

Från plan till praktik

**diskriminerings
ombudsmannen**



En studie om förutsättningar och utmaningar
i arbetet för lika rättigheter och möjligheter

Författare: Kristina Lindholm
DO:s ärende LED 2014/388
Rapport 2014:3

Diskrimineringsombudsmannen, DO
© DO
R8 2014

Från plan till praktik

En studie om förutsättningar och utmaningar
i arbetet för lika rättigheter och möjligheter



Förord

Det är relativt enkelt att ta reda på hur många arbetsgivare och utbildningsanordnare som har jämställdhets- eller mångfaldsplaner, men desto svårare att få reda på hur planerna används och om de leder till något i praktiken. Denna studie syftar till att fördjupa förståelsen för hur ett arbete för lika rättigheter och möjligheter kan se ut i vardagen på arbetsplatser, högskolor, universitet och skolor.

Rapporten bygger på ett 30-tal djupintervjuer med arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter och utbildningsanordnare som ägnar sig åt likabehandlingsarbete. Resultaten stöds av annan forskning och ger oss värdefull kunskap i form av konkreta exempel på utmaningar och möjligheter i det praktiska arbetet med att motverka diskriminering.

Studien lyfter ett antal framgångsfaktorer som minskar risken för att planen enbart blir en hyllvärmare. Det handlar bland annat om att ledningen driver frågorna, avsätter nödvändiga resurser, efterfrågar resultat och följer upp arbetet. Det handlar också om att skapa en systematik i arbetet och att definiera stöd- och ansvarsstrukturer i organisationen. Ledningen kan dock inte ensam driva ett utvecklingsarbete utan det krävs att alla anställda har relevant kunskap och deltar aktivt. Det kanske kan låta enkelt, men rapporten visar att det finns många svårigheter att överkomma när det kommer till att gå från plan till praktik.

För att diskrimineringslagen ska bli ett effektivt verktyg i att främja lika rättigheter och möjligheter krävs att fler aktörer engagerar sig – särskilt de som har ett ansvar enligt lagen. Aktörerna som har störst påverkan är de som finns närmast vardagen på arbetsplatserna, skolorna, högskolorna och universiteten. Det är ni som är experter på er egen organisation och vet vilka problem och möjligheter som finns hos just er. Jag hoppas att denna rapport inspirerar och motiverar er i ert fortsatta arbete.

För att DO och andra aktörer ska kunna stödja detta främjande och förebyggande arbete på ett bra sätt behöver vi lära oss mer om hur arbetet fungerar i praktiken och vad som kan göras bättre. Intervjupersonerna efterfrågar också mer kunskap och stöd. Trots att DO redan i dag kan erbjuda en hel del verktyg och stödmaterial behövs ännu mer. Resultatet av studien kommer därför att utgöra ett värdefullt underlag för framtida arbete med att stödja arbetsmarknadens parter och utbildningsanordnare.

DO vill tacka alla personer som varit villiga att ställa upp på intervjuer. Era erfarenheter och synpunkter utgör värdefulla lärdomar för DO:s och andra

aktörers fortsatta arbete för lika rättigheter. DO vill också tacka Kristina Lindholm, fil. dr. i genusvetenskap, som genomfört studien. I projektgruppen från DO ingick utredarna Olle Andersson Brynja, Anna Ericsson, Johan Lilly Gyberg och Arja Lehto.

Den ursprungliga studien har bearbetats till denna populärvetenskapliga text i samråd med fil. dr. Kristina Lindholm och DO:s utredare Johanna Kumlin och Arja Lehto samt biträdande enhetschef Katarina Rouane. Studien har även resulterat i en vetenskaplig artikel skriven av Arja Lehto och Kristina Lindholm¹.

Agneta Broberg
Diskrimineringsombudsman

1. Arbetsplatsernas utmaning - ett aktivt arbete mot diskriminering? i Arbetsmarknad & Arbetsliv 2014 (20) 3 s.27-39.

Innehåll

Sammanfattning	9
Inledning	11
Metod	14
Centrala begrepp i rapporten	15
Aktiva åtgärder	15
Diskriminering.....	17
Planmässigt och målinriktat	18
Utgångspunkter för studien.....	19
Forskning om förändring av ojämlikhet och diskriminering.....	19
Implementering av aktiva åtgärder	22
Resultat och effekter gällande aktiva åtgärder	23
Resultat: Arbetsgivare och fackförbund	25
Vanliga tillämpningssvårigheter i arbetslivet	25
Exempel på arbetsgivarnas arbete med lika rättigheter och möjligheter.....	28
Kan diskrimineringslagen vara ett stöd i förändringsarbete?	34
Avslutande diskussion.....	35
Resultat: Utbildningsanordnare inom förskola och skola.....	37
Vanliga tillämpningssvårigheter i förskola och skola	37
Organisering kan främja likabehandlingsarbetet.....	40
Pedagogerna önskar hjälp att tolka diskrimineringslagen	44
Positiva upplevelser när hela organisationen granskas.....	45
Avslutande diskussion	45
Resultat: Utbildningsanordnare inom högskola och universitet	47
Vanliga tillämpningssvårigheter på högskola och universitet	48
Exempel på utbildningsanordnarnas arbete med aktiva åtgärder	53
Diskrimineringslagen fungerar som vägvisare och kontrollfunktion.....	57
Avslutande diskussion	60
Avslutande reflektioner	62
Referenser.....	65

Sammanfattning

Det finns inte mycket forskning eller kunskap i allmänhet om hur arbete för lika rättigheter och möjligheter med utgångspunkt i diskrimineringslagen implementeras, och vilken faktisk betydelse lagen har för utvecklingen. Denna rapport, som bygger på ett 30-tal djupintervjuer, lyfter fram några exempel från arbetsplatser, skolor, förskolor och universitet som själva arbetar aktivt med att främja jämställdhet och jämlikhet och med att förebygga diskriminering i sina organisationer. Med aktivt arbete menas det arbete som utgår från handlingsplaner och är målinriktat, det vill säga att det finns mål för arbetet och att de följs upp. De intervjuade har fått ge sin syn på hur de arbetar, men även på olika utmaningar de stött på i sitt utvecklingsarbete.

Det är viktigt att jobba systematiskt och strukturerat

Studien visar att det finns en vilja hos många arbetsgivare och utbildningsanordnare att förbättra och utveckla organisationen så att inte diskriminering uppstår. De är också medvetna om att det inte är tillräckligt med enbart en handlingsplan eller en policy. Det behövs fungerande rutiner för styrning och uppföljning och det är viktigt med systematik och kontinuitet. De organisationer som lyckats åstadkomma förändringar och förbättringar är de där ledningen är aktiv och ger sitt stöd och nödvändiga resurser, där det finns strukturer för arbetet och personer som ansvarar för att driva på och följa upp utvecklingen. Arbetet är också anpassat till organisationens behov genom att det finns en medvetenhet om vilka problem som finns (kartläggning), analys av dessa och planerade åtgärder. Arbetet har till stor del integrerats i organisationens ordinarie arbete och styrsystem.

En del utmaningar förekommer också. En av de vanligaste orsakerna till att handlingsplanerna inte leder till ett konkret arbete är att planerna saknar konkreta mål och åtgärder. Det kan också vara så att ledningen inte frågar efter resultat eller återkopplar handlingsplanerna. Med andra ord används inte planerna som ett verktyg som krävs för ett systematiskt arbete.

Utmaningarna kan sammanfattas som att

- ledningen inte följer upp arbetet det inte finns tillräckligt med resurser (tid, pengar eller personer)
- personer som arbetar med frågorna saknar mandat att genomföra åtgärder
- arbetet inte integreras i de interna uppföljningsprocesserna
- det saknas förankring hos personalen.

Ledningen har en avgörande roll i att driva och följa upp ett utvecklingsarbete. Men den kan inte ensam genomföra några förbättringar om den inte har hela organisationen med sig. Därför är det viktigt att all personal utbildas och informeras kontinuerligt i frågorna för att uppnå förankring.

Positiva effekter av arbetet för lika rättigheter och möjligheter

Ett utvecklingsarbete för lika rättigheter och möjligheter är komplext, men det är inte omöjligt att förändra en organisation. Intervjupersonerna beskriver flera positiva effekter av arbetet, både på arbetsplatserna och i utbildningsverksamheten. Man har exempelvis lyckats öka andelen kvinnor i mellanchefpositioner. Arbetet har också lett till färre tydligt könsmärkta tjänster, till exempel på en bank. Intervjupersonerna menar vidare att en bättre och mer jämlik arbetsmiljö ger en ökad trivsel för medarbetarna. En annan positiv effekt som lyfts fram är att fler män tar längre föräldraledighet.

Stöd önskas i arbetet

Förändringsarbete är ofta trögt och möts i regel av motstånd. Att nå framgång med tillämpningen av aktiva åtgärder kräver således en viss kunskap och medvetenhet om hur man ska kunna arbeta med utveckling i den egna organisationen.

Diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder upplevs som stöd och något som ger legitimitet för arbetet i organisationen.

Intervjupersonerna efterfrågar också ett mer anpassat stöd, framför allt sådant som underlättar att gå från plan till praktik. De vill ha råd anpassade efter organisationens storlek, typ och bransch. De efterlyser konkreta råd om hur arbetet för lika rättigheter kan integreras i andra befintliga processer, exempelvis i samband med rekrytering av nya medarbetare.

Intervjupersonerna efterfrågar också kunskap om metoder eller verktyg för hur man synliggör normer som exkluderar, som har koppling till den egna organisationens kultur eller hur man sätter upp "rätt" mål och hur dessa följs upp. Trots att DO redan i dag kan erbjuda olika verktyg och stödmaterial behövs mer. Resultatet av studien kommer därför att utgöra ett viktigt underlag för DO:s och andra aktörers framtida utvecklingsarbete med aktiva åtgärder.

Inledning

I DO:s uppdrag ingår att sprida goda exempel på hur man kan främja lika rättigheter och möjligheter och förebygga diskriminering i arbetslivet och på utbildningsområdet med utgångspunkt i så kallade aktiva åtgärder.²

Arbetsgivare är enligt lag skyldiga att bedriva ett målinriktat arbete för att främja lika rättigheter och möjligheter och för att förebygga diskriminering som har samband med kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Bestämmelserna innebär bland annat att arbetsgivare ska upprätta en jämställdhetsplan, genomföra lönekartläggning och upprätta en handlingsplan för jämställda löner.

Utbildningsanordnare är skyldiga att upprätta så kallade likabehandlingsplaner för att främja lika rättigheter och möjligheter samt förebygga och förhindra att eleverna och studenterna trakasseras eller diskrimineras på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och funktionsnedsättning eller utsätts för sexuella trakasserier. I praktiken innebär det att en inventering av situationen på arbetsplatsen eller i skolan görs och målen och åtgärderna i planen utformas efter arbetsplatsens behov och förutsättningar.

Det pågår en mängd olika initiativ och satsningar för arbete med lika rättigheter och möjligheter, som syftar till att främja utveckling och förebygga diskriminering. Denna studie begränsar sig dock till erfarenheter av hur det arbete som enligt diskrimineringslagen ska bedrivas målinriktat och planmässigt implementeras.

Men att driva ett faktiskt utvecklings- och förändringsarbete kan innebära vissa utmaningar. Det finns uppfattningar om att handlingsplanerna ofta inte leder till ett aktivt arbete utan att planerna snarare blir ”hyllvärmare”.

Det finns inte mycket forskning i Sverige om hur ett aktivt utvecklingsarbete med utgångspunkt i bestämmelserna om aktiva åtgärder har genomförts och vilken faktisk betydelse detta haft även om ett sådant arbete bedrivits under många år, antingen med eller utan nära koppling till lagstiftningen.

2. Begreppet aktiva åtgärder syftar till åtgärder som definieras i diskrimineringslagens 3 kap. Åtgärderna är avsedda att användas för att främja lika rättigheter och möjligheter för grupper som diskrimineras eller inte ges likvärdiga möjligheter i arbetslivet eller utbildningsområdet.

De undersökningar som har utförts under de senaste åren³ ger inte tillräckligt underlag för att dra relevanta slutsatser om hur bestämmelserna tillämpas och om genomförandet ger resultat för utbildningsanordnare och arbetsgivare.

Denna studie har genomförts i syfte att mer systematiskt insamla erfarenheter av ett aktivt förändringsarbete med lika rättigheter och möjligheter på arbetsplatser, skolor, universitet och högskolor. Studien ger dock inte svar på hur de enskilda bestämmelserna fungerar i detalj eller ska tolkas i enlighet med lagen. Studiens resultat kan inte generaliseras till att sägas gälla för alla arbetsgivare och utbildningsanordnare.

Med hjälp av den här rapporten vill DO sprida kunskap om implementering och goda exempel till arbetsgivare, fackliga organisationer och utbildningsanordnare, men den diskuterar även vilka utmaningar som förekommer i implementering av ett aktivt utvecklings- och förändringsarbete och hur de eventuellt kan undvikas.

Närmare behandlar studien följande frågeställningar:

- Vilka utmaningar och svårigheter står intervjupersonerna inför i det aktiva arbetet med lika rättigheter och möjligheter?
- Hur följs arbetet upp i organisationerna?
- Leder arbetet till resultat och i så fall vilken typ?
- Upplevs diskrimineringslagen som ett stöd?

Diskriminering i sig är ett komplext fenomen som ibland sker helt öppet, men oftast verkar genom subtila former såsom normer och värderingar.⁴ Diskriminering kan beskrivas som normerande föreställningar som över- och underordnar människor både på ett individuellt och strukturellt plan. Dessa föreställningar har betydelse för fördelning av resurser på arbetsplatsen eller tillträde till olika positioner. Ojämlighetens orsaker kan ofta härledas till institutionella och strukturella faktorer och är systemiska i sin karaktär,

3. Jämställdhetsplanen - hur fungerar jämställdhetsarbetet i praktiken? Resultat från en enkätundersökning bland företag och myndigheter, genomförd av SCB på uppdrag av JämO, 2005.

Effekterna av 2001 års bestämmelser om lönekartläggning, JämO, 2005.

Studier av aktiva åtgärder - kostnader och effekter av lagstiftningen, Arkitraven, 2010.

Aktiva åtgärder mot diskriminering - effekter och kostnader, Statskontoret, rapport 4, 2011.

4. Acker (2006), Husu (2005), Albiston (2009) och Edgren (2013).

men svåra att upptäcka och synliggöra. Därför ska ojämlikheten utmanas med metoder som kommer åt de institutionella mekanismerna.

En vanlig uppfattning hos många arbetsgivare och utbildningsanordnare är att det inte förekommer någon diskriminering hos dem och att det därför inte behövs något arbete.⁵ Många arbetstagare är av samma uppfattning. Om problemen inte är synliga eller lätt observerbara är det också svårt att veta vad som ska göras. Ojämlikhet skapas rutinmässigt och oreflekterat i organisationers vardag, genom normer och strukturer. Detta gör även förändringsarbetet komplext.

Att arbeta med lika rättigheter och möjligheter innebär ett utmanande förändrings- och utvecklingsarbete, men är inte omöjligt.

Att gå från plan till praktik kräver ökad kunskap och förståelse för vissa förutsättningar som utgår från den egna organisationen samt uthållighet för att effekterna ibland dröjer. Implementering syftar till att utveckla och förändra en verksamhet så att lagstiftningen kan omvandlas till verklighet. DO har initierat denna studie för att öka kunskapen om hur lagen verkar i olika sociala kontexter och på vilket sätt de utmanas av eller konkurrerar med andra normativa strukturer och organisationers styrsystem.⁶

Studien har lett till ett antal nya frågeställningar som kommer att vägleda DO och förhoppningsvis inspirera även andra berörda aktörer inom arbetslivet och utbildningsområdet till att utveckla sitt arbete mot diskriminering.

5. Andersson med flera (2009) och Andersson med flera (2013).

6. Med styrsystem menas förutbestämda och föreskrivna sätt att styra och samordna aktiviteterna i verksamheten mot uppställda mål (Bruzelius och Skärvad 2000).
Se även Albiston (2009).

Metod

Den här rapporten grundar sig på en kvalitativ intervjuundersökning. Kvalitativa studier syftar till att upptäcka eller ta fram ny information om en företeelse eller ett fenomen.⁷ Forskning om implementering av politik och lagstiftning har varit vägledande vid utformningen av frågeteman som använts under intervjuerna. Innehållet i intervjuerna ger DO mer kunskap om hur olika organisationer hanterar tillämpningen av de aktiva åtgärdsbestämmelserna och kan bidra till att identifiera utvecklingsområden.

De verksamheter som deltog i studien bedriver enligt DO ett fungerande arbete med aktiva åtgärder. Anställda i verksamheter som har kommit en bit på väg i arbetet med lika rättigheter och möjligheter kan nämligen belysa frågor om svårigheter, organisering och uppföljning, och svara på om lagstiftningen fungerar som ett stöd i detta arbete.

Studien bygger på ett 30-tal semistrukturerade intervjuer med rektorer, förskolechefer, handläggare, jämlikhets- och jämställdhetsstrateger, personalansvariga och representanter från arbetsgivare och fackförbund. De har fått berätta om hur de arbetar med aktiva åtgärder, vad som fungerar bra och vilka svårigheter de möter i arbetet. Syftet med studien har varit att lyfta fram de mest förekommande temana som respondenterna talat om för att öka vår kunskap om vad som händer när lagkraven på aktiva åtgärder ska anpassas till arbetsplatser och utbildningsställen.

Det är viktigt att understryka att studien inte är representativ för olika kategorier av arbetsgivare eller utbildningsanordnare. Vi kan inte utifrån undersökningen dra generella slutsatser om exempelvis alla arbetsgivare eller utbildningsanordnare eller om likheter eller skillnader i tillämpning mellan olika arbetsplatser. Däremot kan studien visa på exempel på utmaningar och framgångsfaktorer gällande tillämpningsarbetet av aktiva åtgärder. Studiens resultat bekräftas av den svenska och internationella implementeringsforskningen som kommer att presenteras under avsnittet om rapportens utgångspunkter.

7. Bryman (2011).

Centrala begrepp i rapporten

I den här rapporten förekommer följande begrepp: aktiva åtgärder, diskriminering, lika rättigheter och möjligheter, likabehandling, jämställdhet och mångfald.

Aktiva åtgärder

Diskrimineringslagen (DL) består av två delar: förbud mot att diskriminera samt krav på att arbetsgivare och utbildningsanordnare främjar lika rättigheter och möjligheter genom aktiva åtgärder (2008:567). Lagen detaljreglerar inte vad de aktiva åtgärderna ska bestå i. En detaljreglering är inte heller möjlig. Det är tvärtom viktigt att utgå från lokala förutsättningar och behov på varje arbetsplats, högskola eller skola. Lagen är tänkt att ge stöd åt en fortgående utveckling i vilken man efter hand tillgodogör sig gjorda erfarenheter och finner nya sätt att nå resultat. Tanken är att man inte ska fastna i statiska åtgärder som kan vara begränsande för arbetet mot diskriminering.

Åtgärderna ska anpassas till varje arbetsplats

Aktiva åtgärder i arbetslivet handlar om att främja människors lika rättigheter och möjligheter på arbetsplatsen. Målet är att ändra på strukturer i verksamheten som kan leda till att någon blir diskriminerad. Arbetsgivare och representanter för arbetstagarna, exempelvis fackliga representanter, ska samverka i det förebyggande arbetet och arbetstagarna företräds då ofta av de fackliga organisationerna (3 kap. 1–2 § DL). Aktiva åtgärder ska anpassas till varje arbetsplats, men lagen specificerar inte vilka aktiva åtgärder som ska användas. Dock ska aktiva åtgärder alltid omfatta följande områden:

Arbetsförhållanden. Arbetsgivaren ska genomföra sådana åtgärder som med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt kan krävas för att arbetsförhållandena ska lämpa sig för alla arbetstagare oavsett kön, etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning (3 kap. 4 § DL). Arbetsgivaren ska underlätta för män och kvinnor att förena arbete med föräldraskap (3 kap. 5 § DL). Arbetsgivare ska vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att arbetstagare utsätts för trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier (3 kap. 6 § DL).

Rekrytering. Arbetsgivare ska verka för att alla ges möjlighet att söka lediga anställningar oavsett kön, etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning (3 kap. 7 § DL). De ska också främja en jämn köns-

fördelning i en viss typ av arbete eller en viss kategori av arbetstagare genom utbildning, kompetensutveckling och andra lämpliga åtgärder (3 kap. 8 § DL). Om det inte råder jämn könsfördelning i en viss typ av arbete eller inom en viss kategori av arbetstagare ska arbetsgivare särskilt anstränga sig för att få sökande av det underrepresenterade könet när det är dags att nyanställa (3 kap. 9 § DL).

Jämställdhet. Arbetsgivare med fler än 25 anställda ska vart tredje år upprätta en jämställdhetsplan. Planen ska innehålla en översikt över de åtgärder avseende arbetsförhållanden och rekrytering (3 kap. 4–9 §§ DL) kopplade till grunden kön som behövs på arbetsplatsen samt en redogörelse för vilka av dessa åtgärder arbetsgivaren avser att påbörja eller genomföra under de kommande åren. Planen ska också innehålla en redovisning av hur de planerade åtgärderna i föregående plan har genomförts (3 kap. 13 § DL).

Lönefrågor. Arbetsgivaren ska vart tredje år kartlägga och analysera löner och anställningsvillkor i syfte att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och anställningsvillkor mellan kvinnor och män (3 kap. 10 § DL). Vart tredje år ska arbetsgivare med fler än 25 anställda upprätta en handlingsplan för jämställda löner och där redovisa resultatet av kartläggningen och analysen. I handlingsplanen ska anges vilka lönejusteringar och andra åtgärder som behöver vidtas. Lönejusteringarna ska tidsplaneras och kostnadsberäknas med målsättningen att de lönejusteringar som behövs ska genomföras så snart som möjligt och senast inom tre år. Planen ska också innehålla en redovisning och utvärdering av hur planerade åtgärder i föregående plan har genomförts (3 kap. 11 § DL).

Åtgärderna ska främja lika rättigheter och möjligheter till utbildning

Inom förskola, skola, högskola och vuxenutbildning handlar aktiva åtgärder om att främja lika rättigheter och möjligheter för de barn, elever eller studenter som deltar i eller söker till verksamheten.

Enligt DL har utbildningsanordnare en skyldighet att bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja barns, elevers och studenter lika rättigheter och möjligheter (3 kap. 14 § DL). Åtgärder ska vidtas för att förebygga och förhindra trakasserier och sexuella trakasserier. Skolor ska varje år upprätta en likabehandlingsplan. Likabehandlingsplanen ska innehålla en översikt över de åtgärder som behövs för att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och funktionsnedsättning samt en

översikt över de åtgärder som behövs för att förebygga och förhindra trakasserier och sexuella trakasserier (3 kap. 16 § DL). Av planen ska framgå vilka åtgärder de planerar att påbörja eller genomföra under kommande år samt hur de planerade åtgärderna har genomförts (3 kap. 16 § DL). Det finns inte krav på att diskrimineringsgrunderna könsöverskridande identitet eller uttryck samt ålder ska inkluderas i detta arbete. Skolan ska dock utreda och vidta åtgärder om det sker trakasserier som är kopplade till dessa grunder, enligt 2 kap. 7 § DL.

Diskriminering

Det finns ett flertal betydelser av diskrimineringsbegreppet. I den här rapporten använder vi begreppet diskriminering i en bredare och mer generell bemärkelse än den i diskrimineringslagens definition.

Lagstiftningen mot diskriminering utgår från en diskrimineringsterminologi som är hämtad från EG-rätten. Den svenska diskrimineringslagstiftningen diskuterar diskrimineringsbegreppet i relation till direkt diskriminering, indirekt diskriminering, trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera (1 kap. 4 § DL).

Diskrimineringsbegreppet i den svenska lagstiftningen

Med direkt diskriminering avses att en enskild person missgynnas genom att hen behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation om detta missgynnande har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning, ålder eller funktionsnedsättning.

Med indirekt diskriminering avses att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med ett visst kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, en viss etnisk tillhörighet, en viss religion eller annan trosuppfattning, en viss sexuell läggning, funktionsnedsättning eller ålder. Detta om inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Trakasserier är ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Sexuella trakasserier är ett uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet. Med

diskriminering avses även instruktioner att diskriminera som order eller instruktioner att diskriminera någon, när en person står i lydnads- eller beroendeförhållande till den som lämnar ordern eller instruktionen, eller som gentemot denna åtagit sig att fullgöra ett uppdrag.

Diskrimineringsgrunderna definieras i diskrimineringslagen

Diskrimineringsgrunderna definieras på följande sätt i 1 kap. 5 § DL:

- Kön avser att någon är kvinna eller man. Även den som avser att ändra eller har ändrat sin könstillhörighet omfattas av diskrimineringsgrunden kön.
- Könsoverskridande identitet eller uttryck avser att någon inte identifierar sig som kvinna eller man, eller som genom sin klädsel eller på annat sätt ger uttryck för att tillhöra annat kön.
- Etnisk tillhörighet avser nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.
- Funktionsnedsättning avser varaktiga fysiska, psykiska eller begåvningsmässiga begränsningar av en persons funktionsförmåga som till följd av en skada eller en sjukdom fanns vid födelsen, har uppstått därefter eller kan förväntas uppstå.
- Sexuell läggning avser homosexuell, bisexuell eller heterosexuell läggning.
- Ålder avser uppnådd levnadslängd.

Därutöver omfattas religion eller annan trosuppfattning av diskrimineringsgrunderna. Med trosuppfattning menas en trosbekännelse av religiös karaktär, exempelvis buddhism. Det omfattar även ateism och agnosticism, men andra politiska och filosofiska uppfattningar faller utanför.

Planmässigt och målinriktat

I den här rapporten förekommer begrepp som likabehandling, arbete med lika rättigheter och möjligheter, jämställdhet och jämställdhetsarbete, mångfaldsarbete och likabehandlingsarbete. Begreppet likabehandlingsarbete betecknar dock oftare arbete inom utbildningsverksamheter än på arbetsplatser. På ett liknande sätt talar man om likabehandlingsplan och mångfaldsplan som omfattar fler diskrimineringsgrunder än kön medan jämställdhetsplan fortfarande står för arbete för jämlikhet mellan kvinnor och män, det vill säga kön.

Utgångspunkter för studien

I det här avsnittet beskrivs tidigare forskning på området och de teoretiska utgångspunkterna för studien. Det handlar om forskning om förändringar av ojämlikhet och ojämställdhet i organisationer och om processen där lagstiftningen görs till verklighet genom implementering. Dessa områden bidrar till att förstå komplexiteten i implementeringen av genomförandet av bestämmelserna om aktiva åtgärder i arbetslivet och bland utbildningsanordnare. Sammantaget visar denna forskning att ett framgångsrikt implementeringsarbete kräver att arbetsgivare och utbildningsanordnare har ett sammanhållet system för att kartlägga, åtgärda och följa upp samt har en tydlig ansvarsstruktur.

Forskning om förändring av ojämlikhet och diskriminering

Tidigare forskning om ojämlikhet och diskriminering i organisationer är omfattande och spänner över flera fält, som det inte finns utrymme för i den här rapporten. Det finns även en hel del forskning, både svensk och internationell, inom områden som bestämmelserna om de aktiva åtgärderna reglerar för sig: arbetsförhållanden, rekrytering, trakasserier, sexuella trakasserier, löner och möjlighet att förena arbete och föräldraskap.

Tidigare forskning har visat att alla organisationer har genus- och ojämlikhetsordningar som ibland är öppna, men ofta mer eller mindre dolda. Organisationsforskaren Acker⁸ beskriver exempelvis olika ojämlikhetsskapande praktiker och processer i arbetslivets organisationer. Det kan gälla hur arbetet organiseras, möjligheter till befordran och möjlighet att välja arbetsuppgifter, hur anställningsförhållanden ser ut samt förmåner och lön. Dessa praktiker bygger ofta på oreflekterade normer och föreställningar för vad som anses vara normalt, funktionellt och ”bra”.⁹

Arbetet med tillämpningen av lagstiftning kan således trängas undan eller försvåras av alternativa djupt kulturellt etablerade norm- och värderingssystem i en organisation¹⁰ eller av organisatoriska praktiker och mål¹¹. Dessa oreflekterade (och ofta ojämlikhetsskapande) praktiker

8. Acker (2006).

9. Acker (2006).

10. Ellickson (1991).

11. Edelman, Erlange och Lande (1993) och Heimer (1999).

påverkar möjligheterna för implementering av bestämmelserna om aktiva åtgärder och fortsätter i stället att upprätthålla maktstrukturer i relation till bland annat klass, sexuell läggning, kön, etnicitet och ras gällande kontroll över mål, resurser och resultat.¹² Andra grunder för ojämlikhet i organisationer baseras på religion, ålder och funktionsnedsättning.

Att genomföra bestämmelserna om aktiva åtgärder innebär i praktiken ett aktivt förändrings- och utvecklingsarbete. Det finns ett antal gemensamma nämnare för ett lyckat förändringsarbete som identifierats av forskare, exempelvis

- att insatsen riktar in sig på ett begränsat antal ojämlikhetsskapande processer eller praktiker
- att det finns samhälleligt stöd och påtryckning av lagstiftning utifrån
- att det finns aktivt stöd i organisationen
- att det finns sanktioner om inte förändring sker.¹³

Således har vikten av tryck på organisationen, både utifrån och inifrån, lyfts fram av organisationsforskare som studerat olika typer av förändringsarbete.¹⁴

Forskarna Kalev, Dobbin och Kelly¹⁵ har undersökt olika antidiskriminerings- och mångfaldsprogram inom den amerikanska privata sektorn. Dessa program kan bestå av planer för positiv särbehandling, mångfaldskommittéer, jämlikhets- och mångfaldshandläggare, mångfaldsutbildningar, utvärderingar av mångfaldsarbetet, program för nätverk och mentorskap för att öka representationen av vita män, vita kvinnor, svarta kvinnor och svarta män på ledarskapspositioner i privata tjänsteföretag.

De har undersökt data från 708 arbetsgivare mellan 1971 och 2002. Deras slutsats är att den mest effektiva ansatsen som minskar diskriminering och ökar mångfald i företag är att etablera starkare ansvarstagande för likabehandling och mångfald. Arbetet blir dessutom mer effektivt om det finns strukturer i organisationen i form av ansvarsfördelning för att uppnå förändring. De andra ansatserna, som försök att förändra normer och värderingar genom utbildning och försök att genom nätverk och mentorer

12. Exempel på konsekvenser av oreflekterade normer i vardagen ges i Delar av mönster - en analys av upplevelser av diskriminering och diskriminerande processer. (DO 2014).

13. Acker (2006).

14. Ceo och Creed (2002) och Callerstig och Lindholm (2013).

15. Kalev, Dobbin och Kelly (2006).

förändra tillgången till etablerade nätverk, påvisar små resultat. Däremot fann de att organisationer som etablerar ansvarstagande ser bättre resultat från utbildningssatsningar och utvärderingar, nätverkande och mentorskap.

Ansvarsstrukturer gör utbildning, mål och resultatstyrning samt nätverks- och mentorsprogram mer effektiva.¹⁶ Program som endast fokuserar på att ändra normer och värderingar leder inte till ökad mångfald – chefer måste utse specialister och ge dem auktoritet och mandat att nå specifika mål. Det är ofta mer effektivt att ge anställda i uppdrag att tänka kring och förändra strukturer för rekrytering och befordran än att endast arbeta med att förändra värderingar och normer på arbetsplatsen.

Betydelsen av att organisationer skapar strukturer för att minska ojämlikhet kan verka självklar, samtidigt som många av dagens mångfaldsprogram handlar om att förändra individer och öka individens motivation och drivkrafter till förändring. För att genomföra en implementering av arbetet krävs alltså en ansvarig som har resurser, stöd av och tillgång till högsta ledningen. Kartläggningar av lokala förhållanden årligen ger information om hur arbetet fortskrider.¹⁷ Forskarna menar att utbildning, utvärdering och mentorer skulle vara mer framgångsrika i kombination med ansvarsstrukturer.¹⁸

Diskrimineringslagstiftning och krav på planer kan ses som viktiga förutsättningar för att ge effekter av likabehandlingsarbetet, även om det krävs mer. Styrning, uppföljning och redovisningar av resultat kan betraktas som en kedja, där styrningen handlar om att omsätta lagstiftningen till aktiviteter i organisationen. Uppföljningen är ett instrument för att se att aktiviteter genomförs och att arbetsgivare och utbildningsanordnare kan omsätta bestämmelserna om aktiva åtgärder i praktiken. När det finns brister i styrning och uppföljning leder det till svårigheter att redovisa resultat av arbetet.

16. Kalev, Dobbin och Kelly (2006).

17. Kalev, Dobbin och Kelly (2006).

18. Kalev, Dobbin och Kelly (2006).

Implementering av aktiva åtgärder

Forskning om implementering är viktig för att förstå i vilket sammanhang bestämmelserna om aktiva åtgärder ska genomföras, och för att få en klarare bild av de problem som kan uppstå i genomförandet. Det finns omfattande forskning om implementering inom förvaltningsforskningen, som täcker in en mängd olika perspektiv.¹⁹

Svårigheterna att omvandla beslut och lagstiftning till verklighet kallas för implementeringsproblemet. Politiken får sitt faktiska innehåll i själva genomförandet. Lundqvist har formulerat några grundläggande frågor som belyser vilka grundförutsättningar som är centrala vid implementering av politiska beslut²⁰:

- Kan tillämparen genomföra beslutet?
- Förstår tillämparen vad som ska genomföras?
- Vill tillämparen genomföra beslutet?

Den första frågan handlar om huruvida det finns kapacitet att genomföra ett beslut. Kapacitet kan handla om kompetens, att det finns finansiering, personal och regler samt om det förekommer olika former för hinder och motstånd i organisationen. Den andra frågan handlar om att de som ska genomföra beslutet måste förstå och tolka vad de ska göra. Ofta kan lagstiftning vara komplex och möjlig att tolka på olika sätt. Det är inte ovanligt att tillämparen inte är insatt i de lagar och förordningar som anger riktlinjer för verksamheten. Implementeringen försvåras av brist på kunskap om vad lagstiftningen innebär i praktiken och att lagstiftningen inte passar in i existerande rutiner inom organisationen.²¹ Den tredje frågan kan vara kopplad till motstånd mot frågorna, omedvetenhet om vad som ska genomföras²², eller ibland att en utförare inte följer ett beslut av hänsyn till de som "drabbas".

En annan problematik vid genomförandet av beslut är att de särkopplas från organisationen och vardagspraktikerna och därför inte får något inflytande.²³

19. Winter (2006).

20. Lundqvist (1987).

21. Havinga (2002).

22. Ylöstalo (2012).

23. Meyer och Rowan (1977/1991).

Ett särkopplat system kännetecknas av att de olika delarna är oberoende av varandra och kan utvecklas individuellt.²⁴ Särkoppling av formella mål och dagliga praktiker i organisationen uppstår när många individer upplever att de får för mycket information och därför håller sig till det de kan, och för att gamla rutiner har känts meningsfulla över lång tid.²⁵ Särkoppling är vanligt när det gäller lagstiftningskrav och när det inte finns någon struktur eller experter som kan övervaka eller vara delaktiga under arbetet.²⁶

Den statliga styrningen sker på flera sätt: dels genom traditionell vertikal hierarkisk styrning, dels genom horisontella processer med generella krav. Generella krav kan vara frågor som kommer från sakområden som integration, handikappolitik, barnperspektiv och jämställdhet, som behöver integreras i alla verksamheter och politikområden.²⁷ Det uppstår ofta en målkonflikt mellan de vertikala och horisontella målen, som leder till att de horisontella målen får stå tillbaka för och hamnar vid sidan av myndigheternas kärnverksamheter. Risken är att arbetet blir allas ansvar och samtidigt ingens ansvar. En följd av särkopplingar är att organisationer många gånger säger en sak – att man lever upp till omgivningens krav – men gör något annat i sitt dagliga arbete.²⁸

Genomförande och implementering sker och påverkas också genom styrning på organisationsnivå. Styrning syftar då ofta till att få medarbetare i en verksamhet att genomföra sina arbetsuppgifter på ett målinriktat och samordnat sätt.

Resultat och effekter gällande aktiva åtgärder

Frågan om resultat och effekter av bestämmelserna om aktiva åtgärder är viktig av flera anledningar. Studier av resultat och effekter är nödvändiga för att möjliggöra en framtida utveckling av utvecklingsarbetet.²⁹ Till exempel kan det handla om att förstå vilka resultat som åstadkommer de långsiktiga effekter som eftersträvas. Både resultat och effekter beskrivs på olika sätt av olika forskare. En vanlig definition av effektivitet är graden av måluppfyllelse. Inre effektivitet beskriver relationen mellan satsade resurser och resultat,

24. Weick (1976).

25. Orton och Weick (1990).

26. Sutton och Dobbin (1996).

27. Grönlund och Svärdsten (2007), Riksrevisionen (2006) och Statskontoret (2006).

28. Meyer och Rowan (1977/1991).

29. Moser och Moser (2005) och Callerstig och Lindholm (2013).

och det handlar om att "göra saker rätt".³⁰ Den yttre effektiviteten behandlar graden av måluppfyllelse, och det handlar om att "göra rätt saker".

Effekter är inte vad som görs i en verksamhet utan konsekvenserna av det som görs.³¹ Effekter kan vara både kortsiktiga och långsiktiga, och kan alltså antingen märkas direkt eller först efter en tid. För att kunna mäta effekter måste det finnas tydliga mål. Målsättningarna är mer komplexa inom den offentliga sektorn än inom den privata. Det kan vara svårt att isolera de generella effekterna av till exempel lagstiftningen från andra faktorer, som ökad utbildningsnivå för kvinnor och etniska minoriteter, ökning av tidsbegränsat anställda och förändrade familjemönster.³² Det finns en risk att man endast mäter mål som är lätta att mäta och att man går miste om mer svårmeasurable mål, som minskad diskriminering. Det kan också vara svårt att veta hur mycket ett resultat beror på arbetet inom organisationen och hur mycket förhållanden utanför påverkat.

Jämställdhets- och jämlikhetsmål är mångdimensionella och berör frågor om mål på kort och lång sikt.³³ Hur ser exempelvis ett jämlikt arbetsliv ut? Vilka typer av åtgärder ska genomföras för att man ska nå målet? Bör vi sträva efter att uppnå en likhet exempelvis till kön, etnisk tillhörighet och funktionsnedsättning, eller ska olikheter lyftas fram? Eller kanske både och?³⁴

Återkoppling och redovisning av effekter är en viktig faktor, eftersom det leder till en större förståelse för samband mellan processer i organisationen och för vilka effekter som genereras. Återkoppling kan skapa förutsättningar för att styra mot de effekter som anses vara önskvärda.³⁵

30. Brorström (2005).

31. Lindgren (2006), s. 50.

32. Havinga (2002).

33. Callerstig och Lindholm (2013, 2011).

34. Callerstig och Lindholm (2013, 2011).

35. Grönlund och Svärdsten (2007) och Schalock och Bonham (2003).

Resultat: Arbetsgivare och fackförbund

I det här avsnittet presenteras resultaten från intervjuer med arbetsgivare, arbetsgivarorganisationer och fackförbund. Resultaten bygger på intervjuer med 11 personer från fem olika arbetsgivare, två arbetsgivarorganisationer och två fackförbund. De intervjuade är vd, personalchef, koncernstrateg för mänskliga rättigheter och fackliga ombud. De har fått svara på frågor om vilka svårigheter och utmaningar som finns i deras arbete, hur de tillämpar och tolkar diskrimineringslagen och vad som fungerar bra.

Resultaten visar att det är viktigt med styrsystem och ansvarsstrukturer som främjar arbetet med aktiva åtgärder. De organisationer som har lyckats bra med att tillämpa bestämmelserna kartlägger och följer upp sitt åtgärdsarbete och har en ledning som efterfrågar resultat. Flera arbetsgivare har också utsett personer som ansvarar för att genomföra arbetet med lika rättigheter och möjligheter. När arbetsgivarna har problem med att implementera aktiva åtgärder handlar det ofta om att resultatet från arbetet inte integreras i de interna styrsystemen eller i verksamheten och att arbetet inte följs upp. Dessutom är arbetet med aktiva åtgärder ofta särkopplat från företagens ordinarie verksamhet.

Flera arbetsgivare menar dock att arbetet med aktiva åtgärder har gett effekter, exempelvis fler anställda från underrepresenterade grupper, mindre tydlig könsmärkning av tjänster, fler mellanchefer av kvinnligt kön, mer jämlik och jämställd arbetsmiljö och ökad trivsel tack vare könsblandande arbetsgrupper och yrkesroller samt fler män som tar längre föräldradedighet.

Vanliga tillämpningssvårigheter i arbetslivet

Några vanliga problem som framkommer i intervjuerna är att arbetet med aktiva åtgärder inte styrs eller följs upp, vilket hänger ihop med brister i ansvarsstrukturer. Sammantaget leder detta ofta till särkoppling av arbetet med aktiva åtgärder från ordinarie arbete.

Problem med målformulering och svag uppföljning

Ett av de största problemen som växer fram i analysen av intervjuerna med arbetsgivarna och facken är att arbetet med aktiva åtgärder sällan är integrerat i de interna uppföljningsprocesserna. Det kan också vara så att ingen i organisationen frågar efter eller återkopplar handlingsplanerna, men det är också svårt att sätta upp "rätt" mål för arbetet. Är det exempelvis att öka antalet manliga eller kvinnliga chefer i företaget? Är det att öka antalet underrepresenterade grupper inom olika områden eller sektorer? Hur ska de

tänka kring mål på kort och lång sikt? En anställd på en personalavdelning menar att det är en utmaning att få in jämställdhetsfrågan när många företag redan tycker att de är jämställda; ofta ses jämställdhetsområdet som ett "fritt val". En arbetsgivare säger:

"Min erfarenhet är att många chefer tycker att 'ska vi göra ännu mer?'. Vi orkar inte – och då åker de här frågorna ut från agendan."

Vd

Vissa områden uppges vara lättare att styra och följa upp, till exempel när det gäller att öka antalet personer från underrepresenterade grupper eller att kartlägga löner. Det anses dock vara svårare att "gradera resultat" inom dessa områden, som att medarbetarna upplever att det är roligare eller att det förekommer mindre konflikter på arbetsplatsen. En intervjuperson frågar sig hur man kan utveckla andra sätt att mäta och fånga upp resultat av arbetet med jämställdhet och mångfald, utöver att arbeta för rent numerära ökningar. Flera intervjupersoner menar att det är svårare och mer komplext att följa upp om och hur maktstrukturer förändras på en arbetsplats än att följa antalsmässiga förändringar. Kartläggningarna beskrivs som nödvändiga förutsättningar för att det ska kunna ske en förändring, eftersom det krävs fakta om hur förhållandena på arbetsplatsen ser ut.

En utmaning i arbetet är att det aldrig blir "färdigt" – frågorna måste lyftas kontinuerligt för att inte tappa i tyngd, menar ett fackligt ombud.

En typ av uppföljning är att företaget kontinuerligt förnyar jämställdhetsplanen samt att de genomför lönekartläggningar. Några arbetsgivare beskriver hur de genomfört åtgärder i både jämställdhets- och mångfaldsplanerna, och understryker betydelsen av att planerna diskuteras på möten med all personal (förankring). De menar att det är viktigt för implementeringen att det finns en struktur för återkoppling i verksamhetsplaneringen på avdelningsmöten samt att cheferna återrapporterar till ledningsgruppen. Några har gjort separata planer för jämställdhet och mångfald. Skilda planer gör att det är lättare att behålla fokus och tydlighet i arbetet med jämställdhet och övriga grunder, menar några. Flera av arbetsgivarna menar vidare att det finns risk att jämställdhetsarbetet tappar fart på grund av att planerna numera görs så sällan som vart tredje år. Om man i stället upprättar planer varje år behåller man fokus på arbetet och planerna kan vara ett stöd för jämställdhetsarbetet på arbetsplatsen.

Planerna blir hyllvärmare och särkopplade från ordinarie verksamhet

Ur intervjuerna kan man utläsa att både jämställdhets- och mångfaldsplaner ofta är särkopplade från arbetsplatsernas övriga arbete. Planerna saknar koppling till organisationens ordinarie system och utvecklas separat – de leder inte till ett aktivt arbete. En risk som majoriteten av intervju-personerna tar upp är att planerna bara blir ”hyllvärmare”; de menar att det behövs ett tryck på företaget både inifrån och utifrån i dessa frågor för att undvika denna särkoppling. Exempel på sådant tryck utifrån kan vara DO:s granskning av planer, men även att facket på arbetsplatserna eller studentorganisationer är informerade.

Arbetsgivare verkar generellt sett vara för dåliga på att omsätta och följa upp kraven i diskrimineringslagstiftningen, enligt intervjuerna. Det finns dock några exempel på arbetsgivare som har ett uppföljnings- eller styrsystem, där man följer upp frågor om till exempel rekryteringsmål och befordringsgångar. Styrsystemen kräver statistik, analys och uppföljning, vilket utövar ett tryck på organisationen och bidrar till att tidigare resultat följs upp. Några exempel på försök till uppföljning sker genom hållbarhetsredovisningar, kommunala styrsystem för jämställdhet och medarbetarundersökningar. Dessa diskuteras mer utförligt i avsnittet nedan.

Det finns flera exempel på hur arbetstagare samverkar och mobiliserar för att tillvarata sina rättigheter i arbetet med att ta fram jämställdhets- och mångfaldsplaner, vilket framkom under intervjuerna. Facket är också en viktig aktör när det kommer till att driva arbetstagarnas rättigheter i jämställdhetsarbetet. En facklig representant menar till exempel att det finns en konflikt mellan arbetsgivaren och arbetstagaren i arbetet med jämställdhetsplanerna. Konflikten består i att arbetsgivaren gärna vill lyfta hur ”bra de arbetar”, medan arbetstagarna vill påtala ”hur företaget kan bli ännu bättre”.

Ett exempel är de tidsbegränsade anställningarna inom kultursektorn. Det är vanligt att anställda har långtidskontrakt som innebär en tidsbestämd anställning på två till fem år. En intervjuperson berättar att facket har drivit frågan om att frysa kontrakten vid graviditet och föräldraledighet, så att anställningstiden inte ska ”ticka på” medan personalen är borta. Tack vare fackets engagemang har åtgärden skrivits in som ett krav i jämställdhetsplanen.

En intervjuperson anser att jämställdhets- och mångfaldsfrågor måste komma upp vid medarbetarsamtal, på avdelningsmöten och i ledningsgrupper om arbetet med lika rättigheter och möjligheter ska implementeras och få dignitet. Ansvariga chefer måste driva frågorna aktivt, menar intervjupersonen.

Exempel på arbetsgivarnas arbete med lika rättigheter och möjligheter

Uppföljning genom hållbarhetsrapportering

Ett sätt att arbeta med frågorna annat än utifrån diskrimineringslagen är att göra hållbarhetsredovisningar, och utifrån dem rapportera och följa upp resultat. Global Reporting Initiative (GRI) är en nätverksbaserad organisation som har utvecklat ett ramverk för hållbarhetsrapportering. Ramverket bygger på principer och indikatorer som organisationer använder för att mäta och rapportera sin verksamhet i relation till ekonomisk, miljömässig och social hänsyn. Det är frivilligt att rapportera i GRI, men från 2008 ska alla statligt ägda företag rapportera i enlighet med GRI-indikatorerna.

Vilka parametrar finns då i GRI i relation till diskriminering? Indikatorerna i GRI handlar bland annat om företagets profil, strategi, analys och organisation. Det finns indikatorer som berör

- ekonomiska resultat
- anställningsförhållanden och arbetsvillkor i relation till mänskliga rättigheter (MR), till exempel hur många investeringsbeslut som innehåller krav på MR eller som granskats utifrån MR
- antal fall av diskriminering samt vidtagna åtgärder
- föreningsfrihet
- rätt till kollektivavtal.

En indikator om mångfald och jämställdhet inrymmer frågor om hur styrelse och ledning är sammansatt utifrån kön, åldersgrupp, minoritetsgrupp-tillhörighet och andra mångfaldsindikatorer. Indikatorn berör också

löneskillnad i procent mellan kvinnor och män per anställningskategori.³⁶ Men en MR-strateg som arbetar med hållbarhetsredovisningar menar att det skulle vara bra om redovisningarna också kunde ställa mer ”riktade frågor”, till exempel om de tjugo högst avlönade uppdelade på män och kvinnor och hur många språk som talas på företaget.

Kommunala arbetsgivare kan få stöd från stadsledningskontoret

En kommunal arbetsgivare uttrycker att hen hade nytta av att stadens stadsledningskontor utvecklat sitt uppföljningssystem för att följa upp jämställdhets- och likabehandlingsarbetet. Kommunen arbetade med målstyrning i relation till jämställdhetssäkrade verksamheter och hade som ett prioriterat mål att andelen jämställdhetssäkrade verksamheter skulle öka. Staden har ett webbaserat stöd som alla verksamheter, förvaltningar och bolag använder. All relevant individbaserad statistik ska vara könsuppdelad i hela planerings- och uppföljningsprocessen. När nämnder eller styrelser arbetar med en fråga, ett mål eller en inriktning i sin planering ska de ange vad de har för strategi för att uppnå målet och vad de har för strategi för att säkra jämställdhetsperspektivet.

Den kommunala arbetsgivaren anser att det fungerade bra med det stöd som stadsledningskontoret gav och hur de la upp arbetet utifrån den politiska viljan. Det är dock viktigt att fundera över när en verksamhet kan ses som ”säkrad”, eftersom arbetet med likabehandling innebär en ständig verksamhetsutveckling. Genom att ställa krav på att upprätta statistik fick intervjupersonen fakta om organisationen, vilket sedan i sin tur kunde innebära nya beslut. Organisationen tog fram könsuppdelad statistik samt statistik vid vård av sjukt barn och föräldraledighet. De förde även statistik över olycksfall och tillbud, fördelning av utbildningskostnader och över lönekartläggningar.

Medarbetarundersökningar kan uppmärksamma trakasserier

Kartläggningens roll i främjande- och förebyggandearbete är att synliggöra områden som behöver förbättras eller utvecklas. Ett ofta förekommande sätt att genomföra kartläggningar är genom medarbetarundersökningar.

36. Ett problem som kan uppstå är att en del företag väljer bort vissa indikatorer såsom social hållbarhet, jämställdhet och mångfald, eftersom företagen kan välja ett visst antal indikatorer att rapportera.

Medarbetarundersökningarna brukar innehålla frågor om trivsel, arbetsförhållanden och diskrimineringsfrågor. Flera intervjuade anger att resultaten av medarbetarundersökningarna brukar diskuteras igenom av ledningen och fackliga representanter på arbetsplatsen för att sedan utmynna i en åtgärdsplan.

Några arbetsgivare anger att de under de senaste åren bland annat arbetat med områdena arbetsbelastning och trakasserier samt med att få till ett bra samarbete mellan grupper och avdelningar på arbetsplatsen. En arbetsgivare nämner att jämställdhetsarbetet lett till att fler arbetstagare uppgett att de blivit utsatta för trakasserier. Det gällde då trakasserier kopplade till ålder eller kön, och kunde exempelvis handla om att arbetstagare kände sig förbisedda i interna rekryteringsprocesser. Flera arbetsgivare uppger att de också upprättat en rutin med kontaktpersoner som personalen kan vända sig till om de upplever trakasserier.

Ett ledarskapsindex är ytterligare ett sätt att fånga medarbetarnas upplevelser av exempelvis hur de utvecklas i sin roll, om de blir bemötta med respekt och om det finns tydliga mål med arbetet. Ledarskapsindexet är en del av medarbetarenkäten. När det gäller att förändra arbetsklimat uppger alla att det handlar om att cheferna ska vara tydliga med vad som gäller och våga säga till när ”saker inte är okej”. Även medarbetarsamtalen uppges vara viktiga för att uppmärksamma arbetsgivare om det exempelvis förekommer trakasserier eller sexuella trakasserier.

Diskrimineringsperspektivet viktigt redan tidigt i rekryteringsprocessen

Arbetsgivarna uppger att de arbetar med jämställdhet och mångfald i samband med rekrytering, och då särskilt att de provat riktade annonser och reflekterar över var och hur de annonserar. De menar att de försöker få in personer från underrepresenterade grupper, som i ett senare skede också kan komma i fråga för befordran. De säger sig även ha som mål att öka andelen kvinnliga chefer samt att rekrytera personer med olika etniska tillhörigheter. Två chefer uppger att de skulle behöva arbeta mer med att öka andelen medarbetare med funktionsnedsättning på arbetsplatsen. Anledningen är att det sällan eller aldrig är personer med funktionsnedsättning som söker arbete vid rekryteringar.

En arbetsgivare uppger att de utifrån två eller tre slutkandidater i rekryteringen brukar reflektera över hur valet av slutkandidat gynnar eller inte gynnar organisationens ”mångfaldsutveckling”.

En MR-strateg och flera anställda på personalavdelningen talar om att det är svårt att få in "ett systematiskt arbete i hela rekryteringsprocessen", särskilt när det gäller internrekrytering, utvecklingsplaner och befordringsplaner. Det kan vara en utmaning att i interna rekryteringar och vid befordran få in medvetenhet om diskriminering, eftersom det just vid internrekryteringar är få som är delaktiga i beslutsprocessen och beslut fattas av personer som "saknar normkritiska perspektiv och tankesätt", uppger MR-strategen. Förutom befordringsgångar beskrivs så kallade EXIT-strategier som viktiga att titta på: vilka anställda försvinner och varför? Det saknas ofta systematiska analyser om varför en anställd lämnar en arbetsplats.

En personalchef på ett bemanningsföretag beskriver hur en del av hennes arbete är att utbilda konsultcheferna på företaget så att diskriminering inte ska förekomma i deras rekryteringsprocess. Det kan handla om att försöka bredda arbetsgivarnas syn på vilka personer de kan tänka sig att rekrytera och ibland försöka vända på kraven. Personalchefen beskriver att åldersdiskriminering förekommer mot både äldre och yngre. Svårast är det för personer över 50 år: "Det är få företag som vill anställa äldre arbetskraft". Eftersom arbetsgivaravgiften är lägre för anställda som är under 26 år, gör det dessa till "en bra affär för bemanningsföretagen", menar personalchefen.

Könsmärkningen av tjänster har förändrats

Det är svårt att förändra könsmärkta tjänster inom ett företag, menar flera av de intervjuade arbetsgivarna. Med könsmärkning menas att olika positioner, yrken och branscher förknippas med ett kön. Könsmärkta tjänster avspeglar vilka föreställningar som finns om kön inom en organisation, om vad som är typiskt kvinnligt eller typiskt manligt arbete.³⁷

Arbetsgivarna uppger att det är vanligt att det på vissa avdelningar arbetar antingen enbart män eller enbart kvinnor, eller att alla på en viss tjänst är av samma kön. De menar dock att deras medvetna försök att förändra detta har inneburit att kvinnor anställts på tidigare manligt könsmärkta tjänster. Det omvända är dock inte lika vanligt, alltså att det blir fler män på tidigare kvinnligt könsmärkta tjänster.

Ett exempel är hur vd:n på en bank beskriver hur de arbetade med en förändringsprocess "att hitta rätt man eller kvinna på rätt plats, rätt yrkesroll mot rätt kundgrupp och att cheferna ska vara tydliga och effektiva i sitt ledarskap". I samband med detta ville personalchefen inleda ett

37. Wahl med flera (2001).

jämställdhetsarbete och integrera arbetet med jämställdhets- och verksamhetsförändring. Det framgick då att det fanns en könsuppdelning när det gällde vissa tjänstegrupper i banken: privata rådgivare var oftast kvinnor medan premierådgivare inriktade på företagsrådgivning oftast var män. För att bli premierådgivare behövdes en licensiering. Vd:n och personalchefen beskrev att de inte trodde att några kvinnor ville bli premierådgivare, men märkte sedan att det fanns starka normer kring manligt och kvinnligt i tjänsterna.

”Både kvinnliga och manliga chefer var övertygade om att det inte fanns någon kvinna eller tjej som ville det här [bli premierådgivare]. Det blev som en sanning, som inte egentligen hade någon verklighetsförankring.”

Vd

Under några medarbetardagar i samband med en genus- och jämställdhetsutbildning framkom att några män i en manligt dominerad arbetsgrupp ansåg att deras arbete var ”för svårt för kvinnor”. Detta ledde till att ledningen tog ställning och uppmuntrade kvinnor att söka dessa tjänster.

”Det var faktiskt så illa att en medarbetare från en av de manligt könsmärkta grupperna sa rent ut att ’ja det är ingen kvinna som vill söka och det är för svårt. Det är inget för tjejer’. Det blev ju lite provocerande kan man lugnt säga, och då var vi väldigt tydliga med att ledningen vill att alla som är intresserade ska söka. Då lossnade det och fem eller sex tjejer sökte direkt till de tjänsterna, som de inte tidigare vågat söka för att strukturerna var så cementerade kring detta.”

Vd

Flera arbetsgivare resonerar om hur man kan försöka beskriva arbetet på ett ”sakligt sätt”, för att förändra könsmärkningen av tjänster på ett företag. En tjänsts status påverkas av hur den beskrivs och uppfattas av de anställda. Detta gäller inte bara i rekryteringen generellt utan också hur de anställda på arbetsplatsen beskriver jobbet för varandra. Ett sätt att försöka höja statusen på en tjänst beskrivs vara att använda gruppens erfarenheter som rekryteringsgrund för kommande chefer.

Årliga lönekartläggningar gynnar jämställdhetsarbetet

Många arbetsgivare som arbetat aktivt med jämställdhet och lika möjligheter och rättigheter förespråkar årliga lönekartläggningar. Arbetsgivare från finanssektorn har redan nu ingått kollektivavtal med Finansförbundet, vilket innebär att de mellan 2012 och 2014 ska göra lönekartläggningar varje år. En arbetsgivare beskriver hur de har arbetat med lönekartläggning och arbetsvärdering för varje yrkesroll, tillsammans med företags- och fackklubben. Lönekartläggningarna är ”inte är så märkvärdiga” om det finns rutiner, menar en personalchef.

De intervjuade representanterna för fackförbunden är negativa till förändringen, som innebär att lönekartläggningar endast behöver genomföras vart tredje år. De hävdar att många arbetsgivare faktiskt genomförde årliga kartläggningar före ändringen. Under den här tiden gjorde också dåvarande JämO flera stora granskningar, till exempel Miljongranskningen. Detta sägs ha påverkat arbetsgivarna och facken genom att de blev medvetna om att de kunde bli granskade. Inga granskningar genomfördes under de första åren efter att ombudsmannafunktionerna slogs ihop till DO 2009, vilket representanter från fackförbund tror medförde att arbetet gick tillbaka och färre arbetsgivare genomförde lönekartläggningar.

En intervjuperson som har ansvarat för arbetet med jämställda löner på ett fackförbund menar att många arbetsgivare påbörjar arbetet, men att de sedan drar ut på det. Anledningen till detta uppges vara att många arbetsgivare tycker att det är tungrott och kan komma att innebära saker som arbetsgivaren inte orkar ta tag i. Det anses vara besvärligt att jämföra likvärdiga arbeten, eftersom det inte finns någon mall för det. Lönekartläggningen är enligt representanter från facket ett ”bra verktyg” för att fundera över lönesättningen och vad som värderas högt. Det kan dock finnas en motvilja att granska sig själv som arbetsplats.

”Det är ju trots allt så att vi i Sverige anser oss vara jämställda och ingen vill diskriminera på grund av kön. Jag tror inte att det finns en personalchef eller personaldirektör i Sverige som vill erkänna att vi har diskriminerat. Det handlar om det också. Det handlar om att man inte vill upptäcka att man gjort fel.”

Fackligt ombud

När det fanns krav på att genomföra lönekartläggningar årligen kunde fackliga representanter se att dessa gjordes partsgemensamt. Arbetsgivaren kunde sedan hitta osakliga löneskillnader och även rätta till dem. Det är bra

att formulera sig i termer av att "fundera tillsammans" kring lönerna och vad skillnader kan tänkas bero på, i stället för att använda "svåra ord som analys", menar en facklig representant.

Kan diskrimineringslagen vara ett stöd i förändringsarbete?

Arbetsgivarna och fackliga företrädare tillfrågades också om hur de upplever diskrimineringslagens roll i arbetet med lika rättigheter och möjligheter. De flesta intervjuade som medverkat i denna studie gav exempel på när de upplevde att de fann stöd av diskrimineringslagen. Diskrimineringslagstiftningen beskrivs som ett slags "samtalspartner" för ledningen och de personer som arbetar med att upprätta planer och dokument. Diskrimineringslagen beskrivs också som ett stöd för den egna organisationen internt när det gäller till exempel att skapa legitimitet kring frågorna och att lagen ska följas.

Arbetsgivare önskar anpassat stöd och konkreta råd

Arbetsgivarna menar dock att lagen inte är till hjälp när det gäller konkret stöd och rådgivning om hur de skulle kunna arbeta mer förändringsinriktat. Det stöd som de intervjuade främst önskar är konkreta råd om hur de kan implementera diskrimineringslagstiftningen. De efterfrågar exempelvis ett anpassat stöd och användbara exempel från DO för mindre och större privata arbetsplatser, statliga myndigheter eller kommuner med olika förvaltningar.

DO borde bistå med mer hjälp och rådgivning om målet med diskrimineringslagstiftningen är att arbetsgivarna ska bedriva ett bättre arbete med lika rättigheter och möjligheter, menar en arbetsgivare. Hur kan exempelvis ett företag lyfta in jämställdhet och mångfald som en del av ett ledarutvecklingsprogram? Hur kan ett företag arbeta med jämställdhet och mångfald i rekryteringsprocessen? Risken är att arbetsgivare gör planer för planernas skull, men att de sedan inte leder till något mer.

Intervjupersonerna vill att DO ska beskriva olika typer av konkreta åtgärder som andra arbetsgivare har vidtagit, och till exempel fånga upp hur olika branscher kan arbeta. En personalchef undrar: "Hur kan jag som arbetsgivare inom byggbranschen motverka sexuella trakasserier? En konkret åtgärd är att plocka ned nakenbilder i byggbodarna, men sedan då?". Citatet visar på hur svårt det kan vara att formulera långsiktiga mål som främjar lika rättigheter och möjligheter och att bryta ned lagstiftningen till praktiskt arbete.

Några arbetsgivare vill ha fler beskrivningar av hur de kan förändra arbetsklimatet på en arbetsplats. En personalchef menar att det dåliga arbetsklimatet i deras företag i nio fall av tio handlar om otydliga mål eller bristande respekt. Ett annat sätt att öka respekten och förståelsen på arbetsplatsen är att försöka hitta rätt chefer och utbilda dessa så att "de behandlar medarbetarna med respekt, motiverar medarbetarna och får dem att leverera". Flera arbetsgivare beskriver hur de försöker använda sig av olika värderingsövningar som handlar om chefers beteende, exempelvis hur chefer ska hantera att personer talar illa om andra på arbetsplatsen.

Avslutande diskussion

Ett antal utmaningar med att implementera jämställdhets- och mångfaldsplaner har beskrivits som att arbetet inte följs upp och att resultaten inte integreras i de interna styrsystemen. Hur följer företaget exempelvis upp processer och resultat i relation till bestämmelserna om aktiva åtgärder? Det kan också vara svårt att sätta upp mål som faktiskt leder till ökad jämställdhet och mångfald, enligt intervjupersonerna. De efterfrågar vidare mer kunskap om vilka typer av åtgärder de skulle kunna genomföra.

Anställda på personalavdelningen tar upp frågor om hur stort ansvar arbetsgivare egentligen kan ta för frågor om exempelvis diskriminering på arbetsmarknaden: "Var ska vi börja och när är det vårt ansvar och när är det samhällets ansvar?". Dessa funderingar visar att det inte är helt lätt att sortera problem och veta vem som har ansvar för att lösa dem. En intervjuad vd menar att diskrimineringslagstiftningen främst gäller personalpolitiskt område och begränsas internt till arbetsplatsen: "Det gynnar inte vidare tredje part: patienterna, kunderna, medborgarna, publiken".

I de organisationer där jämställdhets- och mångfaldsarbetet fungerar bättre har resultat från arbetet kopplats till interna styrsystem så att man i samband med uppföljning av dessa även efterfrågar kartläggningar och konkreta åtgärder på diskrimineringsområdet. Flera arbetsgivare hade utsett ansvariga för arbetet med lika rättigheter och möjligheter och en ledning som efterfrågade resultat. Om förändring ska ske behövs tryck utifrån och stöd inifrån samt att de som tar ansvar för förändring har mandat att kräva sanktioner.³⁸

38. Acker (2006).

Sturms forskningsresultat³⁹ pekar på aspekter som framstår som centrala även i denna studie: för att komma i gång med utveckling krävs ett systematiskt arbete, att utveckla styrsystem för arbetet och att ta fram ansvarsstrukturer för att genomföra åtgärderna.

Sturm ger exempel på företaget Deloitte & Touche som implementerade ett program för att öka kvinnors möjligheter att bli befördrade. Företagen lyckades nå sina uppsatta mål genom att tillsätta arbetsgrupper som ansvarade för att undersöka skillnader mellan mäns och kvinnors befördran. Arbetsgrupperna skulle också ge rekommendationer för att förändra orsakerna bakom skillnaderna. De fick i uppdrag att hitta nya system för befördran, göra proceduren kring befördran transparenta och se över resultaten. Utifrån rekommendationerna samlade företaget in statistik, analyserade den och genomförde förändringar genom linjecheferna och genom så kallad benchmarking.

En ytterligare faktor för att det systematiska arbetet verkligen ska få effekt, som tagits upp av de intervjuade i detta avsnitt, är att det förutom struktur i form av ansvariga och uppföljning av resultat även krävs delaktighet av alla chefer och anställda i organisationen. Ett bra exempel är ett förbättrat arbetsklimat när medvetenheten ökar kring hur man bemöter varandra i vardagssituationer på arbetsplatsen.

39. Sturm (2001).

Resultat: Utbildningsanordnare inom förskola och skola

Resultaten som beskrivs i det här avsnittet bygger på intervjuer med 9 personer från tre förskolor, två skolor, en stadsdelsförvaltning och en kommun. Sju av intervjupersonerna arbetar som rektorer, förskolechefer eller lärare. En intervjuperson är tjänsteman med ansvar för förskolan och en intervjuperson är kommunstrateg med ansvar för jämställdhet och likabehandling. Vilka svårigheter och utmaningar står utbildningsanordnarna inför i likabehandlingsarbetet? Vad fungerar bra? Hur följs arbetet upp i organisationen? Vad händer under kartläggningsfasen? Är diskrimineringslagen ett bra stöd när de genomför kartläggningar och upprättar planer?

Resultaten visar att om likabehandlingsarbetet ska kunna utvecklas måste de som arbetar med kärnverksamheten förstå nyttan med det för att likabehandlingsfrågor ska kunna integreras i värdegrundsarbetet och undervisningen. De utbildningsanordnare som har lyckats utveckla sitt likabehandlingsarbete har några gemensamma nämnare, nämligen en tydlig struktur för arbetet, god uppföljning och delaktiga lärare som har möjlighet att få kompetensutveckling.

Utbildningsanordnarna ser att arbetet med aktiva åtgärder bland annat kan ha positiva effekter vad gäller ömsesidig respekt och gott samarbete mellan eleverna samt ökad medvetenhet och kunskap om diskrimineringsgrunderna hos personalen.

Utbildningsanordnarna för förskola och skola tycker att diskrimineringslagen är ett stöd i arbetet när de gör utredningar, men efterlyser mer hjälp med att tolka lagstiftningen, driva förändringsarbete och väcka intresse för likabehandlingsfrågor.

Vanliga tillämpningssvårigheter i förskola och skola

Intervjupersonerna uppger att de stöter på ett antal problem i arbetet med genomförande av aktiva åtgärder. De menar att många lärare och föräldrar behöver bli mer medvetna om normpåverkan och att arbetet inte följs upp tillräckligt. Intervjupersonerna anser också att det saknas tid över till likabehandlingsarbete och kompetensutveckling för lärarna.

Lärare och föräldrar saknar medvetenhet om normer och värderingar

En utmaning som alla intervjupersoner tar upp är att öka medvetenheten bland lärare och föräldrar om hur normer skapas, och att lärarna ofta är omedvetna om hur normer och värderingar påverkar verksamheten. Det gäller särskilt områdena kön, religion och sexuell läggning. Intervjupersonerna menar att många lärare tycker att de har ett normkritiskt förhållningssätt eller att de behandlar alla lika, men att de sedan inte omsätter kunskapen i praktiken. ”Att få människor att bli medvetna om sin omedvetenhet är det största steget”, säger en förskolechef. Exempelvis har några förskolor erbjudit föräldrarna föreläsningar om ämnen som knyter an till likabehandlingsarbetet för att hantera omedvetenhet om normer, särskilt om sexuell läggning och om vilka som kan ingå i en familj. Personalen på förskolan menar att det är mycket viktigt att föra en diskussion även med föräldrarna och involvera dem i arbetet.

Det är inte ovanligt att föräldrar reagerar när personalen förändrar vanor eller traditioner, till exempel hur man firar högtider. Många föräldrar uppges vara nöjda med det likabehandlingsarbete som förskolan bedriver och tycker att personalen utför ett bra arbete. Samtidigt finns det föräldrar som ifrågasätter förändringar och som tycker att det egna barnet har rätt till ”svenska traditioner”.

Pedagogerna behöver mer tid till likabehandlingsarbetet

Alla intervjupersoner tar upp vikten av att pedagogerna i förskolan och skolan får tid till kompetensutveckling, handledning och reflektion. De anser att det är mycket viktigt för likabehandlingsarbetet att pedagogerna får lära sig mer om diskrimineringsgrunderna och öva på självreflektion.

Såväl förskolechefer som skolledare och lärare som arbetar med frågorna anser att kompetensutveckling ”ger mest”. En förskolechef menar att det är viktigt att pedagogen blir medveten om sin roll, sina egna värderingar som privatperson och hur ”jag som pedagog tolkar läroplanen”. Flera andra intervjupersoner tar upp att arbetet inte bara får bli ”ett projekt” eller ”ett ämne”, utan att all personal ska sättas in i värdegrundsfrågorna.

Det kan vara svårt att integrera likabehandlingsarbetet i verksamheten och göra det levande så att det inte bara blir ett tema som man arbetar med under en begränsad period. I en förskola arbetade de exempelvis med ett projekt om olikheter och likheter och använde likabehandlingsplanen,

tillsammans med läroplanen och andra styrdokument, som sin arbetsplan för att få arbetet levande i verksamheten.

Pedagogerna menar att likabehandlingsarbetet kräver mycket självreflektion. Att få insikt räcker inte – insikten måste också översättas i handlingar, som att se över lekmaterial och lärarnas förhållningssätt till barnen. En förskolechef beskriver hur hon sett att pedagogerna blivit mer medvetna om att det finns diskrimineringsgrunder de tidigare inte haft så mycket kunskap om. Pedagogerna började först arbeta med genus- och jämställdhetsarbete, varigenom de sedan ”upptäckt komplexiteten som ligger i området och inför alla grunderna”.

En intervjuperson berättar att all personal på flera förskolor i en kommun fick genomgå en jämställdhetsutbildning under ett år. Under den tiden växte det fram en medvetenhet kring jämställdhet som gjorde det lättare att sedan utbilda lärarna i normkritik och övriga diskrimineringsgrunder.

Särskilt skolans personal upplever att de har många krav på sig som gör det svårt att få tid till att implementera likabehandlingsarbetet. Det är vanligt att en rektor eller förskolechef är chef över flera skolor samtidigt, vilket kan göra det svårt att hinna med. Många pedagoger och rektorer upplever att de är pressade och känner sig granskade från många håll. Likabehandlingsområdet blir då ännu en granskning.

Tidsbristen kan medföra att likabehandlingsarbetet särkopplas från den ordinarie verksamheten.

”Du ska följa upp och arkivera, du ska sitta ned och reflektera, du ska göra kartläggningar med elever, du ska komma på åtgärder och du ska genomföra åtgärderna. Hur du än gör måste du bryta in det här i din dagliga verksamhet. Du måste ändra din undervisning och det här. Det blir så stort att man bara lägger ner och låter bli, och tar det nästa år.”

Jämställdhets- och likabehandlingsstrateg

Utbildningsanordnaren är skyldig att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier, enligt diskrimineringslagen (2 kap. 7 § DL). Rektorerna menar att det är ”besvärligt” med plikten att dokumentera kränkningar och trakasserier, och att det saknas tid och rutiner för det arbetet. En kommunstrateg med ansvar för likabehandlingsarbete säger att det kan vara svårt att få rektorerna att förstå fördelarna med att lägga ihop all dokumentation om trakasserier för att få en tydligare bild av läget på skolan.

En intervjuperson talar även om "ett paradigmskifte i synen på mobbning inom skolan". Det ena synsättet är att mobbning är något skolan får räkna med. Det andra synsättet är att skolan inte ska acceptera mobbning och att rektor och lärare kan påverka genom sitt agerande. "Det – att det går att påverka – kan nästan bli för jobbigt att ta in för lärare och skolläda", säger kommunstrategen.

Det saknas intern uppföljning

Det visar sig dock att huvudmannen sällan frågar efter likabehandlingsarbetet i den interna uppföljningen i organisationen. Flera intervjupersoner menar att huvudmannen "i bästa fall" frågar om det finns en plan, men inte intresserar sig för innehållet eller kvaliteten på denna. Det som följs upp är generella mål, betyg och hur det ser ut i organisationen när det gäller personalfrågor. Det finns sällan någon internkontroll för arbetet med lika rättigheter och möjligheter.

Flera rektorer säger att de önskar att förvaltningen efterfrågade resultat i likabehandlingsarbetet. Rektorerna kan också bli klämda mellan kommunala och statliga krav, och det viktigaste för dem är att hålla skolans budget.

"Rektorn får mer cred för att hålla budgeten än för att följa de statliga målen. Det kan kosta att följa målen. Det finns för lite pengar och resurser för att exempelvis gå en utbildning."

Rektor

Utbildningsförvaltningen och motsvarande intresserar sig sällan för likabehandlingsplanerna, och möjligheten eller "risken" att bli granskad av DO upplevs som liten. Då är det lätt att en förskolechef eller rektor lägger arbetet åt sidan. Däremot nämns att det finns system för tillbud, om det förekommit olyckor, trakasserier eller kränkningar.

Organisering kan främja likabehandlingsarbetet

Det finns exempel på bra arbete med likabehandling. Det som krävs är en struktur för arbetet i organisationen, integrering i uppföljningssystem, delaktighet från lärarna och kompetensutveckling för lärarna. En kommun har arbetat fram en lokal struktur för jämställdhets- och likabehandlingsarbetet, med en anställd strateg och processledare som arbetar med att stödja likabehandlingsarbetet på skolor och förskolor. En annan kommun har i en stadsdel arbetat med kvalitetsredovisningar och ett gemensamt uppföljningssystem för att stödja och följa upp läroplanen och likabehandlingsarbetet.

Identifiera utvecklingsområden med hjälp av kartläggningar

I intervjumaterialet finns olika beskrivningar av hur förskolelärare, förskolechefer och rektorer arbetar med kartläggningarna när de tar fram likabehandlingsplanerna. Pedagogerna beskriver hur de arbetat med att inventera miljön, vilka barn och elever som uppehåller sig med vilka och i vilka rum.

Många pedagoger hittar en hel del att arbeta vidare med utifrån kartläggningen. En förskola såg bland annat att ett rum "ägdes" av en grupp pojkar och att andra barn bara kunde söka sig till rummet när pojkarna inte var där. Samma problem fanns i utemiljön där flickorna, tillsammans med vissa pojkar, saknade tillgång till delar av gården. Pedagogerna kunde se att det var ett barn som bestämde i en grupp, och att beslutsfattandet luckrades upp när barnet inte var där. Pedagogerna beskrev att det handlar om att stärka självförtroendet hos de andra barnen så att de vågar uttrycka sin egen vilja, och att göra detta utan att peka ut det barn som bestämmer. De försökte också hitta metoder för att förhindra att barn gjorde saker som de inte ville.

Likabehandlingsarbetet kräver en tydlig ansvarsstruktur

En kommun beskrivs av rektorer och förskolechefer ha en bra struktur för likabehandlingsarbetet. Kommunen har inrättat en strategitjänst med ansvar för jämställdhet och likabehandling. Strategens uppgift var inledningsvis att implementera jämställdhet i barn- och utbildningsförvaltningens verksamhet. När diskrimineringslagen infördes fick strategen i uppgift att ta fram en modell för att arbeta med likabehandling. Strategen arbetar också med att utbilda lärare som ska stödja likabehandlingsarbetet i skolorna.

Det finns ett tjugotal lärare som har gått en processledarutbildning i kommunen. Dessa är ute på förskolorna och skolorna och arbetar med att ge handledning och stöd till andra pedagoger i likabehandlingsarbetet. Förskole- och skolpersonalen uppger att de är positiva till de funktioner som deras kommun byggt kring likabehandlingsarbetet för förskola och skola.

Arbetet med likabehandling i kommunen stöds också från förvaltningshåll och av kommunens politiker. Detta stöd tar sig uttryck i att det finns ett uppdrag uppifrån och att politikerna frågar efter resultat av arbetet. Politikerna i barn- och utbildningsnämnden beskrivs vara drivande och

intresserade av likabehandlingsarbetet. De har i kommunen arbetat med jämställdhet i styrsystem och med målet att alla verksamheter ska arbeta praktiskt med jämställdhet.

Likabehandlingsarbetet följs ofta upp med kvalitetsredovisningar. Varje förskola har ett ansvar att göra egna utvärderingar och uppföljningar som skrivs in i kvalitetsredovisningen. Förskolechefen samlar exempelvis ihop resultat från sina förskolor, vilka sedan presenteras för förvaltningsledning och politiker.

Kvalitetsredovisningen är en resultatredovisning där man ska dra slutsatser om varför "det blev som det blev", och om vad man behöver förbättra. Utifrån slutsatserna sammanställer förskolecheferna en lista över vad de behöver förbättra i likabehandlingsarbetet. Dåliga likabehandlingsplaner uppmärksammas dock inte i nämnden. Ibland sätts specifika mål upp, som att bryta normer som begränsar pojkar och flickor i sina studieval. En strateg för jämställdhet och likabehandling menar att det har varit lättare att nå lärarna genom projekt där de ska prata med barn och ungdomar om yrkesval och bredda förståelsen av yrkesval än att lärarna ska arbeta med frågor om normkritik och diskriminering.

I nästa avsnitt tar vi upp ett annat exempel på försök att skapa strukturer som stödjer likabehandling i interna uppföljningssystem.

Resultatbaserad styrning ger underlag för diskussion i förskolan

Ett annat exempel är från en stadsdel där man har arbetat med resultatbaserad styrning för förskolans arbete med läroplan och likabehandling sedan 2008, med viljan att utveckla verksamheten utifrån resultaten. Stadsdelens anställda involverade förskolechefer, konsult och pedagoger för att arbeta fram ett gemensamt uppföljningssystem för läroplanen. Likabehandlingsarbetet knyts till mål i läroplanen och materialet är upplagt så att det finns resultat för varje område i läroplanen.

Pedagogerna får fram resultat på gruppnivå och kan jämföra barngrupper för att diskutera vad som behöver förbättras och hur de kan utvärdera sin egen verksamhet. Det finns nämndmål för varje mål i läroplanen, vilket gör att pedagogerna kan återkoppla resultaten till förvaltningen. Likabehandlingsarbetet följs upp under barns lika värde, som också kan förstås i relation till barns respekt för varandra och solidaritet.

I uppföljningen för en förskola har de exempelvis en frågeställning om huruvida barnen har ett demokratiskt förhållningssätt, vilken besvaras genom en föräldraenkät, genom ett självvärderingssystem för pedagoger samt i det gemensamma uppföljningssystemet. Pedagogerna kan kryssa i hur barnen visar ansvar, respekt, solidaritet och förståelse för lika värde.

Pedagogerna diskuterar bland annat om barnen

- tillämpar turtagning
- söker samförstånd
- tillämpar ömsesidighet
- visar intresse och förmåga att hantera konflikter.

Det gemensamma uppföljningssystemet syftar till att få pedagogerna att reflektera kring frågorna, att tänka på varje barn och sedan på gruppen som helhet.

Eleverna samarbetar bättre tack vare likabehandlingsarbete i förskolan och skolan

Pedagogerna menar att arbetet med diskrimineringsgrunderna och med jämställdhet har gett effekter för barn och elever. De effekter de ser är att barn och elever visar varandra respekt och kan samarbeta med varandra i större utsträckning än tidigare. Pedagogerna menar vidare att barnen har större tillgång till sina känslor oavsett kön, tack vare det normkritiska arbetet. Bland pedagogerna har likabehandlingsarbetet gett en ökad medvetenhet och kunskap om diskrimineringsgrunderna. Denna medvetenhet uppges ha förändrat pedagogernas förhållningssätt till barn och elever.

”Jag träffade precis en pojke som hade gått här, som kom in och beklagade sig över sin dumma fröken i skolan. Han hade varit ledsen en dag och suttit och gråtit på skolgården, och då hade fröken sagt att 'inte ska du väl sitta här och gråta som en flicka'. Då kom han hit och berättade det.”

”Och det där är ett sådant konkret resultat: Han har fått en sådan stark inre känsla att han förstår att det var fröken som gjorde fel – han lägger inte det på sig själv, utan förstår att fröken var dum som inte förstod att pojkar också kan gråta. Bara det gör mig så glad, att han kan komma och berätta det”.

Förskolechef

Flera skolor har kartlagt var det sker bråk, trakasserier och kränkningar och vidtagit åtgärder, som att förbjuda så kallat skojbråk. En förskolechef hade hoppats att det i och med lagstiftningen skulle komma in anmälningar som blev prejudicerande för dem i deras arbete, och som skulle tvinga förskolorna att skärpa till verksamheterna och likabehandlingsplanerna. Detta har dock ännu inte skett, menar hon.

Pedagogerna önskar hjälp att tolka diskrimineringslagen

Informanterna beskriver diskrimineringslagen som ett stöd i arbetet vid anmälan och när skolorna gör utredningar. Förskole- och skolpersonal anser också att det finns bra stödmaterial från DO, genom verktygen "Plan för skolan och Husmodellen". Lagen uppges innebära många nya termer och begrepp för många i förskolans och skolans värld.

Informanterna menar att många chefer inte känner till diskrimineringslagen och anser att det behövs mer hjälp med att tolka lagstiftningen i skolans verksamhet. Det kan gälla frågor som följande:

- Vilket ansvar har förskolorna och skolorna?
- Hur kan skolan samverka med andra myndigheter, till exempel Polisen, gällande trakasserier?
- Vad är skillnaden mellan förebyggande och främjande arbete?

Många chefer tycker att det är svårt att driva förändringsarbete och vill ha mer kunskap om vilka metoder som är bäst att använda sig av och om hur de kan skapa ett intresse för frågorna.

Diskrimineringsområdet är ett stort kompetensområde och det är svårt att arbeta med jämställdhet och likabehandling om det inte finns grundläggande kunskap. Det beskrivs först och främst vara en utmaning att få förskole- och skolpersonal att förstå att likabehandling och diskrimineringsgrunderna är ett kunskapsområde. Därefter gäller det att tillägna sig kunskapen och förstå hur pedagogerna kan tillämpa den.

Positiva upplevelser när hela organisationen granskas

Skolinspektionen granskar alla nivåer i organisationen: skola, förvaltning och politiker i nämnden. Detta upplevs som positivt av de skolor som tidigare blivit granskade. Skolinspektionen ställde då olika frågor på varje nivå, vilket gav en känsla av att hela organisationen ska arbeta med gemensamma mål både uppifrån och nedifrån, enligt intervjupersonerna.

Likabehandlingsplanerna granskas däremot endast på lokal nivå, i en enskild skola. Detta gör att ansvaret för likabehandling förskjuts nedåt i organisationen. De förskolechefer och rektorer som arbetar aktivt med likabehandling vill att DO ska genomföra arbetsplatsbesök och granska hela organisationen – inte endast enskilda skolor. Förskolecheferna och rektorerna menar att nedslag i verksamheten ger större förståelse för vilka problem som finns ute i verksamheterna och ger skolorna större förståelse för arbetet.

”Att göra nedslag kan vara ett sätt att få kött på benen och förstå vad planen betyder i konkret verksamhet.”

Förskolechef

Det framkommer att förskolans och skolans personal skulle vilja skicka in planer till utbildningsanordnarna för granskning. De vill också veta mer om hur DO tolkar lagen och om vad skolan måste göra enligt lagen. Informanterna önskar en stödfunktion riktad till förskolor och skolor, där de kan få hjälp att diskutera hur de integrerar diskrimineringslagen i sin verksamhet. En intervjuperson säger sig vilja se en striktare uppföljning av likabehandlingsplanerna från myndighetshåll, det vill säga från Skolinspektionen och DO.

Avslutande diskussion

Det innebär flera utmaningar för utbildningsanordnare att genomföra bestämmelserna om aktiva åtgärder. En utmaning är att skapa ökad medvetenhet om normer och värderingar bland lärare och föräldrar. Delegationen för jämställdhet i skolan tar upp problematiken med att öka medvetenheten kring frågorna i flera rapporter.⁴⁰

Det finns en ”eldsjälsprincip” för jämställdhetsarbetet i skolan, som medför att enstaka personer får agera drivkraft i arbetet. Det gör arbetet sårbart och

40. SOU 2010:83 och SOU 2010:99.

kortsiktigt. Delegationen för jämställdhet i skolan lyfter fram problemet med så kallad perspektivträngsel i skolans värld: jämställdhet är ett bland många prioriterade mål, vilket inte sällan innebär att jämställdhetsarbetet prioriteras bort. Systematiken i arbetet blir därför bristfällig.⁴¹

I denna rapport bekräftas bilden av svag uppföljning av jämställdhetsarbete och likabehandlingsarbete. Huvudmannen frågar sällan efter likabehandlingsarbetet i skolornas uppföljning och styrsystem. ”I bästa fall” efterfrågas en plan, men huvudmannen är inte intresserad av innehållet eller kvaliteten på planen. Det som enligt informanterna följs upp är hur man redovisar generella mål, betyg och hur det ser ut i organisationen i relation till personalfrågor.

På grund av bland annat tidsbrist för kompetensutveckling och reflektion finns det en risk att likabehandlingsfrågorna särkopplas inom förskolan och skolan. Särkoppling är vanligt när det inte finns någon struktur för arbetet, och när det saknas experter som kan övervaka eller vara delaktiga.⁴² Informanterna lyfter fram positiva erfarenheter från Skolinspektionens tillsyn, då organisationens arbete granskas på varje nivå i förvaltningen. De anser vidare att det behövs hjälp med att tolka lagstiftningen i skolans verksamhet. Det gäller även hur utbildningsanordnarna kan arbeta med att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier.

Det är viktigt att det finns en struktur för likabehandlingsarbetet i skolan, med kunniga personer som har mandat att förändra och ta ansvar för att förändringar genomförs.⁴³ Detta saknas ofta, även om det finns goda exempel på försök att skapa stödstrukturer och styrsystem som fångar upp resultat från jämställdhets- och likabehandlingsarbetet.

Delegationen för jämställdhet i skolan lyfter fram att allt förändringsarbete är svårt och möter hinder. De förespråkar ett helhetsperspektiv där verksamhet, visioner, mål och undervisning tas upp i förändringsarbetet.⁴⁴

I den här rapporten uppmärksammar vi några försök att styra likabehandlingsarbetet med interna styrsystem. Det finns anledning att vidare följa olika försök att stödja och följa upp jämställdhets- och likabehandlingsarbetet i skolan och de resultat som arbetet ger.

41. SOU 2010:99.

42. Sutton och Dobbin (1996).

43. Kalev, Dobbin och Kelly (2006) och Acker (2006).

44. SOU 2010:99.

Resultat: Utbildningsanordnare inom högskola och universitet

I det här avsnittet presenteras resultaten från intervjuer med utbildningsanordnare för högskolor och universitet. Resultaten visar att det är en utmaning att bedriva likabehandlingsarbete på högskolor och universitet, eftersom organisationerna är komplexa och hierarkiska.

Resultaten bygger på intervjuer med 8 personer från två högskolor och två universitet. Intervjupersonerna ansvarar för arbetet med aktiva åtgärder på sina arbetsplatser och arbetar som handläggare, samordnare och koordinatörer för likabehandling, jämlikhet och jämställdhet. Vilka svårigheter och utmaningar står utbildningsanordnarna inför i arbetet med aktiva åtgärder? Hur använder de diskrimineringslagen och hur arbetar de konkret med aktiva åtgärder? Upplever de att bestämmelserna leder till varaktig förändring? Vad händer under kartläggningsfasen, hur utformar de aktiva åtgärder och hur tillämpar de dem? Är diskrimineringslagen ett bra stöd när de kartlägger och upprättar planer? Finns det några svårigheter och i så fall vilka? Hur följer de upp arbetet i organisationen?

Flera utbildningsanordnare upplever att de har oklara mandat att agera om en institution brister i likabehandlingsarbetet. De upplever också att kartläggningen och uppföljningen är otillräcklig och att likabehandlingsarbetet är särkopplat från den ordinarie verksamheten. Dessutom behöver många universitetslärare bli mer medvetna om hur de kan arbeta med likabehandlingsfrågor.

Utbildningsanordnarna ser trots detta att arbetet med aktiva åtgärder har gett effekter, bland annat att fler studenter och anställda vet vilka skyldigheter högskolan eller universitetet har och vart de ska vända sig om de blir utsatta för diskriminering och trakasserier. Det kan dock vara svårt att mäta effekterna av olika insatser.

Flera utbildningsanordnare beskriver att diskrimineringslagen fungerar som en vägvisare i likabehandlingsarbetet och ett stöd som indikerar vad högskolorna och universiteten ska sträva efter. Hur lagbestämmelserna sedan ska tillämpas är upp till de enskilda organisationerna att bedöma. Intervjupersonerna menar att det behövs mer rådgivning. De efterfrågar utbildningar och nätverk där högskolorna kan utbyta erfarenheter och sprida goda exempel.

Vanliga tillämpningssvårigheter på högskola och universitet

Några vanliga problem som intervjupersonerna upplever är att de har oklara mandat i arbetet och att det finns brister i kartläggningen. Intervjupersonerna menar också att likabehandlingsarbetet är särkopplat från ordinarie arbete, att det saknas medvetenhet och kunskap om likabehandling och diskriminering samt att man bara mäter aktiviteter utan att följa upp mål.

Handläggare saknar mandat att agera på egen hand

Intervjupersonerna beskriver att deras roll är oklar när det gäller institutioner som inte följer lagkraven om att upprätta en likabehandlingsplan.

”[...] det är ju osäkert ibland, vad jag har för mandat. Jag har inget maktmedel om en institution inte gör någonting. Jag kan bara skriva i uppföljningen av likabehandlingsarbetet att institutionen inte har gjort någonting. Sen är det upp till rektor att återkomma till mig med eventuella synpunkter eller på det sättet från planeringsenheten, för jag har hittills aldrig sett att man vidtagit någon åtgärd mot någon institution för att man inte följt det som stått i planerna.”

Jämlikhetshandläggare

Flera intervjupersoner beskriver att de kan uppmuntra institutionerna att utveckla delar som är mindre bra eller ge återkoppling på vad institutionerna kan tänka på till nästa gång. De har däremot inga mandat att agera om institutionerna inte följer lagen. Om handläggarna inte gör utredningarna själva lotsas individer som hör av sig i eventuella ärenden vidare till företagshälsovården eller till universitetets jurister. Intervjupersonerna menar att individärenden ofta är ett tecken på att en hel avdelning eller institution skulle behöva arbeta med sin arbetsmiljö och de värderingar som finns på arbetsplatsen.

Jämlikhetshandläggarna säger att de ser och vet mycket, men upplever att de inte kan agera. Intervjupersonerna menar att rektor och högskolans ledning behöver fundera över att de sagt att institutionerna ska ha planer – vad händer med de institutioner som inte har det? En intervjuperson påpekar att högskolan skulle kunna göra en offentlig redogörelse för vilka institutioner som har planer och vilka som inte har det. Detta dokument skulle kunna fungera som påtryckning.

Intervjupersonerna har alltså oklara mandat att agera, men uttrycker samtidigt att de inte vill vara en kontrollfunktion i sin yrkesroll. De ser sig mer som samtalsparter till sina chefer än som granskare. De beskriver att de har en sådan relation till chefen att denna kan komma och diskutera ett problem, snarare än att koordinatören eller handläggaren ska komma och säga att "nu har jag hört att det inte fungerar hos dig".

I det praktiska främjande arbetet riktar sig handläggarna främst till de institutioner som är positiva till arbete med likabehandling. Handläggarna föreläser där de blir inbjudna och hoppas sedan att arbetet med goda exempel sprids. Handläggarna är dock medvetna om att de kanske inte blir inbjudna att hålla utbildningar för de enheter som har stora problem med arbetsmiljön. De menar vidare att studenter kan vända sig till studentkåren och anställda till facket när det blir konflikter mellan arbetsgivare och anställda eller mellan studenter och universitet.

Brister i uppföljning och kartläggning

Det saknas ofta uppföljning av resultat från arbetet med lika möjligheter och rättigheter på högskolan. Om institutionerna inte bedriver ett målinriktat arbete med aktiva åtgärder eller följer kraven på att upprätta en likabehandlingsplan leder det inte till några sanktioner. Vidare saknas dialog mellan olika nivåer i organisationen om uppföljningen, vilket medför att resultaten från likabehandlingsarbetet inte kommer till allmän kännedom.

"Det krävs en dialog med fakulteterna nere på institutionsnivå där man diskuterar det som de har sagt att de ska göra, utfallet av det och hur de upplever att det har fungerat. Arbetet blir också mer meningsfullt om det är någon som frågar 'hur gick det?'. Det är då man kanske får igång det här med att det sitter i ryggmärgen – att det inte bara blir att man ska vara politiskt korrekt, utan att det handlar om att man faktiskt menar allvar. Det man önskar är att det ska bli självgående."

Chef

En svårighet som nämns är att det saknas systematik och struktur för arbetet med aktiva åtgärder inom högskolan. Intervjupersonerna tycker att ledningen borde ställa några viktiga frågor om hur arbetet ska gå till och vad som ska prioriteras. De som arbetar med frågorna har också olika perspektiv, där några är duktiga på att integrera likabehandlingsfrågor i sina utbildningar medan andra arbetar mer med att lösa problem när de uppstår. En högskola uppger att det är svårt att följa upp arbetet med alla

diskrimineringsgrunderna, eftersom de inte vet hur de ska kartlägga och redovisa grund för grund.

Flera intervjupersoner menar vidare att högskolan skulle behöva ta fram styrmedel för området. Högskolan uppmanar institutionerna att vidta ett antal aktiva åtgärder, men det saknas verktyg och styrmedel för att belöna de institutioner som gjort ett bra arbete samt för att vidta sanktioner i form av minskade anslag eller särskild lönesättning för de som gjort ett dåligt arbete. Några intervjupersoner tycker att det skulle vara bra att kunna ge positiva signaler, till exempel genom att införa "Årets institution" eller liknande, där vinnaren får en summa pengar till sin verksamhet.

Enligt intervjupersonerna har många institutioner svårt att göra kartläggningar som knyter an till lagens främjande funktion. Institutionerna måste först göra en kartläggning för att se över den faktiska situationen, och sedan sätta upp fokusområden att arbeta vidare med utifrån resultaten. Svårigheterna handlar om vad institutionerna ska göra och inom vilka områden, och om att prioritera de mål som är mest verkningsfulla i relation till lagens skyldigheter. Intervjupersonerna menar att institutionerna ibland har svårt att skilja på skyldigheterna gentemot studenterna och de anställda.

Handläggarna kan ha flera roller samtidigt: en person kan till exempel ingå i ett råd för lika villkor på uppdrag av rektor och samtidigt arbeta i den centrala förvaltningen. De arbetar dels i relation till lagkrav om utredningsskyldighet, dels med information om diskriminering och trakasserier. En intervjuperson anser att det kan leda till viss otydlighet i hur de ska följa upp arbetet.

En aspekt som kommer upp i intervjuerna är hur väl det går att verkställa planerna och samtidigt följa "rytmen" i det ordinarie arbetet med bland annat verksamhetsplaner. Flera handläggare menar att de uppmuntrar institutionerna att upprätta och följa upp både likabehandlingsplaner och jämställdhetsplaner årligen. Om processen med att färdigställa planerna knyter an till ordinarie rutiner minskar risken att planerna hamnar vid sidan av. Några jämställdhetshandläggare beskriver att de varje år följer upp likabehandlingsplanerna från institutionerna med hjälp av en enkät. I den finns frågor om vilka åtgärder som vidtagits och om huruvida det finns någon handlingsplan mot trakasserier.

Likabehandlingsarbetet måste integreras i kärnverksamheten

Intervjupersonerna beskriver att en svårighet är att integrera likabehandlingsarbetet i kärnverksamheten. Högskolan sägs vara en decentraliserad organisation utan en tydlig ”vi-känsla”. En intervjuperson uppger att det ligger i själva universitetskulturen att en rektor inte kan säga att något ska göras, utan att rektorn säger att något bör göras.

Samtliga intervjupersoner uttrycker att det är svårt att hinna med arbetet med planerna på institutionsnivå. Första prioritet för högskolans personal är den ordinarie verksamheten, som är att bedriva utbildning och forskning. Arbetet med kartläggning och analys till likabehandlingsplanerna hamnar lätt vid sidan av det ordinarie arbetet. I intervjuerna beskrivs organisationerna som slimmade, och många anställda uppges arbeta med det ordinarie arbetet även på sin fritid. De som arbetar med aktiva åtgärder förväntas vara eldsjälar och det är svårt att starta upp ett förändringsarbete när det inte finns tid att arbeta med frågorna.

En annan svårighet är att gå från utbildning till handling – likabehandlingsutbildningar bör ge ökad medvetenhet hos individen, men också leda till nya sätt att bemöta studenterna och utforma kursinnehåll. En förklaring till svårigheterna att implementera likabehandlingsarbetet är att handledare och lärare är tidspressade och endast hinner med kärnverksamheten. Detta leder inte sällan till att lärarna hellre anordnar ett särskilt seminarium som handlar om likabehandling och bjuder in någon annan som håller i det, för att kunna bocka av aktiviteten. Likabehandlingsarbetet på högskolan handlar också om vilket undervisningsmaterial lärarna använder sig av och vilka perspektiv forskarna har inom forskningen.

Det finns även svårigheter att nå ut till verksamheten, som ofta är decentraliserad och ibland förlagd på flera campusområden. Intervjupersonerna beskriver hur en viktig del av arbetet är att försöka nå ansvariga för grundutbildning och forskarutbildning, programansvariga samt lärare som går pedagogiska kurser eller kurser för handledare.

Många lärare saknar kunskap om likabehandling och diskriminering

Av intervjusvaren framgår att många universitetslärare saknar kunskap om och förståelse för likabehandling som kunskapsområde. Detta kan exempelvis visa sig i hur undervisningen genomförs. Intervjupersonerna

menar att många lärare tror att de behandlar alla lika, men att de kanske inte är medvetna om att så faktiskt inte är fallet. Intervjupersonerna nämner även problem med lärare som ser sig som jämlika med studenterna – även om lärarna vill ha ett inkluderande undervisningsätt så sätter de betyg och har makt över studenterna. Handläggarna strävar efter att högskolan ska arbeta mer med normer och skapa en medvetenhet kring maktrelationer.

Intervjupersonerna menar dock att vissa institutioner är föredömliga när det kommer till att föra en kontinuerlig diskussion i lärarkollegiet kring sådant som kurslitteratur. Samtidigt finns det på många institutioner föreställningar om att högskolan är en meritokrati som bygger på objektivitet och opartiskhet, och att det därför inte finns några diskrimineringsproblem. Intervjupersonerna menar att det finns starkt i kulturen att individerna inom högskolan gör karriär på lika villkor. En likabehandlingskoordinator beskriver organisationen som hierarkisk och forskarvärlden som en ”hård värld”.

Målen följs inte upp

Det framkommer i intervjuerna att högskolorna och universiteten mäter aktiviteter, men att de inte följer upp målen. Man vet ofta hur många personer som deltog i en viss utbildning, men för att mäta effekterna, till exempel hur utbildningen har påverkat lärarna, krävs mer resurser.

”Det är väl ett av de stora problemen som är så fascinerande på universitet och högskolor, som inte gör något annat än att forska, studera verkligheten och följa upp saker, att när det gäller eget internt arbete är det väl lite så och så med det [...]. Det blir mycket konstruerade mål, som att vi ska nå tusen personer med den här typen av utbildning eller att vi ska genomföra tjugo utbildningsinsatser i år [...].”

Jämlikhetshandläggare

Intervjupersonerna menar att det är svårt att mäta effekterna av de insatser som görs på likabehandlingsområdet. Leder till exempel en seminarierie om sexuella trakasserier till att antalet trakasseriärenden ökar eller minskar? Om antalet anmälningar skulle öka kan det vara en följd av seminariet, men vad innebär det om anmälningarna minskar? Intervjupersonerna diskuterar också huruvida högskolan ska kunna mäta förekomsten av diskriminering och trakasserier – borde det mätas i antalet ärenden eller på något annat sätt?

Exempel på utbildningsanordnarnas arbete med aktiva åtgärder

Intervjupersonerna menar att det krävs en bra struktur för arbetet om det ska ge resultat. Arbetet med aktiva åtgärder inom högskolan utformas på olika sätt. På några högskolor har de valt att organisera arbetet så att samma personer ansvarar för arbete med aktiva åtgärder riktade till både studenter och medarbetare. Andra högskolor har delat upp det så att arbetet med studenter och arbetet med medarbetare sköts av olika personer. Intervjupersonerna tar upp fördelar och nackdelar med olika sätt att organisera likabehandlingsarbetet i relation till studenter och anställda.

”Vi jobbar ju också övergripande med både studenterna och anställda i samma organisation [...]. För mig skulle det vara svårt pedagogiskt att skilja på det och säga att 'det här är studenternas problem och det här är lärarnas problem'. Det går inte, utan vi är ju varandras arbets- och studiemiljö.”

Koordinator för likabehandling

Intervjupersonen menar att det är en utmaning att arbeta både med studenter och anställda. Det finns en oro att inte nå fram till studenterna i och med att handläggarna organisatoriskt är placerade på personalavdelningen. En fördel med att vara placerad centralt på personalavdelningen är att det är lättare att ”få in tänkandet” i kärnverksamheten. Det kan vara i undervisningen, i högskolans ledarskapsutveckling och i frågor som rör medarbetarskap.

En intervjuperson menar att det är viktigt med expertfunktioner som kan fungera rådgivande och vara ledningens ”förlängda arm” ute i verksamheterna. Om det saknas experter i organisationen hamnar frågorna lätt vid sidan av, eftersom högskolans personal prioriterar andra arbetsuppgifter.

Några intervjupersoner nämner att det är viktigt att utforma arbetsgrupper till varje diskrimineringsgrund, med representanter från fakulteterna. De beskriver då att arbetsgrupperna består av antingen experter, till exempel forskare som har studerat frågeställningar som knyter an till diskrimineringsgrunderna, eller företrädare för intresseorganisationer. En jämlikhetshandläggare beskriver att de arbetar både proaktivt och reaktivt med diskrimineringslagstiftningen och gör utredningar när studenter upplever trakasserier av olika slag.

Intervjupersonerna beskriver också olika sätt att genomföra utredningarna: ibland fungerar koordinatörerna och handläggarna som stöd under utredningen, ibland ansvarar de för att sätta ihop likabehandlingsplanen. Handläggarna är också knutna till olika grupper, till exempel jämställdhetsgrupper, tillgänglighetsgrupper eller grupper för breddad rekrytering.

Intervjupersonerna beskriver sin roll som en stödfunktion till chefer på universitetet. De stöder cheferna i jämställdhets- och jämlikhetsfrågor, exempelvis med att skriva likabehandlingsplaner. De beskriver hur de försöker få institutionerna att fokusera på några åtgärder som de kan genomföra varje år, till exempel att se över andelen kvinnor och män på ledande positioner.

Ett exempel på att integrera personalfrågor med verksamhetsfrågor

På en av högskolorna menar handläggarna att organisationen har uppnått en jämn representation av tidigare underrepresenterade grupper. Detta gäller både studenter och anställda på olika nivåer. Det de måste arbeta vidare med är, enligt intervjupersonerna, arbetsplatskulturen och bemötandet. Därför menar handläggarna att nästa steg är att integrera likabehandlingsarbetet och knyta det till kärnverksamheten. Det gäller exempelvis att få in likabehandlingsfrågorna i värdegrundsarbetet, i frågor om medarbetarskap samt i olika modeller för situationsanpassat ledarskap som de använder i chefsprogrammet.

”Vi försöker tänka pragmatiskt och komma in på det sättet.

Vi jobbar med kulturfrågor eller bemötandefrågor, fast det är inte alltid man går därifrån och tänker att ’det här var ett pass om lika villkor’, utan man har något annat.”

Koordinator för likabehandling

En annan del av kärnverksamheten som de vill integrera är forskarutbildningen. Ett förslag är obligatorisk utbildning för handledare och doktorander.

”Jag tycker att det behövs obligatorisk utbildning för handledare och doktorander. Det skulle vara nyckeln till mycket. Nu är den relationen så otroligt viktig [...]. Vi jobbar ju i en miljö där du ska försvara dig, opponera, slåss om pengar, publicera och konkurrera med din kollega. Det är svårt, svårt att säga att du ska ni ta hand om varandra.”

Koordinator för likabehandling

Förutom exemplet med forskarutbildningen nämner intervjupersonerna olika sätt att integrera arbetet i undervisningssituationer. Det kan exempelvis vara bra med forum för att diskutera etiska dilemman i undervisningssituationer. En likabehandlingskoordinator menar att det kan vara lättare att nå lärarna genom att tala om lärarrollen, snarare än att tala om hur alla betar sig mot varandra som kollegor. Flera intervjupersoner berättar att de arbetar mot institutionerna när det gäller universitetslärares pedagogiska kurser och utbildningar, för att öka medvetenheten och på sikt förändra tankesätt i undervisningen. Intervjupersonerna ger också exempel på hur frågor om likabehandling och arbetsmiljö hör samman.

”Det är just om en person som far illa hör av sig, och man förstår att det är problem på en hel institution. Där får vi ju då även prata med de kollegor som har hand om arbetsmiljöfrågor.”

Koordinator för likabehandling

Om likabehandlingsarbetet ska lyckas måste de som arbetar med kärnverksamheten förstå nyttan med det. Flera intervjupersoner menar att lärare och forskare måste bli medvetna och förstå att likabehandlingsarbetet har betydelse i det dagliga arbetet på olika sätt. En likabehandlingskoordinator anser att ett integrerat likabehandlingsarbete kräver en hög kunskapsnivå i organisationen.

Ett sätt att få med sig lärare och forskare skulle kunna vara att frigöra resurser för dessa att arbeta i utvecklingsprojekt. En intervjuperson nämner Delegationen för jämställdhet i högskolan som ett positivt exempel, då det fanns särskilda pengar att söka för att genomföra projekt. Intervjupersonen menar att det fanns ett stort intresse att delta i till exempel mentorsprojekt, som bland annat innebar att granska den egna högskolans verksamhet utifrån ett likabehandlingsperspektiv.

Kartläggningar visar vilka problem som finns

Flera intervjupersoner uppger att de använder student- och medarbetarundersökningar för att ställa frågor om upplevd diskriminering och arbetsmiljöfrågor. En intervjuperson berättar att den senaste studentenkäten visade att fler kvinnor än män som studerade på teknisk fakultet uppgav att de kände sig utsatta för trakasserier. Denna typ av information är viktig att få fram, eftersom den visar vilka problem högskolan bör arbeta vidare med.

Studentenkäter har ofta låg svarsfrekvens och kan därför vara svåra att använda sig av. Intervjupersonerna tycker också att det är svårt att bedöma

resultaten av studentenkäter, eftersom studentgrupperna ändras varje år. Ett år kan studentenkäten visa att bara några få procent uppger att de blivit trakasserade, medan andelen nästa år ökar med tio procentenheter.

Flera högskolor verkar ta fram egna enkäter, men tar hjälp av företag med att utforma dem och med att samla in svaren. En intervjuperson berättar om en alternativ metod för likabehandlingsplanerna, där studenter fick besvara frågor om aktiva åtgärder. Studenterna diskuterade först i smågrupper och sedan i helklass. På så sätt fick de som arbetar med likabehandlingsplanerna reda på vilka problem som fanns.

Samtliga intervjupersoner menar att samverkan med kårerna fungerar bra. Intervjupersonerna beskriver att studenterna är aktiva och att det finns samarbete med fackliga företrädare som sitter med i olika råd kopplade till likabehandlingsarbetet. Ett problem är dock att många studenter byts ut varje år, vilket leder till bristande kontinuitet.

Likabehandlingsarbetet ger ökad medvetenhet och tydligare delegationsordning

Alla intervjupersoner uppger att arbetet med aktiva åtgärder har gett konkreta effekter. En sådan effekt är att fler studenter och anställda vet vilka de ska vända sig till om de blir utsatta för diskriminering eller trakasserier, och att de vet mer om vilka skyldigheter universiteten har. En annan effekt är en ökad medvetenhet om frågorna bland studenter.

En intervjuperson menar att området är etablerat inom organisationen. De har ett system med en integrationstanke, där äldre studenter utbildar nya studenter om lika villkor. Det är dock inte helt enkelt att ta ställning till hur resultat och effekter ska tolkas. Exempelvis ligger antalet ärenden och anmälningar lågt och den stående frågan är då om det är ett tecken på framgång eller om det innebär att handläggarna måste öka kunskapen och medvetenheten om trakasserier och diskriminering.

Förutom ökad medvetenhet och kunskap nämner en intervjuperson att de har kunnat hjälpa studenter som saknat de "normala" behörigheterna som krävs för högre utbildning. Det gäller till exempel flyktingar som inte fått med sig alla sina dokument och därför inte kan bevisa sin kompetens. Det handlar då om att hitta andra verktyg för att bedöma om en student skulle klara av en viss utbildning. Handläggarna har tagit fram modeller och ger studenterna instruktioner om hur de ska beskriva sin kompetens i olika situationer, och lär studenterna att dokumentera på vilket sätt de har tillägnat sig kunskapen.

Diskrimineringslagen fungerar som vägvisare och kontrollfunktion

Alla intervjupersoner uppger att de har stöd av diskrimineringslagstiftningen i sitt arbete. En jämställdhetshandläggare menar att lagstiftningen tillsammans med en aktiv ledning som stödjer jämställdhets- och jämlikhetsarbetet är viktiga förutsättningar för arbetet med aktiva åtgärder. En annan intervjuperson menar att högskolan bland annat haft stöd av lagen när de skulle rekrytera en specialpedagog i ett kärvt ekonomiskt läge.

Några intervjupersoner beskriver diskrimineringslagstiftningen som en vägvisare, en kontrollfunktion eller ett bollplank. Med bollplank menar intervjupersonen att det måste finnas många ”krokar” att hänga upp perspektivet på inom den egna verksamheten om ett inkluderande perspektiv ska bli verklighet. De försöker behandla alla sju diskrimineringsgrunderna mer eller mindre jämlikt, trots att det finns särskilda krav för exempelvis kön och att det finns en särskild samordnare för studenter med funktionsnedsättning.

En av intervjupersonerna menar att de betraktar arbetet med studenter utifrån två huvudinriktningar: den första är studenternas studiemiljö, lika villkor och hur det ser ut med diskriminering och trakasserier i förhållande till diskrimineringsgrunderna. Den andra huvudinriktningen handlar om vad studenterna får lära sig, hur kursinnehållet ser ut och om hur de blir bemötta.

Flera intervjupersoner berättar att deras arbete är organiserat efter diskrimineringslagen och att de arbetar i resursgrupper kopplade till diskrimineringsgrunderna. Handläggarna menar att diskrimineringslagen är viktig på en symbolisk nivå. Ibland måste de prata om vad lagen kräver för att få legitimitet i organisationen. Det är dock komplicerat med lagstiftningen då den handlar om både individens rättigheter och om kollektiva rättigheter. Dessa delar blandas ofta samman och kan ibland vara motstridiga, enligt en likabehandlingskoordinator. Åtgärder är ofta inriktade på att öka andelen underrepresenterade i exempelvis en ledningsgrupp eller bland chefer.

Intervjupersonerna menar också att lagen ger en riktning när det gäller individuella ärenden. Det är vanligt att en person söker sig till dem och inte själv kan sätta ord på vad hen varit med om, men att det framkommer att personen har känt sig utsatt. En intervjuperson uppger att det också finns

de som kommer in och säger ”Jag är diskriminerad och jag vill gå vidare med det – hur gör jag?”. Lagen beskrivs ange en miniminivå för tillgänglighet och för exempelvis hur lokalerna ska utformas ur ett tillgänglighetsperspektiv. Några informanter menar att högskolan använder lagstiftningen som ett argument för att nå upp till miniminivån, men utan att utvidga eller utveckla likabehandlingsarbetet ytterligare.

Intervjupersonerna menar vidare att det är viktigt att det förekommer även andra politiska mål. De hänvisar till Förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken.⁴⁵ När det gäller funktionsnedsättning framgår det i högskolornas regleringsbrev att de ska avsätta en viss andel av bidraget för grundutbildning och också vidta pedagogiska stödåtgärder. Hur dessa stödåtgärder sedan utformas är upp till högskolorna att besluta om.

”[...] jag tycker det märks i lagstiftningen att den är en sammanslagning av många lagar och inte är så välskrivna, vilket gör att man inte har så jättegod användning av den utåt i organisationen, utan vi känner till den på tjänstemannansidan.”

Koordinator för likabehandling

Några intervjupersoner säger att de behöver använda sig av andra verktyg, som särskilda uppdrag för att få extra resurser eller för att öka intresset för att bedriva aktiva åtgärder. Högskolorna har exempelvis fått särskilda uppdrag från regeringen att se till att en viss procentandel av de nyrekryterade professorerna är kvinnor.

Lagen lämnar stort utrymme för egen tolkning

Intervjupersonerna beskriver att diskrimineringslagen visar vad högskolorna och universitetet ska göra. Hur de ska göra och på vilken nivå de ska genomföra arbetet är dock upp till organisationerna själva att tolka och bedöma. Intervjupersonerna tar upp några frågor som de ofta möter och situationer som måste lösas löpande inom den egna organisationen. Det kan handla om hur mycket tid de ska lägga på en student som tar mycket resurser i relation till övriga studenter.

45. SFS 2001:526.

”Hur gör man när det finns en student som tar all min tid [som lärare]? Det blir ett etiskt dilemma – det kan bero på den funktionsnedsättning du [studenten] har, men det kan bero på att du [studenten] har adhd eller Aspergers syndrom som gör att du tar mycket tid, och var går gränsen för att det blir orättvist mot de andra studenterna?”

Koordinator för likabehandling

”Det är inte lätt som lärare, för där och då är det du som helt ensam måste ta beslutet och säga till att ’du får vara tyst’. Det var en lärare som fick motta rasistiska och homofoba uttalanden från en student, som varenda föreläsning fick säga att ’det där är inte okej’. Men det krävs att man är ganska stark för att hela tiden orka stoppa de där uttalandena. Det är jätteviktigt att man talar om det, för att man då signalerar till andra att ’det är inte okej’ – men om man inte orkar eller blir ställd, eller om det blir hotfullt eller aggressivt?”

Koordinator för likabehandling

Lärarna undrar var gränsen går för hur mycket examinationerna ska anpassas och för hur mycket stöd studenterna ska få i undervisningen. Är det till exempel okej att inte skriva tenta en lördag på grund av religiösa skäl? Vilken form av stöd är rimligt att ge till personer med funktionsnedsättningar?

En intervjuad koordinator menar att de har stöd av lagen genom att de kan hänvisa till att det är förbjudet att diskriminera på grund av funktionsnedsättning. Sedan när det gäller mer specifika frågor sker dock en förhandling i organisationen om vad som ses som rimligt och skäligt. Det blir ofta upp till den enskilda läraren vilket stöd som ges. När det gäller studenter med synlig funktionsnedsättning brukar det vara lättare; det finns en förståelse för en person som har nedsatt hörsel eller syn. Intervjupersonerna menar att det också finns en acceptans för dyslexi, men att det däremot råder stor osäkerhet i lärargruppen gentemot studenter med neuropsykiatriska syndrom.

Samordnare och koordinatörer för funktionsnedsättning diskuterar ofta behovet av extra handledning och stöd tillsammans med lärarna och den berörda studenten. De brukar till exempel diskutera hur många timmar extra handledning eller extra tid studenten ska få vid tentor. Strukturen kring stödet ser olika ut på olika högskolor, och det är olika vem som ansvarar på respektive institution.

Rådgivning och erfarenhetsutbyte efterfrågas

Flera intervjupersoner anser att likabehandlingsplanerna kan upplevas som pappersprodukter. Högskolan, universitetet eller institutionen levererar en plan, men kopplingen till verksamheten går inte att se utifrån planerna.

”[...] jag tror att det är bra att dom [likabehandlingsplanerna] finns, men jag tror absolut inte att dom är svaret på hur man förändrar en organisation eller verksamhet egentligen. Utan jag tänker att det man måste göra för att lyckas är att ligga så nära verksamheten som möjligt.”

Koordinator för likabehandling

Intervjupersonerna menar att det behövs mer rådgivning så att högskolorna kan hämta in kompetens och dra nytta av varandras erfarenheter på området. Det behövs utbildningar, erfarenhetsutbyten och nätverk för att samla ihop representanter från olika lärosäten. Flera intervjupersoner vill arbeta mer med att sprida goda exempel, och efterfrågar också mer kunskap om risker med vissa pedagogiska metoder. Vad kan till exempel hända, utifrån diskrimineringsgrunderna, om en hel utbildning baseras på gruppundervisning?

En intervjuperson tar upp att det finns behov av tillsyn som täcker olika aspekter av universitetens och högskolornas verksamhet. Intervjupersonen menar att dåvarande Högskoleverkets granskningar och tillsynskrav för jämställdhet och lika villkor kompletterade DO:s tillsyn och fungerade som ytterligare en påtryckare.

Avslutande diskussion

Jämlikhets- och jämställdhetshandläggarna på högskolor och universitet upplever att de saknar mandat att driva arbetet med jämlikhet och jämställdhet. Det har också visat sig att deras ledning ofta är oengagerad och att många institutioner inte bedriver ett aktivt arbete med likabehandling. Utifrån intervju svaren framkommer att många universitetslärare saknar kunskap om och förståelse för likabehandling som kunskapsområde.

Flera handläggare upplever att det är svårt att nå ut med frågorna till lärarna, eftersom högskolans verksamhet är decentraliserad från central nivå och nedåt till institutionsnivå. På många högskolor och universitet finns brister vad gäller kartläggning, mål och utvärdering av likabehandlingsarbetet såväl från institutionerna som från högskoleledningens sida. Det

finns även brister i den lokala uppföljningen av likabehandlingsarbetet på lärosätet, och rektorerna ställer inga högre krav på måluppfyllelse.

Planerna är dessutom ofta särkopplade från verksamheten, exempelvis i forskarutbildning och handledning. Representanterna för likabehandlingsarbetet har ofta bara en stödjande roll gentemot cheferna, snarare än en drivande eller kontrollerande sådan.

Forskaren Husu⁴⁶ har stor erfarenhet av jämställdhetsarbete inom högskolan och menar att akademien är mycket svår att förändra. För att nå förändring inom högskolan krävs samlade insatser från högskolor och universitet, från forskningsfinansiärer, tidskrifter och förlag samt från individuella akademiker.⁴⁷

Det finns ett behov av att skapa förutsättningar för likabehandling på lokal nivå, ute på institutionerna och på enskilda lärosäten, vilket även Delegationen för jämställdhet i högskolans tryckte på i slutbetänkandet Svart på vitt – om jämställdhet i akademien.⁴⁸ Innehållet i den här rapporten bekräftar att det finns brister i styrning och uppföljning på likabehandlingsområdet för högskolan. Det måste skapas fungerande rutiner för styrning, uppföljning och utvärdering. Det finns vidare få sanktionsmöjligheter och ekonomiska incitament för att uppmuntra till förändring inom högskolan. Det krävs dessutom både ett inre och yttre tryck på organisationen för att förändring ska ske.

Intervjupersonerna från högskolor och universitet lyfter fram betydelsen av tydlig organisering av likabehandlingsarbetet. Exempelvis tar de upp enkäter som en metod för kartläggning av de problem som finns och behöver åtgärdas. Andra goda exempel som lyfts fram är att jobba övergripande med både studenter och anställda som är verksamma i samma organisation, eftersom arbetsplatskultur anses hänga tätt samman med bemötandet av studenter.

Diskrimineringslagen upplevs som ett bollplank och en vägvisare i likabehandlingsarbetet, trots att den lämnar stort utrymme för egen tolkning.

46. Husu (2010).

47. Husu (2010).

48. SOU 2011:1.

Avslutande reflektioner

Diskriminering är ett komplext fenomen som kan vara svårt att fånga upp i vardagen. Det beror på att normer och föreställningar som påverkar våra beteenden och bedömningar om vad som räknas som "normalt" och avvikande samt överordnat och underordnat. Dessa föreställningar är inbyggda i organisationernas vardagliga processer. Normer och föreställningar byggs även in i strukturer som kan bidra till diskriminering. Det är därför angeläget att ta an denna komplexitet vid implementeringen av aktiva åtgärder.

Normer är inte alltid lätta att få syn på eftersom de är oreflekterade och tas för givna. Både arbetsgivare och utbildningsanordnare talar om bristande kunskap och omedvetenhet om hur normer kommer till uttryck. Flera intervjupersoner uttryckte också att det är svårare och mer komplext att följa upp om och hur maktstrukturer förändras på en arbetsplats i jämförelse med att följa antalsmässiga förändringar.

Denna studie bekräftar tillsammans med annan kunskap och forskning att de arbetsgivare och utbildningsanordnare som ser konkreta resultat och effekter av sitt arbete med aktiva åtgärder är de som är medvetna om att diskriminering förekommer och om hur det kan uppstå. De driver ett medvetet och systematiskt utvecklingsarbete och de har också sett att detta arbete ger verksamheten mervärde. Verksamhetsprocesserna blir mer transparenta och fler chefer och anställda blir engagerade.

Kunna, förstå och vilja

I studiens utgångspunkter diskuterades vilka grundläggande förutsättningar som krävs för att omvandla lagstiftning till verklighet. Förutom kunskap om hur diskriminering sker och kunskap om förändringsarbete, krävs förståelse av vad som ska göras och slutligen vilja till att driva på förändring.

Trots olika lokala förhållanden finns det gemensamma framgångsfaktorer som identifierades hos både arbetsgivare och utbildningsanordnare, såsom följande:

- Ansvarsstrukturer i form av aktiv ledning, strateger eller kontaktpersoner som driver på och ansvarar för genomförande och uppföljning.
- Arbetet utgår från lokala utvecklingsområden som är identifierade genom kartläggningar och som i sin tur underlättar vilka mål som kan sättas upp och följas upp.

- Integrerade styrsystem/verksamhetsintegrerat stöd.
- Engagerad personal och chefer som deltar i arbetet.

Ett antal gemensamma utmaningar har också identifierats. Det kan vara så att ingen i organisationens ledning frågar efter eller återkopplar handlingsplanerna, men det kan också vara svårt att sätta upp "rätt" mål för arbetet. Är det exempelvis att öka antalet män eller kvinnor på chefspositioner i företaget? Är det att öka antalet underrepresenterade grupper inom olika områden eller sektorer? Hur ska de tänka kring mål på kort och lång sikt?

Ovilja att starta ett utvecklingsarbete kan bero på osäkerhet om vad som ska göras. Det kan vara svårt att förstå vad som är problemet med en viss jargong på arbetsplatsen som beskrivs som "rå men hjärtlig" av arbetskamraterna, och det kan vara lika svårt att förstå hur långt skolpersonalen ska acceptera barnens retande och när en harmlös lek övergår till kränkningar.

Från plan till praktik

Diskrimineringslagen upplevs som ett visst stöd i arbetet med lika rättigheter och möjligheter genom att den exempelvis ger verktyg för att skapa en övergripande struktur. Förutom att den ger stöd i den interna kontrollen i organisationen upplevs den också ge legitimitet åt organisationen utåt. DO tillhandahåller stödmaterial av olika slag, men den typen av stöd som efterfrågas är framför allt stöd för när man vill gå från plan till praktik.

Många arbetsgivare och utbildningsanordnare beskriver diskrimineringslagstiftningen som abstrakt. Diskrimineringslagens aktiva åtgärdsbestämmelser utgör en så kallad ramlag, som anger riktlinjer för vad som kan behöva göras generellt. Det kan vara svårt att ange exakt vad som kan krävas i en given kontext. Begrepp som aktiva åtgärder, kartläggningar och analyser behöver översättas till praktisk verksamhet, vilket ibland upplevs som svårt. Både utbildningsanordnare och arbetsgivare vill ha mer kunskap och förståelse kring implementeringen av lagstiftningen, och om hur de kan genomföra åtgärder som är anpassade till organisationen och dess verksamhet. Medvetenheten om att ha en plan för likabehandlingsarbetet har ökat men planen i sig är långt ifrån tillräcklig för att åstadkomma förbättring, i synnerhet om planen inte utgår från den lokala situationen. Därtill är det en annan typ av kunskap som krävs.

Flera arbetsgivare efterfrågar specifikt att DO ska kunna anpassa stöd i relation till storlek och funktion på arbetsplatser, och ta fram exempel-

arbetsplatser utifrån ett diskrimineringsperspektiv. Arbetsgivarna vill även ha hjälp med att koppla specifika problem inom organisationen till den lösning som passar bäst. Det är viktigt att tänka på att aktiva åtgärdsbestämmelserna har karaktären av en ramlag, vilket innebär att det inte går att ange exakt vilken åtgärd som krävs eller är lämplig. Det är i hög grad beroende av vilken slags arbetsplats det är fråga om, arbetets art, antalet anställda, könsfördelningen inom olika grupper av anställda med mera. DO:s slutsats är att metoder och verktyg bör utformas så att de kan anpassas till lokala förhållanden, behov och förutsättningar på den egna arbetsplatsen, högskolan, skolan eller förskolan.

Däremot finns det, som denna rapport har diskuterat, ett antal förutsättningar som krävs för att det ska vara möjligt att använda lagen som ett förändringsinstrument. Sammantaget bekräftar resultaten från denna studie det som även annan forskning diskuterar när det gäller implementering av politiska beslut och lagar, till exempel bestämmelser om aktiva åtgärder. Det krävs ett systematiskt arbete, uppbyggda strukturer och ansvariga, men även metoder för synliggörande av vilka problem som kan uppstå i arbetsplatsernas eller skolornas och universitetens vardag.

Denna undersökning har även lett till ett antal nya frågeställningar, som kommer att vägleda DO. Förhoppningsvis kommer även andra berörda aktörer inom arbetslivet och utbildningsområdet att kunna utveckla sitt aktiva arbete för att främja lika rättigheter och möjligheter.

DO kommer att fortsätta att följa forskning på området och samla erfarenheter från flera aktörer. Det behövs ett utvecklat system för hur man kan få bättre grepp om problemen i organisationen, normer och kulturer. Ett problemorienterat angreppssätt kräver undersöknings- och analysmetoder för att kartlägga och lösa problem i relation till den egna organisationskontexten. Därför är det viktigt att många – tillsammans med DO – bedriver ett arbete som ger effekter både på kortare och längre sikt: Målet ska vara lika rättigheter och möjligheter för alla på jobbet, i skolan, på högskolan och i samhället generellt. Ett effektivt arbete mot diskriminering kräver förutom kunskap även förmåga och vilja, och delaktighet.

För att diskrimineringslagen ska bli ett effektivt verktyg för att främja lika rättigheter och möjligheter krävs många fler aktörer. DO kan driva på och fungera som blåslampa, men aktörerna som har störst påverkan är de som finns närmast på arbetsplatserna, skolorna och universiteten. Det är de som är experter på sin egen omgivning.

Referenser

- Acker, J. (2006). "Inequality Regimes: Gender, Class and Race in organizations", *Gender and Society*, 20, s. 441–464.
- Albiston, C. (2009). "Institutional Inequality", *Wisconsin Law Review*, 1093, s. 1093–1167.
- Andersson, S., Amundsdotter, E. och Svensson, M. (2009). **Mellanchefen: en maktpotential**. Hudiksvall: Fiber Optic Valley.
- Andersson, S. och Amundsdotter, E. (2013). **Genusmedvetet akademiskt ledarskap**. Stockholm: Stockholms universitet, Avdelningen för Genusvetenskap, Institutionen för etnologi, religionshistoria och genusvetenskap.
- Brorström, B., Haglund, A. och Solli, R. (2005). **Förvaltningsekonomi**. Lund: Studentlitteratur.
- Bruzelius, L. och Skärvad, P.H. (2000). **Integrerad organisationslära**. Lund: Studentlitteratur.
- Bryman, A. (2011). **Samhällsvetenskapliga metoder**. Malmö: Liber.
- Callerstig, A-C. och Lindholm, K. (2013). "Effekter från jämställdhetsintegrering", s. 185–232 i Svensson, L., Brulin, G., Jansson, S. och Sjöberg, K.(redaktörer). **Att fånga effekter av program och projekt**. Lund: Studentlitteratur.
- Callerstig, A-C., Lindholm, K., Sjöberg, K. och Svensson, L. (2011). "Jämställdhet som hållbar utvecklingsprocess", s. 13–39. i Lindholm K. (redaktör), **Jämställdhet i verksamhetsutveckling**. Lund: Studentlitteratur.
- Callerstig, A-C. och Lindholm, K. (2011). "Det motsägelsefulla arbetet med jämställdhetsintegrering", *Tidsskrift för genusvetenskap*, nr 2–3, s. 77–89.
- Ceo, M.G. och W.E.D. Creed (2002). "Institutional Contradictions, Praxis, and Institutional Change: A Dialectical Perspective", *Academy of Management Review*, 27, s. 222–247.
- Diskrimineringsombudsmannen (2014). **Delar av mönster. En analys av upplevelser av diskriminering och diskriminerande processer**. Rapport 2014:1. Stockholm: DO.
- Edelman, L.B., Erlange, H.S. och Lande, J. (1993). "Internal Dispute Resolution: The Transformation of Civil Rights in the Workplace", *Law & Society Review*, 27, s. 497–534.

Edgren, M. (2013). "Diskriminering av kvinnor – om nödvändigheten av ett intersektionellt och normkritiskt perspektiv", i Blomberg, E och Niskanen, K. (redaktörer), *Arbete och jämställdhet: förändringar under femtio år*. Stockholm. SNS Förlag.

Ellickson, R.C. (1991). *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes*. Cambridge: Harvard University Press.

Grönlund, A. och Svärdsten, F. (2007). *Införande av integration och jämställdhet i Naturvårdsverkets externa verksamhet*. Akademirapport 2007:1. Stockholm: Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Havinga, T. (2002). "The Effects and Limits of Anti-Discrimination Law in the Netherlands", *International Journal of the Sociology of Law*, 30, s. 75–90.

Heimer, C. A. (1999). "Competing Institutions: Law, Medicine, and Family in Neonatal Intensive Care", *Law & Society Review*, 33, s. 17–66.

Husu, L. (2005). *Dold könsdiskriminering på akademiska arenor – osynligt, synligt, subtilt*. Rapport 2005:41R. Stockholm. Höskoleverket.

Husu, L. (2010). *Mot mer jämställda universitet. En internationell översikt över strategier och åtgärder*. Rapport 2010:6. Stockholm. Delegationen för jämställdhet i högskolan (DJ).

Kalev, A., Dobbin, F. och Kelly, E. (2006). "Best Practices or Best Guesses? Assessing the Efficacy of Corporate Affirmative Action and Diversity Policies", *American Sociological Review*, 71, s. 589–617.

Lindgren, L. (2006) *Utvärderingsmonstret: kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.

Lindholm, K. (redaktör), (2011). *Jämställdhet i verksamhetsutveckling*. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, L. (1987). *Implementation Steering. An Actor Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.

Meyer, J. och Rowan, B. (1977/1991). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", i Powell, W. och DiMaggio, P. J. (redaktörer), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago/London: The University of Chicago Press.

Moser, C. och Moser, A. (2005). "Gender Mainstreaming since Beijing: A Review of Success and Limitations in International Institutions", *Gender and Development*, 13, s. 11–22.

Orton, J.D., och Weick, K.E. (1990). "Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization", *Academy of Management Review*, 15, s. 203–223.

Riksrevisionen. (2006). **Myndigheters hantering av generella krav**. Förstudie, 2006-II-01, Stockholm: Riksrevisionen.

Schalock, R. L. och Bonham, G.S. (2003). "Measuring Outcomes and Managing for Results", *Evaluation and Program Planning*, 26, s. 229–235.

Statens offentliga utredningar (SOU). (2010). **Flickor, pojkar, individer – om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan**. Delegationen för jämställdhet i skolan, SOU 2010:99. Stockholm: Fritzes.

Statens offentliga utredningar (SOU). (2010). **Att bli medveten och förändra sitt förhållningssätt**. Delegationen för jämställdhet i skolan, SOU 2010:83. Stockholm: Fritzes.

Statens offentliga utredningar (SOU). (2011). **I svart på vitt – om jämställdhet i akademien**. Delegationen för jämställdhet i högskolan, slutbetänkande, SOU 2011:1. Stockholm: Fritzes.

Statskontoret (2006:13). **På tvären, Styrning av tvärsektoriella frågor**. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret (2011:4). **Aktiva åtgärder mot diskriminering – effekter och kostnader**. Stockholm: Statskontoret.

Sturm, S. (2001). "Second Generation Employment Discrimination: A Structural Approach", *Columbia Law Review*, 101, s. 458–568.

Sutton, J.R., och Dobbin, F. (1996). "The Two Faces of Governance: Responses to Legal Uncertainty in America Firms 1955–1985", *American Sociological Review*, 61, s. 794–811.

Wahl, A., Holgersson, C., Höök, P. och Linghag, S. (2001). **Det ordnar sig: Teorier om organisation och kön**. Lund: Studentlitteratur.

Weick, K. (1976). "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", *Administrative Science Quarterly*, 21, s. 1–19.

Winter, Søren C. (2006). "Implementation", s.151–166 i Peters, B.G. och Jon, P. **Handbook of Public Policy**. London: SAGE Publication.

Ylöstalo, H. (2012). **Tasa-arvotyön tasa-arvot (Jämställdhetsarbetets jämställdhet)**. Tampere: Tampere University Press.

Diskrimineringsombudsmannen (DO) arbetar för lika rättigheter och möjligheter och mot diskriminering som har samband med kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder.

DO

www.do.se

Box 4057

169 04 Solna

Telefon 08-120 20 700

ISBN 978-91-980853-5-8

facebook.com/diskrimineringsombudsmannen