

# Arbetsplatsernas utmaning – ett aktivt arbete mot diskriminering?

Arja Lehto och Kristina Lindholm

I artikeln diskuteras utmaningar med implementeringen av de aktiva åtgärdsbestämmelserna i diskrimineringslagstiftningen bland svenska arbetsgivare. Resultaten visar att aktiva åtgärder ofta inte är integrerade i interna uppföljningsprocesser. Styrning, uppföljning, möjlighet till reflektion och kompetensutveckling spelar stor roll för om och hur likabehandlingsarbete genomförs. Avslutningsvis reflekterar vi över tillsynens roll för att bidra till jämlika och jämställda arbetsplatser.

Diskriminering i arbetslivet är ett problem inte bara för de som drabbas utan också för samhället i stort. Rekrytering och lönesättning sker utifrån en ”magkänsla” i stället för kompetens. Diskriminering bekämpas bland annat med hjälp av lagstiftning, både genom ett direkt förbud men även genom de så kallade aktiva åtgärdsbestämmelserna (3 kap i diskrimineringslagen, DL, SFS 2008:567) som är ämnade för att främja jämställdhet och jämlikhet och förebygga diskriminering och trakasserier. Den europeiska diskrimineringslagstiftningen har utvecklats från att endast förstås som en rättslig princip om likabehandling för individer till att även handla om indirekt diskriminering som sker genom normer och praktiker på arbetsplatsen (Sheppard 2012, Kantola & Nousiainen 2009). Jämställdhetslagens aktiva åtgärdsbestämmelser har varit gällande sedan 1992 då alla arbetsgivare med fler än 10 anställda skulle upprätta en jämställdhetsplan för att vara ett led i ett aktivt arbete för ökad jämställdhet i arbetslivet. Den 1 januari 2009 trädde en ny lagstiftning i kraft, diskrimineringslagen (SFS 2008:567) och samtidigt slogs tidigare separata myndigheter ihop till en: Diskrimineringsombudsmannen (DO). DO utövar tillsyn av diskrimi-

FÖRFATTARE

Arja Lehto, sociolog, doktorand i sociologi,  
Uppsala universitet  
arja.lehto@soc.uu.se

Kristina Lindholm, fil dr genusvetenskap, Centrum  
för feministiska samhällsstudier, Örebro universitet  
kristina.lindholm@oru.se

neringslagens aktiva åtgärdsbestämmelser genom granskning av arbetsplatsernas dokumentation såsom jämställdhets- och mångfaldsplaner. Aktiva åtgärder ska anpassas till varje arbetsplats men lagen specificerar inte exakt hur det aktiva arbetet ska bedrivas.

Forskning beskriver lagstiftningen om aktiva åtgärder som svag och att implementeringen ofta är ineffektiv och symbolisk (Havinga 2002, Sturm 2001, Gelb 2000, Schömer 1999). Med utgångspunkt i ett demokratiteoretiskt perspektiv så bör lagstiftarnas intentioner genomföras, annars uppstår ett implementeringsproblem (Sannerstedt 2001, Bengtsson & Ek 2013). Undersökningar som Jämställdhetsombudsmannen tidigare genomfört visar att många arbetsgivare har upprättat jämställdhets- eller mångfaldsplaner men att de inte arbetar så systematiskt med frågorna som lagen anger, det vill säga att arbetsplatsens behov kartläggs, att tydliga mål sätts upp, att konkreta åtgärder vidtas samt att arbetet kontinuerligt följs upp (Jämställdhetsombudsmannen 1999, 2005). Även om forskning på området är knapphändig antyder den att mer förståelse krävs kring svårigheterna att implementera de aktiva åtgärdsbestämmelserna. Detta krävs för att kunna dra vidare slutsatser om lagens pådrivande effekt mot förändring.

I den här artikeln diskuteras implementeringsproblematik av de aktiva åtgärdsbestämmelserna utifrån arbetsgivares erfarenheter. I artikeln berörs inte utbildningsområdet som också omfattas av de aktiva åtgärdsbestämmelserna. Följande frågor kommer att adresseras: Vilka erfarenheter har arbetsgivare av implementering av de aktiva åtgärdsbestämmelserna? Vilka förutsättningar är nödvändiga för lyckad implementering? För att undersöka dessa frågor kommer artikeln först att presentera några centrala begrepp och analytiska verktyg. Därefter beskrivs metodologin och forskningskontexten. Ett tredje avsnitt presenterar resultaten: en beskrivning av hur implementeringen gått till och vilka utmaningar som arbetsgivarna lyfter fram. Det sista avsnittet innehåller några avslutande reflektioner.

## BEGREPP OCH ANALYTISKA VERKTYG

Det är flera begrepp och forskningsfält som ramar in ämnet för vår artikel. Presentationen är begränsad till att diskutera några centrala begrepp som implementeringsproblematik generellt och i relation till jämställdhets- och jämlikhetspolitik samt forskning om ojämställdhet och ojämlikhet i organisationer.

### **Forskning om förändring av ojämlikhet och diskriminering**

Det finns en hel del tidigare forskning som berör hur ojämlikhet och ojämställdhet i organisationer skapas (Andersson m fl 2012, Amundsdotter 2009, SOU 2005:56, SOU 2006:59, Wahl m fl 2001, Alvesson & Due Billing 1999, Acker 1990). Det finns även en hel del forskning – både svensk och internationell – inom områden som bestämmelserna om de aktiva åtgärderna reglerar: rekrytering,

trakasserier, sexuella trakasserier, löner och arbetsmiljö. Forskning visar att alla organisationer har genus- och ojämlikhetsordningar, ibland öppna, men ofta mer eller mindre dolda. Organisationsforskaren Joan Acker (2006) beskriver hur det existerar olika former av ojämlikhetskapande praktiker i organisationer. Ojämlikhetskapande praktiker påverkar möjligheterna att implementera bestämmelserna om aktiva åtgärder och upprätthåller maktstrukturer i relation till bland annat klass, sexuell läggning, kön och etnisk tillhörighet/ras gällande kontroll över mål, resurser och resultat. Det kan gälla hur arbetet organiseras, möjligheter till befordran och möjlighet att välja arbetsuppgifter, hur anställningsförhållanden ser ut samt förmåner och lön. Lagstiftning kan trängas undan av alternativa norm- och värderingssystem i en organisation (Ellickson 1991, Albiston 2005) eller av organisatoriska praktiker och mål (Edelman m fl 1993, Heimer 1999).

Att genomföra aktiva åtgärder innebär i praktiken ett förändringsarbete. Det finns ett antal gemensamma nämnare för lyckat förändringsarbete som att insatsen riktar in sig på ett begränsat antal ojämlikhetskapande processer, att det finns samhälleligt stöd och påtryckning utifrån genom lagstiftning, samt aktivt stöd inne i organisationen. Framgångsrika insatser är kopplade till sanktioner om inte förändring sker (Acker 2006). Vikten av tryck både utifrån och inifrån på organisationen har lyfts fram av organisationsforskare som studerat olika typer av förändringsarbete (Geo & Creed 2002, Callerstig & Lindholm 2013).

Forskarna Kalev m fl (2006) har undersökt olika antidiskriminerings- och mångfaldsprogram inom den privata sektorn. Dessa program kan bestå av planer för positiv särbehandling, mångfaldskommittéer, jämlikhets- och mångfaldshandläggare, mångfaldsutbildningar, utvärderingar av mångfaldsarbetet, program för nätverk och mentorskap för att öka representationen av vita män, vita kvinnor, svarta kvinnor och svarta män inom ledarskapspositioner i privata tjänsteföretag. De har undersökt data från 708 arbetsgivare inom den privata sektorn mellan 1971 till 2002 i USA. Deras slutsats är att den mest effektiva ansatsen som minskar ojämlikhet och ökar mångfald i företag är att etablera starkare ansvarstagande för likabehandling och mångfald. Om det finns strukturer i organisationen i form av ansvarsfördelning för att uppnå förändring blir arbetet mer effektivt. De andra ansatserna som försök att förändra normer och värderingar genom utbildning och försök att genom nätverk och mentorer förändra tillgången till etablerade nätverk påvisar små resultat. Ansvarsstrukturer gör dock utbildning, mål- och resultatstyrning, nätverks- och mentorsprogram mer effektiva. Program som endast fokuserar på att ändra normer och värderingar följs inte av en ökad mångfald. Chefer måste utse specialister och ge dem auktoritet och mandat att nå specifika mål. Att ge anställda i uppdrag att reflektera kring och förändra strukturer för rekrytering och befordran är ofta mer effektivt än att endast arbeta med att förändra värderingar och normer på arbetsplatsen. Betydelsen av att organi-

sationer skapar strukturer för att minska ojämlikhet kan verka självklar, samtidigt handlar många av dagens mångfaldsprogram om att förändra individer och öka individens motivation och drivkrafter till förändring. Kartläggningar av lokala förhållanden är en god information om hur arbetet fortskrider. Med andra ord innebär ett framgångsrikt arbete att olika insatser som utbildning, utvärdering och mentorer måste kombineras med tydliga ansvarsstrukturer som resurser, stöd och tillgång till högsta ledningen.

### Implementeringsproblem

Implementering av aktiva åtgärder kan försvåras av brist på kunskap om vad lagstiftningen innebär i praktiken och att lagstiftningen inte passar in i existerande rutiner inom organisationen (Havinga 2002). Då jämställdhets- och jämlikhetsmål är mångdimensionella och berör frågor om vilka mål som finns på kort och lång sikt så uppstår ofta olika former av dilemman i implementeringen (Callerstig & Lindholm 2011, 2013). Frågor som kan uppkomma bland de som ska implementera lagstiftningen är: Hur ser ett jämlikt arbetsliv ut? Vilka typer av åtgärder ska genomföras för att nå målet? Bör vi sträva efter att uppnå en likhet exempelvis till kön, etnisk tillhörighet, funktionsnedsättning eller ska olikheter lyftas fram? Eller kanske både och? (Callerstig & Lindholm 2011, 2013).

Svårigheterna att omvandla lagstiftning till politisk verklighet brukar kallas för implementeringsproblemet (Lundquist 1987, Sannerstedt 2001, Hill & Hupe 2009). Det innebär att politiken – och i förlängningen lagstiftningen – får sitt faktiska innehåll i själva genomförandet. Implementeringen syftar ofta till att åstadkomma en viss typ av utveckling och förändring av en verksamhet. Det finns en omfattande forskning om implementering inom förvaltningsforskningen som täcker in en mängd olika perspektiv (Winter 2006). För att förstå i vilket sammanhang som bestämmelserna om aktiva åtgärder ska genomföras och få en klarare bild över de problem som kan uppstå i genomförandet är forskning om implementering viktig. Lennart Lundquist (1987) har formulerat några grundläggande frågor som belyser ett antal problem vid genomförandet. Dessa är:

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

Den första frågan behandlar huruvida det finns kapacitet att genomföra ett beslut. Kapacitet kan handla om kompetens, att det finns finansiering, personal och regler, om det förekommer olika former för hinder och motstånd. Den andra frågan – att förstå – handlar om att de som ska genomföra beslutet måste förstå och tolka vad som ska göras. Ofta kan lagstiftning vara komplex och möjlig att tolka på olika sätt. Det är inte ovanligt att tillämparen inte är insatt i de lagar och

förordningar som anger riktlinjer för verksamheten. Den tredje frågan om att vilja genomföra ett beslut kan vara kopplad till motstånd mot frågorna, omedvetenhet om vad som ska genomföras eller ibland att en utförare av hänsyn till de som ”drabbas” inte följer ett beslut.

En ytterligare problematik vid genomförandet av beslut är att de särkopplas från organisationen och vardagliga praktiker och inte får något inflytande (Meyer & Rowan 1977/1991). Organisationsforskare har visat att många anställda ignorerar nya mål och fortsätter att arbeta med att uppnå gamla mål med sina vanliga rutiner. Ett särkopplat system kännetecknas av att de olika delarna är oberoende av varandra och kan utvecklas individuellt. Särkoppling av formella mål och dagliga praktiker i organisationen uppstår för att många individer upplever att de får för mycket information och därför håller sig till det de kan och för att gamla rutiner har känts meningsfulla över lång tid (Orton & Weick 1990). Särkoppling är vanlig även när det gäller lagstiftningskrav och när det inte finns någon struktur eller experter som kan övervaka eller vara delaktiga under arbetet (Sutton & Dobbin 1996).

Den statliga styrningen sker på flera sätt, dels genom traditionell vertikal hierarkisk styrning, dels genom horisontella processer genom generella krav. Generella krav kan vara frågor som kommer från sakområden som integration, handikappolitik, barnperspektiv och jämställdhet som behöver integreras i alla verksamheter och politikområden (Grönlund & Svärdsten 2007, Riksrevisionen 2006, Statskontoret 2006:13). Det uppstår ofta en mållkonflikt mellan de vertikala och horisontella målen som leder till att de horisontella målen får stå tillbaka för och hamnar vid sidan av myndigheternas kärnverksamheter. Risken är att arbetet ”blir allas ansvar och ingens ansvar”. En följd av särkopplingar är att organisationer många gånger säger en sak – att man lever upp till omgivningens krav – medan de gör något annat i sitt dagliga arbete (Meyer & Rowan, 1977/1991). Tidigare forskning har visat att det är vanligt att chefer refererar till interna regler och rutiner medan lagstiftning om lika rättigheter och möjligheter ofta inte omformuleras till interna organisatoriska rutiner (Havinga 2002).

Implementering sker också genom styrning på organisationsnivå. Styrning syftar då ofta till att få medarbetare i en verksamhet att på ett målinriktat och samordnat sätt genomföra sina arbetsuppgifter. Styrssystem i organisationer spelar en viktig roll för hur systematiskt företag arbetar med jämställdhets- och mångfaldsplaner (Arjaliès & Mundy 2013). Styrning, uppföljning och redovisningar av resultat kan betraktas som en kedja där styrningen handlar om att omsätta lagstiftningen till aktiviteter i organisationen. Uppföljningen är även ett instrument för att se att aktiviteter och resultat genomförs och när det finns brister i styrning och uppföljning så leder det till svårigheter att redovisa resultat av arbetet. Betydelsen av empirisk forskning i relation till styrsystems roll i relation till dessa frågor har

lyfts fram av flera forskare (Arjaliès & Mundy 2013, Ferreira m fl 2010, Gond m fl 2012). Olika former för reflektion och återkoppling kan skapa förutsättningar för att styra mot de effekter som anses vara önskvärda (Grönlund & Svärdsten 2007, Schalock & Bonham 2003).

## METOD

Denna artikel bygger på delar av en kvalitativ intervjustudie (Diskrimineringsombudsmannen 2013, opublicerad arbetsrapport) med arbetsgivare och utbildningsanordnare som författarna genomförde tillsammans 2013. I denna artikel diskuteras endast resultat från arbetsgivare.

Undersökningen syftade till att få fram kunskap om hur arbetsgivare och utbildningsanordnare förstår och tillämpar de aktiva åtgärdsbestämmelserna. I korthet omfattar de aktiva åtgärdsbestämmelserna följande områden i diskrimineringslagens (SFS 2008:567) 3 kap 4-9 §§ och 10-11 §§ om arbetslivet: *Arbetsförhållanden* ska vara lämpliga för alla arbetstagare oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Det ska gå att *föreina arbetet med föräldraskap* för båda könen. Arbetstagare ska inte utsättas för *trakasserier och repressalier*. Gällande *rekrytering* ska det vara möjligt att söka lediga tjänster oavsett kön, etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning. Arbetsgivare ska även främja en *jämn könsfördelning* genom utbildning och kompetensutveckling. Om det inte råder jämn könsfördelning ska arbetsgivare anstränga sig för att få sökande av det underrepresenterade könet när det är dags att nyanställa. *Lönefrågor*: vart tredje år ska arbetsgivaren kartlägga löner och anställningsvillkor för kvinnor respektive män. Osakliga skillnader ska åtgärdas. Vart tredje år ska arbetsgivare med fler än 25 anställda upprätta en handlingsplan för jämställda löner. Enligt lagen ska arbetet ske målinriktat och planmässigt.<sup>1</sup> Det betyder att arbetsgivaren ska undersöka vilka åtgärder som behövs och vilka åtgärder som kan genomföras (SFS 2008:567).

Vi har inte för avsikt att artikeln ska presentera data som är representativa för olika kategorier av arbetsgivare: exempelvis att vi ska kunna dra slutsatser om och jämföra privata och offentliga arbetsgivares erfarenheter och hur de skiljer sig åt, eller att vi kan dra slutsatser om likheter eller skillnader utifrån om arbetsplatsen är kvinno- eller mansdominerad, hur åldersammansättningen och den etniska sammansättningen ser ut. I den här studien har vi främst varit intresserade av generella teman som är gemensamma för alla respondenter vi talat med oavsett typ av arbetsgivare. De verksamheter som valdes ut bedömdes bedriva ett fungerande

---

<sup>1</sup> Diskrimineringslagens aktiva åtgärdsbestämmelser skiljer sig åt i fråga kön och etnisk tillhörighet. Alla bestämmelser omfattar kön medan det enbart är arbetsförhållanden och rekrytering som omfattar etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning.

arbete med bestämmelserna om aktiva åtgärder. Anledningen till detta urval är att anställda i verksamheter där de kommit en bit på väg i arbetet med lika rättigheter och möjligheter kan belysa frågor om svårigheter i genomförandet, hur arbetet med lika rättigheter och möjligheter organiseras och följs upp och om lagstiftningen kan vara ett stöd i organisationen.

Ett snöbollsurval har använts, som innebär att forskaren tar kontakt med ett antal respondenter som är relevanta för undersökningen (Bryman 2011). Dessa används sedan för att få kontakt med ytterligare respondenter. Urvalet har skett med hänsyn till spridning utifrån storlek på arbetsgivare, bransch eller sektor. Representanter från arbetsgivarna liksom facket har också intervjuats. Sammanlagt har 15 arbetsgivarrepresentanter intervjuats. Bland arbetsgivarna har vd, HR-personal och en koncernstrateg intervjuats. De intervjuade kommer från fem olika arbetsgivare, varav två var privata företag och tre offentliga arbetsgivare. Företrädare från två arbetsgivarorganisationer och två fackförbund har också intervjuats. Intervjupersonerna som ansvarar för arbetet med aktiva åtgärder i sina organisationer är organisatoriskt knutna till ledningen som vd eller till personalavdelningen som personalchefer eller strateger.

En semistrukturerad intervjuguide har använts, vilket innebär att ett antal frågeteman i stället för enstaka, fasta frågor har ställts. På så sätt kan intervjuerna anpassas till olika intervjupersoner samtidigt som risken minskar för enbart ja/nej-svar. Varje frågeområde innehöll ett antal frågor som genererade så mycket information som möjligt. Frågor som inte fanns i intervjuguiden kunde ställas. Till varje fråga ställdes lämpliga följdfrågor för att öka förståelsen för det studerade fenomenet. Efter cirka 15 intervjuer uppkom en mättnad i materialet. Bryman (2011) beskriver en teoretisk mättnad när det inte längre ges ny information utan att det fortsatta insamlandet av material bekräftar de frågeteman som redan framkommit. Genom detta tillvägagångssätt är syftet att få mer kunskap om vilka svårigheter och utmaningar som organisationer som arbetat med frågorna står inför. Innehållet i intervjuerna har organiserats i teman som presenteras i resultatdelen tillsammans med illustrerande citat.

## IMPLEMENTERINGSPROBLEM – VAD HAR VI SETT?

Vi diskuterar nedan vilka erfarenheter arbetsgivare har av implementering av de aktiva åtgärdsbestämmelserna. Under analysarbetet växte tre teman fram ur materialet. Det första handlar om svag uppföljning, det andra behandlar svårigheter att förändra könsmonster i arbetslivet och det tredje temat behandlar olika försök till uppföljning av de aktiva åtgärdsbestämmelserna för att kunna implementera dem. Arbetsgivarna arbetar med implementeringen främst genom sina jämställdhets- och mångfaldsplaner och de åtgärder som läggs fram i planerna.

## Svag uppföljning och intern styrning av aktiva åtgärder

En av svårigheterna med implementering av de aktiva åtgärderna är att jämställdhets- och mångfaldsplanerna inte följs upp i den interna uppföljningen och styrningen enligt intervjuade arbetsgivare. Styrningen kan exempelvis bestå av interna mål för verksamheten som utvecklas i form av indikatorer. Beslut sårkopplas från organisationens ordinarie verksamhet och får inte något inflytande (Meyer & Rowan 1977/1991). I intervjuerna framkommer även att det sällan finns uppsatta mål för jämställdhets- och likabehandlingsarbetet i verksamheterna, och att sätta upp ”rätt” mål är svårt. Hur ska arbetsgivarna tänka kring mål på kort och lång sikt? Räcker det att öka antalet kvinnliga eller manliga chefer i företaget, eller handlar det om att öka antalet underrepresenterade grupper inom olika områden eller sektorer? En HR-anställd menar att det är en utmaning att få in jämställdhetsfrågan när det finns en uppfattning i många företag att man redan är jämställda. Jämställdhetsområdet beskrivs som ett ”fritt val” för arbetsgivaren. En vd säger: ”Min erfarenhet är att många chefer tycker att ’ska vi göra ännu mer?’ – vi orkar inte’ och då åker de här frågorna ut från agendan.”

Vissa områden uppges vara lättare att styra och följa upp, som att öka antal personer från underrepresenterade grupper. Men vad är det då som ska följas upp?<sup>2</sup> Det är svårt att ”gradera resultat” som att medarbetarna upplever att det är roligare eller mindre konflikter på arbetsplatsen. En arbetsgivarrepresentant jämförde jämställdhetsarbete (kön) med mångfaldsarbete när det gäller att förebygga trakasserier (etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning). Han beskriver hur det ofta känns svårt att förstå vad som är problemet som ska åtgärdas. ”Hur vet man vad man ska skriva ner för åtgärder i planen? Det beror ju mycket på vad som är problemet när det dyker upp, det är först då man kan veta vad som behöver göras.” Sexuella trakasserier är tydligare beskrivna och det är också enkelt att få fram könsuppdelad statistik.

En intervjuperson undrar om det finns andra sätt förutom rent numerära ökningar att mäta och fånga upp resultat av arbetet med hur jämställdhet och lika rättigheter och möjligheter kan utvecklas. Exempelvis, hur är det möjligt för en verksamhet att mäta och följa upp fördelning av makt? Att följa upp hur maktstrukturer förändras på en arbetsplats är svårare och mer komplext än att följa numerära förändringar menar intervjupersoner.

De intervjuade arbetsgivarna har nästan alla genomfört kartläggningar och utvärderingar av åtgärder i sina jämställdhetsplaner. En typ av uppföljning är att företaget kontinuerligt förnyar jämställdhetsplanen samt att de genomför löne-

<sup>2</sup> Det verkar råda en osäkerhet i fråga om vilka uppgifter som kan samlas in för att få fram behovsunderlag för åtgärder när det gäller att arbeta med etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning. För intresserade har DO gjort en utredning av statistikens roll i arbetet mot diskriminering. Rapporten finns att hämta på DOs hemsida: <http://www.do.se/sv/Material/Statistikens-roll-i-arbetet-mot-diskriminering/>.



kartläggningar. Kartläggningar beskrivs som nödvändiga för de ger ”fakta” om hur förhållandena vid arbetsplatsen ser ut. En utmaning för arbetet är att det aldrig ”blir färdigt”, frågorna måste lyftas kontinuerligt för att inte ”tappa i tyngd”. En risk som majoriteten av intervjupersonerna tar upp är att planerna blir ”hyllvär-mare”. En arbetsgivare betonar att det behövs ett tryck på företaget både inifrån och utifrån i dessa frågor för att inte särkoppling ska ske.

### Försök till intern uppföljning

I intervjuerna fanns exempel på hur organisationerna försökte hitta arbetsätt för att styra arbetet med aktiva åtgärder som kom att leda till resultat. Några arbets-givare tillämpade en styrning och uppföljning där rekryteringsmål och befodrings-gångar följdes upp. Genom att styrsystem efterfrågar statistik, analys och uppföljning utövas ett tryck inom organisationen som bidrar till att tidigare resultat följs upp. Ett styrsystem kan definieras som ett förutbestämt och föreskrivet sätt att styra och samordna aktiviteterna i verksamheten mot uppställda mål (Bruzelius & Skärvad 2000). Några försök till uppföljning som sker i de intervjuades organisa-tioner är hållbarhetsredovisningar, kommunala styrsystem för jämställdhet och medarbetarundersökningar.

Ett exempel på en sådan intern uppföljning är *Global Reporting Initiative* (GRI). GRI är en nätverksbaserad organisation som har utvecklat ett ramverk för hållbar-hetsrapportering. Detta ramverk bygger på principer och indikatorer som olika organisationer använder för att mäta och rapportera sin verksamhet i relation till ekonomisk, miljömässig och social hänsyn. Rapportering i GRI är frivillig men från 2008 ska alla statligt ägda företag rapportera i enlighet med GRI-indikatorer-na. Vilka parametrar finns då i GRI i relation till diskriminering? Indikatorerna i GRI handlar bland annat om företagets profil, strategi, analys och organisation. Det finns resultatindikatorer som berör ekonomiska resultat, sociala indikatorer som berör anställningsförhållanden och arbetsvillkor i relation till mänskliga rättigheter (MR) exempelvis antal investeringsbeslut som inkluderar krav gällande MR eller som granskats utifrån MR, antal fall av diskriminering samt vidtagna åtgärder, föreningsfrihet och rätt till kollektivavtal. En indikator om mångfald och jämställdhet inrymmer frågor om sammansättning av styrelse och ledning nedbruten på kön, åldersgrupp, (minoritets)grupptillhörighet och andra mång-faldsindikatorer samt löneskillnad i procent mellan kvinnor och män per anställ-ningskategori. Företagen kan dock välja ett visst antal indikatorer de rapporterar, och enligt en MR-strateg är det då en hel del som väljer att inte rapportera inom området social hållbarhet, jämställdhet och mångfald. Samma intervjuperson lyfte fram att det skulle vara bra om redovisningarna också kunde ställa mer ”riktade frågor”, till exempel de tjugo högst avlönade uppdelade på kvinnor och män och hur många språk som talas på företaget.

Majoriteten av intervjupersonerna tar även upp medarbetarundersökningar som ett viktigt verktyg i arbetet med aktiva åtgärder på arbetsplatsen. Medarbetarundersökningarna brukar innehålla frågor om trivsel, arbetsförhållanden och diskrimineringsfrågor. Flera anger hur medarbetarundersökningarna brukar diskuteras av ledningen och fackliga representanter på arbetsplatsen för att sedan utmynna i en åtgärdsplan. Några områden som nämns är samarbete mellan grupper och avdelningar, arbetsbelastning och trakasserier. En arbetsgivare tar upp att efter det att de arbetat med jämställdhet fick de högre utslag gällande trakasserier i sina medarbetarundersökningar. Det var trakasserier kopplade till ålder eller kön. Det kan exempelvis handla om att arbetstagare känner sig förbisedda i interna rekryteringsprocesser. Det är också vanligt att man upprättat en rutin med kontaktpersoner som personalen kan vända sig till om de upplever trakasserier. En arbetsgivare berättar att de använder ledarskapsindex som är en del av medarbetarenkäten. Där svarar medarbetarna på frågor om hur de känner att de kan utvecklas i sin roll, om de blir bemötta med respekt och om det finns tydliga mål med arbetet. När det gäller att förändra arbetsklimat uppger alla att det handlar om att cheferna ska vara tydliga med vad som gäller och våga säga till när ”saker inte är ok.” Även medarbetarsamtalen uppges vara viktiga för att exempelvis uppmärksamma arbetsgivare om det förekommer trakasserier eller sexuella trakasserier. Ett stort problem i förhållande till lika möjligheter på arbetsplatsen verkar vara intern rekrytering och befordran som ofta sker på ett omedvetet sätt, och få är delaktiga i beslutsprocessen. Förutom befordringsgångar beskrivs så kallade EXIT-strategier som viktiga att titta på; vilka anställda försvinner och varför? Det uppges att det saknas systematiska analyser om varför en anställd lämnar en arbetsplats.

### **Förändringar gällande könsmärkningen av tjänster**

Med könsmärkning menas att olika positioner, yrken och branscher förknippas med ett kön. Könsmärkta tjänster avspeglar vilka föreställningar som finns om kön inom organisationen om vad som är typiskt kvinnligt eller typiskt manligt arbete (Wahl m fl 2001). I våra intervjuer lyfter majoriteten fram svårigheter med att förändra könsmärkta tjänster inom ett företag. Det är vanligt att vissa avdelningar eller tjänster endast består av kvinnor eller män. Ett arbete med aktiva åtgärder kan innebära att kvinnor anställs på tidigare manligt könsmärkta tjänster. Det motsatta, fler män på tidigare kvinnligt könsmärkta tjänster, verkar inte vara lika vanligt. En vd beskriver arbetet med en förändringsprocess: ”att hitta rätt kvinna eller man på rätt plats, rätt yrkesroll mot rätt kundgrupp och att cheferna ska vara tydliga och effektiva i sitt ledarskap”. Företagets personalchef initierade ett jämställdhetsarbete och ville integrera arbetet med jämställdhets- och verksamhetsförändring. Det visade sig att företaget hade tydlig könsuppdelning när

det gällde vissa tjänstegrupper. Privata rådgivare bestod främst av kvinnor medan premierådgivare inriktade på företagsrådgivning bestod av män. För att bli premierådgivare behövdes en licensiering. Vd och personalchef beskrev att de trodde att inga kvinnor ville bli premierådgivare. Det fanns starka normer kring kvinnligt och manligt:

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

Under medarbetardagarna i samband med utbildning i genus och jämställdhet framkom att några män i en manligt dominerad arbetsgrupp ansåg att deras arbete var ”för svårt för kvinnor” att utföra. Detta ledde till att ledningen tog ställning och uppmuntrade kvinnor att söka dessa tjänster. Arbetsgivare resonerar om att ett sätt att förändra könsmärkningen av tjänster för ett företag handlar om att försöka beskriva arbetena på ett ”sakligt sätt.” En tjänsts status påverkas av hur tjänsten beskrivs och uppfattas av de anställda. Detta gäller inte bara i rekryteringen generellt utan hur de på arbetsplatsen beskriver jobbet för varandra. Ett sätt att försöka höja statusen på en tjänst kan vara att göra denna grupps erfarenheter till rekryteringsgrund för kommande chefer. Flera arbetsgivare efterfrågar hjälp när det gäller konkret stöd och rådgivning om hur de skulle kunna arbeta mer förändringsinriktat. Frågor handlar om hur de konkret kan arbeta med jämställdhet och likabehandling som en del av ett ledarutvecklingsprogram eller hur ett företag kan arbeta med jämställdhet och likabehandling i rekryteringsprocessen.

## REFLEKTERANDE DISKUSSION

Diskrimineringslagstiftning och krav på planmässigt arbete kan ses som viktiga förutsättningar för att se effekter av jämställdhets- och mångfaldsarbetet, även om det krävs mer. Lennart Lundquist (1987) har funnit tre grundläggande förutsättningar för hur lagar implementeras. Att ha viljan, förståelsen och förmågan förutsätter i sin tur en struktur för styrning, uppföljning och redovisningar som omsätter lagstiftningen till aktiviteter i organisationen. Implementeringsprocessen är komplex men det finns likheter i genomförandet av bestämmelserna av aktiva åtgärder hos organisationer som lyckats åstadkomma förändringar (Sturm 2001). Arbetet var problemorienterat och ett system för att kartlägga och lösa problem i relation till sin organisationskontext hade utvecklats. Olika funktioner integrerades genom att koppla samman nyttan med krav på ökad jämlikhet och jämställdhet. För att lösa problem med fördomar och ojämlika villkor knöts arbetet till

målsättningar och funktioner för kärnverksamheten, exempelvis till produktivitet och rekrytering. Arbetet byggde på fakta genom framtagna statistik och kartläggningar som kunde visa på mönster av exempelvis exkludering och eller diskriminering på arbetsplatsen. Organisationerna utformade ansvarsstrukturer för att genomföra förändringar.

Många arbetsgivare beskriver dock lagstiftningen som abstrakt. Begrepp som aktiva åtgärder, kartläggningar och analyser behöver översättas till praktisk verksamhet vilket ibland upplevs som svårt. Arbetsgivarna vill ha mer kunskap och förståelse kring implementeringen av lagstiftningen och hur de kan genomföra åtgärder som är anpassade till organisationen och verksamheten. De efterlyser stöd och mönsterarbetsplatser som underlättar anpassningen i relation till storlek och funktion på arbetsplatser utifrån ett diskrimineringsperspektiv.

Bestämmelserna om aktiva åtgärder syftar delvis till att ändra på kvantitativa förhållanden genom att öka representationen av tidigare underrepresenterade grupper, men även att analysera organisationskultur, beslutsprocesser och identifiera och förändra stereotyper och skapa jämlika förutsättningar för delaktighet. I studien hävdar några arbetsgivare att de nu uppnått en relativt lika representation gällande kön men frågar sig hur de ska bära sig åt för att komma åt maktstrukturer och ojämn delaktighet i organisationen som beror på normer och värderingar.

Våra resultat bekräftar det som står i Diskrimineringslagen redan idag, att arbetet bör bedrivas behovs- och verksamhetsanpassat, det vill säga utformas efter den enskilda arbetsplatsens behov och förutsättningar. Detta förutsätter dock att arbetet har föregåtts av en kartläggning och analys av verksamheten utifrån ett jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv.

Utifrån tidigare forskning och teoribildning på området frågar vi oss om det inte är dags för att skärpa kraven på ett mer systematiskt men också dynamiskt arbete i organisationer på diskrimineringsområdet. Vi menar att diskrimineringslagens aktiva åtgärder inbegriper ett förändringsperspektiv som i kombination med en helhetssyn på organisatoriska förändringar och en upplevd legitimitet hos olika aktörer skulle kunna ge större genomslag och hållbarhet. Försök att reducera osäkerhet och komplexitet i allmänna och tvetydiga juridiska termer genom att artikulera mer specifika och detaljerade regler fungerar dock sällan (Sturm 2001). Forskning har visat att det finns en potential i tillsynsprocessen som handlar om att lära och förbättra verksamheten (Ek 2012, Bruhn 2006). På så sätt skulle tillsyn kunna byggas in som en slags störning och stöd i organisationens förändringsprocess samt fungera som det yttre tryck på organisationen som har lyfts fram av organisationsforskare. Tillsynsverksamhet innebär ju att implementeringen av politiska beslut övervakas och granskas och handlar också om förvaltningens effektivitet och förmåga att omvandla politiska beslut till verklighet (Johansson 2006). En mer anpassad tillsyn i sammanhanget är avgörande om man ska kunna

följa upp hur lagstiftning fungerar i praktiken. Då tillsyn även syftar till att bidra till förändring är det viktigt att det målinriktade arbetet som granskas är förankrat på arbetsplatsen (Ek 2012).

## REFERENSER

- Acker J (1990) "Hierarchies, jobs, bodies: A theory of gendered organizations." *Gender and Society*, 4(2)139–158.
- Acker J (2006): "Inequality regimes: Gender, class and race in organizations." *Gender and Society*, 20(4)441–464.
- Albiston C (2005): "Bargaining in the shadow of social institutions: Competing discourses and social change in workplace mobilization of civil rights." *Law and Society Review*, 39(1)11–39.
- Alvesson M, Due Billing Y (1999): *Kön och organisation*. Lund: Studentlitteratur.
- Amundsdotter E (2009): *Att framkalla och förändra ordningen – Aktionsorienterad genusforskning för jämställda organisationer*. Doktorsavhandling, Luleå tekniska universitet. Luleå: Luleå tekniska universitet.
- Andersson S, Amundsdotter E, Svensson M, Franzén C, Däldehöj A-S (2012) (red): *Genusmedvetet ledarskap – Resan från ickefråga till tillväxtfråga*. Stockholm: Liber förlag.
- Arjaliès DL, Mundy J (2013): "The use of management control systems to manage CSR strategy: A levers of control perspective." *Management Accounting Research*, 24, s 284–300.
- Bengtsson M, Ek E (2013): "Tillsyn". I: Johansson V, Lindgren L (2013) (red): *Uppdrag offentlig granskning* (s 49–66). Lund: Studentlitteratur.
- Bruhn A (2006): "The inspector's dilemma under regulated self-regulation." *Policy and Practice in Health and Safety*, 4(2)3–23.
- Bruzelius L, Skärvad PH (2000): *Integrerad organisationslära*. Lund: Studentlitteratur.
- Bryman A (2011): *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber.
- Callerstig A-C, Lindholm K (2011): "Det motsägelsefulla arbetet med jämställdhetsintegrering". *Tidskrift för genusvetenskap*, (2–3)77– 89.
- Callerstig A-C, Lindholm K (2013): "Effekter från jämställdhetsintegrering". I: Svensson L, Brulin G, Jansson S, Sjöberg K (red): *Att fånga effekter av program och projekt* (s 196–216). Lund: Studentlitteratur.
- Ceo MG, Creed WED (2002): "Institutional contradictions, praxis, and institutional change: A dialectical perspective". *Academy of Management Review*, 27(2)222–247.
- Diskrimineringsombudsmannen (2013): En studie av tillämpningen av bestämmelserna om aktiva åtgärder bland arbetsgivare och utbildningsanordnare. Implementeringsproblem och organisatorisk komplexitet. Opublicerad arbetsrapport.
- Edelman LB, Erlanger HS, Lande J (1993): "Internal dispute resolution: The transformation of civil rights in the workplace". *Law & Society Review*, 27, 497–534.
- Ek E (2012): *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Doktorsavhandling. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Ellickson RC (1991): *Order without law: How neighbors settle disputes*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ferreira A, Moulang C, Hendro B (2010): "Environmental management accounting and innovation: An exploratory analysis." *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 23, s 920–948.
- Gelb J (2000): "The equal employment opportunity law: A decade of change for Japanese women." *Law & Policy*, 22(3–4)385–407.
- Gond J-P, Grubnic S, Herzig C, Moon J (2012): "Configuring management control systems: Theorizing the integration of strategy and sustainability." *Management Accounting Research*, 23(3)205–223.
- Grönlund A, Svärdsten F (2007): *Införande av integration och jämställdhet i Naturvårdsverkets externa verksamhet*. Akademi rapport 2007:1. Stockholm: Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Havinga T (2002): "The effects and limits of anti-discrimination law in the Netherlands." *International Journal of the Sociology of Law*, 30, s 75–90.

- Heimer CA (1999): "Competing institutions: Law, medicine, and family in neonatal intensive care." *Law & Society Review*, 33, 17–66.
- Hill M, Hupe P (2009): *Implementing public policy*. London: Sage Publications.
- Johansson V (2006): *Tillsyn och effektivitet*. Umeå: Boréa.
- Jämställdhetsombudsmannen (1999): Jämställdhetsplanens betydelse för jämställdheten. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Jämställdhetsombudsmannen (2005): Jämställdhetsplanen. Hur fungerar jämställdhetsarbetet i praktiken? Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Kalev A, Dobbin F, Kelly E (2006): "Best practices or best guesses? Assessing the efficacy of corporate affirmative action and diversity policies." *American Sociological Review*, 71, s 589–617.
- Kantola J, Nousiainen K (2009): "Institutionalizing intersectionality in Europe". *International Feminist Journal of Politics*, 11(4)459–477.
- Lundquist L (1987): *Implementation steering. An actor structure approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Meyer J, Rowan B (1977/1991): "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony." I: Powell WW, DiMaggio PJ (red): *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Orton DJ, Weick KE (1990): "Loosely coupled systems: A reconceptualization." *Academy of Management Review*, 15, s 203–223.
- Riksrevisionen (2006): *Myndigheters hantering av generella krav*. Förstudie, 2006-11-01. Stockholm: Riksrevisionen.
- Sannerstedt A (2001): "Implementering – Hur politiska beslut genomförs i praktiken." I: Rothstein B (red): *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem* (s 18–47). Stockholm: SNS förlag.
- Schallock RL, Bonham GS (2003): "Measuring outcomes and managing for results." *Evaluation and Program Planning*, 26(3)229–235.
- Sheppard C (2012): "Mapping anti-discrimination law onto inequality at work: Expanding the meaning of equality in international labour law." *International Labour Review*, 151(1-2)1–19.
- Schömer E (1999): *Konstruktion av genus i rätten och samhället: En tvärvetenskaplig studie av svenska kvinnors rätt till jämställdhet i ett formellt jämlikt rättssystem*. Doktorsavhandling. Lund: Lustus förlag.
- SFS 2008:567: *Diskrimineringslag*. Arbetsmarknadsdepartementet.
- SOU 2005:56: *Det blågula glashuset – Strukturell diskriminering i Sverige*.
- SOU 2006:59 *Arbetslivets (o)synliga murar*.
- Statskontoret (2006:13): *På tvären, Styrning av tvärssektoriella frågor*. Stockholm: Statskontoret.
- Sturm S (2001): "Second generation employment discrimination: A structural approach." *Columbia Law Review*, 101(3)458–568.
- Sutton JR, Dobbin F (1996): "The two faces of governance: Responses to legal uncertainty in American firms 1955–1985." *American Sociological Review*, 61, s 794–811.
- Wahl A, Holgersson C, Höök P, Linghag S (2001): *Det ordnar sig: Teorier om organisation och kön*. Lund: Studentlitteratur.
- Winter SC (2006): "Implementation." I: Peters BG, Pierre J (red): *Handbook of public policy* (s 151–166). London: SAGE Publications.