

Masteruppsats i offentlig förvaltning [HT02]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Magnus Ejerhed

Handledare: Anette Gustafsson

Examinatorer: David Karlsson

Lika rättigheter och möjligheter?

– Kommuners personalpolitiska arbete på de olika diskrimineringsgrunderna

1. INLEDNING	1
1.1 DISKRIMINERINGSBEGREPPET.....	1
1.2 DISKRIMINERINGEN OPERERAR INTERSEKTIONELLT	2
1.3 PROBLEMBESKRIVNING	4
1.4 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	6
1.5 UPPSATSENS INNEHÅLL OCH FORTSATTA DISPOSITION	7
2. STATLIGA INITIATIV	8
2.1 LAGSTIFTNING.....	8
2.2 MYNDIGHETER	9
3. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER	11
3.1 MAKT, NORM OCH INTERSEKTIONALITET.....	11
3.2 MOTSTÅND MOT ANTIDISKRIMINERING	12
3.3 KRAVUPPFYLLELSE ELLER FRAMÅTSYFTANDE ÅTGÄRDER	13
3.4 KOMMUNSTORLEK OCH SYSTEMKAPACITET	14
3.5 DEMOGRAFISKA FÖRÄNDRINGAR SKAPAR NYA BEHOV.....	14
3.6 PARTIPOLITISKA SKILJELINJER.....	15
3.7 FÖRVÄNTADE UTFALL	15
4. TILLVÄGAGÅNGSSÄTT OCH METOD	17
4.1 VAL AV METOD.....	17
4.2 KOMMUNKLASSIFICERING	18
4.3 AVGRÄNSNINGAR.....	19
4.4 BORTFALLSANALYS.....	19
5. ANTIDISKRIMINERINGSINSATSERNAS OMFATTNING	21
5.1 FÖREKOMSTEN AV PLANDOKUMENT MOT DISKRIMINERING.....	21
5.2 AKTIVA ÅTGÄRDER MOT DISKRIMINERING	24
5.3 PÅ EN ELLER FLERA GRUNDER	25
5.4 AKTIVA ÅTGÄRDER OCH KOMMUNSTORLEK	26
5.4 AKTIVA ÅTGÄRDER OCH POLITISKT STYRE	27
5.5 ANDRA VARIABLER SOM FANNS MED I UNDERSÖKNINGEN.....	29
6. INTERVJUER MED ANSVARIGA TJÄNSTEMÄN	31
6.1 VILKA DISKRIMINERINGSGRUNDER PRIORITERAS OCH VARFÖR?	31
6.2 HINDER OCH MÖJLIGHETER FÖR ETT FRAMGÅNGSRIKT ARBETE.....	32
7. ANALYS OCH SLUTSATSER	34
7.1 TYDLIGA PRIORITERINGAR I ANTIDISKRIMINERINGSARBETET.....	34
7.2 DE SOM INTEGRERAR FLER INTEGRERAR SAMTLIGA GRUNDER	36
7.3 STORA OCH VÄNSTERSTYRDA KOMMUNER GÖR MER	37
7.4 SLUTSATSER	39
7.5 REFLEKTIONER OCH FÖRSLAG TILL FRAMTIDA FORSKNING	40
8. SAMMANFATTNING	41
9. REFERENSER	42

1. Inledning

Att skyddas mot diskriminering är en mänsklig rättighet. Det slås bland annat fast i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och i det målsättningsstadgande som finns i den svenska regeringsformen. Den här uppsatsen handlar om hur kommuner i sin personalpolitik förhåller sig till att arbeta med åtgärder mot diskriminering i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter. Det finns tidigare studier av hur kommuner arbetar med enskilda diskrimineringsgrunder, framförallt kön. Den här uppsatsen vill studera hur de förhåller sig till en situation med flera olika diskrimineringsgrunder, om de ger dem olika prioritet och i så fall vilka övergripande mönster som kan urskiljas. Detta mot bakgrund av att det sedan 2008 finns en ny organisation, Diskrimineringsombudsmannen (DO) som ansvarar för samtliga diskrimineringsgrunder och en ny lagstiftning på området vars intention är att ge de olika diskrimineringsgrunderna ett mer likartat skydd. De sju grunderna för diskriminering som idag är reglerade och skyddade i lag är kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, religion eller annan trosuppfattning, etnicitet, sexuell läggning, funktionshinder och ålder.

1.1 Diskrimineringsbegreppet

Det diskrimineringsbegrepp uppsatsen utgår ifrån är det samma som finns i svensk lag och som väsentligen hämtats från EG-rätten (SOU 2006:22). Det är även denna definition som kommunerna måste förhålla sig till. Med diskriminering avses i lagen direkt diskriminering, indirekt diskriminering, trakasserier, sexuella trakasserier samt instruktioner att diskriminera. Med diskriminering menas att någon missgynnas eller behandlas mindre fördelaktigt än någon annan i jämförbar situation. Men diskrimineringsbegreppet förutsätter inte att det finns en avsikt att diskriminera. Diskriminering kan därför ske medvetet och även omedvetet. För att det ska vara diskriminering i lagens mening förutsätts dock att det finns ett samband med någon av diskrimineringsgrunderna.

Direkt diskriminering innebär att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan i jämförbar situation, till exempel genom att någon sorteras bort vid rekryteringsprocessen på grund av dennes religion eller etniska ursprung. Indirekt diskriminering innebär att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna någon. Ett exempel på detta är om en arbetsgivare uppställer krav på att den sökande ska ha en viss minimilängd. Detta kriterium missgynnar då särskilt kvinnor då de i genomsnitt är kortare än män. Trakasserier innebär ett uppträdande som kränker någons värdighet, till exempel nedsättande kommentarer om människor med ett visst könsuttryck. Sexuella trakasserier innebär ett uppträdande av sexuell natur som kränker någon. Med instruktioner att diskriminera menas order eller instruktioner att diskriminera som lämnas till någon som står i lydnads- eller beroendeförhållande till den som ger instruktionen, eller till någon som åtagit sig uppdrag (SFS 2008:567).

1.2 Diskrimineringen opererar intersektionellt

Erfarenheter och upplevelser av diskriminering ser olika ut beroende på hur vi står i relation till olika maktordningar av över- och underordning. Dessa kan vara baserade på till exempel kön, etnicitet och ålder. Idag finns det ett växande intresse och en ökad kunskap om att gränserna för makt, inflytande och tillgång till resurser och möjligheter inte går vid fasta kategorier. Flera exempel på detta finns i den statliga utredningen om makt integration och strukturell diskriminering (SOU 2006:79). Resultaten visar på diskrimineringens komplexitet, att rasistiska stereotyper i arbetslivet även är bekönade och tar sig skilda uttryck beroende på klassbakgrund och ålder. Likaså ser kvinnors situation och förutsättningar olika ut på grund av att kön interveneras och transformeras av andra maktrelationer. Eftersom att kvinnor aldrig enbart är kvinnor är kön (lika lite som etnicitet) otillräckligt för att förklara den maktbalans som finns i en organisation (Reyes & Mulinari 2005). Individens utsatthet för diskriminering (eller möjlighet att diskriminera) kan ur ett intersektionellt perspektiv inte reduceras till en maktordning. En viktig utgångspunkt är att en ensidig förståelse av till exempel kön som en renodlad relation döljer mycket av den maktbalans som gör diskriminering möjligt. Problembeskrivningen tenderar att utgå ifrån privilegierade kvinnors verklighet eftersom att andra maktordningar inte problematiseras eller kritiskt ifrågasätts.

Diskrimineringens konkreta uttryck är ofta mer komplexa än att olika maktordningar läggs till och på så sätt förstärker varandra. Ett exempel på att diskriminering kan ta sig mer specifika uttryck som inte kan förklaras genom enkla relationer är att homosexuella män har lägre lönenivåer än homosexuella kvinnor (Ahmed 2008). Homosexuella kvinnor har samma eller något högre inkomstnivåer än heterosexuella. En viktig förklaring till den skillnad som finns mellan kön är att attityderna är mycket mer fientliga mot homosexuella män än mot homosexuella kvinnor, och att denna fientlighet är särskilt påtaglig i miljöer med en hög mansrepresentation, vilket även sammanfaller med att det är miljöer där makten och de högre lönerna oftast finns (ibid.). Homosexuella män missgynnas på grund av sin sexualitet, men även på grund av sitt kön. Även om män är strukturellt överordnade kvinnor innebär det inte att alla män tjänar på en könsmaktsordning som befäster den vita heterosexuella mannen som norm och därmed också premierar vissa män och ger dem företräde framför andra (Butler 2005).

Det är helt enkelt inte alltid en fördel att vara man, eller en nackdel att vara kvinna, människors utsatthet beror inte bara på enskilda maktordningar utan på hur dessa samverkar men också förändras i en växelverkan med andra. Ur ett intersektionellt perspektiv där hänsyn tas till att maktordningar om kön, sexualitet, ålder, etnicitet, funktionalitet, religion och könsuttryck inte opererar fränskilda varandra kan vi bättre förstå diskrimineringens komplexitet, och även lättare se

varför arbetsgivare behöver vidta åtgärder av en mer generell natur mot strukturell diskriminering för att komma till rätta med problemen.

1.3 Problembeskrivning

2008 slogs de fyra olika lagarna mot diskriminering samman till en ny diskrimineringslag, samtidigt som två nya diskrimineringsgrunder introducerades. Lagstiftarnas intension med den nya diskrimineringslagen var att skapa ett mer effektivt verktyg mot diskriminering som "underlättar skapandet av ett likartat skydd mot diskriminering oavsett diskrimineringsgrund" (Prop. 2007 08:95).

Ändå är det endast tre av diskrimineringsgrunderna - kön, etnicitet och religion eller annan trosuppfattning - som idag omfattas av diskrimineringslagens kapitel tre om aktiva åtgärder. Och de åtgärder som arbetsgivare måste vidta ser olika ut för de olika grunderna. Detta kan tolkas som att diskrimineringsgrunderna ges ett delvis olika starkt skydd. Lagstiftarna framhåller ändå i propositionen att diskriminering på samtliga grunder är förbjudet enligt lag och ett arbetsgivarens ansvar att upprätthålla. Och även om inga nya direktiv om aktiva åtgärder introduceras i den nya diskrimineringslagen så omfattas samtliga grunder av bland annat Arbetsmiljöverkets föreskrifter om att alla arbetsgivare måste vidta förebyggande åtgärder mot kränkande särbehandling (ibid.).

Kommunerna spelar en viktig roll i genomförandet av den inom riksdag och regering fastställda politiken. De är även stora arbetsgivare, politiskt styrda och har möjlighet att verka som föredömen i arbetet för mångfald och mot diskriminering. Tidigare forskning visar på behovet av att kunna hantera flera samexisterande maktordningar för att komma tillrätta med den ojämlikhet som skapar diskriminering i arbetslivet (de los Reyes, Molina & Mulinari 2006, de los Reyes red 2006).

Diskrimineringsombudsmannen och tidigare även Integrationsverket rekommenderar därför att arbetsgivare integrerar samtliga lagstadgade diskrimineringsgrunder i mångfaldsplaner. Det finns tidigare studier av framförallt jämställdhetsintegrering i kommunernas verksamheter. Men hur kommunerna som arbetsgivare hanterar en situation med sju olika diskrimineringsgrunder saknas det fortfarande kunskap om. Det är således av intresse att öka kunskapen om vad som händer, alternativt inte händer, när kommuner ställs inför ett diskrimineringsförbud som omfattar samtliga diskrimineringsgrunder - samt undersöka vad som är kännetecknade för de kommuner som gör mest för att förebygga och motverka diskriminering genom att upprätta planer och vidta åtgärder.

Det intersektionella perspektivet är relativt nytt inom forskningen, och kommunernas arbete för att öka jämställdheten har under lång tid gått trögt, detta trots att frågorna sedan 70-talet haft en framskjuten position på riksdags och regeringsnivå. Det var på grund av denna tröghet som direktiv om aktiva åtgärder introducerades i jämställdhetslagen, vilka senare införlivades i diskrimineringslagen. Aktiva åtgärder fanns tidigare även i lagen om diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning. Någon form av direktiv ansågs nödvändigt för att få till

en förändring. Det finns därför anledning att tro att inte särskilt mycket har hänt med flera av de övriga diskrimineringsgrunderna, särskilt dem som idag inte omfattas av diskrimineringslagens kapital tre om aktiva åtgärder. Men det finns inom politiken ett växande intresse för det intersektionella perspektivets möjligheter att lösa upp många av de hinder och begränsningar som förekommer i en ensidig fokusering på enskilda diskrimineringsgrunder, inte minst på EU-nivå. Den Europeiska Kommissionen anser att en integrerad ansats är nödvändigt för att uppnå lika rättigheter och möjligheter, bland annat genom att komma åt diskriminering som beror på flera olika grunder (SOU 2010:7). Enligt en rapport från den kanadensiska kommissionen för mänskliga rättigheter är det inte tillräckligt att adressera flera olika grunder, det är nödvändigt att de olika diskriminerande maktordningarna även hanteras utan inbördes rangordning för att komma tillrätta med den ojämlikhet som ger upphov till diskriminering (Ontario Human Rights Commission 2001).

Det finns ett starkt stöd i forskningen för att ett intersektionellt arbetssätt bör vidtas. Ett sådant arbetssätt förutsätter att kommunerna inte ger de olika diskrimineringsgrunderna olika prioritet, och frågan är om kommunerna frivilligt integrerar de olika diskrimineringsgrunderna eller om de begränsar sina insatser till vad lagen särskilt anger att de måste göra. Uppsatsens viktigaste bidrag är att visa på de mönster som kan urskiljas i detta arbete. Uppsatsen kommer inte att kunna besvara om kommunernas medarbetare ges lika rättigheter och möjligheter, men däremot kommer den att kunna visa på om kommunerna genom att integrera de olika diskrimineringsgrunderna i handlingsplaner väljer att ge förutsättningar för att detta ska kunna uppnås i arbetsorganisationen.

1.4 Syfte och frågeställningar

Uppsatsens syfte är att genom en jämförelse mellan Västra Götalands kommuner studera och skapa förståelse för de likheter och skillnader som finns i kommunernas arbete med de olika diskrimineringsgrunderna.

Jag har valt att bryta ner syftet i följande frågeställningar:

- I vilken utsträckning finns centrala plandokument för jämställdhets- och mångfaldsarbete mot diskriminering ute i kommunerna?
- I vilken utsträckning integreras olika diskrimineringsgrunder i kommunernas arbete med aktiva åtgärder* mot diskriminering?

**Med aktiva åtgärder menas a) att arbetsgivaren själv tar initiativ, b) att det finns tydliga och mätbara mål, c) att arbetsgivaren vidtagit en eller flera konkreta åtgärder och d) att arbetet sker planmässigt.*

- Finns det ett mönster av att kommuner som vidtar aktiva åtgärder på grunderna religion eller annan trosuppfattning och etnisk tillhörighet valt att integrera fler grunder i diskrimineringsarbetet?

Aktiva åtgärder på dessa grunder förutsätter att arbetsgivaren själv inventerar och analyserar vilka hinder som finns, vilket kommer att belysas mer längre fram. Avsikten med den här frågeställningen är att undersöka om det förhållningssätt som krävs för att arbeta med dessa grunder öppnar upp för att frivilligt även integrera fler grunder.

- Finns det samband mellan kommunstorlek och förekomsten av plandokument mot diskriminering och aktiva åtgärder?
- Finns det samband mellan politiskt styre och förekomsten av plandokument mot diskriminering och aktiva åtgärder?

1.5 Uppsatsens innehåll och fortsatta disposition

I kapitlet som följer presenteras statens initiativ mot diskriminering, dagens antidiskrimineringspolitik, det vill säga den lagstiftning som finns på området och myndigheter som finns för att stödja kommunernas arbete. I kapitel tre sedan presenteras uppsatsens teoretiska utgångspunkter. Kapitel tre avslutas med ett stycke som summerar upp vilka teoretiskt grundade förväntningar som ställs på uppsatsens empiri. I kapitel fyra presenteras det tillvägagångssätt och den metod som används i uppsatsen. Därefter presenteras de empiriska resultaten som genererats av den webbenkät som skickats till kommunernas personalchefer följt av några kompletterande intervjuer med ansvariga tjänstemän. Sedan ett kapitel med analys och de slutsatser som uppsatsen lett fram till, vilket är svaren på uppsatsens frågeställningar.

2. Statliga initiativ

I Sverige har jämställdhetspolitiken haft en central ställning i debatten sedan 70-talet. De första jämställdhetsreformerna syftade till en utjämning mellan kvinnor och mäns möjligheter, särskilt i arbetslivet. Redan 1954 fick vi en jämställdhetsminister som ansvarade för frågorna och på jämställdhetens område har Sverige ofta betraktats som ett föregångsland. Sedan 70-talet är det mycket som har hänt med Sveriges diskrimineringspolitik. Skyddet mot diskriminering har utökats till fler grunder, sedan 2009 sju grunder. I följande kapitel kommer jag att översiktligt dra upp nyare juridiska och organisatoriska förändringar på området och hur det laga skyddet mot diskriminering ser ut idag.

2.1 Lagstiftning

De bestämmelser som finns om arbetsgivares ansvar att vidta åtgärder mot diskriminering finns i diskrimineringslagstiftningen. Det har tidigare funnits flera olika lagar mot diskriminering, men 2008 ersattes de tidigare sju lagarna mot diskriminering, varav fyra särskilt gällde arbetslivet, av en ny sammanhållen diskrimineringslag (2008:567). Lagen omfattar sju grunder för diskriminering. Dessa är kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning och ålder. Lagen innehåller direktiv dels om förbud mot diskriminering i arbetslivet men även direktiv om aktiva åtgärder som arbetsgivare måste vidta.

De olika grunderna ges ett delvis olika starkt skydd då endast tre av dem innefattas i diskrimineringslagens kapitel tre om aktiva åtgärder. De regler om aktiva åtgärder som finns i lagen har i sin helhet överförts från jämställdhetslagen (1991:433) och lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning (1999:130). Av lagens föreskrifter om aktiva åtgärder kan man skönja två spår: Dels ska arbetsmarknadens parter (arbetsgivare och arbetstagare) samverka om aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter lokalt i arbetsorganisationen. Under bestämmelser för arbetslivet heter det bland annat att "arbetsgivaren ska inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning". Detta innebär att arbetsgivare och arbetstagare tillsammans kartlägger vilka hinder som finns i organisationen för lika rättigheter och möjligheter. Dessa föreskrifter gäller för såväl kön, etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning. Arbetsgivaren ska även genomföra lönekartläggningar och upprätta en jämställdhetsplan med åtgärder för att åstadkomma lika rättigheter och möjligheter för kvinnor och män vid bland annat rekrytering¹. Dessa åtgärder syftar endast till att förändra sammansättningen och fördelningen, inte till att inventera och analysera

¹ Skyldigheten att upprätta en jämställdhetsplan gäller dock inte de arbetsgivare som föregående kalenderår sysselsatta färre än 25 arbetstagare. Men alla kommuner i studien sysselsätter fler.

de hinder som ligger till grund för att ojämställdheten har kunnat uppstå i organisationen. Dessa mer specifika riktlinjer finns endast för kön och har kommit till för att det har ansetts finnas ett behov av tydliga riktlinjer för att få arbetsgivare att alls vidta åtgärder (Morhed 2010).

De diskrimineringsgrunder som idag inte omfattas av direktiv om aktiva åtgärder skyddas av ett allmänt diskrimineringsförbud. Diskrimineringsförbudet innebär att diskriminering enligt den definition som redogörs för i kapitel 1.1 inte får förekomma i arbetsorganisationen. Om en arbetsgivare blir medveten om att det förekommer hinder för lika rättigheter och möjligheter på någon grund, vilket innebär diskriminering, så är arbetsgivaren skyldig att vidta åtgärder. Detta innebär att arbetsgivaren på dessa grunder endast har ett ansvar att reagera på diskriminerande strukturer och handlingsmönster som blottläggs i arbetsorganisationen, men intet ansvar att aktivt motverka och förebygga att medarbetare utsätts för diskriminering på grunderna funktionshinder, könsöverskridande identitet eller uttryck, sexuell läggning och ålder. Förbud mot diskriminering, men däremot inga krav på aktiva åtgärder för att förhindra att diskriminering förekommer. Som vi kommer att se i kapitel tre är detta förhållningssätt problematiskt då ledare som inte inventerar och kartlägger vilka hinder som finns ofta missar de diskriminerande strukturer och handlingsmönster som finns.

Intentionen med den nya lagen var att få till ett starkare skydd mot diskriminering på samtliga grunder. I regeringens proposition heter det bland annat att den nya lagen ska "skapa ett mer effektivt verktyg mot diskriminering" samt att man vill att den nya lagen även "underlättar skapandet av ett likartat skydd mot diskriminering oavsett diskrimineringsgrund" (Prop. 2007/08:95). Detta kan anses stå i motsättning till att arbetsgivares skyldigheter ser olika ut för olika diskrimineringsgrunder. Regeringen förklarar detta med att man vill utreda ytterligare vilka åtgärder som är effektiva innan man överväger att låta några nya grunder omfattas av aktiva åtgärder. Man vill inte i onödan heller ålägga arbetsgivare en tyngre arbetsbörda. Det framgår av regeringens proposition att även regelförenklingar är ett viktigt motiv.

2.2 Myndigheter

Samtidigt med den nya lagen introducerades en ny myndighet, Diskrimineringsombudsmannen (DO). Denna myndighet ersatte de tidigare fyra ombudsmännen mot diskriminering som var och en ansvarade för olika diskrimineringsgrunder. DO har tillsyn över att lagen följs. Det gör myndigheten genom att ta emot och utreda anmälningar. De kan även kostnadsfritt företräda diskriminerade personer i domstol. Till DO:s uppgifter hör även att genom informationsinsatser sprida kunskap om diskrimineringslagens bestämmelser, både till den som riskerar att diskriminera och till dem som riskerar att diskrimineras.

Fram till 2007 fanns det vid sidan av de olika ombudsmännen mot diskriminering även en statlig myndighet som bland annat ansvarade för att sprida information om den strukturella diskrimineringen i Sverige,

Integrationsverket. De bidrog till att förmedla kunskap om vad diskriminering är, hur den opererar och hur den hanteras. Året innan presenterades den statliga utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering (SOU 2006:79). I slutbetänkandet lyfter man särskilt fram behovet av en kunskapsmyndighet och menar att Integrationsverket inte tillräckligt svarat upp för de behov som finns. En myndighet med ansvar för kunskapsförmedling riktat till arbetsmarknadens parter anses nödvändigt för att arbetsgivare ska kunna bryta den strukturella diskrimineringen som ofta sker omedvetet. Eftersom att omedveten diskriminering inte sker av illvilja utan på grund av att man inte ser diskriminerande strukturer och handlingsmönster behöver arbetsgivare ofta hjälp. Särskilt lyfter flera av utredarna fram det intersektionella perspektivet. Då det är på detta sätt som diskrimineringen opererar föreslår utredningen en kunskapsmyndighet som följer upp och ger rådgivning om arbete mot diskriminering på samtliga grunder, bland annat genom att följa upp forskning, ta fram metodmaterial och på olika sätt sprida kunskap om diskriminering.

Genom avvecklingen av Integrationsverket har det inte blivit mer utan mindre av kunskapsförmedling om diskriminering från statens sida. DO ansvarar framförallt för kunskapsförmedling om diskrimineringslagens innehåll, om de skyldigheter som åläggs arbetsgivare. Inte för att utveckla och sprida professionell kunskap om hur arbetsgivare på bästa sätt motverkar och förebygger diskriminering i den egna organisationen.

3. Teoretiska utgångspunkter

Uppsatsen lånar perspektiv från klassisk implementeringsteori. Särskilt grundfaktorerna veta, vilja och kunna (Sabatier & Mazmanian 1989) har visat sig ha betydelse för att förklara handlingsmönster. De som ansvarar för integrering av olika diskrimineringsgrunder i personalpolitiken måste dels veta att det finns diskriminering som gör att en åtgärd kan uppfattas som meningsfull. Herbert Simon (1957) menar att möjligheten för ledare att fatta rationella beslut är begränsad av att kunskapen om verkligheten är ofullständig och fragmentarisk, vilket beror på att egna upplevelser och erfarenheter är begränsade. Men även av att vi följer invanda mönster och rutiner. Ofta är nya åtgärder resultatet av att beslutsfattare ställs inför förändringar och problem som inte tidigare har uppmärksamats. En arbetsgivare måste även ha incitament för att vilja vidta åtgärder. Det kan till exempel handla om straffavgifter som är förenade med laga bestämmelser, om samhällsekonomiska faktorer som skapar behov att vidta åtgärder mot diskriminering eller att arbetsgivaren helt enkelt vill uppnå ett mer positivt och bemötande arbetsklimat. Det kan givetvis även handla om att den politiska ledningen ser ett högre politiskt syfte och därför driver frågan framåt. Slutligen måste det även finnas tillräckliga resurser för att kunna vidta åtgärder, och dessa kan skilja sig åt mellan kommuner av olika storlek.

3.1 Makt, norm och intersektionalitet

Få arbetsgivare diskriminerar medvetet. Men normativa föreställningar och okunskap om diskriminerande strukturer leder ofta till omedveten diskriminering. Strukturell diskrimineringen är varken en tillfällighet eller ett undantag, utan något som beror på samhälliga maktförhållanden. Diskriminering är därmed inte något som råkar uppstå i en organisation på grund av olyckliga omständigheter, utan något som varje arbetsgivare behöver förhålla sig till. Eller som Integrationsverket uttrycker det i *Mångfald som verksamhetsstrategi* (2001):

För att skapa en ickediskriminerande och inkluderande arbetsorganisation måste oftast chefernas och medarbetarnas attityder och beteenden förändras, liksom organisationsstrukturen och processerna inom verksamheten.

Antidiskrimineringsarbete handlar alltså inte bara om att vilja behandla alla jämlikt, utan om att *förändra* förutsättningarna, vilket är vad aktiva åtgärder syftar till. Centralt för maktutövande är de normer som utesluter, stigmatiserar och normaliserar underordning (de, le Reyes 2006). Det handlar därför i stor utsträckning om att förändra attityder i arbetsorganisationen. Funktionshinder som diskrimineringsgrund intar dock en särställning då det på denna grund även handlar om den fysiska miljön. Men inte endast, även funktionshindrade kan ha erfarenheter av att bli bemötta annorlunda på grund av att de avviker från normen. Då chefer tenderar att vara personer som gynnas av diskriminerande

maktordningar måste den ledare som vill arbeta strategiskt för att synliggöra och förändra ofta låna någon annans perspektiv. Detta är vad direktiv om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare syftar till.

Det intersektionella angreppssättet innebär till skillnad från tidigare maktanalyser baserade på en maktrelation att man studerar hur dessa förstärker, befäster och transformerar varandra i en ständig växelverkan. Människors position bestäms inte endast utifrån ifall man gynnas eller missgynnas av en enskild maktordning, utan snarare av en växelverkan mellan dem då de intervenerar i och förändras av denna växelverkan. Att homosexuella män har lägre löner än kvinnor är ett tydligt exempel på detta. Deras position kan inte förstås uteslutande utifrån kön, det är nödvändigt att se vad som händer i intersektionen mellan kön, genus och sexualitet för att uppnå jämlika arbetsvillkor.

Det är svårt att identifiera hur maktordningar slår mot varje enskild medarbetare i en organisation. Men ur ett intersektionellt perspektiv handlar antidiskrimineringsarbete framförallt om att synliggöra och problematisera effekterna av de normer om till exempel svenskhet, heterosexualitet och funktionalitet, vilka befäster diskriminerande maktordningar och gynnar vissa på andras bekostnad, och därför har inflytande på alla medarbetares förutsättningar i en arbetsorganisation (Forum för levande historia och RFSL Ungdom 2008). Med ett intersektionellt angreppssätt riktas fokus på de strukturer som skapar ojämlikhet snarare än på utsatta grupper och enskilda individer. Ett resultat av ett sådant förhållningssätt kan vara att en arbetsorganisation börjar vidta en mer generöst beviljar ledighet vid olika tider som ett sätt att tillmötesgå olika religiösa och etniska högtider och helger. Det är alltså tillräckligt att problematisera hur normer om svenskhet exkluderar och missgynnar och åtgärda detta för att skapa en mer inkluderande organisation. Ledningen behöver inte känna till och identifiera olika medarbetares behov baserat på religiösa eller etniska tillhörigheter.

3.2 Motstånd mot antidiskriminering

Om inte tjänstemännen på olika nivåer vill arbeta för en inkluderande och ickediskriminerande organisation kan inte mycket förväntas hända. Tidigare forskning om jämställdhetsarbete ute i kommunerna har kunnat visa dels på att arbetet har gått trögt under lång tid men också lyckats förklara detta genom att ringa in olika typer av motstånd mot förändringsarbete som finns hos ledare ute i kommunerna. Det är rimligt att anta att dessa motståndsformer även kan göra sig gällande som uttryck mot ett bredare arbete mot diskriminering som berör fler diskrimineringsgrunder än kön. Ingrid Pincus (1997) menar att det finns både passiva och aktiva motståndsformer mot jämställdhetsreformer. Vanligast är passiva motståndsformer, att ledare inte lyfter upp diskrimineringen på dagordningen, till exempel genom att inte låta diskrimineringsgrunder omfattas av handlingsplaner, eller genom skenhandlingar, till exempel genom att upprätta planer som sedan inte omsätts till några aktiva åtgärder. Att planer finns men inte omsätts till aktiva åtgärder vars resultat sedan följs upp kan tolkas som att det inte

finns något genuint intresse för att uppnå förändring. Ofta är skenhandlingar uttryck för någonting helt annat än vad lagstiftarna tänkt sig, till exempel att undkomma straffavgifter som är kopplade till lagens bestämmelser. Att diskrimineringsgrunden kön är befäst med starkare styrmedel innebär att fler kommuner kan antas arbeta med denna diskrimineringsgrund, men av andra skäl än att de vill förebygga och motverka diskriminering. Om det inte finns ett genuint intresse för att åstadkomma förändring riskerar det framåtsyftande arbetet att utebli.

3.3 Kravuppfyllelse eller framåtsyftande åtgärder

Idag omfattas diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning av diskrimineringslagens direktiv om aktiva åtgärder. De kan därför anses ha ett starkare skydd då det endast är på dessa grunder som arbetsgivaren måste bedriva ett målinriktat arbete för att främja lika rättigheter och möjligheter. Arbetsgivare och arbetstagare ska enligt lagen samverka om vilka aktiva åtgärder som behöver vidtas för att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Kopplat till kön finns ytterligare bestämmelser om att arbetsgivaren måste kartlägga och analysera löneförhållandena samt upprätta en jämställdhetsplan. Några sådana krav specificeras inte för arbetet med de andra grunderna.

Annelie Morhed (2010) har på regeringens uppdrag analyserat vilka aktiva åtgärder som är verkningsfulla. Hon kommer fram till att den detaljstyrning som finns på jämställdhetsområdet inte nödvändigtvis innebär ett mer framgångsrikt antidiskrimineringsarbete. Resultaten av hennes undersökning visar snarare på det motsatta. Detaljstyrningen har lett till att jämställdhetsarbetet i praktiken har handlat mer om att uppfylla kraven på lönekartläggning och jämställdhetsplaner än att ett aktivt målinriktat arbete för att främja lika rättigheter och möjligheter har bedrivits (SOU 2010:7). Diskrimineringsgrunderna etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning omfattas inte av motsvarande krav. Den arbetsgivare som väljer att efterleva lagens krav om aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter på dessa grunder behöver istället vidta åtgärder av en mer generell karaktär - att i samverkan med arbetstagare komma fram till vilka åtgärder som behöver vidtas för att främja lika rättigheter och möjligheter i arbetsorganisationen. Detta förhållningssätt, att arbetsgivaren inte har förutbestämda åtgärder att vidta utan istället tvingas utgå från den konkreta situationen ligger närmare ett intersektionellt angreppssätt eftersom att det fokuserar på de hinder som finns för lika rättigheter och möjligheter i organisationen snarare än på vilka grunder som berörs.

Diskrimineringslagen begränsar dessa åtgärder till att omfatta tre diskrimineringsgrunder, och dessa är framåtsyftande och av en mer generell karaktär än de specifika åtgärdskrav som finns på jämställdhetsområdet - och öppnar därför upp för åtgärder som även omfattar fler diskrimineringsgrunder. Men styrmedlen för att uppnå ett samarbete mellan arbetsgivare och arbetstagare är inte lika skarpa, och Morhed ser detta som en viktig förklaring till att det framåtsyftande

arbetet mot diskriminering ofta uteblir även på de tre grunder som idag omfattas. Den som ansvarar för aktiva åtgärder har ingen skyldighet att redovisa ett systematiskt målinriktat arbete i ett program för att säkerställa lika rättigheter och möjligheter. Då det inte tydligt framgår av lagen vad som kan förväntas av arbetsgivaren och då de åtgärder som eventuellt vidtas inte heller behöver redovisas är det svårare att utkräva ansvar. Morhed lyfter särskilt fram att det är bristande systematik i genomförandet som leder till att det framåtsyftande arbetet uteblir.

3.4 Kommunstorlek och systemkapacitet

Det är en sedan länge etablerad uppfattning att stora kommuner har stordriftsfördelar. Och därför hade vi en storkommunsreform i Sverige som innebar att små kommuner slogs samman till större enheter. Det drivande argumentet bakom reformen var att man genom en sammanslagning kan uppnå en högre grad av effektivitet. Större kommuner antas helt enkelt ha en större systemkapacitet än mindre kommuner då de kan samordna resurser på ett mer effektivt sätt. Systemkapaciteten går ganska lätt att härleda till just kommunstorleken även om andra faktorer, som andelen förvärvsarbetare och beskattningsbar inkomst, spelar in. Stora kommuner har till exempel möjlighet att tillhandahålla större resurser, de har en större samlad kunskap och aktörernas antal i förvaltningen är med nödvändighet fler (Johansson et al 2007). En större systemkapacitet innebär därför bland annat större möjligheter för en kommun att specialisera sig inom olika områden, till exempel inom den lokala diskrimineringspolitiken.

3.5 Demografiska förändringar skapar nya behov

Vilka åtgärder kommunerna vidtar mot diskriminering kan ställas i relation till de demografiska förhållanden som råder i kommunerna. I takt med att utlandsföddas andel av befolkningsunderlaget ökat har nya politiska reformer kommit till för att underlätta utlandsföddas etablering på arbetsmarknaden. Ett exempel på sådana reformer är den tidigare lagen mot diskriminering grundat på etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning vars innehåll nu är överfört till den nya diskrimineringslagen. Det finns viktiga samhällsekonomiska motiv till att vilja underlätta utlandsföddas etablering på arbetsmarknaden, till exempel genom att vidta åtgärder mot diskriminering. När en stadigt växande andel av befolkningen har utländsk bakgrund blir den etniska diskrimineringen även ett allt synligare problem att förhålla sig till.

Idag har cirka 20 procent av Västra Götalands drygt 1,5 miljoner invånare utländsk bakgrund. Av dessa bor 66 procent i Göteborgsregionen, 13 procent i Fyrbodalen, 12 procent i Sjuhärads och 9 procent i Skaraborg (Internet 1). Andelen invånare med utländsk bakgrund är mycket ojämnt fördelad mellan Västra Götalands kommuner. Lägst andel har Karlsborgs kommun med 6 procent och högst andel har Göteborgs kommun med 32 procent. I vissa av Göteborgs stadsdelar uppgår andelen med utländsk bakgrund till cirka 80-90 procent. Den etniska diskrimineringen på arbetsmarknaden är en realitet som kommunerna behöver förhålla sig till, och i Västra Götaland ett

särskilt tydligt problem i kommuner med en hög andel utlandsfödda. Att människor med utländsk bakgrund i hög grad är koncentrerade till stora kommuner är en tendens i hela landet, och det är därför i stora kommuner som en etnisk diskriminering tidigast kan förväntas bli ett uppmärksammat problem med stora samhällsekonomiska konsekvenser.

3.6 Partipolitiska skiljelinjer

Det finns mycket forskning som visar på att kvinnor och mäns politiska preferenser skiljer sig åt, vilket ur ett feministiskt eller intersektionellt perspektiv kan förklaras av att även kvinnor och mäns livserfarenheter skiljer sig åt. Lena Wängneruds (2010) studier av förtroendevaldas intressen och prioriteringar visar att kvinnor länge har varit mer intresserade av socialpolitik och män mer intresserade av ekonomi, men sedan 90-talet har en förändring skett. Skillnaderna mellan kvinnor och män finns fortfarande men har blivit mindre viktiga. Idag är partitillhörighet viktigare än kön för att förklara politiska preferenser och enligt Wängnerud är det troligt att det är den ökade kvinnorepresentationen som nu har påverkat politikens innehåll (ibid.).

Även om det fortfarande finns skillnader mellan kvinnor och mäns prioriteringar har partipolitiska skillnader blivit allt viktigare för att förklara förtroendevaldas politiska prioriteringar. Anette Gustafsson (2008) visar i sin avhandling att det finns tydliga blockpolitiska skillnader mellan vänster-/postmaterialistiska partier (vänsterpartiet, socialdemokraterna och miljöpartiet) och högerorienterade partier (folkpartiet, centerpartiet, moderaterna och kristdemokraterna) i synen på jämställdhet och social representation. Även om det finns genomgående skiljelinjer mellan kvinnor och män inom partierna så är den blockpolitiska skillnaden större än könsskillnaden i synen på jämställdhet som prioriterat område. Bland kvinnor och vänsterpolitiker finns det även ett starkare stöd för idén om social representation, det vill säga ett stöd för marginaliserade grupper närvaro. Gustafsson visar att det finns tydliga blockpolitiska skillnader inte bara i synen på social representation av kön. Även fördelningen mellan utlandsfödda och svenskfödda är av större betydelse för vänsterorienterade politiker.

3.7 Förväntade utfall

Av de teoretiska utgångspunkter som presenterats i detta kapitel kan några antaganden göras om empirin. Medvetenhet om, en vilja att handla och förutsättningar att kunna kan antas skilja sig åt mellan olika diskrimineringsgrunder men även mellan kommuntyper, i denna uppsats har jag valt att studera samband med kommunstorlek och politiskt styre.

De skyldigheter som framgår av diskrimineringslagstiftningen kan förväntas få utfall i kommunernas arbete med de olika diskrimineringsgrunderna. De krav som ställs på kommunerna ser olika ut för olika diskrimineringsgrunder, och det finns även skillnad i erfarenhet mellan dem. Längst erfarenhet har kommunerna av att arbeta med diskrimineringsgrunden kön, och det är även denna diskrimineringsgrund som är hårdast reglerad av lagens direktiv om aktiva åtgärder. Det är

därför rimligt att anta att det är på denna diskrimineringsgrund som störst antal kommuner har vidtagit åtgärder. Även grunderna etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning är reglerade av diskrimineringslagens direktiv om skyldighet att vidta aktiva åtgärder. Det är därför intressant att undersöka samband mellan att dessa grunder särskilt skyddas av lagens bestämmelser och vilka grunder som kommunerna låter omfattas av arbetet med aktiva åtgärder.

Mot bakgrund av att de aktiva åtgärderna för kön skiljer sig åt från religion och etnicitet är det även intressant att undersöka skillnader mellan dem samt om det finns ett mönster av att de som arbetar med alla tre grunder även har valt att integrera de grunder som idag inte omfattas. Arbeta med aktiva åtgärder som omfattar diskrimineringsgrunderna etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning förutsätter att arbetsgivaren själv inventerar och analyserar vilka hinder som finns för lika rättigheter och möjligheter i arbetsorganisationen. De kommuner som gör detta är inte styrda av de detaljregler eller motsvarande regler som finns för arbetet med diskrimineringsgrunden kön, vilket talar för att de i högre utsträckning väljer att låta fler grunder omfattas då de istället måste utgå från den konkreta situationen, vilket kan blottlägga hinder på samtliga grunder. Och när en arbetsgivare väl blir medveten om diskriminering måste åtgärder vidtas. Jag undersöker därför om det finns ett eventuellt samband mellan att arbeta med diskrimineringsgrunderna etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning och övriga grunder.

Närvaron av invånare med utländsk bakgrund kan förväntas ha betydelse för kommunernas vilja att motverka diskriminering på grund av etnicitet och religion. Detta på grund av att den etniska diskrimineringen på arbetsmarknaden kan kopplas till ekonomiska incitament. Den etniska diskrimineringen blir ett mer påtagligt problem ju högre andel av det totala befolkningsunderlaget som har en utländsk bakgrund då diskrimineringen får effekt på arbetslöshetsstatistiken. Jag vill därför undersöka om det finns ett samband mellan andel invånare med utländsk bakgrund och förekomsten av aktiva åtgärder mot sådan diskriminering.

Sambandet mellan kommunstorlek och systemkapacitet har gjort sig gällande på andra politikområden, inte minst på grund av att större kommuner har större resurser än mindre kommuner, och därmed andra förutsättningar. Jag väljer därför att undersöka ett eventuellt samband mellan kommunstorlek och åtgärder mot diskriminering. Även politiskt styre skulle kunna förklara skillnader mellan kommuner då det finns ett samband mellan partitillhörighet och inställningen till jämställdhet och social representation. Även relationen mellan politiskt styre och åtgärder mot diskriminering kommer därför att undersökas i uppsatsen.

4. Tillvägagångssätt och metod

I det här kapitlet presenteras studiens design, det tillvägagångssätt och den metod jag har använt mig av. I kapitlet redogörs även för den kommunklassificering efter vilken kommunerna har delats in. Även de avgränsningar som har gjorts och en analys av bortfallet presenteras.

4.1 Val av metod

Då det saknas kunskap om hur kommunerna arbetar med de sju olika diskrimineringsgrunder anser jag att en explorativ enkätstudie är nödvändigt för att undersöka hur det ser ut i kommunerna. Genom en kvantitativ studie har jag möjlighet att samla in uppgifter från ett stort antal kommuner och få underlag till att kunna urskilja samband och variationer i deras arbete med de olika diskrimineringsgrunderna.

Jag lät därför kommunerna i Västra Götaland svara på en webbenkät med frågor om deras personalpolitiska arbete för att främja lika rättigheter och möjligheter. Dessa frågor berördes: vilka diskrimineringsgrunder som omfattas av aktiva åtgärder, förekomsten av centrala jämställdhets- och mångfaldsplaner, om målen för arbetet med planerna utvärderas fortlöpande, samt förekomsten av tjänstemän med ett särskilt tillförordnat ansvar för att arbeta strategiskt med diskrimineringsfrågorna i organisationen. Resultaten har analyserats med hjälp av statistikprogrammet SPSS i vilket svaren på de olika frågorna och kommunegenskaperna har korstabulerats för att utläsa samband.

Men min ansats är inte rent deskriptiv, jag vill inte bara visa hur det ser ut utan även förklara de sambandsmönster som kan urskiljas i det empiriska underlaget. Ingen har tidigare på detta sätt ställt de olika diskrimineringsgrunderna i relation till varandra för att försöka utläsa och förklara i vilken omfattning och varför olika grunder omfattas i det personalpolitiska arbetet. Jag anser att det därför är nödvändigt att röra sig mellan den befintliga teori som finns om arbete med enskilda diskrimineringsgrunder och det empiriska underlaget för att få fram den teori som bäst kan förklara givna data. Detta innebär att jag går in med vissa förväntningar som sedan prövas mot empirin. Och för att göra jämförelser mellan olika typer av kommuner väljer jag att gruppera in dem efter kommunegenskaperna befolkningsstorlek och politiskt styre.

Fördelar med en kvantitativ studie är att den lämpar sig bra för att urskilja grova mönster i likheter och skillnader mellan diskrimineringsgrunder och kommungrupper. Nackdelen med en kvantitativ studie är att den inte kan gå på djupet och även fånga upp tankar och känslor hos dem som ansvarar för integreringen av aktiva åtgärder mot diskriminering. Detta är möjligt genom en kvalitativ intervjustudie. Men då det saknas grundläggande kunskap om hur arbetet skiljer sig åt mellan olika diskrimineringsgrunder anser jag att det är viktigt att göra en ordentlig genomlysning av en större datamängd

för att närmare förstå vad som ska studeras innan det är möjligt att på ett fruktbart sätt gå vidare med intervjuer. Vet man till exempel inte något om vilka skillnader som finns mellan olika typer av kommuner vet man inte heller vad som är rimligt att förvänta sig, och det blir svårt att ställa den enskilda kommunen i relation till andra kommuner som det saknas kunskap om. Därför ligger det störst fokus på den kvantitativa enkätstudien men den följs upp av några kortare telefonintervjuer.

Ansvariga tjänstemän i fem kommuner intervjuas över telefon. Tre kommuner som endast arbetar med kön som diskrimineringsgrund och två kommuner som anser sig arbeta med aktiva åtgärder på samtliga grunder finns med i intervjustudien. Det finns stora skillnader mellan Sveriges kommuner i hur de fördelar ansvar och prioriterar arbetsuppgifter och verksamhetsområden. Det är därför inte orimligt att anta att kommuner som ser ut att likna varande i enkätstudien ändå har stora skillnader mellan sig i hur de förhåller sig till diskrimineringsförebyggande åtgärder. Även om fem kommuner inte kan anses vara representativa för de olika kommungrupper som kan utkristalliseras från enkätstudien så kan intervjuer bekräfta eller dementera de antaganden och slutsatser som kan dras från det kvantitativa materialet och ge värdefull insikt i hur ansvariga tjänstemän i mer och mindre framgångsrika kommuner ser på antidiskriminering.

4.2 Kommunklassificering

Kommunerna i studien har delats upp i små, medelstora och stora kommuner samt i kommuner med vänster-, mitten- eller högerstyre. Till små kommuner räknas alla som inte har mer än 20000 invånare, till stora kommuner de som har 40000 eller fler invånare och till medelstora alla som ligger i spannet mellan 20000-40000 invånare.

Indelningen efter politiskt styre gjordes efter vilka partier som styrde respektive kommun under föregående mandatperiod, 2006-2010. De har delats in i vänsterstyrda, högerstyrda och blocköverskridande kommunstyren beroende på partisammansättning. Primärt gäller uppdelningen mellan rödgröna styren och alliansstyren. Men då miljöpartiet och centerpartiet har tradition av att lokalt kunna samarbeta både åt höger och åt vänster räknas konstellationer med borgerliga partier och miljöpartiet som högerstyrda kommuner och konstellationer där centerpartiet samarbetar med socialdemokraterna och/eller vänsterpartiet som vänsterstyrda kommuner. Eller annorlunda uttryckt; de kommunstyren där socialdemokraterna och/eller vänsterpartiet ingår räknas alltid som vänsterstyrda kommuner och kommuner där ett eller flera partier av moderaterna, folkpartiet och kristdemokraterna ingår alltid som högerstyrda. Där något av dessa partier samarbetar över blockgränsen räknar jag det som ett blocköverskridande styre. Endast en sådan kommun finns med i undersökningen och i den kommunstyrelsen är det ett lokalt samarbete mellan socialdemokraterna och folkpartiet.

4.3 Avgränsningar

Studien bygger på ett totalurval av Västra Götalands kommuner. Att avgränsa urvalet till Västra Götaland kändes naturligt då det inte finns tid och resurser för att välja samtliga av Sveriges kommuner. Därför ansåg jag att det var klokare att begränsa undersökningen till ett större sammanhängande område inom tydliga och på förhand givna gränser.

Då undersökningen baseras på ett totalurval är validiteten att anse som god, det vill säga jag mäter det som undersökningen avser att mäta. Det man kan invända mot är att studiens bortfall kan påverka resultaten. Jag analyserar detta närmare i nästa stycke. Det är även möjligt att studiens avgränsning till Västra Götaland påverkar möjligheten att generalisera resultaten till fler kommuner utanför Västra Götaland. Det kan så klart finnas regionala skillnader som påverkar hur kommunerna arbetar med diskrimineringsfrågorna. Men det går också att argumentera för Västra Götaland som ett minisverige då olika typer av kommuner finns representerade här, allt från storstaden och storstadsnära kommuner till små landsbygdskommuner. Västra Götalands kommuner lyder även under samma regelverk som Sveriges övriga kommuner. Även om man bör vara försiktig med att generalisera resultaten så bidrar de med en utökad kunskap och förståelse om vilka samband som finns mellan till exempel det kommunala diskrimineringsarbetets omfattning och kommunstorlek.

Urvalet till den uppföljande intervjustudien är gjort med enkätstudiens resultat som grund. De som deltar är typiska för de kommuner som endast arbetar med diskrimineringsgrunden kön respektive de som anser sig arbeta med samtliga grunder med avseende på kommunstorlek och politiska majoritetsförhållanden. Detta beror på att jag vill kontrollera om sambanden som framgår av den kvantitativa enkätstudien kan bekräftas eller dementeras. Flera av dem som ombads delta vill vara anonyma, vilket innebär att det inte heller framgår vilken kommun de sitter i. Jag har valt att tillgodose önskemålet om anonymitet då jag anser att det är värdefullt att få fram sådant som är känsligt att tala om då dessa personer som inte vill vara öppna med vad de anser om den egna kommunens insatser är personer som kanske bättre än några andra kan visa på var politiken brister och varför inte mer görs i kommunerna.

4.4 Bortfallsanalys

Totalt valde 34 av Västra Götalands 49 kommuner att svara på hela eller delar av enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på ungefär 70 procent. Jag kontrollerade vilka kommuner det är som inte har svarat genom att se till representationen av olika kommungrupper uppdelade efter kommunstorlek och politiskt styre, vilka är de kommunegenskaper jag knyter till analysen. Finns det ett särskilt stort bortfall av kommuner i en specifik kommungrupp talar det för att den typen av kommuner skiljer sig i något avseende från övriga, till exempel genom att ha en särskilt stor motvilja att svara på grund av att de inte har kommit särskilt långt i sitt diskrimineringsarbete. Vid kontroll så visar det sig finnas en proportionell fördelning mellan olika kommungrupper. Ingen av

kommungrupperna är tydligt överrepresenterad i bortfallet vilket talar för att de skillnader som kan utläsas mellan dem är tillförlitliga.

Att det är 30 procent av Västra Götalands kommuner som avstått från att svara på enkäten kan däremot ha påverkan på resultaten. Det är möjligt att de kommuner som inte gjort särskilt mycket är överrepresenterade i bortfallet. Även om det finns fler tänkbara anledningar till varför en personalchef väljer att inte svara på en enkät finns det därför anledning att anta att diskrimineringsarbetets omfattning som det framgår av uppsatsens resultat visar på en något vidare omfattning än vad som är fallet i Västra Götaland som helhet.

5. Antidiskrimineringsinsatsernas omfattning

I detta kapitel kommer resultaten från enkätstudien att presenteras samt de mönster som kan urskiljas bland kommunerna när de sorteras efter storlek, politiskt styre och andel invånare med utländsk bakgrund. Totalt valde 34 av Västra Götalands 49 kommuner att svara på hela eller delar av enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på cirka 70 procent. Det finns en bra geografisk spridning och representation av små, stora och medelstora kommuner². Kommunerna kan även delas upp efter politiskt styre i åtta vänsterstyrda kommuner, 25 högerstyrda samt en med blocköverskridande styre, vilket speglar de politiska förhållandena. Oftast är det personalchefen i respektive kommun som själv har svarat på enkäten, i några fall har den lämnats över till en annan tjänsteman som har ett tillförordnat ansvar för att arbeta strategiskt med frågorna.

5.1 Förekomsten av plandokument mot diskriminering

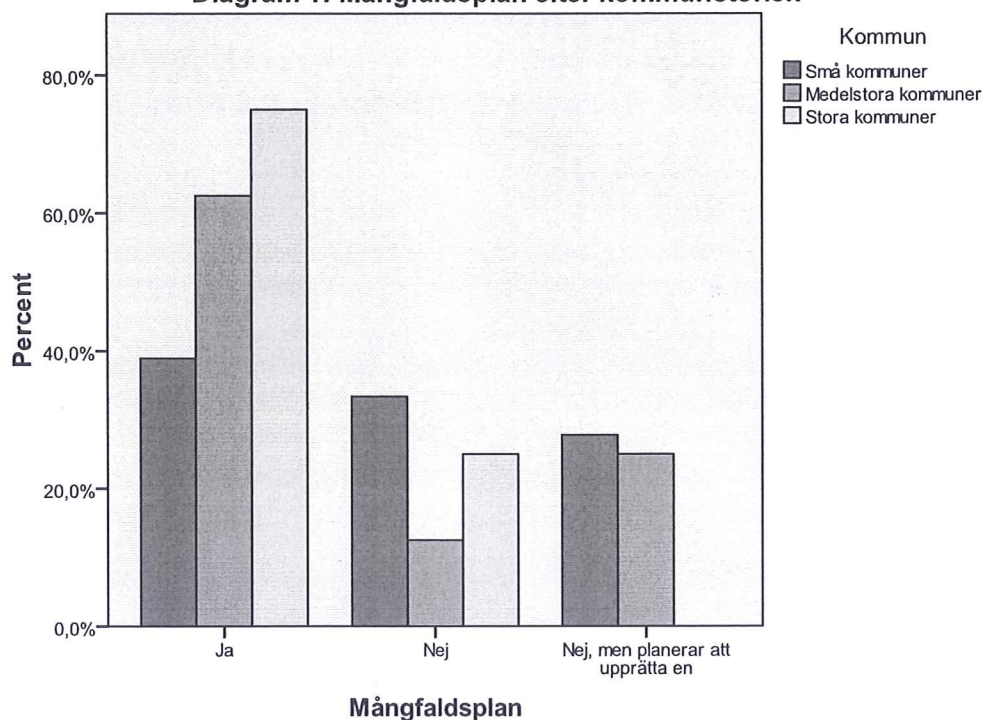
En viktig del av studien var att kartlägga förekomsten av centrala plandokument mot diskriminering - jämställdhetsplaner och mångfaldsplaner - samt analysera vilka kommuner som har sådana planer. Plandokument är grundläggande för arbetet med aktiva åtgärder, då aktiva åtgärder bland annat innebär att arbetet sker planenligt.

93 procent av kommunerna som har svarat, eller 28 av 30, uppger att de har jämställdhetsplaner. Det som är gemensamt för de kommuner som uppger att de inte har någon jämställdhetsplan är att de båda är små högerstyrda kommuner. Göteborgs kommun uppger att de inte har en central jämställdhetsplan, men att kombinerade jämställdhets och mångfaldsplaner upprättas på stadsdelsnivå och att det centralt finns riktlinjer för jämställdhets och mångfaldsarbetet samt en särskild jämställdhets- och mångfaldsenhet som stödjer stadsdelarna och kommunala bolag i detta arbete. Att centrala planer saknas kan anses vara motiverat av kommunens storlek³. Jag väljer därför att räkna Göteborg till de kommuner som arbetar planenligt mot diskriminering.

I svaren på frågan om kommunerna har upprättat mångfaldsplaner för arbetet mot diskriminering finns det en betydligt större spridning mellan dem, och denna typ av planer är inte alls lika vanligt förekommande som jämställdhetsplaner. Hälften av kommunerna har sådana planer, och vanligast förekommande är de i stora kommuner, näst vanligast i medelstora och minst förekommande är de i små kommuner (diagram 1). Av de små kommunerna är det 38 procent som har sådana planer, av de medelstora 62 procent och av de stora kommunerna är det 75 procent.

³ Flera av Göteborgs stadsdelsområden är till invånarantal i storlek som medelstora kommuner.

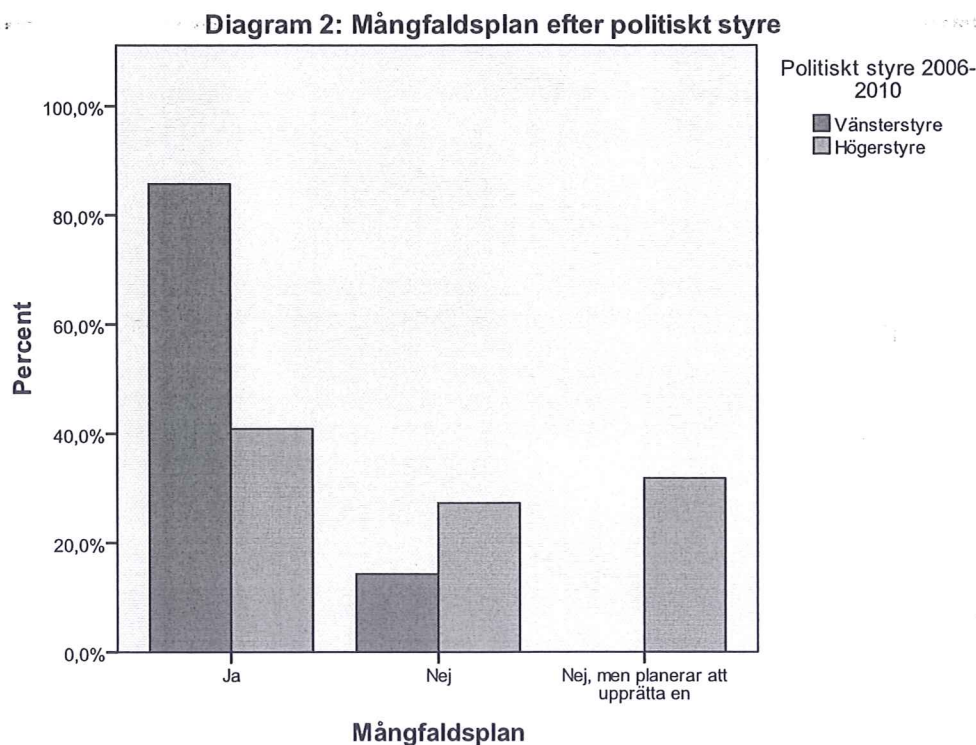
Diagram 1: Mångfaldsplan efter kommunstorlek



Not: Procentfördelningen visar svarsfördelningen inom kommungrupperna. Frågan löd: "Har ni en central mångfaldsplan eller en kombinerad jämställdhets- och mångfaldsplan?"

Även kommunernas politiska styre tycks ha ett samband med förekomsten av mångfaldsplaner. Av de kommuner som uppger att de har upprättat sådana plandokument finns även en tydlig överrepresentation av vänsterstyrda kommuner. Av dessa är det 86 procent som uppger att de har mångfaldsplaner och av de högerstyrda kommunerna är det endast 41 procent som har upprättat den typen av plandokument (diagram 2). Det är alltså mer än dubbelt så vanligt förekommande att dessa planer finns i vänsterstyrda kommuner. Dessa utfall ger stöd för att såväl kommunstorlek och politiskt styre har ett samband med förekomsten av mångfaldsplaner. Och dessa samband är starka även vid kontroll för om det finns en samvariation mellan dem.

Däremot tycks andel invånare med utländsk bakgrund inte ha något större förklaringsvärde. Bland kommunerna som har mångfaldsplaner finns det en stor variation från endast åtta procent till nästan 30 procent. Medelvärde är något högre i gruppen men detta beror framförallt på att Göteborg har så mycket större andel kommuninvånare med utländsk bakgrund än de andra kommunerna i undersökningen. Och att utlandsfödd framförallt finns i större städer är ett känt mönster som framgår av officiell statistik (SCB). Medianen är trots detta genomsnittlig. Detta beror på att flera kommuner med en låg andel invånare med utländskt ursprung, vilka ofta även är små kommuner, har



Not: Procentfördelningen visar svarsfördelningen inom kommungrupperna. Frågan löd: "Har ni en central mångfaldsplan eller en kombinerad jämställdhets- och mångfaldsplan?"

mångfaldsplaner. Jag vill här ändå påtala att det är genomsnittlig andel som anges, inte genomsnittsvärdet i reella tal, som skiljer sig väldigt mycket mellan stora och små kommuner. Merparten av de invånare som har utländsk bakgrund bor i Göteborgsregionen, och framförallt i Göteborgs kommun där så mycket som tre fjärdedelar bor⁴. Detta har dels att göra med en hög social representation, men det har även att göra med att Göteborg svarar för en stor del av kommunernas samlade befolkningsunderlag. När en så stor andel finns i få eller endast en enskild kommun som utmärker sig så mycket genom sin storlek blir en jämförelse utifrån reella tal skev då sambandet säger lite om övriga kommuner. Dock finns det en stor spridning även om man ser till reella tal. Ett exempel på detta är att en kommun med endast åta procent invånare med utländsk bakgrund är en liten kommun som har en mångfaldsplan. Att de har detta tycks därför snarare ha ett samband med att kommunen över lång tid har haft ett vänsterpolitiskt styre.

Sammanfattningsvis är det stora kommuner och västerstyrda kommuner av varierande storlek som tenderar att ha upprättat mångfaldsplaner. Och omvänt så är det minst sannolikt att stöta på mångfaldsplaner i högerstyrda kommuner och i små kommuner. Av de kommuner som har svarat är det endast två som uppger att de inte har några

⁴ Baserat på invånarna i de kommuner som svarat.

jämställdhetsplaner, båda dessa är små och högerstyrda kommuner. Respondenterna ifråga har haft möjlighet att uppge varför de inte har jämställdhetsplaner, men valt att avstå. Orsaken till att de inte upprättat jämställdhetsplaner framgår därför inte av undersökningen.

De kommuner som inte har upprättat mångfaldsplaner eller kombinerade jämställdhets- och mångfaldsplaner har fått svara på frågan om varför. Olika röster menar att en utveckling av antidiskrimineringsarbetet är på gång. Några exempel på svar är: "Kommunen behöver göra en översyn på jämställdhetsplan och göra en anpassning till den nya lagstiftningen", "tecknat nytt avtal med facken under 2010 ... arbetet startar 2011" och "Vi har inte kommit så långt ännu". Av dem som inte har mångfaldsplaner är det flera som uppger att förändringar är att vänta. Andra svarar att de helt enkelt inte vet varför de inte har sådana planer.

5.2 Aktiva åtgärder mot diskriminering

En central funktion med jämställdhets- och mångfaldsplaner är att dessa innehåller de aktiva åtgärder mot diskriminering som en arbetsgivare planerar att genomföra. Det är dock endast på tre av diskrimineringsgrunderna som arbetsgivare är skyldiga att vidta aktiva åtgärder, och som nämnt i tidigare kapitel finns det skillnader mellan dem i fråga om vilka specifika skyldigheter som åläggs arbetsgivaren.

Men det finns inget som hindrar att kommunerna även integrerar fler grunder i arbetet med aktiva åtgärder än de som idag omfattas, tvärt om är det något som centrala myndigheter länge har uppmuntrat till⁵. I nästkommande kapitel kommer jag att presentera i vilken omfattning kommunerna valt att arbeta med aktiva åtgärder på de olika diskrimineringsgrunderna och grupperar svarsalternativen för att tydliggöra samband mellan dem, och som tidigare analyseras även betydelsen av kommunegenskaperna storlek och vänster- respektive högerstyre. Jag kontrollerade även här om det finns ett samband med andelen invånare med utländsk bakgrund och fann att ett sådant samband saknas. Av dem som har vidtagit åtgärder mot etnisk diskriminering är medianvärdet för andel invånare med utländsk bakgrund till och med lägre än för genomsnittet. Procentvärdet är något högre men detta beror som tidigare nämnt på att Göteborg utmärker sig kraftigt. En stor andel av de med utländsk bakgrund bor just i Göteborg.

De diskrimineringsgrunder som kommunerna uppger att de låtit omfattas av arbete med aktiva åtgärder är i fallande ordning kön, funktionshinder, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, könsöverskridande identitet eller uttryck, sexuell läggning och ålder. Svarsfördelningen redovisas översiktligt i tabell på nästa sida (tabell 1).

⁵ DO och tidigare även Integrationsverket

Tabell 1: Aktiva åtgärder

	Ja	Nej	Nej, men planerar att göra det	N
Kön	77,8 %	18,5 %	3,7 %	27
Funktionshinder	42,9 %	28,6 %	28,6 %	28
Etnisk tillhörighet	37,0 %	29,3 %	33,3 %	27
Religion eller annan trosuppfattning	35,7 %	32,1 %	32,1 %	28
Könsöverskridande identitet eller uttryck	35,7 %	35,7 %	28,6 %	28
Sexuell läggning	32,1 %	32,1 %	35,7 %	28
Ålder	32,1 %	39,3 %	28,6 %	28

Not: Frågan som respondenterna har tagit ställning till och svarat på är: "Har ni i egenskap av arbetsgivare vidtagit aktiva åtgärder för att förhindra och förebygga diskriminering som har att göra med:" följt av de olika diskrimineringsgrunderna.

5.3 På en eller flera grunder

Alla respondenter som uppger att de vidtagit någon form av aktiva åtgärder har gjort detta på diskrimineringsgrunden kön. Av dessa kan en grov uppdelning göras mellan de kommuner som endast vidtagit aktiva åtgärder mot diskriminering som har samband med kön och de kommuner som valt att integrera samtliga grunder i sitt personalpolitiska arbete mot diskriminering⁶. Nio av tio respondenter som uppger att de vidtagit aktiva åtgärder för att förhindra och förebygga diskriminering på grund av etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning uppger att de har låtit samtliga grunder omfattas av sådana åtgärder. Dock visar en stickprovskontroll att det kan finnas stora skillnader i hur mycket de olika diskrimineringsgrunderna faktiskt berörs av de konkreta aktiva åtgärderna mot diskriminering. Ett exempel på detta är en kommun som har som uttalat mål att motverka diskriminering på samtliga grunder men nästan uteslutande arbetar med metoderna lönekartläggning och rekrytering utan diskriminering. I en utvärdering av

⁶ Av de övriga respondenterna är det en respondent som svarar att deras åtgärder omfattar kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning och funktionshinder. Två respondenter uppger att de har vidtagit aktiva åtgärder mot diskriminering grundat på kön och funktionshinder.

den egna jämställdhets- och mångfaldsplanen framgår det att några diskrimineringsgrunder har varit betydligt svårare att införliva i diskrimineringsarbetet än andra, och att man faktiskt inte lyckas.

Den stora skillnaden mellan diskrimineringsgrunder där kommunerna har svarat ja på frågan om aktiva åtgärder är inte mellan de tre grunder som omfattas av lagens direktiv om aktiva åtgärder och de grunder som inte omfattas av sådana bestämmelser, utan istället mellan diskrimineringsgrunden kön och samtliga övriga. Kön har i denna mening en särställning. Mellan jämvärdet på diskrimineringsgrunderna kön och etnisk tillhörighet skiljer det så mycket som 41 procentenheter vid 27 svarande. Näst vanligast är att kommunerna har vidtagit aktiva åtgärder mot diskriminering på grund av funktionshinder. 42 procent vid 28 svarande uppger att de har gjort detta. Att funktionshinder är den vanligast integrerade efter kön kan ha att göra med att den särskiljer sig genom att även anpassningar av den fysiska miljön som inte är ovanliga på svenska arbetsplatser, genom till exempel hissar och låga trösklar, kan uppfattas som aktiva åtgärder för att tillmötesgå rörelsehindrades behov. Men om detta är fallet bakom svaren framgår inte av enkäten.

5.4 Aktiva åtgärder och kommunstorlek

Som framgår ovan är det något färre kommuner som anser att de har vidtagit aktiva åtgärder mot diskriminering på grund av kön än de som svarar att de har upprättat jämställdhetsplaner. Av de små, medelstora och de stora kommunerna är det 76, 71 respektive 100 procent som uppger att de vidtagit sådana åtgärder. Men ser man till det interna bortfallet är de stora kommuner klart överrepresenterade, endast tre av fem stora kommuner i undersökningen har svarat. Det är därför svårt att av fördelningen dra några slutsatser om kommunstorleken betydelse för förekomsten av aktiva åtgärder mot diskriminering på grund av kön.

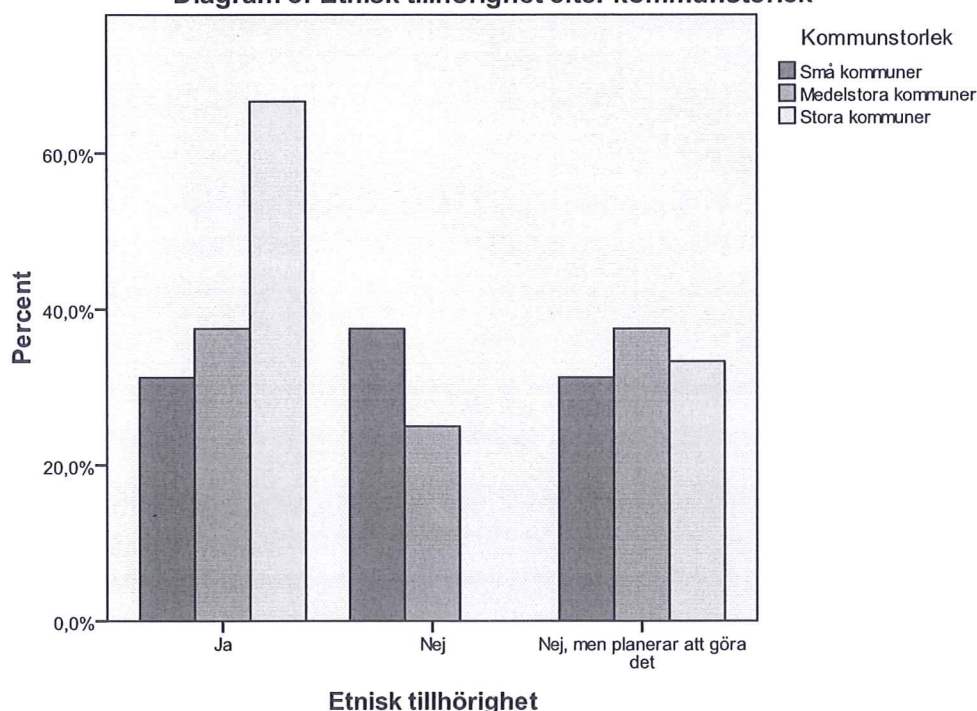
På de övriga diskrimineringsgrunderna är det ungefär samma mönster som för förekomsten av mångfaldsplaner i de olika kommungrupperna, det vill säga det finns ett positivt samband med kommunstorlek. Även på dessa grunder kan det interna bortfallet ha påverkan på resultatet, men skillnaden är så mycket större så ett positivt samband skulle gälla även om de stora kommunerna som fallit bort hade svarat nej⁷. Av de små kommunerna är det endast 31 procent som uppger att de har vidtagit aktiva åtgärder mot etnisk diskriminering. Av de medelstora och stora kommunerna är det 37,5 procent respektive 67 procent som ger samma svar (diagram 3). Då nio av tio kommuner som integrerar religion eller annan trosuppfattning och etnisk tillhörighet låter samtliga grunder omfattas av aktiva åtgärder mot diskriminering är det endast små skillnader mellan de övriga grunderna (med undantag kön) i svarsfördelningen. Hela skillnaden från ett perfekt samband kan tillskrivas en liten kommun som integrerar kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning och funktionshinder men inte könsöverskridande identitet eller uttryck, sexuell läggning, och ålder. På

⁷ 17 av 20 små kommuner, åtta av nio medelstora och tre av fem stora kommuner har svarat.

dessa grunder är skillnaden mellan små och stora kommuner därför ännu tydligare än på de grunder som samtliga tio kommuner integrerar.

Sammanfattningsvis så visar det sig finnas ett samband med kommunstorlek även när man ser till enskilda diskrimineringsgrunder, med undantag från kön där hela skillnaden skulle kunna bero på att de stora kommunerna är överrepresenterade i det interna bortfallet.

Diagram 3: Etnisk tillhörighet efter kommunstorlek

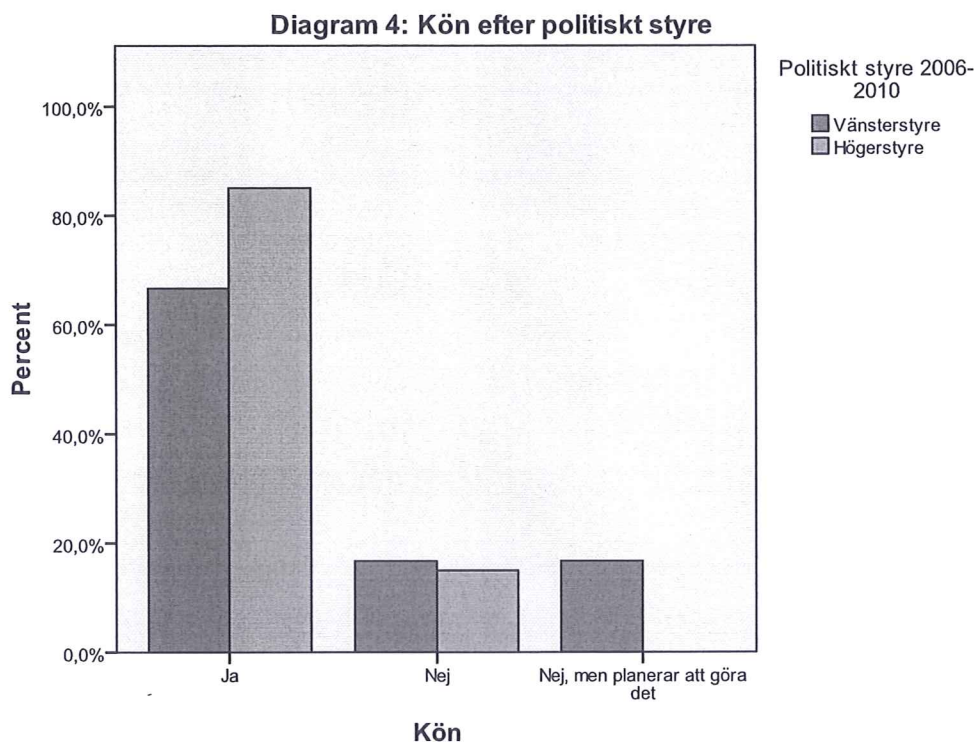


Not: Procentfördelningen visar svarsfördelningen inom kommungrupperna. Frågan löd: "Har ni vidtagit aktiva åtgärder i syfte att förebygga och förhindra diskriminering som har att göra med etnisk tillhörighet?"

5.4 Aktiva åtgärder och politiskt styre

Även politiskt styre tycks ha förklaringsvärde för att förstå i vilken omfattning kommunerna integrerar de olika diskrimineringsgrunderna i arbete med aktiva åtgärder. Som vi snart ska se är vänsterstyrda kommuner här nästan genomgående kraftigt överrepresenterade. Men på en diskrimineringsgrund avviker mönstret, och det är på diskrimineringsgrunden kön på vilken 85 procent av de högerstyrda kommunerna men endast 67 procent av de vänsterstyrda kommunerna uppger att de vidtagit aktiva åtgärder mot diskriminering (diagram 4). Mot bakgrund av att 100 procent av de vänsterstyrda kommunerna uppger att de har jämställdhetsplaner är detta en anmärkningsvärd skillnad. Och vad den kan bero på kommer jag att återkomma till i nästa kapitel. Det finns dock stora skillnader mellan vänster- respektive högerstyrda kommuner på de övriga diskrimineringsgrunderna som går åt

en helt annan riktning. Av de fyra vänsterstyrda kommuner som uppger att de har vidtagit aktiva åtgärder mot diskriminering på grund av kön har samtliga integrerat alla diskrimineringsgrunder utom ålder på vilken endast tre av dem har vidtagit sådana åtgärder.



Not: Procentfördelningen visar svarsfördelningen inom kommungrupperna. Frågan löd: "Har ni vidtagit aktiva åtgärder i syfte att förebygga och förhindra diskriminering som har att göra med kön?"

Vänsterstyrda kommuner tenderar att låta de olika grunderna för diskriminering omfattas i lika stor utsträckning av personalpolitiskt arbete med aktiva åtgärder (tabell 2), något som inte är fallet med de högerstyrda kommunerna i undersökningen för vilka aktiva åtgärder endast omfattande diskrimineringsgrunden kön är vanligast. Två av fyra vänsterstyrda kommuner är små kommuner, en är medelstor och en stor.

Sammanfattningsvis tycks det finnas ett samband med politiskt styre, även om det inte är entydigt på samtliga diskrimineringsgrunder. På de flesta grunder anser vänsterstyrda kommuner i betydligt högre utsträckning än högerstyrda att de har vidtagit aktiva åtgärder mot diskriminering. Men ett undantag från detta är diskrimineringsgrunden kön på vilken de högerstyrda oftare svarar att de har vidtagit sådana åtgärder. Något som framgår är också att det är liten skillnad i hur vänsterstyrda kommuner uppger att de prioriterar mellan de olika diskrimineringsgrunderna i arbetet med aktiva åtgärder. I gruppen är det endast ålder som i något lägre omfattning omfattas av åtgärder.

Tabell 2: Diskrimineringsgrunder efter politiskt styre

	Vänster	Höger	N
Kön	66,7 % (4)	85 % (17)	21
Funktionshinder	57,1 % (4)	40,0 % (8)	12
Etnisk tillhörighet	57,1 % (4)	31,6 % (6)	10
Religion eller annan trosuppfattning	57,1 % (4)	30,0 % (6)	10
Könsöverskridande identitet eller uttryck	57,1 % (4)	28,6 % (6)	10
Sexuell läggning	57,1 % (4)	25,0 % (5)	9
Ålder	42,9 % (3)	30,0 % (6)	9

Not: Procentfördelningen visar hur stor andel av de höger- respektive vänsterstyrda kommunerna som har vidtagit aktiva åtgärder på de olika grunderna. N-värdet för varje svarkategori står inom parentes.

4.5 Andra variabler som fanns med i undersökningen

Utöver de resultat som presenteras ovan fanns ytterligare att par frågor med som kommunrepresentanterna fick svara på. Men då det finns skäl att anta att dessa resultat inte är särskilt tillförlitliga kommer de ha en begränsad betydelse för uppsatsens analys och slutsatser. Men för att visa på varför väljer jag att här översiktligt presentera dessa resultat.

Utvärderar planerade åtgärder

På frågan om kommunerna utvärderar planerade åtgärder mot diskriminering är det arton kommuner (52,9 %) som svarar ja. Men fyra av dessa arton kommuner uppger att de inte har vidtagit några aktiva åtgärder och ytterligare två har inte svarat på frågan. När man kontrollerar svaren mot politiskt styre framgår det att fjorton av tjugofem högerstyrda kommuner (56 %) och fyra av de åtta vänsterstyrda kommunerna (50 %) uppger att de utvärderar. Samtidigt är alla de sex kommuner som uppger att de utvärderar men svarat nej eller låtit bli att svara på frågan om de vidtagit aktiva åtgärder högerstyrda. Justerar man resultatet så att dessa kommuner räknas bort återstår endast åtta av

dessa tjugofem högerstyrda kommuner (32 %). När man ser till spridningen av de kommuner som uppger att de utvärderar planerade åtgärder men inte vidtagit aktiva åtgärder över kommungrupper är det en betydligt jämnare fördelning. Tre av dessa kommuner är småkommuner, två är medelstora och en av dem är en stor kommun.

Tjänsteman med ansvar för strategiskt diskrimineringsarbete

På frågan om kommunen har en tjänsteman med ett särskilt tillförordnat ansvar för att arbeta strategiskt med förebyggande åtgärder mot diskriminering verkar en betydande andel av respondenterna medvetet eller omedvetet ha missförstått intentionen med frågan. Det framgår att de kommuner som lämnat mest vidlyftiga svar, till exempel att det "åligger alla chefer" eller att "alla medarbetare har ett ansvar" ofta är de kommuner som har gjort minst när det kommer till konkreta insatser.

6. Intervjuer med ansvariga tjänstemän

Utifrån resultaten från den explorativa studien har jag genomfört fem intervjuer med tjänstemän som ansvarar för arbetet med planerna. Tre intervjuer är genomförda med tjänstemän i kommuner som endast arbetar aktivt med diskrimineringsgrunden kön. Två intervjuer är genomförda med tjänstemän i kommuner som uppgett att de arbetar aktivt mot diskriminering på samtliga grunder. Syftet med intervjuerna är att få en fördjupad förståelse av de tidigare resultaten och de skillnader som finns mellan olika kommuner och i synen på arbetet med de olika diskrimineringsgrunderna.

Jag kommer vidare att behandla fallen tematiskt efter de övergripande frågeställningarna. Dessa var: a) Uppfattas någon eller några grunder som viktigare än andra, och i så fall varför? b) Vilka hinder och möjligheter ser du för ett framgångsrikt arbete mot diskriminering?

6.1 Vilka diskrimineringsgrunder prioriteras och varför?

Vid intervjuerna med tjänstemännen i de kommuner som endast arbetar aktivt med diskriminering på grund av kön uppnås snabbt en teoretisk mättnad i svaren, nya respondenter upprepar svaren från tidigare. Alla tre respondenter från dessa kommuner uppger att de vet att även religion och etnicitet ska omfattas av aktiva åtgärder, men att de av olika skäl inte har kommit så långt. En genomgående förklaring till detta är att grunden kön är lättare att hantera då den i viktiga avseenden skiljer sig från övriga diskrimineringsgrunder:

1. Lagen fastställer konkreta åtgärder som arbetsgivare måste vidta för att öka jämställdheten mellan kvinnor och män.
2. Arbetet med jämställdhetsplaner går långt tillbaka. Det är inarbetat.
3. De invanda metoderna som tillämpas för att öka jämställdheten mellan kvinnor och män kan inte tillämpas på de andra grunderna.

Samtliga respondenter lyfter fram att jämställdhet är någonting som har funnits med under lång tid som en fråga arbetsgivaren måste förhålla sig till och att det även är här som lagen är tydligast och mest konkret med vad man som arbetsgivare förväntas att göra. En av respondenter förklarar att de endast arbetar mot diskriminering på grund av kön "därför att det inte finns krav på skriftliga planer för de andra grunderna." De två andra som endast arbetar med kön förklarar att de andra grunderna är viktiga, men de har svårt att se hur arbete på dessa grunder ska bedrivas. Det framhålls att det inte går att föra lönestatistik på de andra grunderna på samma sätt som man gör lönekartläggningar fördelat efter kön. En respondent uttrycker detta på följande sätt: "Etnicitet kan man ju ofta bara gissa sig till, ha en uppfattning om och det kan vara svårt att veta. Och sexuell läggning ser man ju inte. Det är ju ingenting som man frågar om för att kunna göra en kartläggning."

Respondenterna i de två kommuner som anser sig arbeta med samtliga grunder framhåller att det är lättare att arbeta med kön än med de andra. Utgångsläget beskrivs som svårare eftersom att det inte går att föra över sättet att arbeta mot könsdiskriminering. Det beskrivs också som svårare på grund av att det inte går att kontrollera på samma sätt som vid jämförelser mellan juridiska kön. ”På de andra grunderna är det ett förebyggande arbete, men det går inte att styra på samma sätt som på jämställdhet”, som en av respondenterna uttrycker saken. I de två kommuner som arbetar med samtliga grunder kommer initiativet från tjänstemännen inom den del av förvaltningen som arbetar med personalfrågor därför att de har sett ett behov. Båda respondenterna menar också att det finns ett stöd från den politiska ledningen som beskrivs som intresserad och villiga att se till att det finns resurser.

6.2 Hinder och möjligheter för ett framgångsrikt arbete

När det kommer till vilka hinder och möjligheter respondenterna ser i antidiskrimineringsarbetet är det två frågor jag särskilt intresserar mig för. Dels om respondenterna anser att det finns tillräckliga resurser och om de upplever att det finns ett stöd från ledningen att utveckla arbetet till att omfatta fler grunder än kön. Det är två frågor som hänger nära samman då tillsatta resurser kan vara ett uttryck för ett sådant stöd.

Det finns stora skillnader mellan kommuner som idag endast arbetar med kön och de som arbetar på samtliga grunder i hur de ser på möjligheter och svårigheter. Diskrimineringslagens utformning och att det inte finns tillräckliga resurser är två framträdande förklaringar till att tre av kommunerna inte arbetar med fler grunder än kön. Respondenterna från dessa kommuner framhåller att det är svårare att vidta åtgärder på de andra grunderna då det saknas riktlinjer för hur ett sådant arbete ska bedrivas. Lagen fastställer inte några specifika åtgärder. Det finns inte heller krav om att upprätta planer för fler grunder. Att det inte finns krav att upprätta skriftliga planer beskrivs som en viktig anledning till att det inte bedrivs arbete på fler diskrimineringsgrunder. En respondent uttrycker det på följande sätt: ”Visst kan jag formulera planer, men det ska ju också tas ansvar för att det efterlevs”, ett ansvar som ligger hos chefer på olika nivåer inom förvaltningen. Lagen ställer inte specifika krav på fler grunder än kön och chefer i organisationen uttrycker inte något intresse för att göra mer, respondenten uppfattar det därför inte som meningsfullt att ha högre ambitioner för antidiskrimineringsarbetet.

En annan respondent förklarar att det framförallt är en fråga om prioriteringar: ”Vi är en liten kommun, har inte så många anställda och det är mycket som ska göras på min tjänst”. Även de andra två som endast arbetar med kön menar att det inte finns tillräckliga resurser och att det därför är nödvändigt att prioritera det som lagen kräver.

Respondenterna i kommunerna som arbetar med flera grunder samtidigt upplever att det finns ett intresse både bland tjänstemännen och hos politikerna. Dessa respondenter ser det inte som en extra börda, att arbeta med frågorna ingår i deras arbetsuppgifter. Det finns alltså

resurser tillsatta för att bedriva ett aktivt arbete mot diskriminering. Antidiskriminering ingår som en del i det bredare arbetsmiljöarbetet. En viktig åtgärd som vidtagits i båda dessa kommuner är att frågor om diskriminering finns med i en personalenkät. Om fall av diskriminering framkommer av personalenkäten finns det interna riktlinjer om att personalansvarig i berörd verksamhet ska vidta åtgärder. Det finns i båda kommunerna även riktlinjer om att tänka in ett mångfaldsperspektiv vid rekrytering. En av respondenterna menar dock att de "inte styra att man väljer någon av en annan etnisk härkomst", utan kan bara uppmana beslutsfattarna att tänka in mångfaldsperspektivet vid rekryteringen. Med mångfaldsperspektiv menas enligt respondenten att man eftersträvar att arbetsplatsen ska spegla samhällets mångfald. I den andra kommunen ser man annorlunda på saken, inte som en fråga om att styra mot en viss fördelning utan istället som en fråga om jämlika villkor. De har vidtagit åtgärder mot diskriminering i processen i form av checklistor att följa och genom att anonymisera ansökningshandlingar. Bägge dessa kommuner arbetar även med olika insatser i form av utbildningar och workshops som syftar till att öka kunskapen om diskriminering och de olika diskrimineringsgrunderna i organisationen.

7. Analys och slutsatser

I detta kapitel kommer resultaten av studien att analyseras utifrån frågeställningarna och de teoretiska utgångspunkterna i kapitel tre. Resultaten visar på att det finns stora skillnader i vilka diskrimineringsgrunder som omfattas i arbetet mot diskriminering samt på att det finns samband med kommunstorlek och politiskt styre samt mellan att arbeta med fler än en och vilja arbeta med samtliga grunder.

Intervjuerna med tjänstemän bekräftar också att lagens utformning har betydelse för vilka diskrimineringsgrunder som prioriteras, och insatser som går utöver lagens krav har samband med tillgängliga resurser som kan avsättas till antidiskrimineringsarbete samt med kommunledningens intresse för att ett mer omfattande arbete mot diskriminering bedrivs. De bekräftar även ett samband mellan att självmant inventera och analysera behov och att vidta åtgärder mot diskriminering oavsett grund.

7.1 Tydliga prioriteringar i antidiskrimineringsarbetet

Flertalet kommuner i undersökningen har fortfarande långt kvar till en aktiv politik mot diskriminering på samtliga grunder. Det finns även skillnader mellan diskrimineringsgrunder. Tydliga prioriteringar görs, framförallt mellan kön där det finns skärpta direktiv om vad kommunerna måste göra och de övriga grunderna. Diskrimineringslagen fastställer att kommunerna som arbetsgivare har skyldighet att upprätta jämställdhetsplaner för arbetet mot diskriminering på grund av kön. 28 av 30 svarande kommuner uppger att de har upprättat sådana planer. Varannan kommun uppger att de även har upprättat mångfaldsplaner.

Det finns tydliga skillnader i prioriteringar mellan de olika diskrimineringsgrunderna. Vanligast är att kommunerna anser sig ha vidtagit aktiva åtgärder mot diskriminering på grund av kön. Ett intressant resultat är att några av dem som uppger att de har upprättat jämställdhetsplaner ändå inte anser att de har vidtagit aktiva åtgärder mot könsdiskriminering. Endast 21 av de 27 som svarar på frågan uppger att de har vidtagit sådana åtgärder. En förklaring skulle kunna vara att om inte alla så att i alla fall en del av dessa kommuner ställer högre krav på vad som bör räknas som aktiva åtgärder, och därför inte räknar in de specifika åtgärder man är skyldig att vidta i arbetet med jämställdhetsplanerna. Något som talar för detta är att vänsterstyrda kommuner är överrepresenterade bland kommuner som uppger att de inte har vidtagit åtgärder. Av tidigare studier framgår det att det finns tydliga blockpolitiska skillnader, och att det tvärt emot vad det här resultatet visar är högerpartier som ger jämställdhetsfrågorna lägst prioritet. Vänster- och postmaterialistiska partier prioriterar jämställdhetsfrågorna högre, och i den mån att politiskt styre har inflytande på resultaten kan kommuner med vänsterstyre därför antas ställa större krav på jämställdhetsarbetet. Det går ändå inte att helt utesluta att högerstyrda kommuner gör mer för jämställdheten än

vänsterstyrda kommuner. Men i så fall har det skett ett trendbrott alternativt är det att lokalt fenomen då det tydligt talar emot tidigare forskningsresultat (Gustavsson 2008, Wängnerud 2010). Mer sannolikt är att det handlar om skillnader i bedömning av vad som bör och inte bör räknas till aktiva åtgärder. Enligt Diskrimineringslagen innebär aktiva åtgärder att arbetsgivaren själv tar initiativ, att det finns tydliga och mätbara mål, att arbetsgivaren vidtagit en eller flera konkreta åtgärder och att arbetet sker planmässigt. Att ha en jämställdhetsplan är inte tillräckligt vilket tjänstemän som är inlästa på området känner till.

I få kommuner tas egna initiativ som kan räknas till aktiva åtgärder. Resultaten visar att de flesta kommuner genomför de åtgärder de är skyldiga att vidta och som lätt kan kontrolleras vid tillsyn; de upprättar jämställdhetsplaner. Men det är få som väljer att integrera fler grunder i arbetet med planer mot diskriminering. Dock är det inte så enkelt att det är lagens skrivningar om vad kommuner och andra arbetsgivare måste göra som förklarar diskrimineringsarbetet. Även på diskrimineringsgrunderna etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning är arbetsgivare skyldiga att vidta aktiva åtgärder. Men åtgärderna på dessa grunder är av en mer generell karaktär och det finns inga skyldigheter att redovisa vad man planerar att göra i åtgärdsplaner, vilket är fallet för jämställdhetsarbetet. Ansvarsutkrävandet blir därmed svårare och det är lättare att smita undan sitt arbetsgivaransvar.

Av intervjuerna framgår att det inte prioriteras på grund av bristande resurser, ”det är så mycket som ska göras och vi är begränsade”, säger en av tjänstemännen. Det saknas tid men också kunskap om hur man kan arbeta med frågorna. Av intervjuerna framgår att det anses svårare att arbeta med de andra grunderna eftersom att det inte går att överföra arbetet med de metoder som hör till jämställdhetsplaner till att gälla fler grunder. Juridiskt kön kan man utgå ifrån i statistik och kartläggningar, men det går inte att på samma sätt kartlägga utifrån medarbetarnas sexualitet eller etnicitet då det inte är svårare att bestämma. Det finns bland de intervjuade också en skepsis inför om planer som inte är tvingande för chefer att följa kommer att efterlevas, vilket uttrycks av tjänstemän i kommuner som endast arbetar med kön.

Endast tio kommuner uppger att de har vidtagit aktiva åtgärder mot diskriminering som har att göra med etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning. Att det är avsevärt färre som vidtagit aktiva åtgärder mot diskriminering på dessa grunder än mot diskriminering på grund av kön ger stöd för möjligheten att många arbetsgivare väljer att bara göra det de behöver göra för att undvika repressalier. Visserligen är kommunerna skyldiga att analysera behovet av åtgärder på dessa grunder, men det finns inga direktiv om vad de mer specifikt förväntas att göra. Resultaten innebär dock inte nödvändigtvis att kommunerna inte vill, det kan även betyda att de inte anser sig ha tillräckliga resurser. Att bedriva ett framtidsytande arbete mot diskriminering där arbetsgivaren själv inventerar och analyserar hinder för lika rättigheter och möjligheter är mer krävande och förutsätter att någon i

organisationen arbetar strategiskt med frågorna. Arbetsgivaren behöver ha kännedom om hur man kan gå tillväga vilket ställer krav på kunskap. Men om det är kunskapen som brister är det sannolikt mest en fråga om motstånd då vägledning i form av litteratur och kurser finns att tillgå för den som vill. Utrymmet som finns för att låta en tjänsteman arbeta strategiskt med frågorna kan dock skilja sig åt mellan olika kommuner då resurskapaciteten skiljer sig åt beroende på kommunstorlek.

Skillnaderna mellan grunderna etnisk tillhörighet samt religion eller annan trosuppfattning och övriga grunder för diskriminering är små. Något fler uppger att de har vidtagit aktiva åtgärder mot diskriminering på grund av funktionshinder. Att det är fler som integrerat denna diskrimineringsgrund än etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning skulle kunna bero på att den skiljer sig från de övriga diskrimineringsgrunderna genom att även anpassningar av den fysiska arbetsmiljön kan räknas som aktiva åtgärder. Vilka specifika åtgärder som vidtagits på just denna grund framgår dock inte av enkätsvaren.

7.2 De som integrerar fler integrerar samtliga grunder

Ett resultat av undersökningen är att den visar på ett tydligt samband mellan att vidta åtgärder mot diskriminering på grund av etnisk tillhörighet samt religion eller annan trosuppfattning och att integrera samtliga grunder i arbetet med aktiva åtgärder mot diskriminering.

Nio av tio kommuner som vidtagit aktiva åtgärder på grunderna etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning har vidtagit sådana åtgärder på samtliga diskrimineringsgrunder. De kommuner som tar sitt arbetsgivaransvar och bedriver ett framtidsytande diskrimineringsarbete genom att inventera och analysera förutsättningar och hinder för lika rättigheter och möjligheter måste utgå från den konkreta situationen som den ser ut i arbetsorganisationen, inte ifrån förutbestämda direktiv om vad som förväntas göras. Och då diskriminering opererar intersektionellt kan diskriminering blottläggas på fler grunder. Visserligen kan en arbetsgivare välja vad man letar efter, men diskriminering på grund av kön, etnicitet och religion opererar inte frånskilt andra grunder. Och om en arbetsgivare upptäcker att det finns diskriminerande strukturer eller förhållningssätt i en organisation, oavsett vilken eller vilka diskrimineringsgrunder som berörs, så är arbetsgivaren enligt diskrimineringslagen skyldig att vidta åtgärder. Ett sådant framtidsytande förhållningssätt till antidiskrimineringsarbete som krävs för dessa grunder öppnar därmed möjligen upp för ett mer intersektionellt förhållningssätt där arbetsgivaren ser till den diskriminering som finns i arbetsorganisationen snarare än till separata grunder för diskriminering. Men detta kräver mer av arbetsgivaren än de åtgärder som särskilt anges för arbetet med jämställdhetsplaner. Något som talar för att det handlar om resurser och vilja, som kanske inte är tillräckliga i alla kommuner, är att de kommuner som uppger att de gör mest är de kommuner som kan förväntas ha störst resurser och/eller störst vilja till att bedriva ett framtidsytande arbete mot diskriminering.

Att en kommun anser sig arbeta med samtliga skyddade diskrimineringsgrunder innebär dock inte nödvändigtvis att ett intersektionellt förhållningssätt verkligen har fått genomslag i organisationen. Samtalsintervjuerna visar att det kan skilja mycket mellan hur mycket de olika grunderna faktiskt berörs av konkreta åtgärder. Ett tydligt exempel på detta är de två kommuner som anser sig arbeta aktivt med samtliga grunder, men när det gäller rekrytering har en av kommunerna endast en policy om att tänka in ett mångfaldsperspektiv. Den andra kommunen har i kontrast till detta vidtagit konkreta åtgärder för att säkerställa en rekryteringsprocess utan diskriminering. Av intervjuerna framgår det även tydligt att respondenterna ser en svårighet i att det inte går att föra över åtgärderna i jämställdhetsplanen till att omfatta fler grunder. Den kommun som försöker integrera samtliga grunder i en befintlig jämställdhetsplan utan att anpassa åtgärderna stöter på problem. Kön är lättare att hantera eftersom att det är synligt och därmed mätbart, till skillnad från löneskillnader och karriärmöjligheter som har att göra med till exempel sexualitet och genusnormer. Och jämställdhetsplanens åtgärder som är inriktade på att nå en jämn representation och jämställda löner behöver inte ens leda till ett ickediskriminerade arbetsklimat. Jämställdhet på pappret är till exempel inte det samma som en arbetsorganisation där kvinnor och män tillmäts samma respekt, möjligheter och rättigheter. Om arbetsgivaren står fast i gamla hjulspår, om inte metoderna förändras, innebär det att det framåtsyftande arbetet där arbetsgivaren inventerar och kartlägger vilka strukturella hinder som finns för lika rättigheter och möjligheter har uteblivit.

7.3 Stora och vänsterstyrda kommuner gör mer

Under vilka förutsättningar kommuner som arbetsgivare kan integrera de olika diskrimineringsgrunderna i en personalpolitisk agenda för lika rättigheter och möjligheter är tidigare utforskat. Jag har i den här uppsatsen försökt ge svar på vad som kännetecknar de kommuner som lyckas särskilt väl med detta och har valt att studera samband med kommunstorlek och politiskt styre. Då det finns ett samband mellan kommunstorlek och systemkapacitet kan stora kommuner förväntas göra mer i de fall där det skiljer mycket mellan olika kommungrupper. Och tidigare studier på jämställdhetsområdet har visat på ledarskapets betydelse och på att det finns tydliga skillnader mellan partier i synen på jämställdhet och social representation av marginaliserade grupper.

Kommunerna är skyldiga att upprätta jämställdhetsplaner, och nästan samtliga uppger att de har gjort detta. Det är endast två kommuner i undersökningen som uppger att de ännu inte har några sådana plandokument. Det som är gemensamt för dessa två är att de är små högerstyrda kommuner. På frågan om kommunerna har mångfaldsplaner finns det en betydligt större spridning mellan kommungrupper och ett mer tydligt samband med såväl kommunstorlek som politiskt styre. Av de stora kommunerna är det 75 procent som har mångfaldsplaner, av de små kommunerna endast 38 procent och av de medelstora kommunerna 62,5 procent, vilket ger stöd för tesen att stora kommuner som tenderar

att ha en större systemkapacitet också gör mer, vilket tycks vara fallet även i fråga om förekomsten av mångfaldsplaner där ett positivt samband finns. Liknande mönster finns i svaren på frågan om kommunerna har vidtagit aktiva åtgärder mot diskriminering på grund av etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning. Här har jag även valt att kontrollera sambandet mot andel invånare med utländskt ursprung och finner att det finns en stor spridning mellan de kommuner som upprättat mångfaldsplaner samt att medianen följer genomsnittet. Jag finner därmed att kommunstorlek är en viktigare förklaring än etnisk representation till varför kommunerna har sådana planer.

Även med politiskt styre finns ett tydligt positivt samband. Det är mer än dubbelt så vanligt förekommande att vänsterstyrda kommuner har upprättat mångfaldsplaner än att högerstyrda har gjort det. 86 respektive 41 procent har gjort detta, vilket bekräftar den skillnad som finns mellan blockens och de enskilda partiernas politiska prioriteringar. Samma mönster, men med undantag för kön, finns i sambandet mellan politiskt styre och de olika diskrimineringsgrunderna. Vänsterstyrda kommuner är klart överrepresenterade i gruppen som väljer att integrera samtliga grunder i arbetet med aktiva åtgärder. Tre av fyra vänsterstyrda kommuner som uppger att de har vidtagit aktiva åtgärder har gjort detta på samtliga diskrimineringsgrunder. Den fjärde har vidtagit aktiva åtgärder på alla diskrimineringsgrunder förutom ålder. Viss försiktighet bör dock vidtas vid tolkningen av resultaten då de kommuner i Västra Götaland som efter kommunalvalen 2006 hade vänsterpolitiskt styre är få till sitt antal. När dessa reduceras till dem som svarat på enkätens fråga om aktiva åtgärder är de endast sju. Det innebär att en enskild vänsterstyrd kommun svarar för en större representativ andel inom gruppen än vad som är fallet för de högerstyrda. Och tendensen blir därmed osäkrare då inte alla kommuner har valt att svara. Dock tyder resultaten på att ett intersektionellt angreppssätt där arbetsgivaren ser till diskriminering snarare än till enskilda grunder för diskriminering kan ha haft genomslag i de vänsterstyrda kommunerna. Något som talar för att det handlar om politiska skiljelinjer i synen på diskriminering och kommunledningens vilja att prioritera arbetet mot diskriminering snarare än kommunstorlek och systemkapacitet är att två av fyra vänsterstyrda kommuner som har vidtagit aktiva åtgärder är små, en är medelstor och endast en är stor. Av intervjuerna framgår det även att de tjänstemän som arbetar mot diskriminering på samtliga grunder har detta som en del i sina arbetsbeskrivningar. Att avsätta resurser i form av betald arbetstid är en tydlig markering från kommunledningen om att arbetet anses viktigt.

7.4 Slutsatser

Det finns tydliga prioriteringar i kommunernas arbete med de olika diskrimineringsgrunderna. Vanligast är att kommunerna endast arbetar med aktiva åtgärder för att förhindra diskriminering som har att göra med kön. Och 28 av 30 kommuner har jämställdhetsplaner. Det är i jämställdhetsarbetet som kommunerna har kommit längst. Men varannan kommun har även en mångfaldsplan. Dock är det inte lika vanligt att kommunerna har fyllt dessa med aktiva åtgärder. Att varannan upprättat en mångfaldsplan kan jämföras med att endast tio av 27 respektive 10 av 28 har vidtagit aktiva åtgärder mot diskriminering på grund av etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning. På de övriga diskrimineringsgrunderna är det samma eller närliggande resultat.

Nio av tio kommuner som har vidtagit aktiva åtgärder mot diskriminering på grund av etnisk tillhörighet samt religion eller annan trosuppfattning har gjort detta på samtliga grunder. Det finns alltså stöd för att ett framåtsyftande arbete där arbetsgivaren själv inventerar och analyserar vilka hinder som finns för lika rättigheter och möjligheter, vilket förutsätts för arbetet med dessa grunder, öppnar upp för att även integrera de grunder som idag inte omfattas av lagens direktiv om aktiva åtgärder i sådant arbete. Men dessa kommuner är få, vilket bekräftar tidigare forskningsresultat (Morhed 2010) om att det framåtsyftande arbetet i praktiken ofta uteblir. Av de nio kommuner som omfattar alla grunder i sitt aktiva arbete är de vänsterstyrda kommunerna klart överrepresenterade, vilket skulle kunna tala för att ett intersektionellt förhållningssätt där arbetsgivaren ser till den diskriminering som finns i arbetsorganisationen snarare än till enskilda grunder har fått ett visst genomslag. Vad det tydligt visar på är att de vänsterstyrda kommunerna inte avser att begränsa arbetet med aktiva åtgärder till de tre grunder som lagen särskilt omfattar utan tenderar att vilja integrera alla grunder i detta arbete. Detta är ett mönster som skiljer sig tydligt från de högerstyrda kommunerna. Men om det intersektionella perspektivet verkligen har fått genomslag i de kommuner som avser att integrera samtliga diskrimineringsgrunder går inte att säkert säga. Resultaten visar endast att dessa kommuner anser att de omfattas av sådana åtgärder, det intersektionella perspektivet innebär även att arbetsgivaren inte ger grunderna olika prioritet vilket i så fall befäster maktordningar. Det kan skilja mycket mellan olika diskrimineringsgrunder i fråga om hur mycket de berörs av de åtgärder som kommunerna i fråga väljer att vidta.

Studien visar att det finns ett positivt samband både med kommunstorlek och politiskt styre. Stora och vänsterstyrda kommuner gör mer, och omvänt är det minst vanligt att det finns planer och aktiva åtgärder mot diskriminering i små och i högerstyrda kommuner. Detta ger stöd för att såväl systemkapacitet som politisk vilja från kommunledningen har betydelse för diskrimineringsarbetets omfattning.

7.5 Reflektioner och förslag till framtida forskning

Temat för den här uppsatsen har varit ett ämne som det inte finns särskilt mycket kunskap om. Undersökningen bryter ny mark och öppnar upp för fördjupade studier som inte har rymts inom uppsatsens tidsram. Nu vet vi att kommunstorlek och politiskt styre har samband med diskrimineringsarbetets omfattning. Jag håller för sannolikt att detta kan förklaras framförallt genom att stora kommuner har en större systemkapacitet och att vänsterstyrda kommuner kan förväntas ha en större vilja att föra upp frågorna på dagordningen. Men genom en kvalitativ studie kan dessa samband studeras närmare. Vad betyder kommunledningens stöd för frågorna enligt dem som arbetar med diskrimineringsarbetet? Och anser verkligen de små kommuner som inte har gjort särskilt mycket att detta beror på bristande resurser? En intervjustudie skulle kunna ge svar på dessa frågor och en fördjupad förståelse för vilka hinder och förutsättningar som finns för att framgångsrikt personalpolitiskt arbete mot diskriminering.

Vi vet nu även att det finns ett tydligt samband mellan att integrera fler grunder och att integrera samtliga i arbetet med aktiva åtgärder. Men det behövs fördjupad kunskap om vad sambandet verkligen innebär. Det intersektionella perspektivet är relativt nytt inom forskningen, och även om en viktig utgångspunkt i uppsatsen är att diskrimineringen opererar intersektionellt så har uppsatsen inte kunnat ge svar på om detta är något som kommunerna i undersökningen förhåller sig till. Det är lätt att utsluta att detta skulle vara fallet för kommuner som gör en tydlig prioritering mellan olika diskrimineringsgrunder. Men om det är fallet för de kommuner som har en uttalad vilja att integrera samtliga grunder är mer tvetydigt. Att närmare studera de kommuner som uttrycker en ambition att integrera samtliga grunder och vilka eventuella hinder de stöter på i detta arbete skulle kunna ge värdefulla insikter i hur arbetsgivare mer effektivt kan hantera diskrimineringskomplexitet.

8. Sammanfattning

Uppsatsens syfte är att genom en jämförelse mellan Västra Götalands kommuner studera och skapa förståelse för de likheter och skillnader som finns i kommunernas arbete med de olika diskrimineringsgrunderna.

Bakgrunden till studien är att kommunerna nu står inför en situation med en ny samlad diskrimineringslag och sju olika grunder för diskriminering som i lagen ges delvis olika starkt skydd.

Kommunerna i undersökningen har fått svara på en webbenkät med frågor om deras personalpolitiska arbete mot diskriminering och vilka diskrimineringsgrunder som omfattas i detta arbete. Dessa svar har sorterats och jämförts med olika kommunegenskaper för att utläsa samband. Detta innebär att analysen utgår från teoretiskt grundade förväntningar som testas empiriskt, ett så kallat abduktivt förfaringsätt.

De huvudsakliga resultaten visar att det finns samband både med kommunstorlek och politiskt styre. Vänsterstyrda kommuner och stora kommuner i undersökningen integrerar flest diskrimineringsgrunder i sitt personalpolitiska arbete. Och av de kommuner som integrerar samtliga grunder är de vänsterstyrda kommunerna tydligt överrepresenterade. Minst sannolikt är det att stöta på åtgärder mot diskriminering i små och högerstyrda kommuner. Det framgår även av undersökningen att de kommuner som har valt att integrera de tre diskrimineringsgrunder som omfattas av lagens direktiv om aktiva åtgärder - det vill säga kön, etniskt ursprung och religion eller annan trosuppfattning - även har valt att låta samtliga diskrimineringsgrunder omfattas av sådana åtgärder.

9. Referenser

Ahmed, Ali och Hammarstedt, Mats (2008)

"Diskrimineras homosexuella? Några erfarenheter från svensk ekonomisk forskning", Ekonomisk debatt vol 8 sid. 31-40

Butler, Judith (2005)

Könet brinner. Stockholm: Natur & kultur

Forum för levande historia och RFSL Ungdom (2008)

Bryt! Ett metodmaterial om normer i allmänhet och heteronormen i synnerhet

Gustafsson, Anette (2008)

"Könsmakt och könsbaserade intressen. Om könspolitisk representation i svensk kommunalpolitik." Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Johansson, Folke m.fl. (2007)

Kommunstorlek och demokrati. Sveriges kommuner och landsting

Kamali, Masoud (2006)

Integrationens svarta bok. Agenda för jämlikhet och social sammanhållning (SOU 2006:79), Stockholm : Fritze

Simon, Herbert (1997)

Administrative Behaviour. Free press (fjärde upplagan)

Integrationsverket (2001)

Mångfald som verksamhetsstrategi - en modell för mångfaldsarbete

Mazmanian, Daniel & Sabatier, Paul (1989)

Implementation and Public Policy. University Press of America

Morhed, Annelie (2010)

Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter - ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden (SOU 2010:7), Stockholm : Fritze

Ontario Human Rights Commission (2001)

An intersectional approach to discrimination. Addressing Multiple Grounds in Human Rights Claims. www.ohrc.on.ca

Pincus, Ingrid (1997)

Män som hindrar och män som främjar jämställdhetsarbete, SOU 1997:114, Arbetsmarknadsdepartementet

Reyes, Paulina (2006)

Arbetslivets osynliga murar (SOU 2006:59)

Reyes, Paulina & Kamali, Masoud (2005)

Bortom vi och dom. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. Stockholm: Fritzes

Reyes, Paulina & Mulinari, Diana 2005

Intersektionalitet Malmö : Liber

Wängnerud, Lena (2010)

Folkets representanter (red. Martin Brothén och Sören Holmberg)

Offentliga tryck:

Diskrimineringslag (2008)

Svensk författningssamling 2008:567

Diskrimineringskommittén (2006)

En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, SOU 2006:22

Jämställdhetslag (1991)

Svensk författningssamling 1991:433

Lag om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning (1999)

Svensk författningssamling 1999:130

Regeringen Prop. 2007/08:95

Ett starkare skydd mot diskriminering

Internet:

Internet 1

www.scb.se (11-01-05)

Internet 2

www.do.se (11-01-05)

