

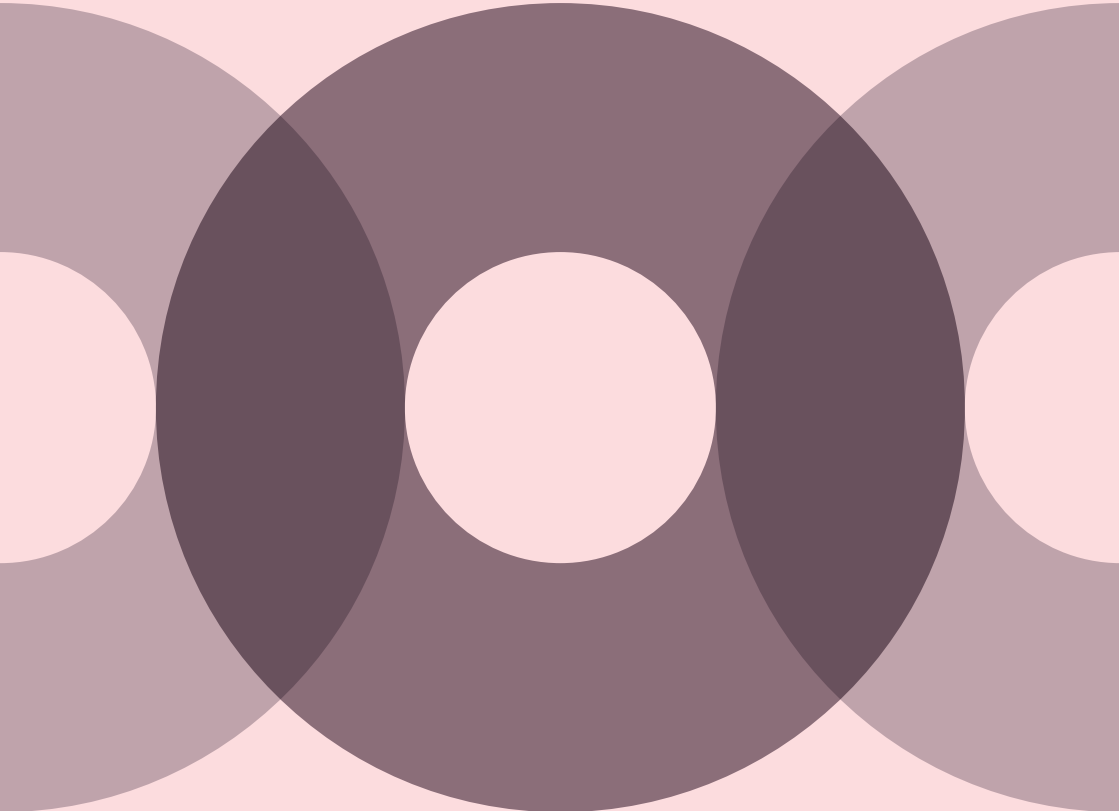


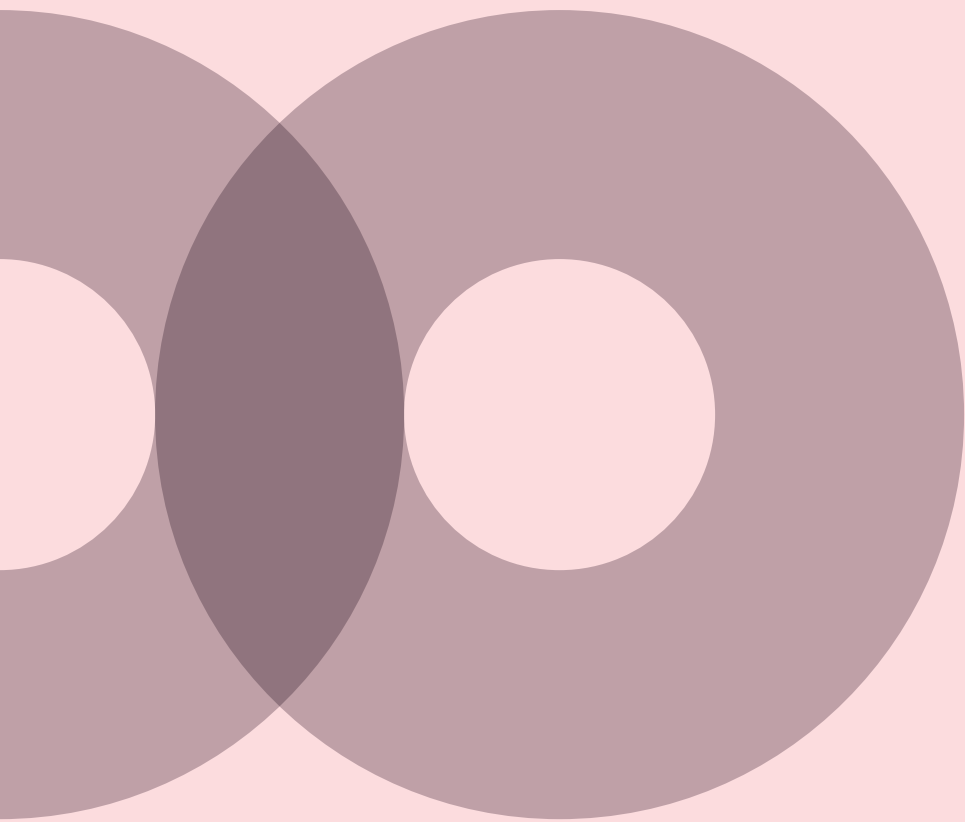
**Diskriminerings
ombudsmannen**

Rapport 2022:5

Undersök, åtgärda och utbilda

En analys av universitets och högskolors arbete med aktiva åtgärder för att motverka diskriminering av studenter





Undersök, åtgärda och utbilda

En analys av universitets och
högskolors arbete med aktiva
åtgärder för att motverka
diskriminering av studenter

Denna pdf är tillgänglig. Andra alternativa format, exempelvis
Daisy, lättläst eller punktskrift, kan beställas vid behov.
Kontakta då DO på order@do.se.

Diskrimineringsombudsmannen (DO)

© DO

Artikel: R22 2022 PDF

ISBN: 978-91-88175-33-5

Illustration: Stina Wirsén. Layout: Kollijox AB.



Förord

Diskrimineringslagen ställer krav på att universitet och högskolor ska bedriva ett fortlöpande arbete för att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter, så kallade aktiva åtgärder. Sedan 2019 har Diskrimineringsombudsmannen (DO) genomfört tillsyn av 18 lärosätens arbete med aktiva åtgärder. Av dessa levde inga lärosäten upp till diskrimineringslagens krav. Mot bakgrund av att arbetet med aktiva åtgärder är till för att skydda studenter från diskriminering är detta allvarligt.

I dag finns det över 400 000 studenter på lärosäten i Sverige, och DO får återkommande in anmälningar från studenter som upplever sig diskriminerade. Aktiva åtgärder är ett viktigt verktyg för att förebygga att studenter utsätts för diskriminering och säkerställa att alla ges lika rättigheter och möjligheter. Att lärosätena inte arbetar med aktiva åtgärder i enlighet med diskrimineringslagen kan öka risken för att enskilda individer utsätts för diskriminering.

I den här rapporten redovisar DO det samlade resultatet från vår tillsyn och analyserar vilka utmaningar som lärosätena beskriver att de möter i sitt arbete med aktiva åtgärder. Rapporten ger fördjupad kunskap om vilka brister som finns i lärosätenas arbete med aktiva åtgärder och hur arbetet kan främjas.

Vår förhoppning är att rapporten kan bidra till att lärosätenas arbete med aktiva åtgärder utvecklas och följer diskrimineringslagens bestämmelser.

Solna den 23 november 2022

Lars Arrhenius

Diskrimineringsombudsman

Innehåll

Sammanfattning	8
Summary	13
Inledning	19
Syfte och frågeställningar	20
Metod	20
Diskrimineringslagens krav på arbete med aktiva åtgärder	23
Diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder i de fyra stegen	24
Lärosätena lever inte upp till diskrimineringslagens krav	30
Arbetscykeln har utförts under längre tid än ett år	31
Undersökningarna är inte utformade för att identifiera risker för diskriminering	32
Undersökningarna omfattar inte alla områden, diskrimineringsgrunder eller former av diskriminering	32
Undersökningarna omfattar inte hela lärosätet	33
Lärosäten vidtar åtgärder som inte har någon koppling till undersökningssteget	33
Utmaningar för lärosätenas arbete med aktiva åtgärder	35
Decentraliserad arbetsprocess med otydlig ansvarsfördelning	36
Aktiva åtgärder är inte en självklar del av lärosätenas verksamhet	39
Bristande kunskap om diskrimineringslagen	42
Svårt att hitta bra undersökningsmetoder	44

Slutsatser	48
Lärosätena behöver skapa en tydlig arbetsprocess för aktiva åtgärder	49
Lärosätena behöver utveckla arbetet med undersökning	50
Lärosätenas kunskap om diskrimineringslagens krav behöver öka	52
Referenser	55
Bilaga 1. Intervjuguide	56
Bilaga 2. Lista över intervjupersoner	57
Bilaga 3. Lärosäten som ingår i sammanställningen av DO:s tillsyn	58

Sammanfattning

Den här rapporten handlar om universitets och högskolors (hädanefter lärosäten) arbete med aktiva åtgärder för att motverka diskriminering av, och främja lika rättigheter för, studenter. Rapportens fokus är diskrimineringslagens bestämmelser om att lärosätena ska arbeta med aktiva åtgärder i de fyra stegen:

1. undersöka risker för diskriminering och hinder för lika rättigheter och möjligheter
2. analysera orsaker till de upptäckta riskerna och hindren
3. genomföra åtgärder för att undanröja de upptäckta riskerna och hindren
4. följa upp och utvärdera arbetet i de tre föregående stegen.

Lärosätena lever inte upp till diskrimineringslagens krav

Av de 18 lärosäten som Diskrimineringsombudsmannen (DO) har granskat lever inget upp till diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder i de fyra stegen. Ett av lärosätena uppfyller lagkraven för undersökningssteget. För stegen analys, åtgärder samt uppföljning och utvärdering lever inget lärosäte upp till lagens krav. Enligt diskrimineringslagen ska arbetet med aktiva åtgärder bedrivas genom att samtliga fyra steg sker i en sammanhållen process. För de 17 lärosätena som inte uppfyller kraven för undersökningssteget medför det att de inte heller lever upp till kraven för stegen analys och åtgärder.

Det finns framför allt tre orsaker till att lärosäten inte lyckas uppfylla lagens krav avseende undersökningssteget:

- Undersökningarna är inte utformade för att identifiera risker för diskriminering.
- Undersökningarna omfattar inte alla diskrimineringsgrunder, alla former av diskriminering eller alla de områden som utpekats i diskrimineringslagen.
- Undersökningarna omfattar inte hela lärosätet.

Utmaningar för lärosätenas arbete med aktiva åtgärder

I de intervjuer som vi har genomfört vid fyra lärosäten framträder fyra huvudsakliga utmaningar för lärosätenas arbete med aktiva åtgärder.

Tre av de fyra lärosätena har i praktiken decentraliserat arbetet med aktiva åtgärder men intervjuerna tyder på att det formellt sett är otydligt vem som har ansvar för arbetet med aktiva åtgärder i rollen som utbildningsanordnare. En följd av decentraliseringen är också att det finns stora skillnader mellan olika organisatoriska delar av ett och samma lärosäte.

Arbetet med aktiva åtgärder är inte en självklar del av lärosätenas verksamhet. Därför finns det en risk att aktiva åtgärder blir en sidofråga som nedprioriteras. Införandet av kravet på aktiva åtgärder i fyra steg har inte uppmärksamrats tillräckligt av lärosätena och det finns exempel på att arbetet med aktiva åtgärder också har prioriterats lägre än till exempel kraven på jämställdhetsintegrering.

En förutsättning för att leva upp till diskrimineringslagens krav är att känna till att lagen finns och vad den innebär. Intervjuerna indikerar att det finns behov av en bred kunskaphöjning inom lärosätena. I vissa fall är det svårt att bedöma vilka krav som lagen ställer, även för de personer inom lärosätena som har störst kunskap om diskrimineringslagen.

Lärosätena har svårt att hitta undersökningsmetoder som ger en bred bild av risker för diskriminering vid hela lärosätet och att få studenterna att medverka i undersökningarna. De lärosäten som ingår i intervjustudien lägger stort fokus på enkäter som ett verktyg för att genomföra undersökningssteget. Lärosätena ser dock utmaningar med enkätundersökningar som rör vissa diskrimineringsgrunder, eftersom de riskerar att inkräkta på studenternas personliga integritet.

Slutsatser

Rapporten avslutas med tre slutsatser om insatser som kan leda till att lärosätena bättre lever upp till diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder.

Lärosätena behöver skapa en tydlig arbetsprocess för aktiva åtgärder

För det första behöver lärosätena skapa en tydlig process för arbetet med aktiva åtgärder. Aktiva åtgärder behöver prioriteras av ledningen och bli en lika självklar del av lärosätets verksamhet som arbetet med arbetsmiljö och jämställdhet. Det är upp till lärosätena att organisera arbetet men lärosätets högsta ledning har ett ansvar för att aktiva åtgärder genomförs inom hela lärosätet. En nackdel med den decentraliserade modell som många lärosäten har valt är att det riskerar att bli stora skillnader mellan olika delar av lärosätet. Vi har sett att det finns lärosäten som har inrättat olika råd eller genomför återkommande möten för att diskutera arbetet med aktiva åtgärder. Detta kan vara ett sätt att hålla ihop hela lärosätets arbete.

Lärosätena behöver utveckla arbetet med undersökningen

Eftersom arbetet med de fyra stegen av aktiva åtgärder ska ske i en sammanhållen process är det första undersökningssteget avgörande för att kunna uppfylla lagens krav i de efterföljande stegen. Lärosätena har svårt att hitta metoder som ger den kunskap som krävs för att undersöka risker för diskriminering och hinder för lika rättigheter och möjligheter. Det finns därför anledning för lärosätena att utveckla arbetet med undersökningssteget. Lärosätena bör reflektera över vilken roll enkäter kan spela i undersökningssteget och vilka andra metoder som också kan användas. Lärosätena behöver också säkerställa att undersökningsinsatserna

- är utformade för att identifiera risker för diskriminering
- omfattar alla diskrimineringsgrunder, alla former av diskriminering och alla områden som utpekats i diskrimineringslagen
- omfattar hela lärosätet.

Lärosätenas kunskap om diskrimineringslagens krav behöver öka

Vid de lärosäten som ingår i intervjustudien finns en osäkerhet om vilka krav som diskrimineringslagen ställer och hur de ska göra för att leva upp till kraven. Intervjupersonerna anser att det är svårt att veta vilka krav som lagen ställer på grund av att aktiva åtgärder är utformade som ett övergripande ramverk som möjliggör för utbildningsanordnare att utforma arbetsprocesserna på ett sätt som passar verksamheten. Som en följd av detta lämnar lagtexten ett stort tolkningsutrymme.

Ett återkommande önskemål från lärosätena som vi har intervjuat är att få mer vägledning från DO om aktiva åtgärder. Som tillsynsmyndighet kan DO dock inte ge detaljerad och individuell vägledning till lärosätena. Även om diskrimineringslagen lämnar utrymme för tolkningar är det lärosätenas skyldighet att se till att de följer lagen. Lärosätena behöver

säkerställa att det i ledning såväl som i övriga delar av verksamheten finns tillräckliga kunskaper om aktiva åtgärder, och de krav som lagen ställer.

Metod

Under perioden juni 2019–maj 2022 har DO inlett och avslutat tillsyn av 18 lärosätens arbete med aktiva åtgärder. Rapporten bygger dels på en sammanställning av de 18 tillsynsbesluten, dels på tio intervjuer med anställda vid fyra lärosäten.

Summary

This report deals with how the universities and other higher education institutions (henceforth universities) are working with active measures in order to combat discrimination against students and promote equal rights for them. The focus of the report is the provisions of the Discrimination Act that requires the universities to work with active measures in the following four stages:

1. investigate risks of discrimination and obstacles to equal rights and opportunities
2. analyse causes of the detected risks and obstacles
3. take measures to eliminate the detected risks and obstacles
4. monitor and evaluate the work that took place in the three previous stages.

The universities are not living up to the requirements of the Discrimination Act

The Equality ombudsman (DO) has completed supervision of 18 universities, of which none are living up to the requirements in the Discrimination Act concerning the four stages of active measures. One of the universities is complying with the legal requirement concerning the investigation stage. None of the universities are complying with the legal requirement concerning the stages analysis, measures or follow-up and evaluation. Under the Discrimination Act, the work with active measures shall be conducted through all four stages taking place as part of a coherent process. This means that the 17 universities that are not living up to the requirement for the investigation stage are also not living up to the requirements concerning the analysis and measures stages.

There are primarily three reasons why the universities are not complying with the legal requirement in respect of the investigation stage:

- The investigations are not structured in a way that identifies risks of discrimination.
- The investigations do not cover all the grounds of discrimination, all forms of discrimination or all of the areas that are identified in the Discrimination Act.
- The investigations do not cover the entire university.

Challenges for the universities' work with active measures

Four main challenges in terms of the universities' work with active measures stand out from the interviews we have conducted at four universities.

Three of the four universities have, in practice, decentralised their work with active measures but the interviews suggest that there is a lack of formal clarity about who is responsible for the work with active measures in the role of education provider. One consequence of the decentralisation is also that there are major differences between different organisational sections of the same university.

The work with active measures is not a self-evident part of the universities' operations. Consequently, there is a risk of active measures becoming a side issue that is not prioritised. The introduction of the requirement concerning active measures in four stages has not been given enough attention by the universities and there are examples where the work with active measures has also been given a lower priority than, for example, the requirements concerning gender mainstreaming.

One prerequisite for living up to the requirements of the Discrimination Act is knowing that the act exists and what it entails. The interviews

indicate that there is a broad-based requirement to increase knowledge within the universities. It is difficult in certain cases to assess which requirements the Discrimination Act imposes, even for those people within the universities whose knowledge of the act is greatest.

The universities have difficulty finding investigation methods that provide a broad view of the risks of discrimination at the entire university and in getting students to participate in the investigations. The universities that are included in the interview study place a great emphasis on questionnaires as a tool for implementing the investigation stage. Nevertheless, the universities see the challenges presented by questionnaires that concern certain grounds of discrimination because there is a risk that these infringe on students' privacy.

Conclusions

The report ends with three conclusions about initiatives that may lead to the universities becoming better at living up to the Discrimination Act's requirements concerning active measures.

The universities need to create a clear working process for active measures

Firstly, the universities need to create a clear process for their work with active measures. Active measures need to be prioritised by management and to become as much a natural part of the universities' operations as their work with the work environment and gender equality. It is up to the universities to organise this work but the university's senior management have a responsibility to ensure that active measures are implemented throughout the entire university. One disadvantage of the decentralised model many universities have chosen is that this creates a risk of major differences between different parts of the university. We have seen that there are universities that have established various advisory bodies or are conducting regular meetings in order to discuss the work with active measures. This may be one way to give coherence to the work of the entire university.

The universities need to develop how they work with the investigation

Because the work with the four stages of active measures has to take place in a coherent process, the first investigation stage is vital to compliance with the legal requirements in the subsequent stages. The universities have difficulty finding methods that provide the knowledge required in order to investigate risks of discrimination and obstacles to equal rights and opportunities. There is therefore reason for the universities to develop their work with the investigation stage. The universities should reflect on what role questionnaires can play in the investigation stage and what other methods may also be useful. The universities also need to ensure that the investigation initiatives

- are designed in order to identify risks of discrimination
- cover all the grounds of discrimination, all forms of discrimination and all of the areas that are identified in the Discrimination Act
- cover the entire university.

The universities need to improve their knowledge of the requirements under the Discrimination Act

At the universities included in the interview study there is uncertainty about what requirements are imposed by the Discrimination Act and about what they have to do to comply with these requirements. The interviewees believe that it is hard to know which requirements are imposed by the act because active measures are designed as an overarching framework that allows education providers to structure the working processes in a way that suits their operations. Consequently, the text of the act leaves a lot of room for interpretation.

A recurring request from the universities we have interviewed is to be given more guidance from DO about active measures. However, as a supervisory authority, DO is not able to provide detailed and individualised guidance to the universities. Although the Discrimination Act leaves room for interpretation, it is the universities that are under obligation to ensure that they comply with the law. The universities need to ensure that both management and other parts of the organisation have sufficient knowledge about active measures and the requirements imposed by the Discrimination Act.

Method

Over the period June 2019–May 2022 DO has initiated and concluded supervision of the work with active measures at 18 universities. The report is based partly on a compilation of the 18 supervision decisions and partly on ten interviews with employees at four universities.



Inledning

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har sedan 2019 genomfört tillsyn av totalt 18 universitets och högskolors arbete med aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering. Ingen av de universitet och högskolor som har granskats levde upp till lagens krav. Detta är allvarligt eftersom arbetet är till för att skydda studenterna från diskriminering.

Enligt diskrimineringslagens tredje kapitel ska universitet och högskolor (hädanefter lärosäten) bedriva ett arbete med aktiva åtgärder. Aktiva åtgärder är ett förebyggande och främjande arbete för att motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter inom en verksamhet. Arbetet gäller diskriminering och lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.¹ Lärosäten ska bedriva arbete med aktiva åtgärder både i egenskap av utbildningsanordnare och i egenskap av arbetsgivare. I rapporten fokuserar vi på lärosätenas arbete som utbildningsanordnare. Det innebär att fokuset ligger på aktiva åtgärder i syfte att motverka diskriminering av, och främja lika rättigheter och möjligheter för, studenter.

I rapporten redovisar vi resultatet av tillsynen och beskriver utmaningar som påverkar lärosätenas efterlevnad av kraven på att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder i de fyra stegen: undersökning, analys, åtgärder samt uppföljning och utvärdering. På så sätt ger rapporten en fördjupad kunskap om hur lärosätenas arbete med aktiva åtgärder kan främjas.

1 3 kap. 1 § diskrimineringslagen.

Syfte och frågeställningar

Syftet med rapporten är att öka kunskapen om hur lärosäten hanterar lagkraven i diskrimineringslagens tredje kapitel och vilka skäl som kan ligga bakom brister i tillämpningen av diskrimineringslagen.

I denna rapport besvarar vi följande frågeställningar:

1. I vilken omfattning lever lärosäten upp till diskrimineringslagens krav på att arbeta med aktiva åtgärder i fyra steg?
2. Vilka utmaningar finns för lärosätenas efterlevnad av diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder i fyra steg?²

Metod

Rapporten bygger på DO:s tillsynsbeslut och intervjuer med företrädare för ett urval av de 18 granskade lärosätena. Vi har även tagit del av vissa dokument som lärosätena skickat in som underlag för DO:s tillsyn. Det gäller dock enbart de lärosäten som vi har intervjuat.

DO:s tillsynsbeslut innehåller DO:s övergripande bedömning av om lärosätet lever upp till lagens krav, en beskrivning av den rättsliga regleringen och beskrivningar av DO:s bedömningar vad gäller respektive lagkrav. För att undersöka i vilken mån lärosätena lever upp till diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder har vi gjort en kvantitativ sammanställning av de delar av DO:s tillsynsbeslut som avser aktiva åtgärder i de fyra stegen. Vi har även analyserat vilka motiveringar som DO anger i bedömningarna av hur lärosätena efterlever de olika lagkraven. På detta sätt har vi identifierat vissa delar av lagkraven som lärosätena tycks ha särskilt svårt att leva upp till. Datamaterialet för denna del består av tillsynsbeslut för de 18 lärosäten där DO inlett och avslutat tillsyn

2 3 kap. 2 och 16 §§ diskrimineringslagen.

under perioden juni 2019–maj 2022. Av dessa avser 12 av tillsynsbesluten arbete med aktiva åtgärder under 2018, och 6 av tillsynsbesluten avser arbete med aktiva åtgärder under 2020.

För att besvara frågan om vilka utmaningar som finns för lärosätenas efterlevnad av kraven på aktiva åtgärder i fyra steg räcker inte den information som finns tillgänglig i tillsynsbeslut och tillsynsunderlag. För att få en djupare bild har vi genomfört intervjuer med fyra lärosäten. Vi har eftersträvat ett urval av lärosäten som präglas av variation vad gäller storlek, förutsättningar och utfall i tillsynen. Urvalet gör däremot inte anspråk på att vara representativt för samtliga lärosäten i Sverige. De lärosäten som vi har valt ut är Lunds universitet, Örebro universitet, Chalmers tekniska högskola och Kungliga musikhögskolan. Dessa lärosäten skiljer sig åt vad gäller storlek, antalet inskrivna studenter och organisering. De har olika karaktär och inriktning på sina utbildningar.

Vi har genomfört intervjuer med 12 personer i olika roller vid de fyra lärosätena, se bilaga 2. Vid varje lärosäte har vi strävat efter att intervjua

- en person i ledningsfunktion på lärosätesövergripande (central) nivå
- en samordnare eller handläggare för frågor som rör diskriminering och lika rättigheter och möjligheter för studenter på lärosätesövergripande nivå
- en person i ledningsfunktion på fakultets- eller institutionsnivå.

Intervjuerna har i de flesta fall skett enskilt. Vid två intervjutillfällen deltog en samordnare för lika rättigheter och möjligheter tillsammans med en person som arbetar med personal- och HR-frågor, efter förslag från lärosätena med motiveringen att arbetet med aktiva åtgärder sker i samverkan mellan dessa funktioner.

Vid Kungliga musikhögskolan genomfördes en intervju med en person i ledningsfunktion på lärosätesövergripande nivå. Att endast en intervju

genomfördes vid detta lärosäte beror på att det är betydligt mindre än de andra lärosätena i vårt urval.

Intervjuerna har varit semi-strukturerade och utgått från en intervjuguide med frågor om lärosätens arbete med aktiva åtgärder, utmaningar och hinder för arbetet samt mer djupgående frågor om undersöknings- och åtgärdsstegen. Intervjuguiden i sin helhet finns att ta del av i bilaga 1. Intervjuerna genomfördes digitalt i april och maj 2022, och varade cirka en timme. Vid varje intervju deltog minst två personer från DO.

Diskrimineringslagens krav på arbete med aktiva åtgärder

Universitet och högskolor är enligt diskrimineringslagen skyldiga att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder. I detta avsnitt beskriver vi vilka krav som diskrimineringslagen ställer på lärosätena i rollen som utbildningsanordnare när det gäller aktiva åtgärder. Avsnittet utgör en bakgrund till resterande delar av rapporten.

Aktiva åtgärder är ett förebyggande och främjande arbete för att inom en verksamhet motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. I rollen som utbildningsanordnare syftar lärosätenas arbete med aktiva åtgärder till att motverka diskriminering av studenter och främja lika rättigheter och möjligheter för studenter.³

Kortfattat innebär diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder att lärosätena som utbildningsanordnare

- fortlöpande ska bedriva ett förebyggande och främjande arbete i de fyra stegen: undersökning, analys, åtgärder samt uppföljning och utvärdering
- ska ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier

3 Med studenter avser vi både personer som deltar i lärosätenas utbildning och personer som söker till lärosätenas utbildning.

- ska följa upp och utvärdera ovan nämnda riktlinjer och rutiner
- ska samverka med studenter och anställda inom ramen för arbetet med aktiva åtgärder
- årligen ska dokumentera arbetet med aktiva åtgärder i de fyra stegen samt arbetet med riktlinjer och rutiner mot trakasserier och sexuella trakasserier.

Eftersom fokus för den här rapporten är lärosätenas arbete med aktiva åtgärder i de fyra stegen kommer vi i resterande delar av det här avsnittet att fokusera enbart på lagkraven avseende detta.

Diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder i de fyra stegen

Kravet på aktiva åtgärder i de fyra stegen innebär att lärosätena fortlöpande ska bedriva ett förebyggande och främjande arbete genom att

1. undersöka om det finns risker för diskriminering eller repressalier, eller om det finns andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter i verksamheten⁴
2. analysera orsaker till upptäckta risker och hinder
3. vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas
4. följa upp och utvärdera arbetet med de tre föregående stegen.⁵

De fyra stegen utgör en sammanhållen process och är beroende av varandra. Analysen i steg 2 utgår från de risker som identifierats i steg 1, åtgärderna i steg 3 ska vidtas mot bakgrund av undersökningen och

4 Med andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter avses endast hinder för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

5 3 kap. 2, 3 och 16 §§ diskrimineringslagen.

analysen, uppföljningen och utvärderingen i steg 4 ska avse de tre föregående stegen.

Bestämmelserna ger frihet till verksamhetsutövaren att, i samverkan med arbetstagare respektive studenter, elever och barn, utforma de konkreta insatserna kopplade till respektive steg.⁶

Enligt DO:s tolkning innebär diskrimineringslagens formulering om att arbetet ska genomföras fortlöpande att varje enskilt steg måste genomföras årligen. Verksamhetscykeln behöver dock inte följa kalenderåret. Ett lärosäte kan till exempel genomföra sin undersökning under hösten och sedan genomföra de resterande stegen under efterföljande kalenderår.

Undersökning

Syftet med undersökningssteget är att undersöka om det finns risker för diskriminering eller repressalier, och om det finns andra hinder för lika rättigheter och möjligheter för enskilda studenter eller sökande till utbildningar.

Undersökningen ska omfatta följande fem områden av lärosätens verksamhet:

1. antagnings- och rekryteringsförfarande
2. undervisningsformer och organisering av utbildningen
3. examinationer och bedömningar av studenternas prestationer
4. studiemiljö
5. möjligheter att förena studier med föräldraskap.

6 Se Proposition 2015/16:135 sida 27–36.

När det gäller de fyra första punkterna⁷ ska undersökningen omfatta:⁸

- direkt diskriminering
- indirekt diskriminering
- bristande tillgänglighet
- trakasserier
- sexuella trakasserier
- instruktioner att diskriminera
- repressalier
- andra hinder för lika rättigheter och möjligheter som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna (se punktlista nedan).

Inom områdena 1–4 ska undersökningen också omfatta samtliga diskrimineringsgrunder:

- kön
- könsöverskridande identitet eller uttryck
- etnisk tillhörighet
- religion eller annan trosuppfattning
- funktionsnedsättning
- sexuell läggning
- ålder.

7 Inom området "möjligheter att förena studier med föräldraskap" behöver lärosätena undersöka hur dessa möjligheter ser ut men inte ta ställning till om risker och hinder utgör diskriminering, vilket gör att de punkter som räknas upp nedan inte är relevanta för detta område.

8 Innebörden av begreppen i punktlistan framgår av 1 kap. 4 § diskrimineringslagen och finns närmare beskrivna på DO:s webbplats.

Analys

Efter undersökningssteget ska lärosätena analysera orsakerna till de risker och hinder som upptäckts genom undersökningarna. Om inga risker eller hinder identifierats behöver alltså ingen analys genomföras.

Analysarbetet innebär enligt förarbetena att reflektera över varför det ser ut som det gör. Hur omfattande analysen behöver vara beror på den aktuella verksamhetens typ och storlek. I de flesta fallen bör det vara tillräckligt att på ledningsnivå gå igenom och överväga resultaten av undersökningen.⁹

Åtgärder

Åtgärdssteget innebär att verksamhetsutövaren, mot bakgrund av undersökningen och analysen, ska vidta åtgärder för att undanröja upptäckta risker för diskriminering och repressalier eller andra hinder för lika rättigheter och möjligheter.

Även här är kravet på åtgärder avgränsat till de risker och hinder som identifierats i undersökningssteget. Om inga risker och hinder identifierats krävs inga åtgärder. Åtgärder som vidtagits för att ta itu med andra problem än de risker eller hinder som identifierats i undersökningssteget kan inte anses vara en del av arbetet med aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen.

9 Proposition 2015/2016:135, sida 8.

Lärosätena behöver vidta åtgärder för att komma till rätta med alla de risker och hinder som de har identifierat. Ingen risk eller hinder får lämnas utan åtgärd.¹⁰ Vilka åtgärder som behöver vidtas beror dock på vad som kan anses skäligt med hänsyn till resurser, behov och andra omständigheter. Lärosätena ska tidsplanera och genomföra åtgärderna så snart som möjligt.

Uppföljning och utvärdering

Det fjärde och avslutande steget innebär att lärosätena ska följa upp och utvärdera sitt arbete med undersöknings-, analys- och åtgärdsstegen. Uppföljningen och utvärderingen innebär dels att lärosätena ska kontrollera om arbetet med de tre föregående stegen genomförts som planerat, dels att lärosätena ska ta ställning till hur väl arbetet har fungerat. Genom att följa upp och utvärdera sitt arbete har lärosätena möjlighet att utföra det på ett mer ändamålsenligt sätt i nästa arbetscykel med de fyra stegen.

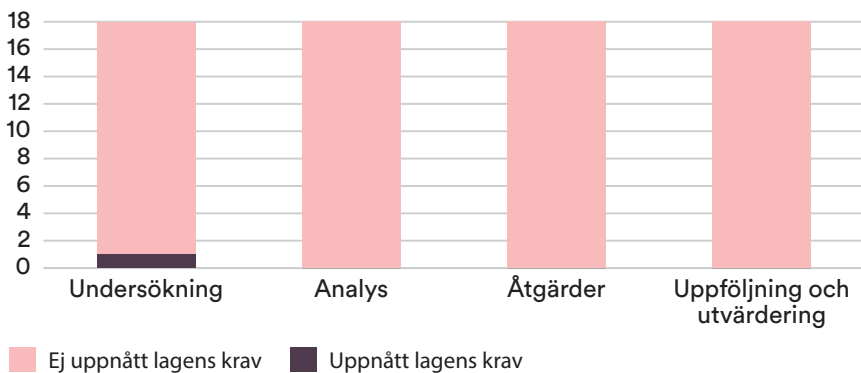
10 I särskilda fall kan det finnas identifierade hinder och risker där det inte finns någon skälig åtgärd. I dessa fall behöver lärosätet inte vidta någon åtgärd.



Lärosätena lever inte upp till diskrimineringslagens krav

Inget av de 18 lärosätena som granskats av DO levde upp till diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder i fyra steg. Av de 18 lärosätena uppfyllde 17 lärosäten inte lagens krav i något av de fyra stegen. Ett lärosäte levde upp till lagens krav för det första steget, men inte för de resterande tre stegen.

Figur 1. Antal lärosäten som levde upp till respektive ej levde upp till lagens krav i de fyra stegen: undersökning, analys, åtgärder och uppföljning. N=18



Diskrimineringslagen ställer krav på att samtliga fyra steg ska ske i en sammanhållen process. Om inte undersökningssteget genomförs i enlighet med lagens krav går det därmed inte heller att leva upp till kraven vad gäller stegen analys och åtgärder. Som en följd av detta har DO bedömt att de 17 lärosäten som inte uppfyller kraven för undersökningssteget inte heller uppfyller kraven avseende analys och åtgärder.

När det gäller steget uppföljning och utvärdering har majoriteten av lärosätena inte redovisat till DO att de genomfört någon uppföljning eller utvärdering. Vissa lärosäten har genomfört vissa uppföljnings- och utvärderingsinsatser men inte på ett sätt som lever upp till lagens krav.

I resterande delar av det här avsnittet beskriver vi på vilka sätt som lärosätena inte lever upp till lagens krav, utifrån den information som finns i DO:s tillsynsbeslut. Eftersom brister i undersökningssteget är den främsta anledningen till att lärosätena inte uppfyller kraven för de efterföljande stegen fokuserar vi främst på undersökningssteget.

Arbetscykeln har utförts under längre tid än ett år

DO:s tolkning av diskrimineringslagens tredje kapitel är att alla de fyra stegen ska genomföras inom loppet av ett år. Det finns inget hinder mot att låta arbetscykeln utgå från en annan årsperiod än kalenderår, till exempel att inleda en arbetscykel i september ett år och slutföra den i augusti nästföljande år. Vart och ett av de fyra stegen ska dock alltid genomföras inom ett års tid. Flera av de granskade lärosätena lever inte upp till detta krav.

Det förekommer till exempel att lärosäten har redovisat undersökningar eller åtgärder som de har genomfört tidigare eller senare än det år som tillsynen avser. Sådana undersökningar och åtgärder som kan inte tillgodoräknas lärosätet i DO:s bedömning.

Det finns även exempel på att uppföljning och utvärdering av arbetet sker mer än ett år efter det att arbetscykeln inleddes, och först efter att arbetet med nästa arbetscykel påbörjats. Detta innebär att lärosätet inte lever upp till kravet på att arbeta med alla fyra stegen inom loppet av ett år.

Undersökningarna är inte utformade för att identifiera risker för diskriminering

Ett återkommande problem är att lärosätena inte har utformat sina undersökningar på ett sådant sätt att det är möjligt att identifiera risker för diskriminering. Det handlar till exempel om att frågor om diskriminering som ställts i enkätundersökningar till studenter är för allmänt hållna. För att identifiera risker för diskriminering räcker det inte med en kryssfråga om huruvida studenterna själva har upplevt diskriminering som har samband med respektive diskrimineringsgrund. För detta krävs mer detaljerad information om till exempel händelseförlopp och i vilken situation som studenterna upplevt diskriminering.

Det är också viktigt att notera att undersökningssteget handlar om att identifiera risker för diskriminering i framtiden, inte tidigare erfarenheter av diskriminering. I flera fall har DO bedömt att de frågor om tidigare erfarenheter som lärosätena har ställt inte räcker för att identifiera risker för diskriminering i framtiden.

Undersökningarna omfattar inte alla områden, diskrimineringsgrunder eller former av diskriminering

I tillsynsbesluten framgår att de flesta av lärosätena inte undersökt risker för diskriminering inom alla områden, för samtliga former av diskriminering och för samtliga diskrimineringsgrunder, trots att lagen kräver detta.¹¹ Exempel på brister av den här karaktären är att ett lärosäte bara undersökt risker för diskriminering som har samband med kön eller att ett lärosäte inte undersökt hinder inom området studenters möjlighet att förena studier och föräldraskap.

11 I avsnittet ”Diskrimineringslagens krav på arbetet med aktiva åtgärder” finns en uppräkningslista av de områden, former av diskriminering och diskrimineringsgrunder som undersökningen ska omfatta.

Undersökningarna omfattar inte hela lärosätet

En annan anledning till att lärosäten inte lever upp till lagens krav på undersökningssteget är att undersökningsinsatserna totalt sett inte omfattar hela lärosätets studentgrupp. Vid flera lärosäten har endast en del av institutionerna eller fakulteterna genomfört undersökningar. För att lärosätet ska uppfylla diskrimineringslagens krav på undersökningen behöver undersökningsinsatserna omfatta alla fakulteter och institutioner.

Det förekommer också att lärosätena har genomfört enkätundersökningar som gjorts med avsikt att omfatta hela lärosätet men som har låg svarsfrekvens. En sådan undersökning kan, enligt DO:s bedömning, inte ensam användas för en analys av risker för diskriminering vid lärosätet i sin helhet. Det finns också exempel på att undersökningar har ett begränsat urval av studenter, till exempel enbart forskarstuderande, och som därmed måste kompletteras med fler undersökningar för att omfatta hela lärosätets studentgrupp.

Lärosäten vidtar åtgärder som inte har någon koppling till undersökningssteget

Enligt diskrimineringslagen ska de åtgärder som vidtas inom ramen för arbetet med aktiva åtgärder utgå från de risker och hinder som identifierats i undersökningssteget. De flesta av lärosätena har inte levt upp till kraven på undersökningssteget, och kan enligt DO:s bedömning därför inte heller leva upp till kraven på åtgärder.

Flera lärosäten har dock redovisat åtgärder som syftar till annat än att komma till rätta med risker och hinder som identifierats i undersökningssteget. Det kan till exempel handla om åtgärder som gjorts utanför arbetet med aktiva åtgärder. Det kan även handla om åtgärder som syftar till att förebygga risker eller hinder som identifierats i tidigare års undersökningar, och därmed faller utanför den årscykel som DO granskat.

Sådana åtgärder kan inte tillgodoräknas vid DO:s bedömning av om ett lärosäte levt upp till kravet på arbete med aktiva åtgärder.

Åtgärder som inte har någon koppling till risker som identifierats i undersökningssteget kan ses som ett arbete för att motverka diskriminering som går utöver kravet på aktiva åtgärder. Att lärosäten vidtar åtgärder som ligger utanför diskrimineringslagens krav påverkar inte DO:s bedömning av om lärosätet lever upp till kraven på arbetet med aktiva åtgärder.

Utmaningar för lärosätenas arbete med aktiva åtgärder

I de intervjuer som vi har genomfört vid fyra lärosäten framträder fyra huvudsakliga utmaningar för lärosätenas arbete med aktiva åtgärder. De handlar om följande:

- Lärosätena har en decentraliserad arbetsprocess utan tydlig ansvarsfördelning för arbetet med aktiva åtgärder i rollen som utbildningsanordnare.
- Aktiva åtgärder inte är en självklar del av lärosätenas verksamhet och att arbetet därmed riskerar att nedprioriteras.
- Det i många delar av lärosätena finns en brist på kunskap om diskrimineringslagen och att det i vissa delar är svårt för lärosätena att bedöma vilka krav som lagen ställer.
- Lärosätena har svårt att hitta lämpliga undersökningsmetoder som ger en komplett bild av risker för diskriminering vid hela lärosätet och att få studenterna att medverka i undersökningarna.

Decentraliserad arbetsprocess med otydlig ansvarsfördelning

Av de fyra lärosätena som ingår i intervjustudien är tre stora organisationer med över 10 000 inskrivna studenter. Utbildningen sker inom ramen för olika organisatoriska enheter i form av fakulteter, institutioner och utbildningsområden, vilka i hög grad är självstyrande.¹² Dessa förutsättningar är inte unika för de lärosäten som vi har intervjuat, utan något som kännetecknar lärosäten generellt. När det gäller lärosätenas arbete med aktiva åtgärder är dessa förutsättningar en viktig kontext.

I intervjuerna framkommer att ansvaret för att genomföra arbetet med aktiva åtgärder i hög grad ligger på fakultets- och institutionsnivå eller på ansvariga för enskilda utbildningsprogram. Exakt hur och i vilken grad denna decentralisering sker skiljer sig åt både mellan de olika lärosätena och inom olika delar av ett och samma lärosäte. En anledning till det är att lösningarna anpassas till förutsättningarna för enskilda lärosäten, fakulteter och institutioner. Ett skäl till att lärosätena har valt att decentralisera arbetet är att den lärosätesövergripande nivån inte har direktkontakt med studenterna. Genom decentralisering läggs ansvaret för genomförandet där det finns naturliga kontaktvägar till studenterna och där kännedomen om både utbildningen och studenterna är större.

Arbetet på den lärosätesövergripande nivån, det vill säga det arbete som utförs av lärosätets centrala ledning och inom den centrala administrationen, är inriktat på principiella frågor kring aktiva åtgärder och på att skapa processer för hela lärosätets arbete med aktiva åtgärder. En funktion för den lärosätesövergripande nivån är att bistå med

12 Ett av de lärosäten som vi har intervjuat bedriver sin utbildning i utbildningsprogram och utbildningsområden som sträcker sig över flera institutioner. Av språkliga skäl kommer vi i denna rapport främst att använda begreppen institutioner och fakulteter. De resonemang som rör decentralisering inkluderar dock även utbildningsprogram och utbildningsområden.

kunskaps- och processtöd till fakulteter, institutioner och ansvariga för utbildningsprogram.

Tre av de lärosäten som vi har intervjuat har samordnare eller verksamhetsutvecklare med ansvar för lika rättigheter och möjligheter på lärosätesövergripande nivå. Dessa arbetar med principiella frågor, men fungerar också som kunskaps- och processtöd. Det finns även exempel på samordnare som har en mer operativ roll och medverkar i de undersökningsmoment som fakulteter eller institutioner genomför. Ett annat exempel är samordnare som medverkar i arbetet med att utforma enkätundersökningar till studenter, i syfte att enkäterna ska utgöra en del av undersökningssteget. En av intervjupersonerna berättar att de har en liknande samordnarfunktion på fakultetsnivå, vilken utgör ett stöd i fakultetens arbete och för dess institutioner.

Ansvar för arbetet med aktiva åtgärder är inte tydligt fördelat

Flera intervjupersoner uttrycker att ansvarsfördelningen för aktiva åtgärder i rollen som utbildningsanordnare formellt sett inte är tydlig. I några intervjuer framkommer att ansvaret för de fem områdena som arbetet med aktiva åtgärder ska omfatta kan behöva hanteras på olika nivåer. Ett exempel är att antagning till kurser på grundnivå inte görs av institutionerna utan centralt, vilket kan göra det svårt för institutionerna att arbeta med aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering inom det området.

Några intervjupersoner menar att det inom de flesta områden finns principiella frågor som kan behöva hanteras på lärosätesövergripande nivå medan andra frågor inom varje område hanteras bäst på institutionsnivå. En del intervjupersoner menar att frågor om lika villkor och förebyggande arbete mot diskriminering traditionellt har varit en del av den administrativa stödverksamheten snarare än av kärnverksamhetens forskning och utbildning. Detta kan bidra till att aktiva åtgärder ses som en sidofråga. Enligt vissa intervjupersoner riskerar arbetet med aktiva

åtgärder att hamna mellan den administrativa stödfunktionens och den akademiska verksamhetens ansvar. Arbetet riskerar därmed att falla mellan stolarna.

Det är enklare att bedriva arbetet med aktiva åtgärder i rollen som arbetsgivare än som utbildningsanordnare, anser intervjupersonerna. Det beror främst på att det finns en tydligare struktur för arbetet och en tydligare ansvarsfördelning på arbetsgiversidan än i rollen som utbildningsanordnare. På arbetsgiversidan finns också en naturlig samordning med lärosätenas systematiska arbetsmiljöarbete. En del intervjupersoner beskriver också att resurser för att arbeta med aktiva åtgärder är större på arbetsgiversidan än på utbildningsanordnarsidan.

Decentraliseringen medför skillnader inom lärosätena

Som vi har sett i tillsynsbesluten är ett återkommande problem hos de 18 lärosätena som granskats att nivån på arbetet med aktiva åtgärder varierar mellan olika institutioner och fakulteter. I intervjuerna ges flera tänkbara förklaringar till detta. Decentraliseringen medför att arbetet involverar många enskilda individer. Det handlar till exempel om dekaner, prefekter, utbildningsområdesansvariga, studierektorer, programansvariga och lärare. Intervjupersonerna menar att processen påverkas av att de individer som ansvarar för arbetet har olika bakgrund och kunskaper. Att många individer är involverade i arbetet medför också att arbetet hänger på att alla inblandade individer genomför sin del. Dessa behöver ha både tid och kunskap för att arbeta med aktiva åtgärder. Det bygger på att det inom en institution finns en samsyn på hur arbetet ska göras och hur det kan prioriteras inom ramen för det ordinarie arbetet. I intervjuerna med lärosätena lyfter några intervjupersoner fram att det kan finnas en viss motvilja att arbeta med aktiva åtgärder då anställd personal inte anser att det behövs och att aktiva åtgärder är uttryck för en politisering av lärosätena.

I intervjuerna framkommer att det finns personer inom lärosätena som uppfattar det som att kravet på aktiva åtgärder leder till ökad administrativ börda och byråkratisering. Några intervjupersoner varnar för att om kraven på dokumentation blir för höga kan det förstärka uppfattningen om aktiva åtgärder som en belastande snarare än en stimulerande och engagerande uppgift. En annan orsak till motvilja att arbeta med aktiva åtgärder kan vara att anställda har en pressad situation med många arbetsuppgifter. Flera intervjupersoner beskriver den pressade arbetssituationen på många institutioner som ett hinder för arbetet med aktiva åtgärder.

Lärosätena beskriver att de på olika sätt strävar efter att hålla ihop hela lärosätets arbete med aktiva åtgärder. Det görs till exempel genom råd och nätverk för de personer inom institutioner och fakulteter som har ansvar eller viktiga funktioner för arbetet med aktiva åtgärder. Det finns även exempel på att vissa undersökningsmoment sker på samma sätt inom hela lärosätet och att resultaten från undersökningen och analysen inom lärosätets olika delar sammanställs och diskuteras på central nivå. Några av de lärosäten som vi har intervjuat har också olika typer av lärosätesövergripande handlingsplaner och strategiska dokument för aktiva åtgärder. Trots att lärosätenas delar i hög grad är självstyrande menar intervjupersonerna att de prioriteringar som lärosätets högsta ledning gör har stor påverkan på fakulteters och institutioners prioriteringar.

Aktiva åtgärder är inte en självklar del av lärosätenas verksamhet

Av intervjuerna framkommer att arbetet med aktiva åtgärder inte har en självskriven plats i lärosätenas verksamhet. Det finns en risk för att aktiva åtgärder uppfattas som en sidofråga och därmed nedprioriteras. De lärosäten som ingår i intervjustudien beskriver att de strävar efter att integrera arbetet med aktiva åtgärder i rollen som utbildningsanordnare med andra processer som är mer etablerade, till exempel arbetsmiljöarbetet. Detta ses som ett sätt att undvika att aktiva åtgärder blir en sidofråga.

Lärosätena strävar efter att samordna arbetet med aktiva åtgärder med andra närliggande processer

De lärosäten som vi har intervjuat säger att de försöker integrera arbetet med aktiva åtgärder med andra processer inom lärosätet, som exempelvis lärosätenas arbete med aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen i rollen som arbetsgivare. Det vill säga arbete med att motverka diskriminering av anställda och arbetssökande samt att främja lika rättigheter och möjligheter för dessa. Flera av våra intervjupersoner menar att arbetet med aktiva åtgärder i rollen som utbildningsanordnare inte kan eller bör särskiljas från arbetet med aktiva åtgärder som arbetsgivare.

Intervjupersonerna beskriver att arbetet med aktiva åtgärder är en del av ett mer omfattande arbete med till exempel jämställdhet, lika villkor och mångfald. Detta blir också tydligt genom att intervjupersoner använder begrepp som lika villkor och likabehandling i minst lika hög grad som aktiva åtgärder eller förebyggande arbete mot diskriminering. Det framstår som att begreppet aktiva åtgärder inte används i någon större utsträckning, utan att lärosätena i stället använder begrepp som lika villkor och likabehandling. Samtliga lärosäten har strategiska dokument som rör likabehandling, lika villkor och jämställdhet. De samordnare eller verksamhetsutvecklare som arbetar med aktiva åtgärder på lärosätesövergripande nivå arbetar även med andra frågor som rör lika villkor, likabehandling eller jämställdhet.

Två lärosäten har integrerat arbetet med arbetsmiljöfrågor och arbetet med aktiva åtgärder både i rollen som arbetsgivare och rollen som utbildningsanordnare. Flera intervjupersoner tycker att det är enklare med arbetsmiljöfrågor eftersom det där finns tydligare verktyg och upparbetade rutiner vid lärosätena kring arbetsmiljön genom skyddsron, arbetsmiljöträffar och skyddskommittén. Ytterligare ett lärosäte har inspirerats av arbetsmiljöarbetet när de utformat processer för arbetet med aktiva åtgärder, till exempel genom att återanvända metoder från arbetsmiljöarbetet.

Flera av intervjupersonerna anser att om arbetet med aktiva åtgärder inte integreras med andra processer kan det komma att uppfattas som en sidofråga. Om det skulle ske är risken stor att arbetet nedprioriteras. Intervjupersonerna önskar att arbetet ska integreras med närliggande frågor som arbetsmiljö och jämställdhet men även i den dagliga kärnverksamheten med utbildning och forskning. Intervjupersonerna menar dock att det är svårt att implementera aktiva åtgärder i processer i kärnverksamheten på lägre nivå. Orsaker kan vara bristande engagemang på institutioner och fakulteter men även tids- och resursbrist.

Några intervjupersoner ser också svårigheter med att alla de fyra stegen ska genomföras inom loppet av ett år. Detta medför att det är svårt att samordna med andra arbetsprocesser som sträcker sig över en annan tidsperiod.

Andra lagar och styrande krav har prioriterats före aktiva åtgärder

Det är inte bara DO som utövar tillsyn över lärosätena, utan även till exempel Arbetsmiljöverket som granskar det systematiska arbetsmiljöarbetet och Universitetskanslersämbetet som granskar bland annat att jämställdhet mellan kvinnor och män främjas i högskolornas verksamhet utifrån högskolelagen. I intervjuerna framkommer att lärosätena upplever att de skilda lagkrav som de ska efterleva kan vara ett hinder för arbetet med aktiva åtgärder. Därutöver tillkommer styrande krav i form av uppdrag och återrapporteringskrav från regeringen.

När flera olika krav ställs och flera granskningar sker samtidigt ser lärosätena sig ibland tvungna att prioritera. Diskrimineringslagens krav kan hamna i skymundan och fokus förflyttas från aktiva åtgärder till exempelvis jämställdhet och jämställdhetsintegrering. En intervjuperson beskriver att arbetet med aktiva åtgärder ett tag prioriterades ner eftersom lärosätet även granskades av Universitetskanslersämbetet gällande jämställdhet. Anledningen till att arbetet med aktiva åtgärder

prioriterades ner beskrevs vara att Universitetskanslersämbetet, till skillnad från DO, ställde krav på att lärosätet visade upp förändringar.

En annan intervjuperson menar att förändringen av diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder gled lite obemärkt förbi. En anledning till detta kan enligt hen ha varit att uppdraget om jämställdhetsintegrering kom ungefär samtidigt som lagändringen och att fokus hamnade där. Till sammanhanget hör också att det i uppdraget om jämställdhetsintegrering ingick krav på årlig återrapportering i lärosätenas årsredovisningar.¹³ Att hantera de olika krav som ställs är också en fråga om resurser. Det gör att mindre lärosäten och små fakulteter upplever sig ha svårare att tillgodose alla krav än större lärosäten och fakulteter med större ekonomiska och personella resurser.

De krav som ställs i olika lagar och från olika myndigheter behöver inte stå i kontrast till varandra. Det menar åtminstone en intervjuperson. Hen anser att det finns stora överlapp mellan de olika lagarna och att målsättningarna i stort går i samma riktning. Det innebär att mål och krav som kommer från olika håll kan samordnas i gemensamma processer. Som exempel nämner intervjupersonen dels högskolelagens krav på att lärosätena ska bredda rekryteringen till utbildningen¹⁴, dels aktiva åtgärder för att motverka diskriminering inom området antagnings- och rekryteringsförfarande.

Bristande kunskap om diskrimineringslagen

En förutsättning för att leva upp till diskrimineringslagens krav är att känna till att lagen finns och vad den innebär. Intervjuerna indikerar att det finns behov av en bred kunskapshöjning om detta inom lärosätena och att det i vissa fall är svårt även för de personer inom lärosätena som har

13 Regeringen 2016.

14 1 kap. 5 § högskolelagen.

störst kunskap om diskrimineringslagen att förstå vilka krav som diskrimineringslagen ställer.

Lärosätenas decentraliserade modell för att utföra arbetet med aktiva åtgärder innebär att kunskapen behöver finnas väl utspridd inom lärosätena. Bristande kunskap är också något som intervjupersonerna nämner som en orsak till de skillnader som finns mellan lärosätets organisatoriska delar. Intervjupersonerna ser behov av bred kunskaps-höjning, inte minst bland de lärare som möter studenterna. Men att öka kunskapen hos alla anställda kan vara svårt. En intervjuperson säger att det vid frivilliga utbildningar riskerar att bli de redan "frälsta" som går dessa utbildningar. Trots att intervjupersonerna ser ett behov av en generell kunskaps-höjning menar de att alla anställda inte behöver ha djupgående kunskap om diskrimineringslagen. Det är viktigt att det finns några anställda med djupgående kunskaper, men det ses inte som realistiskt eller effektivt att alla anställda har djupgående kunskaper. Ett mindre antal anställda kan då utgöra ett kunskapsstöd för andra medarbetare. I våra intervjuer framkommer att samordnare och verksamhetsutvecklare på lärosätesövergripande nivå ofta fyller en sådan funktion.

Även om samordnare och verksamhetsutvecklare på lärosätesövergripande nivå har god kunskap vad gäller diskrimineringslagens krav menar även de att det ibland är svårt att veta vad som krävs för att leva upp till lagens krav. Samordnarna är väl inlästa på diskrimineringslagen och har tillgodogjort sig den kunskap som finns att ta del av, men är ändå osäkra på om lärosätets arbete lever upp till lagens krav. Det finns ett utbyte av metoder för aktiva åtgärder mellan lärosäten, men eftersom det är relativt få av dessa metoder som har prövats i DO:s tillsyn är det svårt att veta om de är tillräckliga för att leva upp till lagen. Några intervju-personer önskar sig mer utbyte, goda exempel och vägledning från DO. En intervjuperson gör en jämförelse med Arbetsmiljöverket och menar att det vore bra om DO kunde arbeta med föreskrifter på samma sätt som de.

Svårt att hitta bra undersökningsmetoder

I DO:s tillsyn har det visat sig att alla lärosäten utom ett misslyckas med att uppfylla lagens krav om att undersöka risker för diskriminering. I våra intervjuer visar det sig också att lärosätena ser många svårigheter med att genomföra sådana undersökningar. Svårigheterna handlar om att hitta undersökningsmetoder som ger en komplett bild av risker för diskriminering vid hela lärosätet och att få studenterna att medverka i undersökningarna. Intervjupersonerna uttrycker också att risker för diskriminering som har samband med vissa diskrimineringsgrunder är svåra att undersöka med hänsyn till studenternas personliga integritet och GDPR-lagstiftningen.

Intervjupersonerna talar nästan uteslutande om användandet av studentenkäter i undersökningssteget. En utmaning ligger i att hitta rätt metoder då svarsfrekvensen generellt sett brukar vara låg. Samtidigt är det flera av intervjupersonerna som menar att det inte finns någon annan lämplig metod om de vill få en bild som speglar studenterna vid hela lärosätet, och att det även är svårt att få del av studenternas erfarenheter och åsikter på andra sätt än i enkäter. En intervjuperson är skeptisk till att enbart kunna förlita sig på enkätundersökningar, men beskriver hur enkäter kan vara en del i arbetet med undersökningssteget. Hen berättar att de har genomfört en enkätundersökning med låg svarsfrekvens och sedan haft resultaten från enkäten som underlag för en kvalitativ gruppintervju. Intervjupersonen menar att detta gav ett gott resultat men att intervjuerna nog bör ske med någon annan än kursansvariga, så att studenterna känner att de kan tala fritt.

Intervjupersonerna menar att möjligheterna att nå ut till studenterna varierar mellan olika studentgrupper. Studenter som studerar på program upplevs generellt vara lättare att involvera än studenter som studerar fristående kurser. När studenterna studerar på program finns också bättre möjligheter att arbeta med förebyggande åtgärder och att följa upp risker för diskriminering som identifierats tidigare. Lärosätena beskriver att de

har särskilt svårt att involvera internationella studenter och studenter som studerar på distans i arbetet med aktiva åtgärder. Dessutom uttrycker flera intervjupersoner att det kontinuerliga in- och utflödet av studenter gör att studentgruppen ständigt förändras.

Trots att intervjupersonerna generellt beskriver det som svårt att få information om risker för diskriminering från studenterna finns också exempel på att studentkåren eller andra studentorganisationer agerar som pådrivare för lärosätets arbete med aktiva åtgärder. Ett exempel är en studentkår som har gjort en undersökning av studenternas upplevelser av diskriminering. Lärosätet har sedan använt enkätsvaren i arbetet med aktiva åtgärder.

Enligt intervjupersonerna är det svårt att undersöka risker för diskriminering som har samband med andra diskrimineringsgrunder än kön och ålder eftersom sådan statistik inte kan föras med anledning av GDPR. Den statistik som finns tillgänglig över till exempel studentgruppens sammansättning ger enbart information om kön och ålder. Intervjupersonerna säger också att frågor om till exempel könsöverskridande identitet och sexuell läggning kan uppfattas som känsliga att svara på. De påtalar att transpersoners rättigheter är en fråga som studenter ofta lyfter men att lärosätet har svårt att veta hur många som har en transidentitet och hur de upplever sin utbildning. Problematiken handlar om att man vill kunna höra allas röster utan att peka ut till exempel minoriteter och äventyra den personliga integriteten.

Intervjupersonerna beskriver också att kravet på att alla fyra steg ska genomföras under ett år begränsar möjligheterna att genomföra lämpliga undersökningar. En intervjuperson menar att de inte har resurser att genomföra en stor undersökning varje år. Det är bättre att genomföra aktiva åtgärder vartannat år och göra det bra än att göra det varje år och göra det dåligt, menar intervjupersonen. En annan intervjuperson säger att om de ska genomföra alla stegen inom ett års tid leder det till en

snuttifiering. Med detta menar intervjupersonen att varje del i arbetet med aktiva åtgärder blir så liten att det utifrån arbetet inte går att skapa sig en helhetsbild av risker för diskriminering och hinder för lika rättigheter och möjligheter. Intervjupersonens åsikt är att detta inte gynnar likabehandling, och att de då anpassar sig efter diskrimineringslagens utformning snarare än för att på bästa sätt främja lika rättigheter och möjligheter.



Slutsatser

Det samlade utfallet av DO:s tillsyn av universitet och högskolor är nedslående. Av de 18 granskade lärosätena som ingår i denna analys har inget levt upp till diskrimineringslagens krav på arbete med aktiva åtgärder i fyra steg. Endast ett lärosäte lever upp till kraven för något av de fyra stegen.

I våra intervjuer framkommer att samtliga fyra lärosäten som ingår i intervjustudien har tagit del av tillsynsbesluten och arbetar med att åtgärda kritiken och utveckla sitt arbete med aktiva åtgärder. Lärosätena beskriver att de efter DO:s tillsyn har höjt sina ambitioner och avsatt mer resurser för arbetet med att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter. Intervjupersonerna är också eniga om att DO:s tillsyn har haft betydelse för att öka lärosätenas kunskap om diskrimineringslagens krav och viljan att följa regelverket. På längre sikt bidrar det förhoppningsvis till att färre individer utsätts för diskriminering i samband med att de studerar vid, eller söker till, utbildningar vid universitet och högskolor.

Diskrimineringslagens nuvarande reglering av utbildningsanordnares arbete med aktiva åtgärder trädde i kraft 2017. Av de 18 lärosäten som ingår i den kvantitativa analysen av tillsynsbesluten har 12 granskats avseende arbetet med aktiva åtgärder 2018. En anledning till att de inte lever upp till diskrimineringslagens krav kan vara att lärosätena är stora och komplexa organisationer, och att förändring av arbetsprocesser kräver längre tid än ett år. Detta förklarar dock inte att inget av de sex lärosäten som granskats avseende 2020 uppfyllde lagens krav. Vid början av 2020 hade tre år gått sedan den nuvarande lagstiftningen om aktiva åtgärder infördes. Lärosätena hade alltså haft tid på sig att implementera nya arbetssätt.

Att döma av intervjuerna är bristande kunskap en orsak till att inget lärosäte lever upp till kraven. På flera av lärosätena tycks inte ledningen på central nivå ha haft tillräcklig kunskap om lagändringen och dess innebörd. Detsamma gäller även ledningarna på institutioner och fakulteter. Intervjustudien antyder att förändringen av diskrimineringslagens krav inte uppmärksammades vid lärosätena. En förklaring kan vara kraven på jämställdhetsintegrering som kom ungefär samtidigt, och som lärosätena ägnat mycket kraft åt. Kunskapen om diskrimineringslagens krav har i många fall funnits inom lärosätet hos samordnare eller verksamhetsutvecklare för lika rättigheter och möjligheter på lärosätesövergripande nivå. Innan tillsynen hade kunskapen dock inte fullt ut nått fram till ledning och chefer för lärosätena, och inte heller till fakulteternas och institutionernas ledningar.

Lärosätena behöver skapa en tydlig arbetsprocess för aktiva åtgärder

För att arbetet med aktiva åtgärder ska fungera över tid är det viktigt att det skapas en tydlig organisering och ansvarsfördelning av arbetet. Aktiva åtgärder behöver prioriteras av ledningen och bli en lika självklar del av lärosätets verksamhet som arbetet med arbetsmiljö och jämställdhet. Utan prioritering och organisering från ledningens sida finns en risk att arbetet med aktiva åtgärder blir beroende av enskilda institutioner och fakulteters engagemang och kunskap om diskrimineringslagen. I tillsynsbesluten framgår att det vid tidpunkten för tillsynerna fanns betydande skillnader mellan olika fakulteter och institutioner inom samma lärosäte. Om arbetet med aktiva åtgärder helt överlämnas åt institutionerna och fakulteterna riskerar skillnaderna mellan lärosätets organisatoriska delar att bestå eller att öka.

Såsom diskrimineringslagen är utformad är hela lärosätet skyldigt att arbeta med aktiva åtgärder. Ytterst faller därmed ansvaret på lärosätets

högsta ledning. De flesta lärosätena har valt en decentraliserad modell för att genomföra aktiva åtgärder. Flera av lärosätena har även skapat strukturer för att hålla ihop hela lärosätets arbete, till exempel i form av råd för lika villkor eller återkommande möten där beslutsfattare på olika nivåer diskuterar resultaten av undersökningen av risker för diskriminering. Detta syftar till att visa ledningens engagemang, stärka organiseringen av arbetet med aktiva åtgärder och att sprida kunskap om diskrimineringslagen. I de intervjuer som vi har utfört är det tydligt att lärosätena arbetar med att utveckla sina processer, och för att uppnå ett bättre arbete med att motverka diskriminering. För att nå upp till diskrimineringslagens krav behövs utveckling av lärosätenas arbetssätt. Lärosätena behöver fortsätta att själva se över sina arbetssätt oberoende av om DO utför tillsyn.

Lärosätena behöver utveckla arbetet med undersökning

Det är tydligt att lärosätena har svårt att uppfylla lagens krav på att undersöka risker för diskriminering. Undersökningen är det första steget i en sammanhållen process. För att lärosätena ska leva upp till lagens krav på aktiva åtgärder i alla fyra steg behöver de först och främst lyckas med att genomföra undersökningssteget på ett sätt som är i linje med diskrimineringslagens krav. Först därefter är det möjligt för lärosätena att arbeta med analys och åtgärder i enlighet med diskrimineringslagen. I ett första skede av ett utvecklingsarbete finns därför anledning för lärosätena att prioritera utveckling av arbetet med undersökningssteget.

Även intervjuerna pekar på att lärosätena har svårt att hitta metoder för att undersöka risker för diskriminering och hinder för lika rättigheter och möjligheter. De lärosäten som vi har intervjuat är fokuserade på att genomföra enkätundersökningar riktade till studenter. Sådana enkäter ses av många som en viktig del i att undersöka risker för diskriminering och hinder för lika rättigheter och möjligheter. I flera fall framstår det

som att enkäter är den enda undersökningsmetoden som lärosätet, fakulteten eller institutionen använder sig av.

Både sammanställningen av tillsynsbesluten och intervjuerna visar att det är svårt att leva upp till lagens krav enbart med hjälp av enkätundersökningar. Lärosätena bör därför reflektera över vilken roll enkäter kan spela i deras arbete med undersökningssteget. Förutom enkäter finns många metoder som kan användas i undersökningssteget, till exempel genomgång av policy- och styrdokument, intervjuer och samtal vid olika typer av möten.

Oavsett vilken eller vilka metoder som används är det viktigt att tänka på undersökningarnas syfte. I undersökningssteget ska lärosätena identifiera specifika risker för diskriminering och hinder för allas lika rättigheter och möjligheter. De identifierade riskerna ska sedan analyseras och åtgärdas. För att leva upp till lagens krav räcker det inte att konstatera om det finns risker för diskriminering. Det krävs också att den information som framkommer kan ligga till grund för att utforma en åtgärd för att komma till rätta med risken eller hindret.

Undersökningarna ska också omfatta alla diskrimineringsgrunder, former av diskriminering, repressalier och de fem områden som pekas ut i 17 § i diskrimineringslagens tredje kapitel. Lärosätena behöver också säkerställa att undersökningarna omfattar utbildningen vid hela lärosätet. Det vill säga att risker och hinder undersöks inom lärosätets alla organisatoriska delar, till exempel inom alla institutioner eller utbildningsområden. Utifrån vad som framkommer i DO:s tillsynsbeslut kan följande frågor vara en vägledning för lärosätena för att själva kvalitetssäkra sitt arbete med undersökningssteget:

- Kan den information som framkommer genom undersökningarna ligga till grund för att identifiera specifika situationer som kan utgöra en risk för diskriminering eller ett hinder för lika rättigheter och möjligheter?

- Omfattar undersökningarna alla diskrimineringsgrunder, former av diskriminering och repressalier?
- Omfattar undersökningarna de fem områdena antagnings- och rekryteringsförfarande, undervisningsformer och organisering av utbildningen, examinationer och bedömningar av studenternas prestationer, studiemiljö samt möjligheter att förena studier med föräldraskap?
- Har risker och hinder undersökts inom alla delar av lärosätets utbildningsorganisation?

Lärosätens kunskap om diskrimineringslagens krav behöver öka

Vid de lärosäten som ingår i intervjustudien finns en osäkerhet om vilka krav som diskrimineringslagen ställer och hur de ska göra för att leva upp till kraven. Även samordnare och verksamhetsutvecklare anser att det ibland är svårt att avgöra vilka insatser som krävs för att efterleva lagen. Det finns ett informationsutbyte om olika metoder mellan lärosätena, men de vet inte alltid om de metoder som de använder verkligen lever upp till lagens krav.

Intervjupersonerna anser att det i vissa delar är svårt att veta vilka krav som lagen ställer på deras arbete med aktiva åtgärder. DO bedömer att en anledning till det är att aktiva åtgärder är utformade som ett övergripande ramverk, och därmed lämnar ett stort tolkningsutrymme. När regeringen lade fram förslaget om lagändringen avseende aktiva åtgärder till riksdagen var en uttalad ambition att utforma lagen på ett sätt som möjliggör för utbildningsanordnare att utforma arbetsprocesserna på ett sätt som passar verksamheten.

Enligt regeringens uppfattning bör diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder göras så enhetliga och överblickbara för den enskilda arbetsgivaren och utbildningsanordnaren som möjligt. De bör utformas på ett sådant sätt att det finns förutsättningar för att integrera arbetet i arbetsgivarens respektive utbildningsanordnarens reguljära verksamhetsplanering och arbetsmiljöarbete. På så sätt kan både samordningsvinster möjliggöras och administrativa bördor för den enskilda arbetsgivaren respektive utbildningsanordnaren så långt möjligt undvikas.¹⁵

Ett återkommande önskemål från samordnare och verksamhetsutvecklare är att få del av mer vägledning från DO, eller goda exempel på arbete med aktiva åtgärder. I intervjuerna lyfts bland annat synpunkten att DO borde ha föreskriftsrätt. På grund av att DO är tillsynsmyndighet har myndigheten inte möjlighet att ge enskilda lärosäten vägledning om just deras arbetssätt, eftersom det skulle äventyra opartiskheten i en framtida tillsyn. När det gäller frågan om föreskriftsrätt har två statliga utredningar föreslagit att DO ska få bemyndigande att meddela föreskrifter avseende kraven på aktiva åtgärder.¹⁶ DO bedömer i sina remissyttranden att föreskriftsrätt endast kommer att kunna fungera förtydligande i vissa delar av diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder, exempelvis föreskrifter kopplade till lagens krav på dokumentation, innehållet i riktlinjer och rutiner och de aktiva åtgärdernas periodicitet.¹⁷ Detaljerade föreskrifter skulle minska utbildningsanordnarnas möjligheter att anpassa arbetsprocessen till den enskilda verksamhetens förutsättningar, och alltför konkreta föreskrifter

15 Proposition 2015/16:135, sida 27.

16 SOU 2014:41, sida 312–314; SOU 2020:79, sida 153–158.

17 Diskrimineringsombudsmannen 2014; Diskrimineringsombudsmannen 2021.

om till exempel vilka åtgärder som utbildningsanordnare behöver vidta skulle därmed stå i strid med grundtanken med lagens utformning.¹⁸

Även om diskrimineringslagen lämnar utrymme för tolkningar är det lärosätenas skyldighet att se till att de följer lagen. Lärosätena behöver säkerställa att det i ledning såväl som i övriga delar av verksamheten finns tillräckliga kunskaper om aktiva åtgärder, och de krav som lagen ställer.

18 Diskrimineringsombudsmannen 2021.

Referenser

Diskrimineringslagen (2008:567).

Diskrimineringsombudsmannen (2014). Yttrande över SOU 2014:41 Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering (A2014/2355/DISK). Dnr: LED 2014/262, handling 2.

Diskrimineringsombudsmannen (2021). Yttrande över Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen, SOU 2020:79. Dnr: LED 202/72, handling 5.

Proposition 2015/2016:135. Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter.

Regeringen (2016). Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende universitet och högskolor.

SOU 2014:41. Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. Betänkande av Utredningen om aktiva åtgärder mot diskriminering.

SOU 2020:79. Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området. Delbetänkande av utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen.

Bilaga 1. Intervjuguide

1. Kan du berätta hur ni arbetar med aktiva åtgärder vid ditt lärosäte?
2. Om du jämför med andra processer vid ert lärosäte – i vilken mån upplever du att arbetet med aktiva åtgärder prioriteras?
3. Utöver arbetet med aktiva åtgärder, arbetar ni på andra sätt för att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter? På vilket sätt?
4. Vilka utmaningar eller hinder ser du när det gäller att arbeta med aktiva åtgärder? Hur gör ert lärosäte för att överkomma dessa hinder?
5. Nästan alla lärosäten brister i undersökningssteget. Utifrån dina erfarenheter, varför tror ni att det är så?
6. Många lärosäten har genomfört åtgärder för att motverka risker för diskriminering men kopplar inte åtgärderna till identifierade risker och hinder (alternativt att det inte är tydligt hur riskerna identifierats). Utifrån dina erfarenheter, vad tror du att det beror på?
7. Upplever du några särskilda utmaningar när det gäller stegen analys samt uppföljning och utvärdering?
8. Vad skulle ni behöva förändra på ert lärosäte för att leva upp till lagens krav?
9. Hur tycker du att diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder i de fyra stegen fungerar som ett verktyg för att förebygga diskriminering?

Bilaga 2. Lista över intervjupersoner

Funktion	Lärosäte
Vicerektor	Chalmers tekniska högskola
Jämställdhets- och likabehandlingssamordnare	Chalmers tekniska högskola
Prefekt	Chalmers tekniska högskola
Administrativ chef	Kungliga musikhögskolan
Vicerektor	Lunds universitet
Samordnare, Avdelningen utbildningsstrategiskt stöd	Lunds universitet
Personalkonsult, HR-avdelning	Lunds universitet
Vicedekan	Lunds universitet
Universitetsdirektör	Örebro universitet
Verksamhetsutvecklare lika villkor	Örebro universitet
HR-strateg	Örebro universitet
Prefekt	Örebro universitet

Bilaga 3. Lärosäten som ingår i sammanställningen av DO:s tillsyn

Chalmers tekniska högskola

Ericastiftelsen

Försvarshögskolan

Gammelkroppa skogsskola

Gymnastik- och idrottshögskolan

Högskolan Dalarna

Högskolan i Skövde

Högskolan Väst

Kungliga musikhögskolan

Lunds universitet

Malmö universitet

Sophiahemmet

Stockholms konstnärliga högskola

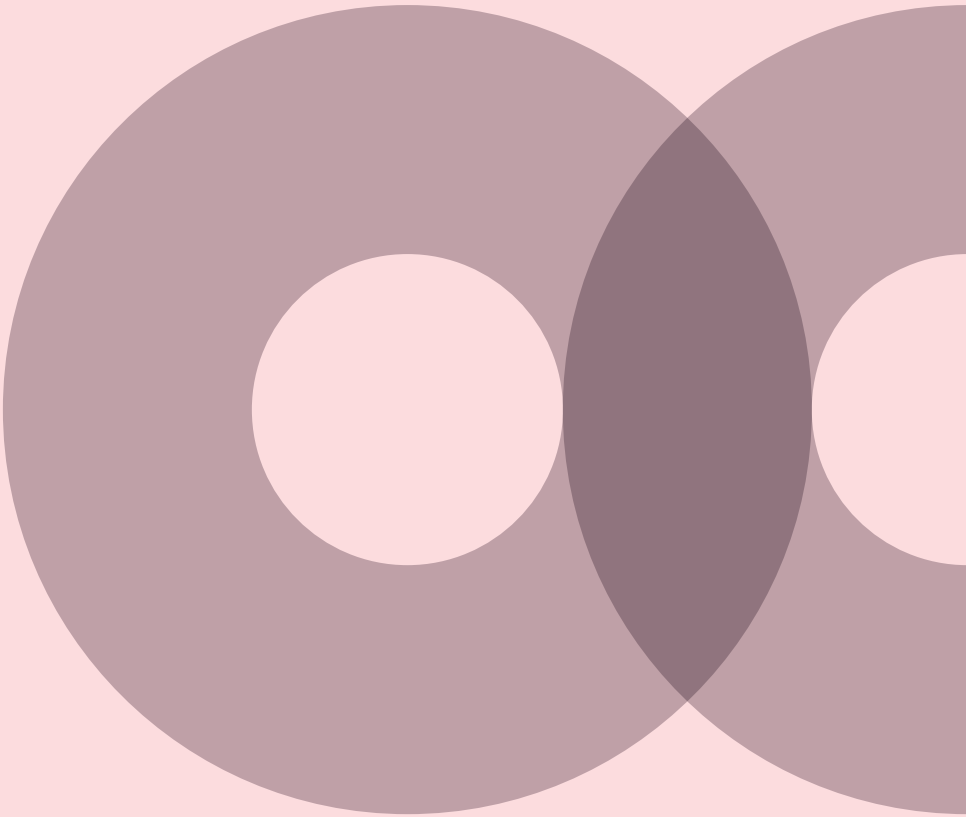
Svenska institutet för Kognitiv Psykoterapi

Södertörns högskola

Umeå universitet

Uppsala universitet

Örebro universitet



DO

www.do.se

Box 4057

169 04 Solna

Telefon 08-120 20 700

facebook.com/Diskrimineringsombudsmannen

ISBN 978-91-88175-33-5

