot kan utnyttjandet av en uppfinning vara en innovation. Begreppet innovation har kommit att användas på många områden, inklusive uppkomsten, spridningen och tillämpningen av nya idéer.

Frågor som Rönqvist vill besvara i avhandlingen är: När kom mångfaldsidén till Sverige? Var började den? Hur spreds den? Vem hämtade idéerna från USA? Vilka motiv hade dessa individer? Hur tillämpades mångfaldspolitiken i praktiken? Den metod som används för att besvara frågorna är intervjuer och studiet av olika dokument. Alternativa eller snarare kompletterande källor skulle kunna ha varit massmedia (dagstidningar), partiprogram, protokoll från möten i partiorganisationer och partikongresser och populärvetenskaplig press. Intervjuer är en intressant och relevant undersökningsmetod, men den är inte helt utan problem. Hur mycket kommer en intervjuperson ihåg? Hur mycket säger intervjupersonen av det han eller hon kommer ihåg? En intervjuperson kan dessutom ha en egen aktuell politisk agenda som påverkar svaren på frågorna. Han eller hon kan vilja framhäva sig själv eller önska framstå som politiskt korrekt. Dessa frågor diskuteras förtjänstfullt i avhandlingen, men diskussionen kunde ha fördjupats något.

I USA tog mångfaldstanken och *diversity*-rörelsen sin början i försöken att bekämpa diskrimineringen av svarta. Den tidigare tanken om en "smältdegel" (*melting pot*) där olika grupper assimilerades, övergavs för tanken om integration och pluralism. Ett sätt att försöka åstadkomma pluralism och integration av olika etniska grupper var genom positiv särbehandling (*affirmative action*). Det var en politik som bland annat tillämpades genom att företag som fick statliga kontrakt var tvungna att uppfylla vissa krav beträffande personalens sammansättning utifrån olika karakteristika, bland annat etnisk tillhörighet. I praktiken innebar politiken kvotering efter etnicitet. Det blev några bakslag för denna politik vid prövning inom det rättsliga systemet: personer inom majoritetsbefolkningen som hade blivit bortkvoterade gick till domstol för att få en ändring av besluten. Det mest uppmärksammade av rättsfallen var Bakke-fallet, som handlade om positiv särbehandling inom utbildningssystemet. Den som klagade vann i detta fall, och det gick på samma sätt i en del andra fall. Efter dessa bakslag för *affirmative action* kom intresset bland dem som vill stärka ställningen för de etniska minoriteterna i USA att riktas mot att arbetsgivarna, utifrån sitt egenintresse, skulle driva en politik för *diversity management*. Genom att ha mångfald inom arbetsstyrkan skulle fler idéer uppkomma i företaget och produktiviteten skulle öka. Mångfald skulle leda till ökad vinst. Mångfaldspolitiken blev en social rörelse i USA.

Det finns mycket publicerat om denna rörelse men än så länge få vetenskapliga utvärderingar av vilka effekter mångfald har i praktiken för de arbetsplatser som tillämpar den. De undersökningar som finns pekar på att resultaten kan skilja sig åt mellan olika typer av arbetsplatser och att resultaten kan bli olika på kort och lång sikt. Det är denna politik, som är väl beskriven i avhandlingen, som något senare överfördes till Europa och då också ändrade inriktning från att avse etniska minoriteter till att avse invandrare.

När man under 1980-talet talade om mångfald på arbetsplatser i Sverige var det främst fråga om mångfald rörande kön, ålder och utbildning. På 1990-talet ändrades språkbruket till att nästan enbart avse att arbetsplatsen skulle ha både invandrare och infödda. En förklaring till denna förändring kan vara den negativa ekonomiska utvecklingen och invandrarnas försämrade arbetsmarknadssituation. Sverige blev ett invandringsland under andra världskriget då många flyktingar kom till Sverige. Under andra delen av 1940-talet fram till början av 1970-talet var arbetskraftsinvandringen till Sverige mycket omfattande. Den svenska ekonomin expanderade och det var lätt att få arbete. Arbetskraftsinvandrarna, liksom de flyktingar som kom under denna period, bland annat från Ungern 1956, fick arbete direkt vid ankomsten.

Från mitten av 1970-talet kom flyktinginvandringen att dominera. Flyktingarna kom från olika delar av världen: Sydamerika (främst Chile), Iran, Mellanöstern (främst Irak), före detta Jugoslavien och Afrika (främst Somalia och Eritrea). Invandringen av anhöriga till tidigare anlända flyktingar och arbetskraftsinvandrare kom efter hand att utgöra en betydande del av invandringen. Dessa nya grupper av flyktingar och deras anhöriga hade svårare att etablera sig på arbetsmarknaden än tidigare flyktinggrupper. Många tidiga arbetskraftsinvandrare förlorade under samma tid sina arbeten när näringslivet omstrukturerades och många industriarbeten försvann. Trots att arbetslösheten var mycket låg vid 1990-talets början, cirka 1,5 procent, var situationen på arbetsmarknaden svår för många invandrare. Denna trend mot en försämrad arbetsmarknadssituation förstärktes starkt under 1990-talet, vars första hälft var en dramatisk tid ur ekonomisk synpunkt. Arbetslösheten steg från mycket låga nivåer till de dittills högsta under efterkrigstiden. Invandrarnas, speciellt flykting- och anhöriginvandrarnas, situation försämrades mycket snabbt. Integrationen av invandrarna på arbetsmarknaden blev en politiskt sett mycket viktig fråga.

Rönnqvist beskriver förtjänstfullt hur informationen om den nya typen av politik, *diversity management*, spreds från USA till Sverige, vilka som var aktiva i att sprida informationen vidare i Sverige och hur olika grupper bildades för att driva frågan vidare. Det fanns en liten grupp som hade kontakter med varandra. En av medlemmarna i denna grupp, Gabriella Fägerlind, vistades i USA i mitten av 1990-talet och fick kontakt med *diversity*-rörelsen och influerades av denna. Efter hand kom ett antal rapporter – den första, författad av Gabriella Fägerlind, kom 1999. Åren 1999–2001 kom ytterligare rapporter om *diversity*/mångfald, författade av Kenneth Abrahamsson, Katarina Bjärevall, Eva Ekelöf, Gabriella Fägerlind, Thomas Fürth, Eva Löfgren och Eva Skog. Andra inspirerades av dessa rapporter. Grupper bildades med företrädare för både större arbetsgivare och fackliga organisationer. Debatten påverkade även politikerna och därigenom de direktiv som gavs till olika offentliga utredningar.

Det går att identifiera en grupp av personer som var aktiva i spridningen av innovationen *diversity*. Rapportförfattarna och aktiva personer i de olika grupperna ingår bland dem som Sofia Rönnqvist har intervjuat.

Den politiska debatten om *diversity* och de åtföljande aktiviteterna på central politisk nivå har gradvis blivit mindre omfattande under det innevarande decenniet. Det innebär inte att debatten blev utan effekter, utan snarast att dess effekter blev mindre än vad man skulle kunna ha förväntat sig efter den intensiva debatten och verksamheten under 1990-talets andra hälft. Den viktigaste följderna av verksamheten är attitydpåverkan och påverkan av arbetsgivarnas agerande, effekter som är svåra att undersöka. Däremot ledde debatten om mångfald inte till några förändringar av arbetsrätten.

Mångfalden blev på arbetsplatsnivå en fråga om arbetsorganisation och rekryteringspolitik. Avhandlingen behandlar ett exempel, Malmö kommunalförvaltning. Malmö var länge en framgångsrik industristad med en under 1950- och 1960-talen omfattande rekrytering av arbetskraft från andra länder. Många arbetskraftsinvandrade kom till Malmö från Sydeuropa, bland annat Italien och Jugoslavien, men många kom också från Danmark och Finland. Även flyktingar från Ungern och Polen sökte sig till Malmö och fick arbete där. Det framgångsrika 1960-talet efterträddes av krisens 1970-tal. Främst blev det en kris för industrin, bland annat varvsindustrin. Det största industriföretaget i Malmö, Kockums, avvecklades och flera andra företag gick samma väg. Många av de tidigare komna arbetskraftsinvandrade blev arbetslösa. Samtidigt var inflyttningen till staden av till Sverige nyanlända flyktingar mycket omfattande, och Malmö kom att präglas av mångfald. När Malmö så småningom började återhämta sig ekonomiskt var det nya näringsgrenar som expanderade, främst den privata tjänstesektorn och högre utbildning. Invandrarna, både de tidigare arbetskraftsinvandrade och flykting- och anhöriginvandrade, hade svårt att få arbete eller behålla sina arbeten. Mångfaldsidéerna kunde då ge uppslag till en förbättrad integrationspolitik. Inte minst gällde dessa förhoppningar den största arbetsgivaren i staden, Malmö kommunalförvaltning. År 1997 träffades ett beslut om en personalpolitik inriktad på mångfald för Malmö kommun och denna politik vidareutvecklades i en "Åtgärdsplan för att främja integrationen" som togs i kommunfullmäktige den 16 december 1999.

I avhandlingen analyseras de svårigheter som var förknippade med implementeringen av den nya politiken på de olika nivåerna i organisationen och hur olika argument användes: mångfald som utvecklingsfråga och mångfald som integrationsfråga. De fall som analyseras är fyra så kallade Arbets- och utvecklingscentra (AUC). AUC startade som ett samarbete mellan Malmö kommun, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen år 2000. Sofia Rönnqvist har intervjuat dels högre chefer, dels operativa chefer och anställda. Undersökningen visar tydligt på de problem som fanns vid övergången från

idé till praktisk handling på området i fråga. Det gick inte att friktionsfritt implementera politiken genom beslut uppifrån. De lägre nivåerna präglades av pragmatism och konflikter. Det fanns oenighet i organisationen, och olika mål för verksamheten konkurrerade med varandra. Ett generellt problem var att de tydliga fördelarna med mångfaldspolitik för samhället i stort – fler invandrare får arbete – inte alltid motsvarades av fördelar för den lokala arbetsplatsen och den lokala arbetsledningen.

Sofia Rönnqvists avhandling är ett intressant bidrag till forskningen om integrationspolitiken. Den visar att det inte är lätt att implementera en ny politik på lokal nivå. Studien pekar också på svårigheterna att överföra en politik från ett samhälle (USA) till andra samhällen, till olika europeiska länder som Sverige. Den visar också på svårigheterna att implementera en politik på en arbetsplats. Den politik som formuleras på den högsta nivån förändras när den skall komma till praktiskt genomförande på lägre nivåer.

En bra avhandling som denna avhandling leder till nya frågor för forskningen. Det skulle till exempel vara intressant att se andra studier av överföringen av idéer och begrepp mellan olika länder. En annan intressant fråga är hur implementeringen av mångfaldspolitik sker och har skett inom privata företag. Ett tredje uppslag är att undersöka de faktiska effekterna av mångfaldspolitik på företags- och arbetsplatsnivå. Hur påverkas produktiviteten och vinsten för företaget? Ett fjärde område berör de samhällsekonomiska effekterna – hur påverkas invandrarernas sysselsättning och kostnaderna för olika typer av åtgärder av en genomförd mångfaldspolitik.

*Eskil Wadensjö\**

\* Fakultetsopponent