

Att synliggöra det omedvetna

En rapport om att förebygga
diskriminering i Stockholms stad

Delrapport från Kommissionen för ett socialt hållbart
Stockholm

Författare: Johanna Lövvenius



Förord

Denna rapport är framtagen av Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm. Den behandlar ett utvecklingsområde av betydelse för ett socialt hållbart Stockholm och innehåller rekommendationer och åtgärder som staden kan vidta för att främja en sådan utveckling.

Stockholms stad inrättade Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm under år 2015 med uppdraget att analysera skillnader i livsvillkor i kommunen och lämna förslag på åtgärder för en jämlik och socialt hållbar stad.

Kommissionens arbete bedrivs inom stadens förvaltningsorganisation och organiseras utifrån fyra utpekade utvecklingsområden. Enligt direktiv ska kommissionens arbete vila på vetenskaplig grund och genomföras i samverkan med fristående forskare. De forskare som kopplas till kommissionen ska ta fram vetenskapliga underlag med förslag till åtgärder inom avgränsade fördjupningsområden.

I framtagandet av denna rapport har sådana underlagsrapporter och andra vetenskapligt grundade underlag varit en viktig utgångspunkt. Rapporten utgår därutöver från erfarenheter i stadens egna verksamheter och lärdomar från andra städer och regioner. Framtagna rekommendationer och åtgärder rör huvudsakligen frågor som kommunen har rådighet över.

Sammanfattning

Stockholm ska, enligt stadens vision, vara en stad fri från diskriminering. Sverige har därtill en stark diskrimineringslagstiftning. Ändå vet vi att diskriminering förekommer. Ett antal studier visar på upplevelser av diskriminering vid myndighetskontakter, såväl i Sverige som i Stockholm. Fältexperiment har även visat att personer med svenskt klingande namn blir vänligare och mer välkomnande bemötta än personer med namn från Mellanöstern. För Stockholms stad är det viktigt att förebygga diskriminering av flera anledningar. Utöver att rådande lagstiftning naturligtvis ska följas handlar det också om att minska lidande, öka eller bibehålla förtroendet för samhället samt att skapa bättre förutsättningar för integration.

Diskriminering är främst ett resultat av medvetna och omedvetna diskriminerande attityder, fördomar och stereotyper. De mest välbelagda åtgärderna utgår ifrån att socialt samspel och möten mellan olika grupper kan minska fördomar och diskriminerande beteenden. Mycket talar för att en mer representativ förvaltning kan förebygga diskriminering på flera plan. Bland Stockholms stads medarbetare finns det totalt sett en mycket god representation av personer med utländsk bakgrund i förhållande till stadens befolkning som helhet. Bland chefer är dock andelen medarbetare med utländsk bakgrund lägre.

Ungefär var tionde svarande i stadens medborgarundersökning uppgav år 2016 att de upplevt diskriminering under de senaste 12 månaderna. Den vanligaste diskrimineringsgrunden i medborgarundersökningen var etnisk tillhörighet. Intervjuade chefer i Stockholms stad kan redogöra för några fall där personal inom Stockholms stad utsatt brukare för bemötande eller behandling som de bedömer är diskriminerande. I många fall menar cheferna att den upplevda diskrimineringen dock vanligen inte handlar om diskriminering i juridisk mening, utan snarare beror på att personerna befinner sig i en allmänt utsatt och frustrerande situation.

För att kunna utveckla lämpliga åtgärder för att förebygga diskriminering på etnisk grund i Stockholms stad behöver kunskapen om både juridisk och upplevd diskriminering inom staden utvecklas. Åtgärder bör framför allt inriktas mot att främja en förvaltning som återspeglar stadens befolkning, öka kunskapen om diskriminering och normkritik bland chefer och medarbetare samt utveckla stadens uppföljning på området.

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	4
1. Bakgrund	7
1.1 Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm	7
1.2 Diskriminering och social hållbarhet	8
1.3 Syfte och avgränsning.....	9
1.4 Framtagande av rapporten.....	10
1.5 Rapportens disposition.....	11
2. Varför uppstår diskriminering och hur kan den förebyggas?	12
2.1 Vad är diskriminering och vilka är dess följder.....	12
2.1.1 <i>Diskriminering i juridisk mening</i>	12
2.1.2 <i>Upplevd diskriminering</i>	13
2.1.3 <i>Strukturell diskriminering</i>	14
2.1.4 <i>Varför förebygga diskriminering?</i>	15
2.2 Diskrimineringens orsaker.....	17
2.2.1 <i>Diskriminerande attityder, fördomar och stereotyper</i>	17
2.2.2 <i>Miljöfaktorer</i>	19
2.3 Empiriska erfarenheter av förebyggande arbete mot diskriminering .	20
2.3.1 <i>Socialt samspel och möten mellan grupper</i>	20
2.3.2 <i>Representativ förvaltning</i>	21
2.3.3 <i>Interkulturell och normkritisk utbildning</i>	23
2.3.4 <i>Värdekonfrontationer</i>	23
2.3.5 <i>Likabehandlingsplaner och aktiva åtgärder mot diskriminering</i>	24
2.4 Hur kan arbetet med att förebygga diskriminering utvecklas?.....	24
3. Upplevelser av diskriminering vid myndighetskontakter inom Stockholms stad	27
3.1 Hur vanligt är förekomsten av upplevd diskriminering i Stockholms stad?	27
3.2 Situationer där brukare och medborgare upplever diskriminering i Stockholms stad.....	30
3.3 Varför upplever brukare och medborgare diskriminering i Stockholms stad?	32
4. Stadens arbete med att förebygga diskriminering	35

4.1 Stockholms stads medarbetare och chefer utifrån födelseregion och bakgrund.....	36
4.2 Insatser för att främja breddad rekrytering	40
4.2.1 <i>Kompetensbaserad rekrytering</i>	40
4.2.2 <i>Kompetensförsörjningsprocessen</i>	41
4.2.3 <i>Traineeprogram för akademiker</i>	42
4.2.4 <i>Lokala exempel på breddad rekrytering</i>	42
4.3 Utbyten av medarbetare och chefer med olika bakgrund inom Stockholms stad	43
4.4 Utbildningsinsatser kring diskriminering och normkritik.....	44
4.5 Arbete med bemötande av stockholmare.....	45
4.6 Främjande arbete med lika rättigheter och möjligheter bland stockholmarna	46
4.7 Uppföljning	47
5. Rekommendationer och åtgärder	48
D3.1 Främja en förvaltningsorganisation som återspeglar Stockholms stad befolkning	48
D3.2 Öka kunskapen om diskriminering och normkritik bland chefer och medarbetare i staden	52
D3.3. Utveckla stadens uppföljning och det systematiska arbetet med att förebygga diskriminering vid myndighetskontakter	54
D3.4. Fördjupa kunskapen om diskriminering vid myndighetskontakter i Stockholms stad	57
Litteraturförteckning	60
Bilagor	62

1. Bakgrund

1.1 Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm

Stockholms stads budget för 2015 slår fast att utvecklingen mot ett mer delat Stockholm ska vändas. Att Stockholm ska vara en sammanhållen stad utgör ett av fyra inriktningsmål fram till 2018. Kommunfullmäktige i Stockholms stad beslutade inför 2015 att tillsätta en kommission som ett led i att förverkliga denna ambition. Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm har fram till och med 2017 uppdraget att analysera skillnader i livsvillkor och föreslå åtgärder för hur Stockholms stad kan minska dessa skillnader och främja en socialt hållbar utveckling i staden.

Det innebär att kommissionen ska tillhandahålla Stockholms stad med verktyg för budgetstyrning och -uppföljning, prioritering och genomförande av åtgärder som fördelar samhällets resurser på ett sätt som möjliggör för fler att förverkliga sina liv genom studier och arbete. Åtgärderna ska också bidra till att ge alla stockholmare tillgång till goda och trygga livsmiljöer och stärka den sociala sammanhållningen och delaktigheten i samhället.

Ett mål med kommissionen är att redan under arbetets gång kunna gå från analys till verkställande av åtgärder. Kommunfullmäktige beslutade i juni 2016 om en strategi för genomförande av kommissionens åtgärder. Enligt strategin ska kommunstyrelsen i första hand pröva kommissionens analyser och åtgärder i upprättandet av stadens årliga budget.

För att underlätta genomförandet av åtgärder leds kommissionens arbete av utsedda utvecklingsledare inom förvaltningsorganisationen. Genom fördjupningar tas åtgärder fram fortlöpande som sedan kan prövas och integreras i ordinarie processer för ledning och styrning. Arbetet organiseras kring följande fyra utvecklingsområden:

- Uppväxtvillkor och utbildning
- Arbete och försörjning
- Boende och stadsmiljö
- Demokrati och trygghet

Den här är den tredje delrapporten från utvecklingsområdet Demokrati och trygghet.

1.2 Diskriminering och social hållbarhet

Känslan av samhörighet och möjlighet till delaktighet och inflytande i samhället är grundläggande för människors välbefinnande och hälsa. Tilliten mellan människor och till samhällsinstitutioner är viktig för att stärka stockholmarnas sociala kapital och öka delaktigheten. Saknas tillit till samhällets institutioner, minskar också viljan att delta i samhällsutvecklingen. Tilliten till andra människor och till samhällsinstitutioner varierar, liksom valdeltagandet, i olika delar av staden. Stadsdelar med låg tillit har också svagare socioekonomiska förutsättningar och vice versa. Om människor upplever att de blir orättvist behandlade av samhällets institutioner, riskerar tilliten till samhället att skadas. Att förebygga diskriminering fyller således en viktig funktion i att stärka tilliten och på sikt öka delaktigheten i samhället hos grupper som i dag deltar i mindre utsträckning. En stad fri från diskriminering kan således på sikt främja tillit och social sammanhållning och därmed också minska risken för social oro (Abrahamsson, 2015).

En tidigare rapport från Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm, *Medborgare med mandat* (2016d), visar att kvinnor och utrikes födda generellt är underrepresenterade bland förtroendevalda i politiska partier i Sverige. Partierna har blivit sämre på att ta tillvara på civilsamhällets röster och engagemang på lokal nivå. Även anställda inom kommunerna bor i allt mindre utsträckning i socioekonomiskt svaga stadsdelar. I rapporten konstateras att Stockholms stad behöver bli bättre på att lyfta fram och ta tillvara på lokala perspektiv och intressen, i synnerhet från socioekonomiskt svagare stadsdelar. En mer representativ förvaltning som speglar stadens mångfald, och som av medborgare uppfattas ge röst åt den mångfald som staden utgör, kan också öka förtroendet för samhället och bidra till att stärka och fördjupa den lokala demokratin (ibid.). Som den här rapporten kommer att visa skapar en mer representativ förvaltning också bättre förutsättningar för att förebygga diskriminering.

I stadens *Vision 2040 - ett Stockholm för alla* betonas vikten av att alla stockholmare ska ha möjlighet att delta i samhällets utveckling oavsett vem man är. Stockholm ska vara en trygg stad, fri från diskriminering. Människors olika erfarenheter ses som en tillgång både i kultur- och arbetsliv och Stockholm ska vara känd som en stad där alla kan vara den de är, oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder (ibid.).

I Stockholms stads budget för 2017 finns därtill höga ambitioner om att Stockholm ska vara fritt från diskriminering. Arbetet mot diskriminering ska vara systematiskt och utmärkas av lärande inom och utanför stadens organisation. För att uppnå detta behöver staden bli bättre på att kartlägga och analysera verksamheterna. Jämställdhet, jämlikhet och frihet från diskriminering ska också genomsyra personalpolitiken och det är prioriterat att öka andelen utrikes födda i chefspositioner. Fokus ska ligga på förebyggande arbete samtidigt som diskriminering, trakasserier och kränkande särbehandling alltid ska motarbetas.

1.3 Syfte och avgränsning

Syftet med den här rapporten är att ge en övergripande bild av diskrimineringens orsaker och omfattning i Stockholms stad idag samt att ge rekommendationer och förslag till åtgärder på hur staden bör utveckla sitt arbete med att förebygga diskriminering. Fokus är på diskriminering på etnisk grund, vid kontakt med medborgare eller brukare.

Rapporten har avgränsats till att innefatta etnisk diskriminering mot bakgrund av att flertalet studier tyder på att detta är den vanligaste grunden för diskriminering i Sverige (Larsson Taghizadeh & Adman, 2017; Diskrimineringsombudsmannen, 2014; Guevara, 2015). Stockholms stads medborgarundersökning indikerar att så sannolikt även är fallet i Stockholms stad. I en tidigare rapport från Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm, *Medborgare med mandat* (2016d) konstateras att en mer representativ förvaltning, som av medborgare uppfattas ge röst åt den mångfald som staden utgör, kan öka förtroendet för samhället och bidra till att stärka och fördjupa den lokala demokratin. Det betyder dock inte att övriga diskrimineringsgrunder är mindre viktiga. Flertalet åtgärder som omnämns i denna rapport kan emellertid bidra till att förebygga diskriminering på fler grunder än etnicitet. Teorin om att kontakter mellan grupper kan motverka diskriminering har till exempel prövats för flera diskrimineringsgrunder (Larsson Taghizadeh & Adman, 2017). Önskvärt för framtiden vore dock att fördjupande studier kunde genomföras också utifrån övriga diskrimineringsgrunder (kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder). Särskilt stort bedöms behovet vara av att utveckla det förebyggande arbetet mot diskriminering av personer med funktionsnedsättning vilken, efter etnicitet, ofta framträder som en av de vanligaste diskrimineringsgrunderna.

Avgränsningen till diskriminering av brukare och medborgare och inte av medarbetare har gjorts med hänvisning till att denna form av diskriminering är av större betydelse för samhället i stort. Denna rapport visar samtidigt att diskriminering av medborgare och brukare kan förebyggas av en representativ förvaltning som i sin tur kan främjas av breddade och diskrimineringsförebyggande rekryteringsprocesser. Därför inkluderas även dessa aspekter i rapporten. Slutligen ligger fokus på diskriminering vid myndighetskontakter, i synnerhet på kontakter med kommunen, med hänvisning till att Stockholms stad har störst möjlighet att påverka de egna verksamheternas kontakter med medborgare och brukare.

1.4 Framtagande av rapporten

Rapporten har författats av Johanna Löfvenius, utvecklingsledare för området Demokrati och trygghet i Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm, och samordnare vid avdelningen för välfärdsutveckling vid stadsledningskontoret.

Hans Abrahamsson, freds- och utvecklingsforskare vid Göteborgs universitet har löpande under arbetets gång bistått med stöd i processen med framtagandet av rapporten.

Per Adman, docent och Jonas Larsson Taghizadeh, postdoc vid statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet har på uppdrag av Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm skrivit underlagsrapporten *Evidensbaserade åtgärder mot etnisk diskriminering vid myndighetskontakter* (2017) (bilaga 1). Den ger en översikt över forskningen om orsaker till diskriminering samt åtgärder för att förebygga diskriminering och ger förslag på åtgärder för att förebygga diskriminering i Stockholms stad.

Mats Wingborg har på uppdrag av stadsledningskontoret genomfört en kvalitativ intervjustudie (2017). Syftet med studien var att beskriva förekomsten av upplevd diskriminering inom stadens verksamheter.

Därtill har resultaten från 2016 års medborgar-, brukar och nöjdhetsundersökningar samt ett antal övriga underlag av relevans för fördjupningen utgjort underlag för denna delrapport. Samtliga underlag har analyserats och lett till utformandet av de rekommendationer och åtgärdsförslag som presenteras i slutet av denna rapport.

1.5 Rapportens disposition

Rapportens inleds med ett kapitel som, med utgångspunkt i aktuell forskning, utforskar forskningsläget kring diskrimineringens orsaker samt åtgärder för att förebygga diskriminering med fokus på etnisk grund. Därefter beskrivs förekomsten av upplevd diskriminering i Stockholms stad utifrån ett antal olika underlag, däribland en intervjustudie som genomförts under hösten 2016 och frågor som ställts om upplevelser av diskriminering i stadens medborgar-, brukar- och nöjdkundundersökningar. Stadens pågående arbete med att förebygga diskriminering redogörs även för. I det avslutande kapitlet presenteras tio åtgärdsförslag, strukturerade inom ramen för fyra övergripande rekommendationer, med utgångspunkt i vad som lagts fram i tidigare kapitel.

2. Varför uppstår diskriminering och hur kan den förebyggas?

Stockholm ska enligt *Vision 2040 – en stad för alla*, vara en öppen och välkomnande stad, fri från diskriminering och trygg och säker för alla. Staden ska också skapa jämlika livschanser för alla och ge stockholmarna möjligheten att utvecklas utifrån sina förutsättningar. Sverige har därtill en stark diskrimineringslagstiftning, som syftar till att värna principen om alla människors lika värde och alla rätt att bli behandlade på lika villkor. Ytterst är lagstiftningen ett uttryck för det fria, demokratiska samhället och de värderingar som ligger till grund för vårt samhälle. Ändå vet vi att diskriminering förekommer idag, såväl i Sverige som i Stockholm. I detta kapitel redogörs för orsaker till varför diskriminering uppstår med utgångspunkt i aktuell forskning. Vidare sammanfattas forskningsläget gällande förebyggande arbete mot diskriminering vid myndighetskontakter med fokus på etnisk diskriminering. Inledningsvis förklaras diskriminering som begrepp samt vilka dess följder är.

2.1 Vad är diskriminering och vilka är dess följder

Studier från olika delar av världen visar att diskriminering förekommer i samband med myndighetskontakter, i synnerhet när det gäller etnicitet (Larsson Taghizadeh & Adman, 2017). Sverige är inget undantag. Studier av upplevd diskriminering som genomförts på nationell nivå (Diskrimineringsombudsmannen, 2016) samt även på lokal Stockholmsnivå (Wingborg, 2017) visar att personer upplever att de blir diskriminerade vid kontakt med till exempel polis, arbetsförmedling och kommun. Genom fältexperiment har forskare även kunnat visa att diskriminering förekommer, exempelvis genom att personer med svenskt klingande namn blir vänligare och mer välkomnande bemötta än personer med namn från Mellanöstern, när de kommunicerar med myndigheter via brev (Adman & Jansson, 2017).

2.1.1 Diskriminering i juridisk mening

I Sverige råder förbud mot diskriminering. Detta regleras i regeringsformen (1974:152) kap 1, §2 samt i diskrimineringslagen (2008:57). En förenklad beskrivning av diskriminering enligt diskrimineringslagen innebär att någon missgynnas eller kränks.

Missgynnandet eller kränkningen ska ha samband med någon av de sju diskrimineringsgrunderna som är kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. Lagen förbjuder sex former av diskriminering; direkt diskriminering, indirekt diskriminering, bristande tillgänglighet, trakasserier och sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera (Diskrimineringsombudsmannen, 2017a). Diskrimineringslagen skyddar individer (däremot inte juridiska personer som organisationer eller företag). Förbudet mot diskriminering innebär till exempel att arbetsgivare inte får diskriminera anställda, att skolan inte får diskriminera elever och att ett bostadsbolag inte får diskriminera sina hyresgäster (ibid.). All verksamhet som bedrivs av Stockholms stad omfattas därmed av lagen.

Med diskriminering i juridisk mening, eller juridisk diskriminering, avses i denna rapport den diskriminering som avses enligt svensk lagstiftning, oavsett om den prövats rättsligt eller inte. Ett sätt att påvisa diskriminering i juridisk mening är genom så kallade fältexperiment där exempelvis ansökningar eller brev från fiktiva identiteter (som endast skiljer sig åt gällande avsändarens namn) skickas till riktiga myndigheter eller arbetsgivare. Genom studier av hur myndigheten eller arbetsgivaren responderar på de olika ansökningarna eller breven kan förekomst av diskriminering synliggöras (Larsson Taghizadeh & Adman, 2017).

2.1.2 Upplevd diskriminering

Med upplevd diskriminering avses en persons egna subjektiva upplevelse av diskriminering. Upplevd diskriminering mäts vanligtvis genom att personer via intervjuer eller enkäter tillfrågas om de upplever att de blivit diskriminerade. I Stockholms stad mäts till exempel upplevd diskriminering hos medborgare, brukare och boende genom stadens medborgar-, brukar och nöjdhundundersökningar. Endast en liten del av den upplevda diskrimineringen anmäls och mörkertalet är därför stort (Diskrimineringsombudsmannen, 2017b).

Upplevd diskriminering tillmäts betydelse både i Diskrimineringslagen (2008:567) och i Skollagen (2010:800). En arbetsgivare har, enligt Diskrimineringslagen skyldighet att utreda omständigheterna och i förekommande fall vidta åtgärder om den får kännedom om att en arbetstagare anser sig, i samband med arbetet, ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier. Samma skyldighet åligger en utbildningsanordnare som får

kännedom om att en person som söker till eller deltar i utbildning i samband med denna anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier. Enligt Skollagen är på samma sätt en huvudman för en skola eller förskola skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de kränkningar och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden, om den får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten.

2.1.3 Strukturell diskriminering

Diskriminering kan äga rum vid enstaka tillfällen eller vara systematiska och återkommande. Det kan handla om en lång kedja av händelser som består av subtila eller tydliga handlingar. Det är möjligt att den som har upplevt diskriminering endast återger den senaste händelsen, vilket gör att diskrimineringen kan vara svår att upptäcka och lätt att undervärdera (Wingborg, 2017). Systematisk och återkommande diskriminering brukar benämnas strukturell diskriminering.

I den statliga utredningen *Det blågula glashuset: strukturell diskriminering i Sverige* (SOU: 2005:56) definieras strukturell diskriminering som ”regler, normer, rutiner, vedertagna förhållningssätt och beteenden i institutioner och andra samhällsstrukturer som utgör hinder för etniska eller religiösa minoriteter att uppnå lika rättigheter och möjligheter som majoriteten av befolkningen har. Sådan diskriminering kan vara synlig eller dold och den kan ske avsiktligt eller oavsiktligt”. Diskriminerande attityder och normer som delas av många människor eller som finns institutionaliserade i lagar och regler gör att diskrimineringen också existerar på samhällsnivå och kan anses vara strukturell (ibid.). I en rapport som Diskrimineringsombudsmannen (DO) tagit fram om diskriminering av muslimer (2016) framgår att de anmälningar som inkommit till DO under år 2014 från individer som själva angett att de har utsatts för diskriminering för att de är muslimer, både liknar och skiljer sig från diskriminering som upplevs på annan grund. Bland annat visar rapporten att upplevelsen av att misstänkas för terrorbrott och för hedersvåld i nära relationer sannolikt är unik för muslimer. Anmälarna upplever sig diskriminerade dels i opersonliga och kortare interaktioner med representanter för samhällsinstitutioner och privata organisationer, dels i mer varaktiga relationer, till exempel på arbetsplatser och i skolor. Här upplevs diskrimineringen vanligen som en kontinuerlig process eller en kedja av händelser.

Händelserna kan handla om att bli orättvist bedömd, misstänkliggjord, nonchalerad, nekad resurser, service, arbete eller tillträde, eller att inte få sin religion respekterad (ibid.).

2.1.4 Varför förebygga diskriminering?

Det finns många anledningar för kommuner att bedriva ett aktivt arbete med att förebygga diskriminering. Motiven till varför ett förebyggande arbete mot diskriminering är viktigt kan dock skilja sig åt beroende på vem som ges tolkningsföreträde att definiera vad som är diskriminering. I figur 1 presenteras ett analytiskt verktyg, framtaget vid arbetet med denna rapport, i syfte att tydliggöra hur upplevd och juridisk diskriminering hänger ihop och överlappar varandra.

Figur 1. Schematisk särskilnad mellan upplevd och juridisk diskriminering.

	Juridisk diskriminering	Ej juridisk diskriminering
Upplevd diskriminering	1. Uppfattas som diskriminering av medborgaren/brukaren samt är diskriminering i juridisk mening	2. Uppfattas som diskriminering av medborgaren/brukaren men är ej diskriminering i juridisk mening
Ej upplevd diskriminering	3. Uppfattas ej som diskriminering av medborgaren/brukaren men är diskriminering i juridisk mening	Ingen diskriminering

Som framgår av figur 1 finns tre tänkbara scenarier för hur upplevd och juridisk diskriminering kan samvariera med varandra. I det första scenariot föreligger diskriminering i juridisk mening och diskrimineringen uppfattas också som diskriminering av den utsatta personen. I det andra scenariot upplever den utsatta sig diskriminerad även om diskrimineringen inte räknas som diskriminering i juridisk mening. I det tredje scenariot föreligger juridisk diskriminering samtidigt som den utsatta inte uppfattar att någon diskriminering har ägt rum. Det är viktigt att understryka att figur 1 endast ska ses som en schematisk bild för att förklara sambandet mellan upplevd och juridisk diskriminering. I dagsläget vet vi att det förekommer händelser inom alla tre scenarier i figuren.

Däremot vet vi inte tillräckligt mycket om diskrimineringens omfattning för att ge en sanningsenlig bild av de olika rutornas proportioner sinsemellan. Storleken på de olika rutorna i figur 1 står således inte i proportion till det verkliga förhållandet mellan diskriminerande händelser inom de olika scenarierna. De fyra rutorna är inte heller några absoluta entiteter, utan sannolikt förändras de över tid och mellan olika kontexter.

Av Wingborgs studie (2017) framgår att det inte är ovanligt att det, vid kontakt med antidiskrimineringsbyråerna, framkommer att personer som utsatts för diskriminering på någon grund också utsatts för diskriminering på en annan grund, utan att de själva uppfattat det. I mångt om mycket handlar det om vem som ges tolkningsföreträde. Vid scenario två är det den som upplever sig utsatt som definierar händelsen som diskriminering, medan det vid det tredje scenariot istället är lagstiftningen som tolkar och definierar händelsen. Vid det första scenariot stämmer den utsatte och lagstiftningens tolkningar av händelsen överens med varandra.

Ett mål för Stockholms stad är att förebygga all juridisk diskriminering (det vill säga scenario ett och tre i figuren ovan) för att följa rådande lagstiftning. Samtidigt finns det goda skäl att också verka för att förebygga upplevd diskriminering. Dels för att minska psykiskt och fysiskt lidande, men också eftersom upplevd diskriminering kan leda till ett minskat förtroende för samhällets institutioner och minskat socialt kapital (SOU: 2005:56; Rothstein & Kumlin, 2001; Diskrimineringsombudsmannen, 2014; Abrahamsson, 2015, Larsson Taghizadeh & Adman, 2017). Individer som upplever att de har blivit diskriminerade rapporterar sämre självskattad hälsa och uppvisar lägre förtroende för andra människor och för institutioner (Diskrimineringsombudsmannen, 2014). Personer med bakgrund i Afrika och Mellanöstern, som upplever att de har blivit diskriminerade uppvisar i studier lägre förtroende för svenska institutioner, myndigheter och politiker (Lange, 1996). Förtroendet är i sin tur nära kopplat till känslan av samhörighet med det svenska samhället. Diskriminering kan således även försvåra möjligheterna till integration. Den statliga utredningen *Det blågula glashuset: strukturell diskriminering i Sverige* (SOU: 2005:56) tar i denna kontext också upp frågan om vad diskrimineringen kostar samhället. Både individ och samhälle förlorar på den orealiserade arbetskraftspotential som följer av diskriminering på arbetsmarknaden. Därtill kommer följdkostnader som exempelvis ohälsa orsakad av diskriminering. Värt att beakta är också den förlorade potential som grundläggs i förhållande till

kommande generationer utifrån risken att en bristande tillit till samhällsinstitutioner förs vidare från en generation till nästa (ibid.).

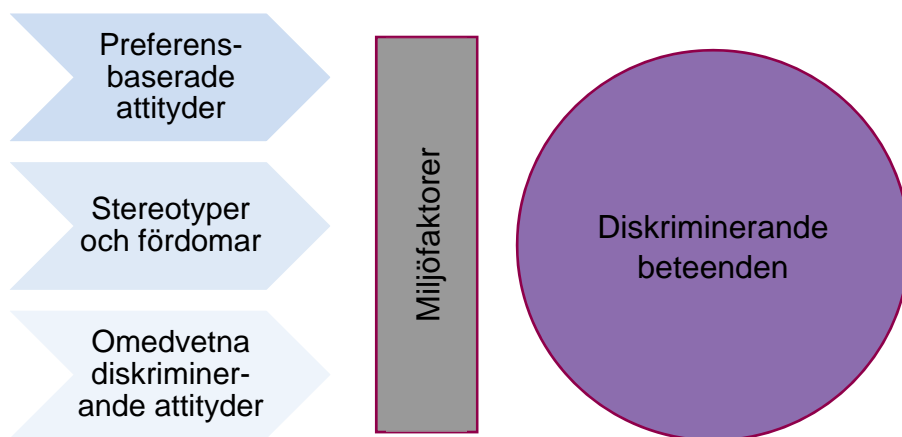
2.2 Diskrimineringens orsaker

För att kunna identifiera relevanta åtgärder för att förebygga diskriminering krävs en grundläggande förståelse av de orsaker och processer som leder till diskriminering. Larsson Taghizadeh och Adman sammanfattar i rapporten *Evidensbaserade åtgärder mot etnisk diskriminering vid myndighetskontakter* (2017) forskningsläget kring orsaker till diskriminering. Deras rapport fokuserar på orsaker till att diskriminering i juridisk mening förekommer och utgår därmed huvudsakligen från studier som genom experiment eller andra metoder försöker fastställa att en individ eller grupp i praktiken blivit annorlunda behandlad än en annan grupp, det vill säga de situationer som faller inom ramen för scenario ett och tre i figur 1. Det är således viktigt att ha i åtanke att de orsaker som ligger bakom upplevd diskriminering inte nödvändigtvis behöver sammanfalla med de orsaker som redogörs för i det följande. Orsakerna till att medborgare eller brukare upplever diskriminering vid myndighetskontakter kan naturligtvis hänga ihop med att myndigheten utsätter personer för diskriminering i juridisk mening. Det kan dock också handla om individens egen tolkning av att ha blivit utsatt för negativ särbehandling, vilket inte nödvändigtvis behöver innebära ett brott mot diskrimineringslagen. I det följande redogörs för två huvudsakliga orsaker till diskriminering utifrån aktuellt forskningsläge dels diskriminerande attityder och dels miljöfaktorer.

2.2.1 Diskriminerande attityder, fördomar och stereotyper

Flertalet diskrimineringsforskare är idag överens om att diskriminering framför allt är ett resultat av medvetna och omedvetna diskriminerande attityder, fördomar eller stereotyper (Larsson Taghizadeh & Adman, 2017). Figur 2 redovisar en schematisk bild över dessa samband.

Figur 2. Hur diskriminerande beteenden uppstår.



De medvetna diskriminerande attityderna kan delas in i preferensbaserade attityder samt fördomar och stereotyper. Till *preferensbaserade attityder* räknas exempelvis rasism, som bygger på ideologiska föreställningar om människoraser, där vissa anses vara överlägsna andra. En person måste dock inte nödvändigtvis vara ideologisk rasist för att ha *fördomar* och *stereotyper* om andra grupper. *Stereotyper* är överdrivet förenklade föreställningar om en grupp och/eller dess medlemmar som utgår ifrån en generaliserad bild av att exempelvis smålänningar är snåla eller att män är starka och modiga. Ett problem med stereotyper är att de inte tar hänsyn till enskilda individerna utan ser grupper som en enhet. Det finns förvisso starka män och snåla smålänningar, men långt ifrån alla män är starka och alla smålänningar är inte snåla. Stereotyper kan leda till fördomar. Fördomar är förutfattade antaganden som grundar sig i tillämpning av en stereotyp uppfattning om en grupp, vilket i sin tur kan leda till diskriminerande beteenden. Fördomar är alltså effekten av stereotyper. Stereotyper behöver inte nödvändigtvis leda till varken fördomar eller diskriminering, utan förblir då en stereotyp (ibid.).

I den socialpsykologiska forskningen finns ett starkt stöd för att diskriminerande beteenden också kan bero på attityder och stereotyper som vi inte är medvetna om att vi har (Larsson Taghizadeh & Adman, 2017). Omedvetna attityder studeras vanligtvis genom så kallade implicita associationstest (IAT), där försökspersonerna får para ihop begrepp och adjektiv. IAT anses vara särskilt lämpligt för studier av känsliga frågor som till exempel människors diskriminerande attityder mot olika etniska grupper. Exempelvis har starka samband mellan vita amerikaners omedvetna diskriminerande attityder och deras verkliga diskriminerande beteenden gentemot afroamerikaner kunnat påvisas i större studier.

Sambandet mellan diskriminerande beteenden och attityder är starkare gällande de omedvetna attityderna jämfört med de medvetna. Neurovetenskaplig forskning förklarar detta med att medvetna attityder och beteenden som individen själv kontrollerar styrs av en annan del av hjärnan och andra neurologiska system än omedvetna attityder. Medvetna attityder påverkar därtill främst beteenden där individer har möjlighet att reflektera över för- och nackdelar med sitt beteende medan omedvetna attityder påverkar spontana beteenden som är svårare att kontrollera och överblicka (ibid.).

Inom forskningen lyfts tre faktorer fram som viktiga för att förklara hur de diskriminerande attityderna uppstår (Larsson Taghizadeh & Adman, 2017). Dessa är personliga behov, kategorisering och socialisation. Med personliga behov avses exempelvis känslan av att känna sig överlägsen andra. Kategorisering handlar om mentala uppdelningar i termer av ”vi” och ”de”. Genom att skapa positiva associationer till sin egen grupp och negativa till andra kan självförtroendet och känslan av gemenskap stärkas. På samma sätt kan hot mot gruppen genom exempelvis begränsade resurser, såsom arbetstillfällen och välfärdstjänster, skapa ilska och rädsla mot andra grupper. Socialisation innebär att diskriminerande attityder antas vara inlärd genom social interaktion inom till exempel familjen, andra sociala miljöer eller via medier (ibid.).

2.2.2 Miljöfaktorer

Diskriminerande attityder, fördomar och stereotyper är en förutsättning för att diskriminering ska kunna ske (Larsson Taghizadeh & Adman, 2017). Beteendet kan dock förstärkas eller försvagas av faktorer i den yttre miljön, vilket framgår av figur 2. Forskningen på området är begränsad, men tre miljöfaktorer framhålls som särskilt viktiga för diskriminerande beteenden. Dessa är stress och hög arbetsbelastning, handlingsfrihet och ansvarsutkrävande. Under *stress* påverkas människor lättare av fördomar och stereotyper, då de inte hinner skaffa sig tillräcklig och tillförlitlig information. Risken är också större att individer i stressade situationer är mindre observanta på sig själva och på sina diskriminerande attityder. Stor *handlingsfrihet* och tolkningsutrymme ökar också risken för diskriminering. Studier har bland annat visat att anställda som har diskriminerande attityder beter sig mer diskriminerande om de får vaga instruktioner som exempelvis att ”anställa rätt person” till skillnad från om instruktionen istället är att anställa en person med en specifik

uppsättning kompetenser. Forskning tyder också på att *ansvarsutkrävande* är viktigt. Med det avses att beslutsfattare ställs till svars för de kriterier de fattar beslut ifrån. Ett antal studier har visat att negativa effekter av fördomar och stereotyper minskar när människor är medvetna om att ansvar kommer att utkrävas utifrån de beslut som de fattar (ibid.).

2.3 Empiriska erfarenheter av förebyggande arbete mot diskriminering

Med utgångspunkt i de medvetna och omedvetna diskriminerande attityder, som i föregående avsnitt konstaterats vara den främsta orsaken till förekomsten av diskriminering blir således nästa steg att undersöka hur dessa attityder kan förebyggas eller motverkas.

Larsson Taghizadeh och Adman lyfter i rapporten *Evidensbaserade åtgärder mot etnisk diskriminering vid myndighetskontakter* (2017) fram ett antal möjliga åtgärder för att förebygga diskriminering som har stöd i forskningen. Det handlar bland annat om socialt samspel och möten mellan grupper, representativ förvaltning, interkulturell utbildning, värdekonfrontationer och likabehandlingsplaner. Åtgärderna syftar framför allt till att förändra och synliggöra medvetna och omedvetna diskriminerande attityder.

2.3.1 Socialt samspel och möten mellan grupper

En av de mest välbelagda teorierna om hur fördomar och stereotyper kan förebyggas kallas för kontakthypotesen (Larsson Taghizadeh & Adman, 2017). Teorin grundades av psykologen Gordon Allport (1954) och utgår ifrån att fördomar framför allt är ett resultat av generaliseringar som bygger på ofullständig eller felaktig information och att individer eller grupper som kommer i direktkontakt med den grupp de hyser fördomar mot, på så sätt erhåller med korrekt information och därmed reducerar sina fördomar. Idealsituationen för hur denna kontakt ska se ut har, enligt teorin, fem villkor. Dessa är (1) att grupperna upplever sig ha samma status, (2) att de inte konkurrerar med varandra, (3) att de har gemensamma mål, (4) att de måste samarbeta för att nå dessa mål och (5) att deras samarbete stöds av myndigheter, lagar, auktoriteter eller seder. Ett stort antal studier har genomförts för att testa hypotesen. Resultaten från dessa visar att de positiva effekterna är starkare ju fler av villkoren som är uppfyllda, men pekar samtidigt på att positiva effekter även kan uppnås utan att samtliga villkor behöver vara uppfyllda (ibid.). Möten mellan etniska grupper kan således sägas vara en av de mest välbelagda åtgärderna för att minska diskriminerande attityder.

Liknande teorier som också betonar vikten av socialt samspel mellan olika grupper, pekar framför allt på gruppmedlemskap som en viktig faktor för att öka individens ömsesidiga beroende och samarbete över gränserna (Larsson Taghizadeh & Adman, 2017). Det kan till exempel handla om åtgärder i form av gruppsamverkan, gemensamma arbetsuppgifter och roterande arbetsuppgifter eller arbetslag. Denna teori stärks av flera studier som visar att denna typ av socialt samspel leder till ökad acceptans och mer vänskap över etniska gränser (ibid.).

2.3.2 Representativ förvaltning

Förvaltningsforskningen pekar på att tjänstemän medvetet eller omedvetet tenderar att främja brukare som tillhör samma sociala grupp som de själva tillhör utifrån till exempel kön, etnicitet, sexuell läggning eller funktionalitet (Lim, 2016). En orsak till detta är att de delar vissa gemensamma värderingar. När medarbetarna agerar utifrån sina egna värderingar är sannolikheten större att detta också ligger i brukarens intresse. Därtill visar studier att tjänstemän som själva tillhör en minoritetsgrupp har en större empatisk förståelse för värderingar och uppfattningar hos brukare som de delar gruppmedlemskap med, jämfört med medarbetare som tillhör majoritetsgruppen (ibid.).

Brukare främjas även indirekt om tjänstemän från samma sociala grupp arbetar vid den aktuella verksamheten, genom att dessa skapar attityd- och beteendeförändringar hos andra tjänstemän på arbetsplatsen (Larsson Taghizadeh & Adman, 2017). Detta har påvisats bland annat genom att närvaron av tjänstemän från olika underrepresenterade grupper (avseende till exempel kön eller etnicitet) vid arbetsplatsen får kollegor att undvika att agera i enlighet med sina medvetna eller omedvetna diskriminerande attityder. Vidare har de tjänstemän som tillhör underrepresenterade grupper lättare att uppmärksamma diskriminerande beteenden hos sina kollegor. Om interaktionen med medarbetarna från de underrepresenterade grupperna är positiva ökar också förståelsen för minoritetens synsätt och beteenden på arbetsplatsen. Därtill framgår det av den empiriska forskningen på området att brukare från dessa grupper upplever en särskild trygghet när de möter tjänstemän från underrepresenterade grupper, utifrån de gemensamma egenskaper i termer av utseende, kön eller ursprung som de delar. Detta innebär att brukare i större utsträckning vågar kommunicera med och ställa krav på myndigheten. Slutligen kan dessa tjänstemän även fungera som förebilder för brukarna. Forskning visar bland annat att lärare med utländsk bakgrund kan

sporra elever med liknande bakgrund till förbättrade skolprestationer (ibid).

Att medborgare eller brukare från en viss grupp främjas av tjänstemän med samma bakgrund är ett problem ur ett likställighetsperspektiv, som i möjligaste mån bör förhindras. Enligt kommunallagen (1990:900) är kommuner skyldiga att behandla sina medlemmar lika. Som forskningen visar sker detta ofta med grund i omedvetna attityder, vilket gör företeelsen mycket svår att komma åt. I praktiken innebär en överrepresentation av medarbetare med svensk bakgrund vid en verksamhet, att sannolikheten för att brukare med svensk bakgrund kommer att främjas i större utsträckning än brukare med utländsk bakgrund ökar. För att förhindra att så sker är det därför angeläget att sträva efter en representativ förvaltning. En mer representativ förvaltning kan jämna ut risken för att vissa grupper främjas mer än andra och skapa bättre förutsättningar för att uppfylla kommunallagens likställighetsprincip.

En utmaning är att definiera vilka sociala grupper som är viktiga att fokusera på. Gruppen ”personer med utländsk bakgrund” är till exempel bred och innefattar grupper som sällan eller aldrig utsätts för diskriminering på etnisk grund. Alternativa begrepp som förekommer inom litteraturen är bland annat utomnordisk, utomeuropeisk eller minoritetsbakgrund. I denna rapport används för tydlighets skull det mer etablerade begreppet utländsk bakgrund. Diskrimineringsombudsmannen (2014) lyfter bland annat romer och personer med arabisk klingande namn som särskilt utsatta för diskriminering. Vilka grupper som är särskilt utsatta kan dock variera beroende på sammanhang. Det kan samtidigt vara värt att reflektera över att det även kan förekomma diskriminering mellan personer med olika minoritetsbakgrunder. En ökning av andelen medarbetare med utländsk bakgrund kan därmed inte ses som en garanti för att diskriminering inte kommer att uppstå. En annan utmaning är att definiera vad som är en bra nivå av representation samt vad representationen ska sättas i relation till. Exempelvis varierar andelen personer med utländsk bakgrund påtagligt mellan olika stadsdelar i Stockholm stad och det är inte helt självklart om respektive stadsdelsförvaltning ska sträva efter att ha medarbetare som återspeglar stadsdelens invånare eller staden som helhet. Även om det inte finns något tydligt och rakt svar på vad en optimal nivå av representation är, torde ett första steg vara att se över den egna organisationen och göra en analys över om representationen av medarbetarna är rimlig i förhållande till de medborgare eller brukare som organisationen möter.

Forskningen på området har framför allt fokuserat på tjänstemän med stort handlingsutrymme som lärare, poliser samt chefer och handläggare inom socialtjänst och arbetsmarknadsförvaltning, och är därmed mest tillförlitlig på dessa områden (Larsson Taghizadeh & Adman, 2017). Sammanfattningsvis kan konstateras att det, med utgångspunkt i aktuell forskning, finns goda skäl att anta att en mer representativ förvaltning kan minska förekomsten av diskriminering vid myndighetskontakter. Genom att bredda rekryteringen stärks också förutsättningarna att skapa en mångfacetterad organisation som inte riskerar att sortera bort talanger. Att människors talang inte tas tillvara är ett slöseri som Stockholms stad inte har råd med.

2.3.3 Interkulturell¹ och normkritisk utbildning

Utifrån teorierna om diskriminerande attityder som ett primärt resultat av generaliseringar som bygger på ofullständig eller felaktig information finns goda skäl att försöka minska dessa attityder. Genom att individer eller grupper kommer i direktkontakt med den grupp de hyser fördomar mot kan en mer nyanserad bild av de grupper som ofta utsätts för diskriminerande attityder förmedlas (Allport, 1954). Grupper som konstateras vara särskilt utsatta för diskriminering i Sverige idag är afrosvenskar, muslimer och romer (Guevara, 2015; SOU 2012:74). Studier visar på positiva effekter av utbildning i interkulturalitet, där medarbetare efter genomförd utbildning uppvisade mindre fördomar mot etniska minoriteter och bättre kunskaper om människor från andra kulturer (Larsson Taghizadeh & Adman, 2017). Det är dock värt att beakta att forskningen på detta område framför allt undersökt effekten på medvetna attityder. Mycket talar för att utbildningssatsningarnas effekt på omedvetna attityder är svagare, då individer som inte känner till att de har några diskriminerande attityder sannolikt är mindre mottagliga för förändring (ibid.).

2.3.4 Värdekonfrontationer

En metod som däremot används för att synliggöra omedvetna attityder är så kallade värdekonfrontationer (Larsson Taghizadeh & Adman, 2017). Studier på detta område visar att människor ofta agerar mer fördomsfullt än vad de förväntar sig utifrån sin självbild. Att öka medvetenheten om omedvetna diskriminerande attityder framkallar därför ofta initialt negativa känslotillstånd hos de som

¹ Begreppet interkulturell avser mötet mellan personer från skilda kulturer (med skilda modersmål och levnadsregler) och ömsesidig förståelse dem emellan. Begreppet skiljer sig från det närbesläktade begreppet mångkulturalitet som endast avser flera kulturers parallella samexistens i ett samhälle.

genomgår testerna, vilket i sin tur har visats leda till att det diskriminerande beteendet minskar. Positiva effekter av metoden har kunnat visas både för fördomar gentemot homosexuella och mot afroamerikaner. För att påvisa de omedvetna diskriminerande attityderna används huvudsakligen så kallade implicita associationstester (IAT), som innebär att omedvetna diskriminerande attityder synliggörs (ibid.).

2.3.5 Likabehandlingsplaner och aktiva åtgärder mot diskriminering

Det finns få svenska studier och utvärderingar som rör förebyggande arbete mot diskriminering vid myndighetskontakter (Larsson Taghizadeh & Adman, 2017). Några undersökningar rörande aktiva åtgärder mot diskriminering, som tar sin utgångspunkt i likabehandlingsplaner, har dock identifierats. Studierna visar på vissa effekter av arbetet med likabehandlingsplaner och aktiva åtgärder, så som en ökad medvetenhet och kunskap samt ett ökat fokus på arbetet mot diskriminering (ibid.).

2.4 Hur kan arbetet med att förebygga diskriminering utvecklas?

I detta kapitel har konstaterats att det är betydelsefullt att förebygga diskriminering vid myndighetskontakter, av flera anledningar. Dels handlar det om att följa rådande lagstiftning och leva upp till kommunfullmäktiges mål om en stad fri från diskriminering. Men det handlar också om att minska psykiskt och fysiskt lidande samt att främja förtroendet för samhället. För att lyckas med detta behöver åtgärder riktas både mot diskriminering i juridisk mening samt mot upplevd diskriminering. Ibland överlappar dessa varandra, men det finns situationer där personer utsätts för diskriminering i juridisk mening utan att själva uppleva sig diskriminerade. På samma sätt händer det att personer upplever diskriminering utan att diskrimineringen anses vara diskriminering i juridisk mening. Om målet i första hand är att följa lagstiftningen bör åtgärder riktas framför allt mot den juridiska diskrimineringen. Om målet däremot också är att minska fysiskt och psykiskt lidande och främja ökad tillit bör åtgärderna även beakta den upplevda diskrimineringen. Mot denna bakgrund är det rimligt för Stockholms stad att vidta åtgärder som förebygger både juridisk och upplevd diskriminering.

Forskningsgenomgången konstaterar att diskriminering främst är ett resultat av medvetna och omedvetna diskriminerande attityder, fördomar och stereotyper. Utöver det spelar även miljöfaktorerna

roll. De mest välbelagda åtgärderna utgår ifrån att socialt samspel och möten mellan olika grupper, under gynnsamma förhållanden, kan minska fördomar och diskriminerande beteenden. Mycket talar för att en mer representativ förvaltning kan förebygga diskriminering på flera plan.

Vi vet i dagsläget lite om vad som orsakar upplevd diskriminering vid kontakt med stadens verksamheter. Ett utförligare resonemang kring detta förs i avsnitt 3.3. Oavsett anledning är det dock av stor vikt att upplevelsen av diskriminering uppmärksammas. Att avfärda den som icke legitim riskerar leda till konfrontation med myndigheter vilket försvårar dialog och samverkan. Ett mer fruktbart verktyg att hantera dylika meningsmotsättningar mellan myndighet och medborgare eller brukare torde vara genom en medskapande dialog med konfrontativt inslag (Abrahamsson, 2015; Guevara, 2015; Mouffe, 2008). Med det avses en dialog som, istället för att omedelbart söka konsensus, först identifierar och synliggör olika synvinklar och meningsskiljaktigheter för att sedan försöka identifiera sammanfallande intressen på längre sikt (Abrahamsson, 2015).

Genom en sådan dialog kan medvetenheten om känslor och uppfattningar, hos såväl de som upplever sig utsatta som motparten, ökas. Myndighetsföreträdare som av medborgare och brukare ibland upplevs ha lagt beslag på tolkningsföreträdet kan på så sätt också visa att de menar allvar med dialogen och att de är beredda att lyssna, ta till sig andras perspektiv och ompröva tidigare ställningstaganden. Gradvis kan därmed förståelsen för den andre öka och ett mått av ömsesidig tillit till motpartens beskrivning av sina behov och avsikter skapas. Först därefter är det möjligt att gå vidare och försöka definiera eventuella sammanfallande och gemensamma intressen som kan finnas mellan parterna på längre sikt och gemensamt inleda ett förändringsarbete (ibid.). Botkyrka och Växjö kommun har prövat dialogarbeten där personer från olika diskriminerade grupper diskuterat och analyserat lokala levnadsvillkor med målet att identifiera diskriminerande processer och formulera rekommendationer kring hur kommunen ska kunna motverka dessa (Lappalainen, 2016).

Både de åtgärder som tas upp i forskningsgenomgången och den medskapande dialogen med konfrontativt inslag har framför allt effekt på fördomar, stereotyper och omedvetna diskriminerande attityder. När det gäller preferensbaserade attityder såsom ideologiskt rotad rasism torde de åtgärdsförslag som diskuterats här att ha mindre effekt. Samtidigt kan det finnas anledning att anta att denna typ av attityder inte är dominerande inom svensk förvaltning.

I en kommande forskningsstudie om vår tids samhällsömdaning och de utmaningar för social hållbarhet som följer i dessa spår diskuterar freds- och utvecklingsforskaren Hans Abrahamsson (kommande, 2017) olika tolkningar av förekomsten av diskriminering inom svensk offentlig förvaltning. I studien pekar Abrahamsson bland annat på att de diskriminerande attityder som finns i det svenska samhället ofta kan härledas till människors fördomar, stereotyper och omedvetna diskriminerande attityder. Förutsättningarna att förebygga diskriminering utifrån denna slutsats är således mer lovande än om preferensbaserade attityder varit den dominerande orsaken (ibid.).

3. Upplevelser av diskriminering vid myndighetskontakter inom Stockholms stad

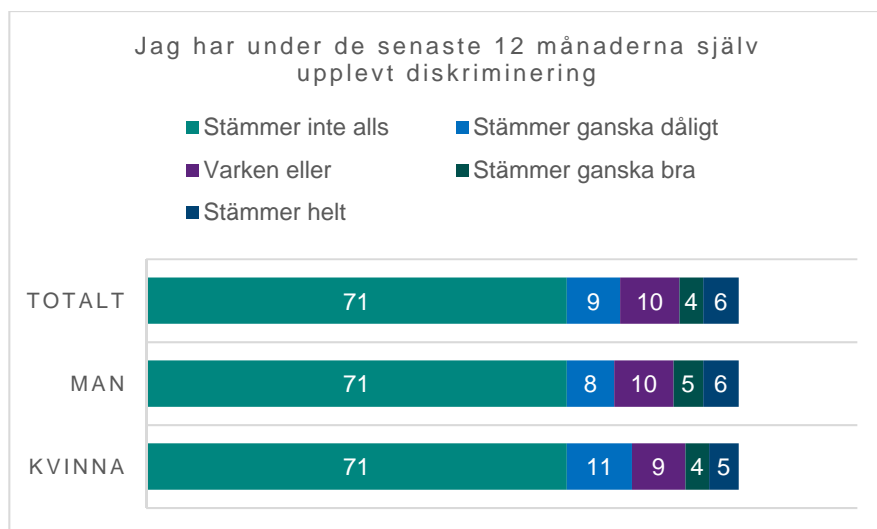
I detta kapitel redogörs för vad vi vet om de upplevelser medborgare och brukare har av diskriminering i kontakt med Stockholms stads verksamheter. Beskrivningen grundar sig i huvudsak på resultat från stadens medborgar-, brukar- och nöjdkundundersökningar samt en kvalitativ studie om upplevelser av diskriminering (Wingborg, 2017).

3.1 Hur vanligt är förekomsten av upplevd diskriminering i Stockholms stad?

I Stockholms stads medborgarundersökning ställdes år 2016 för första gången frågor om upplevd diskriminering. Frågorna föregicks av information om de lagstadgade diskrimineringsgrunderna och vad som avses med diskriminering. Undersökningen är en enkätstudie som grundar sig på ett obundet slumpmässigt urval av invånare i Stockholms stad. Urvalet omfattade 2016 sammanlagt 4 200 personer. Den totala svarsfrekvensen var 45 procent, men med stora variationer mellan olika delar av staden.² I Rinkeby-Kista stadsdelsnämndsområde var svarsfrekvensen exempelvis endast 33 procent. I figur 3 återges de övergripande resultaten från medborgarundersökningen.

² Bortfallsanalysen visar på en viss överrepresentation av kvinnor (53 % av svaren) jämfört med 51 % i urvalet. Den visar också att äldre har svarat i lite högre utsträckning än yngre. Medelåldern på de som har svarat är 49 år och medelåldern på fördelningen i urvalet är 44 år. Felmarginalen i undersökningen är +/- 2,2 procentenheter för staden som helhet och strax över +/- 8 procentenheter på stadsdelsnivå. Detta innebär att nivåskattningar på stadsdelsområdesnivå ska tolkas med försiktighet. Detsamma gäller frågan om diskrimineringsgrund, som endast rör en liten andel svarande, vilket innebär att felmarginale blir större.

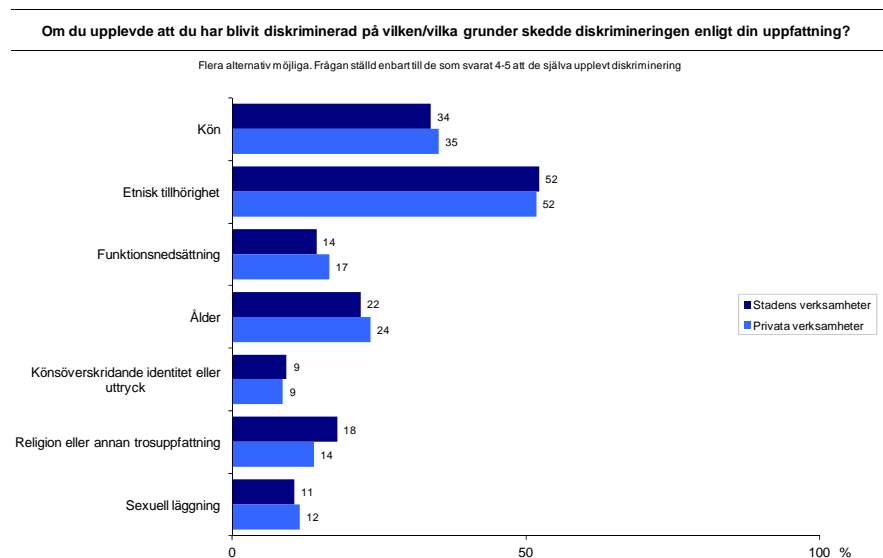
Figur 3. Andel som upplevt diskriminering i 2016 års medborgarundersökning



Av figur 3 kan utläsas att ungefär var tionde svarande i medborgarundersökningen (totalt 191 personer) uppgav att de upplevt diskriminering under de senaste 12 månaderna. Frågor om upplevd diskriminering finns idag varken i Göteborgs eller i Malmö stads motsvarande enkäter, men av Huddinge kommuns befolkningsundersökning från år 2014 framgår att nio procent av de svarande känt sig utsatta för diskriminering, trakasseri eller mobbning under de senaste tolv månaderna. Stockholms stads resultat ligger alltså nära Huddinge kommuns, som dock omfattar mer än diskriminering vilket försvårar direkt jämförelse.

Drygt hälften av de som svarat att de upplevt diskriminering angav att detta skett inom Stockholms stads verksamheter och 60 procent uppgav att de upplevt diskriminering inom privata verksamheter. Figur 4 visar vilka diskrimineringsgrunder som de svarande uppgav att diskrimineringen skedde på.

Figur 4. Diskrimineringsgrunder i 2016 års medborgarundersökning



Av figur 4 framgår att den grund som flest svarande ansåg att de blivit diskriminerade på var etnisk tillhörighet (52 procent), följt av kön (35 procent) och ålder (23 procent). Det är dock viktigt att ha i åtanke att dessa svar bygger på ett litet antal svarande och att den statistiska felmarginalen därmed är stor.

Till skillnad från medborgarundersökningen, som har alla stadens medborgare som urvalsgrupp, riktar sig brukarundersökningar till de som kommer i kontakt med Stockholms stads verksamheter. I brukarundersökningarna 2016 inkluderades för första gången frågor om upplevelser av diskriminering inom äldreomsorgen, socialpsykiatri, funktionsnedsättningsområdet, förskolan och familjedaghem. Brukarundersökningarna uppvisar en stor variation i andelen som upplevt att de blivit utsatta för diskriminering under de senaste tolv månaderna. Andelen svarande som upplevt diskriminering varierar mellan 1 och 30 procent beroende på verksamhet. Lägst andel brukare som upplevt diskriminering återfanns inom äldreomsorgens dagverksamhet (totalt 650 svarande). Högst andel återfanns inom gruppboenden inom socialpsykiatri (totalt 77 svarande), där funktionsnedsättning uppgavs vara den vanligaste diskrimineringsgrunden. I vissa fall har anhöriga eller personal hjälpt brukarna att svara på enkäterna vilket också kan ha påverkat utfallet. I många av brukarundersökningarna är det totala antalet svarande lågt, vilket betyder att enskilda svar kan få stor påverkan på resultatet. Resultaten bör därför tolkas försiktigt.

I de kommunala bostadsbolagen Stockholmshem, Familjebostäder, Svenska Bostäder och Micasa Fastigheter ställdes i bolagens nöjdkundundersökningar år 2016 för första gången frågor om upplevd diskriminering (totalt 14 950 svarande). För respektive bolag uppger cirka fyra procent av de boende att de har upplevt diskriminering i mötet med sin hyresvärd. De vanligaste diskrimineringsgrunderna är kön, ålder, funktionsnedsättning och etnicitet. Vilken som är vanligast varierar något mellan de olika bolagen. Av frisvar i enkäterna framgår att den upplevda diskrimineringen ofta kretsar kring bemötande vid kontakt med hyresvärderna, där några hyresgäster beskriver att de blivit sämre bemötta på grund av ålder, kön eller utländsk bakgrund. När det gäller personer med funktionsnedsättning tar fritextsvaren primärt upp bristande tillgänglighet.

3.2 Situationer där brukare och medborgare upplever diskriminering i Stockholms stad

I Stockholmsområdet finns två antidiskrimineringsbyråer som erbjuder råd och stöd till personer som upplever sig utsatta för diskriminering. Antidiskrimineringsbyråerna i Stockholm utreder cirka 100 fall av diskriminering per år som rör medborgare i Stockholms stad och av dessa rör knappt 50 fall diskriminering vid Stockholms stads verksamheter. Ärendena handlar ofta om bemötande, det vill säga att en person upplever sig ha blivit utsatt för trakasserier som kan kopplas till de lagfästa diskrimineringsgrunderna (Wingborg, 2017).

De vanligaste diskrimineringsgrunderna i de ärenden som antidiskrimineringsbyråerna handlägger är, utan rangordning, etnisk tillhörighet, kön och funktionsnedsättning. Det är dock inte alltid enkelt att klassificera ärendena utifrån diskrimineringsgrund. Ofta kan flera diskrimineringsgrunder vara aktuella för samma person. Ibland kommer byråerna fram till att diskrimineringen främst härrör en annan diskrimineringsgrund än den som den utsatte i första hand sökte byråns stöd för. I de fall där flera diskrimineringsgrunder är aktuella för samma person, kan dessa samvariera och förstärka varandra. Utsattheten kan ytterligare förstärkas av faktorer som inte räknas till diskrimineringsgrunderna, som exempelvis socioekonomi och utseende. Etnisk diskriminering ingår som en central komponent i nästan hälften av ärendena hos antidiskrimineringsbyråerna i Stockholm. Det är ungefär lika vanligt att kvinnor som män anmäler ärenden till antidiskrimineringsbyråerna. Enligt företrädarna för antidiskrimineringsbyråerna handlar diskriminering förhållandevis

ofta om återkommande trakasserier där varje enskild händelse inte alltid uppfattas som grov, men där serien av händelser blir allvarlig. Antidiskrimineringsbyråerna i Göteborg och Malmö ger en bild som är väldigt likartad de redovisningar som ges av antidiskrimineringsbyråerna i Stockholm (ibid.).

Mats Wingborg har i en studie om diskriminering i Stockholms stads verksamheter (2017) intervjuat 17 kommunala chefer i Stockholms stad inom områdena simhallar, bibliotek, förskola, skola, socialtjänst och äldreomsorg. De intervjuade cheferna menar att det ytterst sällan förekommer diskriminering i enlighet med diskrimineringslagen på deras respektive arbetsplatser, men kan redogöra för några situationer som de känner till där brukare har upplevt sig diskriminerade. Det kan handla om personer med könsöverskridande identitet som inte har tillgång till omklädningsrum i simhallar, om besökare på bibliotek som känner sig diskriminerade på grund av bibliotekens urval av böcker (att det inte finns fler barnböcker som handlar om icke-vita) eller om personer med fysiska funktionsnedsättningar som inte kan nyttja kommunal service på grund av bristande tillgänglighet. De intervjuade cheferna berättar också att de känner till flera exempel där personer med funktionsnedsättning upplevt sig diskriminerade på grund av att de inte får det stöd som de anser sig ha rätt till. Det förekommer även relativt ofta att personer som blir nekade ekonomiskt bistånd upplever sig diskriminerade. Det förekommer också att män upplever sig diskriminerade i samband med vårdnadstvister (ibid.).

Cheferna uppger samtidigt att det är vanligt förekommande att personal i Stockholms stad blir utsatt för kränkande tillmälen och trakasserier av brukare (Wingborg, 2017). Den typen av handlingar omfattas inte av diskrimineringslagen (även om annan lagstiftning ibland kan vara aktuell) och faller heller inte inom ramen för syftet med denna rapport, men kan ändå vara värt att uppmärksamma då flera av cheferna återkommer till detta tema. Det kan till exempel handla om anställda på bibliotek och simhallar som upplever att de blir utsatta för rasistiska, sexistiska och homofoba påhopp, om förskolepersonal som får kritik av vårdnadshavare för att det finns för många barn med utländsk bakgrund på förskolan, om lärare som blir kallade för kränkande tillmälen och om anställda inom äldreomsorgen som får höra av brukare att de inte vill ha besök av "färgade" personer inom hemtjänsten. Vissa av cheferna menar att tonläget har blivit grövre och mer rasistiskt och sexistiskt under senare år, särskilt i skolan (ibid.).

3.3 Varför upplever brukare och medborgare diskriminering i Stockholms stad?

I föregående kapitel undersöks orsaker till att diskriminering äger rum, där medvetna och omedvetna diskriminerande attityder hos tjänstemännen uppges vara den huvudsakliga orsaken, vilket till viss del också kan förstärkas av miljöfaktorer. Genom fältexperiment har forskare kunnat påvisa att diskriminering i juridisk mening förekommer även i svenska kommuner (Adman & Jansson, 2017). En anledning till att brukare och medborgare upplever diskriminering torde vara att det finns medarbetare inom stadens verksamheter med medvetna och omedvetna diskriminerande attityder som vid vissa tillfällen diskriminerar medborgare och brukare. Omfattningen av juridisk diskriminering inom Stockholms stads verksamheter är dock svårt att uppskatta. Från de senaste tre åren finns det inga fällande domar där Stockholms stad har fällts för diskriminering. Detta innebär dock inte att juridisk diskriminering inte ägt rum. Mycket tyder på att det generellt i samhället finns ett stort mörkertal av personer som utsätts för diskriminering men inte anmäler för att de antingen inte är medvetna om att de blivit diskriminerade eller av olika anledningar inte känner sig bekväma med att göra en anmälan (Diskrimineringsombudsmannen, 2014).

De intervjuade cheferna i Wingborgs studie (2017) redogör till exempel för några fall där personal inom Stockholms stad utsatt brukare för bemötande eller behandling som de bedömer är diskriminerande. Det handlar om enstaka fall av etnisk diskriminering inom skolan och socialtjänsten, om diskriminering utifrån kön och könsöverskridande identitet inom förskolan eller om sexuella trakasserier inom socialtjänsten. Över lag menar cheferna att den upplevda diskrimineringen vanligen inte handlar om juridisk diskriminering, utan snarare beror på att personerna befinner sig i en allmänt utsatt och frustrerande situation. Cheferna berättar i intervjuerna om ett flertal erfarenheter av att personal uppträder olämpligt (bryskt, favoriserande, talar över huvudet) mot brukare i förskola, skola, socialtjänst och äldreomsorg. Däremot menar de intervjuade cheferna att det är ytterst sällan som detta olämpliga beteende är kopplat till någon av diskrimineringsgrunderna (ibid.).

Diskrimineringsombudsmannen har analyserat 812 anmälningar om upplevd diskriminering från hela landet som inkom till myndigheten under 2012, i syfte att öka förståelsen för varför brukare kan uppleva diskriminering (2014). Av analysen framkommer att anmälningarna som rör socialtjänsten

sammanfattningsvis handlar om kränkande bemötande och osakliga bedömningar, där myndighetsbeslut och bemötande är komplext sammanflätade i bedömningarna. Det kränkande bemötandet handlar ofta om ifrågasättande av föräldraförmågan, osynliggörande, partiskhet eller fördomsfulla uttalanden. Ett annat återkommande mönster handlar om att tjänstemän brister i förmågan att anpassa insatser, åtgärder eller bidrag till individuella förutsättningar eller behov. Det kan handla om att individen tillskrivs stereotypa gruppbeskrivningarna istället för att bli sedd utifrån individuella egenskaper och förutsättningar. Studien visar vidare på att många elever har erfarenhet av olika former av trakasserier i skolan, där skolpersonalen många gånger ses som centrala aktörer antingen genom att själva trakassera en elev eller genom att negligera händelser på skolan som upplevts som diskriminerande (ibid.).

Antidiskrimineringsbyråerna i Stockholm framhåller att det ständigt sker förskjutningar av hur diskriminering uppfattas (Wingborg, 2017). I människors medvetande är uppfattningen om vad som är diskriminering inte något statiskt, utan påverkas av den allmänna debatten. Det kan också skilja sig en del mellan de olika diskrimineringsgrunderna. Företeelser som är kopplade till en diskrimineringsgrund kan uppfattas som diskriminering medan samma företeelse inte uppfattas som diskriminering om det är kopplat till en annan diskrimineringsgrund. Enligt antidiskrimineringsbyråerna är det inte ovanligt att personer utsätts för diskriminering utan att själva veta om det. När byråerna informerar i organisationer för funktionsnedsatta om diskriminering brukar till exempel antalet anmälningar från personer som tillhör den gruppen öka. En annan erfarenhet från antidiskrimineringsbyråerna är att det framför allt är mer etablerade personer som kontaktar dem, medan de som befinner sig i en mer marginaliserad position sällan hör av sig. En möjlig förklaring till det är att dessa personer i större utsträckning hyser misstro till möjligheten att få juridisk hjälp och sannolikt också har mindre kunskap om antidiskrimineringsbyråernas existens. Exempel på grupper som sällan vänder sig till byråerna är nyanlända och papperslösa (ibid.).

Sammanfattningsvis finns både skillnader och likheter i de bilder som framträder i de olika enkätundersökningarna och intervjuerna med företrädare för antidiskrimineringsbyråerna och chefer inom Stockholms stads verksamheter. Ett område där dessa skillnader är särskilt tydliga är gällande hur vanligt det är att medborgare och brukare utsätts för diskriminering i mötet med stadens verksamheter. Medborgarundersökningen, brukarundersökningarna

och bostadsbolagens nöjdhetsundersökningar visar att det återkommande förekommer att medborgare, brukare och boende upplever att de blivit utsatta för diskriminering, medan ansvariga chefer menar att de endast har kännedom om ett fåtal fall där personal har diskriminerat brukare. Wingborg benämner detta ett ”glapp i det empiriska materialet” (2017). Eftersom diskriminerande beteenden härrör från både medvetna och omedvetna diskriminerande attityder kan en möjlig förklaring till detta ”glapp” vara att diskrimineringen sker som en följd av omedvetna och svårupptäckbara diskriminerande attityder. En annan möjlig förklaring skulle kunna vara att händelserna utgör små delar i större processer bestående av en både subtila och öppna handlingar och strukturer. De subtila handlingarna kan till exempel handla om att inte bli informerad om en möjlighet att söka stöd eller implicita fördomar om föräldraförmåga, medan öppna handlingar kan handla om myndighetsbeslut eller explicita attityder (Diskrimineringsombudsmannen, 2014).

En tredje möjlig förklaring till det så kallade glappet är att den upplevda diskrimineringen inte är diskriminering i juridisk mening, utan hänger samman med andra faktorer. Det kan exempelvis vara så att stadens verksamheter inte tillräckligt tydligt har kunnat förklara och motivera ett beslut eller handling. Sannolikt ligger sanningen någonstans där emellan och diskrimineringen återfinns i alla tre scenarier som beskrivs i figur 1 i avsnitt 2.1.4. Oavsett anledning är det, som tidigare nämnts, av stor vikt att upplevelsen av diskriminering uppmärksammas. För att kunna utveckla lämpliga åtgärder i syfte att förebygga diskriminering i Stockholms stad framöver behöver kunskapen om både juridisk och upplevd diskriminering inom staden utvecklas.

4. Stadens arbete med att förebygga diskriminering

Stockholms stad har ett ansvar att motverka diskriminering både ur ett verksamhets- och ur ett arbetsgivarperspektiv. Det innebär att staden har ett ansvar att inte diskriminera vare sig brukare eller arbetstagare. Ett av kommunfullmäktiges verksamhetsmål är därtill att Stockholm ska vara en stad fri från diskriminering. Av Stockholms stads personalpolicy (2016e) framgår att stadens verksamheter ska kännetecknas av respekt för alla människors lika värde. Medarbetare i Stockholms stad ska respektera alla människors lika värde och erfarenheter och bemöta brukare, medarbetare och samarbetspartners på ett respektfullt sätt. Chefer ska dessutom se till att arbeta aktivt för jämställdhet och mångfald på sina arbetsplatser och säkerställa att den enskildes kompetens blir avgörande vid rekryteringar och att ingen diskriminering sker. De ska också se till att alla medarbetares erfarenheter och kunskaper tas tillvara, oavsett roll i organisationen (ibid.).

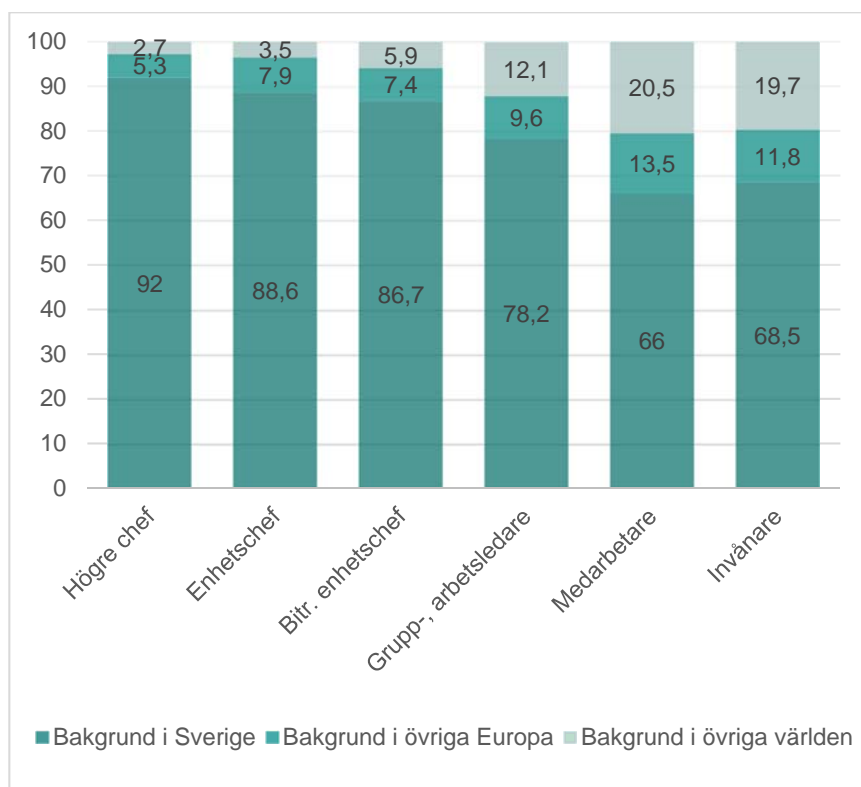
I detta kapitel beskrivs det arbete som görs idag inom Stockholms stads verksamheter för att förebygga diskriminering ur ett verksamhetsperspektiv, det vill säga i mötet mellan medborgare och brukare och staden. Som framgått av tidigare kapitel är en representativ förvaltning och möten mellan olika sociala grupper på stadens arbetsplatser av betydelse för arbetet med att förebygga diskriminering. En förutsättning för att uppnå en representativ förvaltning är i sin tur ett aktivt arbete mot diskriminering av arbetstagare. Dessa båda perspektiv hänger därmed samman och är ömsesidigt beroende av varandra. Därför kommer även det arbete som pågår inom staden idag med bland annat breddad rekrytering att redogöras för i följande kapitel.

De förebyggande åtgärder mot diskriminering som staden arbetar med idag riktar sig i huvudsak mot diskriminering i juridisk mening. Inga åtgärder som uttalat genomförs för att uttalat förebygga upplevd diskriminering har påträffats vid arbetet med denna rapport. Däremot pågår det ett arbete inom staden med att utveckla bemötandet av brukare och medborgare, vilket sannolikt borde kunna ha inverkan på en del av den upplevda diskrimineringen. För att ge en bakgrund till hur behovet av breddad rekrytering ser ut inom Stockholms stad idag redovisas inledningsvis aktuell statistik om Stockholms stads medarbetare och chefer utifrån födelseregion och bakgrund.

4.1 Stockholms stads medarbetare och chefer utifrån födelseregion och bakgrund

År 2015 hade 31,5 procent av invånarna i Stockholms stad utländsk bakgrund³ medan 19,7 procent hade sin bakgrund utanför Europa (Stockholms stad, 2017). Kommunstyrelsen utredde under år 2016 förutsättningarna och utvecklingsmöjligheterna för en breddad rekrytering till stadens högre tjänster utifrån ett uppdrag från kommunfullmäktige (Stockholms stad, 2016a). I utredningen konstaterades att staden har en underrepresentation av personer med utländsk bakgrund på chefspositioner, både i förhållande till stadens medarbetare och till befolkningen i staden.

Figur 5. Andel invånare, medarbetare och chefer i Stockholms stads förvaltningar⁴ fördelade efter bakgrundsregion, 2016



Källa: Sweco, 2017b

³ Med utländsk bakgrund avses i denna rapport personer som är utrikes födda samt personer födda i Sverige med två föräldrar som är födda utomlands, vilket är samma definition som används av Statistiska centralbyrån (SCB). När det gäller diskriminering på etnisk grund har utländsk bakgrund bedömts som mer relevant att utgå ifrån än utrikes födda, eftersom det inkluderar personer födda i Sverige som kan utsättas för diskriminering på etnisk grund, på grund av till exempel sitt namn eller sitt utseende.

⁴ Bolagens personal ingår ej i statistikunderlaget från SWECO

Av figur 5 framgår att andelen medarbetare med utländsk bakgrund vid stadens förvaltningar år 2016 uppgick till 34 procent (i kategorin medarbetare ingår också chefer). Det innebär alltså att det totalt sett finns en god representation av personer med utländsk bakgrund bland medarbetarna i förhållande till stadens befolkning som helhet. Andelen medarbetare med utländsk bakgrund minskar dock högre upp i chefsleden. Underrepresentationen av chefer med utomeuropeisk bakgrund är särskilt stor. Kommunstyrelsen menar i utredningen om breddad rekrytering (Stockholms stad, 2016a) att det tyder på ojämlika möjligheter till utveckling och befordran i organisationen och riskerar att minska förtroendet för stadens verksamheter.

Larsson Taghizadeh och Admans rapport (2017) pekar också på vikten av en god representation av personer med utländsk bakgrund bland de medarbetare som dagligen möter brukare eller medborgare. Särskilt viktigt är det om de genom myndighetsutövning fattar beslut som har en inverkan på medborgarnas och brukarnas liv. Personalstatistik har därför tagits fram för de yrkesgrupper inom Stockholms stad som dagligen möter brukare eller medborgare och presenteras nedan i tabell 1.

Tabell 1. Andel medarbetare inom Stockholms stads förvaltningar som dagligen möter medborgare och brukare efter bakgrundsregion, 2016

TITEL	Totalt antal	Andel svensk bakgrund (%)	Andel utländsk bakgrund (%)
Förstelärare karriärtjänst	937	85,6	14,4
Speciallärare	278	84,5	15,5
Specialpedagog	325	83,1	16,9
Lärare praktiska, estetiska ämnen	1197	82,0	18,0
Lärare grundskola, tidigare år	1357	80,5	19,5
Lärare i kulturskola	302	80,1	19,9
Lärare gymnasium yrkesämnena	558	79,4	20,6
Bibliotekarie	312	79,2	20,8
Lärare gymnasium allmänna ämnen	912	76,6	23,4
Lärare grundskola, senare år	1745	76,3	23,7
Fritidspedagog	961	75,4	24,6
Förskollärare	3387	73,9	26,1
Biståndsbedömare	565	72,9	27,1
Socialekreterare	1519	72,4	27,6
Boendestödjare	249	71,9	28,1
Resurspedagog	243	65,4	34,6

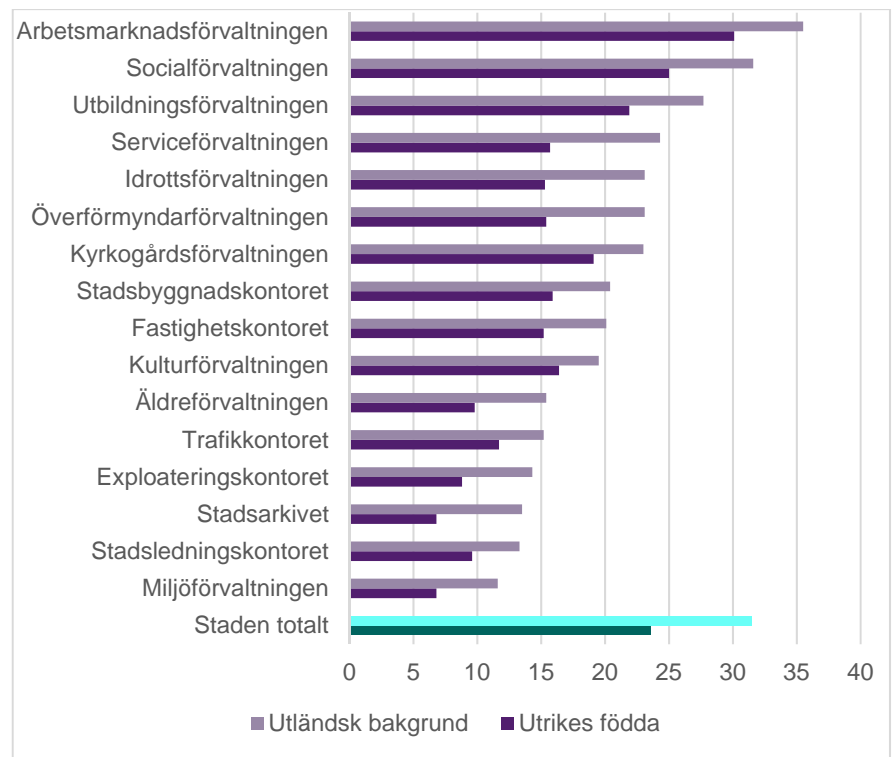
Jobbcoach	163	64,4	35,6
Fritidsledare	514	63,8	36,2
Fältassistent	65	61,5	38,5
Sjuksköterska	475	61,1	38,9
Elevassistent	919	60,8	39,2
Barnskötare	6428	58,4	41,6
Vårdare	1026	57,0	43,0
Behandlingsassistent	527	56,0	44,0
Jobbmatchare	87	48,3	51,7
Personlig assistent	241	41,5	58,5
Vårdbiträde äldreomsorg	1442	33,7	66,3
Undersköterska	2141	31,2	68,8
Softhandläggare	75	26,7	73,3

Källa: Sweco, 2017a

Sammantaget motsvarar medarbetarna vid Stockholms stads förvaltningar som dagligen möter medborgare och brukare väl andelen personer med utländsk bakgrund som bor i staden (Sweco, 2017a). Några yrkesgrupper ser dock ut att överlag ha en överrepresentation av personer med svensk bakgrund i förhållande till befolkningen som helhet. Dessa är framför allt lärare och annan skolpersonal inom till exempel elevhälsan (ibid.). I Larsson Taghizadeh och Admans (2017) rapport pekas bland annat lärare och handläggare inom socialtjänsten ut som särskilt viktiga grupper att bredda rekryteringen av då de fattar beslut som ofta har stor inverkan på medborgarna och brukarnas liv. År 2016 hade mellan 14,4 och 23,7 procent av lärarna i Stockholms stad utländsk bakgrund, att jämföra med 31,5 procent i stadens befolkning (Sweco, 2017a).

Andelen medarbetare med utländsk bakgrund skiljer sig också åt mellan olika förvaltningar (Stockholms stad, 2017). Vid de flesta fackförvaltningar finns det en överrepresentation av medarbetare med svensk bakgrund i förhållande till stadens befolkning, medan förhållandet är det motsatta vid stadsdelsförvaltningarna där andelen medarbetare med utländsk bakgrund ligger mellan 30 och 58 procent (ibid.).

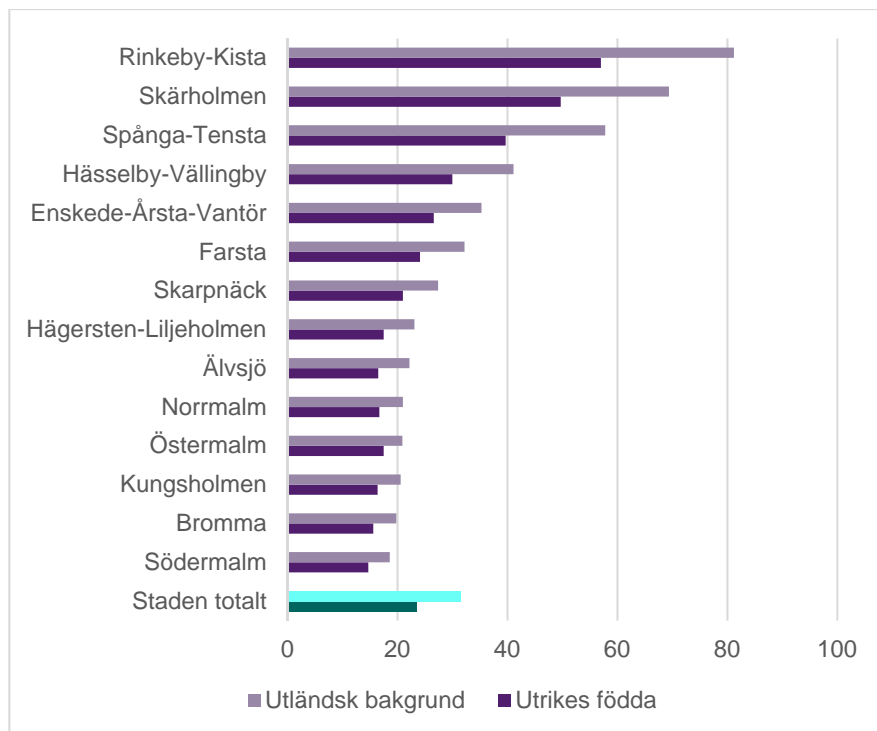
Figur 6. Andel anställda som har utländsk bakgrund eller är utrikes födda per fackförvaltning i Stockholms stad, 2016.



Källa: Stockholms stad, 2017

Av figur 6 framgår att överrepresentationen av medarbetare med svensk bakgrund vid stadens fackförvaltningar är särskilt tydlig vid miljöförvaltningen, stadsledningskontoret, stadsarkivet, exploateringskontoret, trafikkontoret och äldreförvaltningen (Sweco, 2017b). Av figur 7 framgår att spannet av medarbetare med utländsk bakgrund är betydligt större vid stadsdelsförvaltningarna än vid fackförvaltningarna. Vid Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning har 82 procent av medarbetarna utländsk bakgrund medan det vid Södermalms stadsdelsförvaltning är 19 procent. Sammanfattningsvis kan det således konstateras att det finns en god grund av medarbetare med utländsk bakgrund att utgå ifrån vid rekrytering till högre tjänster.

Figur 7. Andel anställda som har utländsk bakgrund eller är utrikes födda per stadsdelsförvaltning i Stockholms stad, 2016.



Källa: Stockholms stad, 2017

4.2 Insatser för att främja breddad rekrytering

Arbetet med breddad rekrytering utgår ifrån styrdokument på kommunal, statlig och internationell nivå som fastställer att Stockholms stad som arbetsgivare ska arbeta mot diskriminering och erbjuda lika möjligheter för alla anställda. Arbetet med breddad rekrytering är också en kritisk fråga för stadens kompetensförsörjning. I denna rapport konstateras att mycket talar för att en mer representativ förvaltning även kan minska förekomsten av diskriminering vid myndighetskontakter.

4.2.1 Kompetensbaserad rekrytering

Varje år genomförs cirka 5-6 000 rekryteringar vid Stockholms stads förvaltningar. Sedan ungefär tio år tillbaka arbetar stadens förvaltningar och bolag med *kompetensbaserad rekrytering*, som en metod för att säkerställa att kompetensen är avgörande vid rekrytering och för att minimera risken för diskriminering. Ett stödmaterial har tagits fram på området som omfattar mallar, checklistor, beskrivningar och information för de olika stegen i rekryteringsprocessen. För att arbetet ska fungera som tänkt är det av stor vikt att den kompetensbaserade processen tillämpas i så stor

utsträckning som möjligt. Det handlar bland annat om att ta fram tydliga kompetenskrav som utgår ifrån tjänstens arbetsbeskrivning. Det är en fördel om kravprofilen görs av en rekryteringsgrupp för att få en så fullständig bild av arbetsuppgifterna och kompetenskraven som möjligt. Det är också bra om gruppen består av personer med olika kompetenser och erfarenheter. De som ansvarar för rekryteringen behöver därtill kontinuerligt arbeta med sina egna föreställningar för att kunna skatta kompetenser normmedvetet.

Stadens systemstöd för rekrytering, *Jobba i stan*, har utvecklats för att stödja kompetensbaserad rekrytering och aidentifierade ansökningar är numera standardinställning. Stadens bolag är egna arbetsgivare. Även de ska, enligt stadens budget, arbeta utifrån kompetensbaserad rekrytering. Processen skiljer sig dock något från förvaltningarnas då bolagen använder andra rekryteringssystem.

Arbetet med kompetensbaserad rekrytering syftar även till att bättre tillvarata potential och talang. I Hållbarhetskommisionens rapport *Dold Potential* (Stockholms stad, 2016c) betonas vikten av att främja kompetensbaserad rekrytering och motverka diskriminering vid rekrytering inom Stockholms stad. Detta för att underlätta för unga med funktionsnedsättning och unga utrikes födda att etablera sig på arbetsmarknaden och bättre ta tillvara på den potential och talang som finns hos dessa målgrupper. I rapporten konstateras vidare att diskriminering och okunskap hos arbetsgivare om exempelvis utländska utbildningar och funktionsnedsättningar kan få till följd att det i rekryteringsannonser ställs högre krav än vad som är aktuellt för den aktuella tjänsten. Rapporten föreslår att kunskapshöjande insatser om kompetensbaserad rekrytering bör genomföras för att motverka onödiga krav som utesluter målgrupperna (ibid.).

4.2.2 Kompetensförsörjningsprocessen

Vid Stockholms stads förvaltningar finns idag cirka 1 800 chefer och biträdande chefer (Stockholms stad, 2016a). År 2015 rekryterades 557 chefer varav 71 procent internrekryterades. Denna process torde således spela en viktig roll för möjligheten att på sikt påverka överrepresentationen av chefer med svensk bakgrund. Ett sätt att möjliggöra för fler medarbetare med utländsk bakgrund att ta sig an chefspositioner och specialistroller är att de identifieras och stärks som medarbetare genom ett systematiskt och normmedvetet arbete (ibid.). Detta är alltså ett främjande arbete som huvudsakligen äger rum före själva rekryteringsprocessen. I mars 2017 lanserades stadens nya *kompetensförsörjningsprocess* som

tillhandahåller verktyg för ett systematiskt arbetssätt med normmedveten kompetensförsörjning. I stödmaterialet finns genomgående påminnelser inlagda vid processer där det är särskilt viktigt att tänka på allas lika rättigheter och möjligheter avseende kön, könsidentitet och uttryck, etnisk tillhörighet, religion, sexuell läggning, funktionsnedsättning och ålder. Syftet är att tillvara ta all kompetens och minska risken för diskriminering.

4.2.3 Traineeprogram för akademiker

Kommunstyrelsen utredde under 2016, i samråd med arbetsmarknadsnämnden, förutsättningarna för att identifiera aktiviteter och åtgärder som främjar möjligheterna för utrikesfödda akademiker inom ramen för Stockholms intensivsvenska för akademiker att delta i stadens *traineeprogram för akademiker* (Stockholms stad, 2016b). Utredningen drar slutsatserna att tillgången till information om programmet är en viktig faktor som behöver utvecklas ytterligare, både i formella kanaler som jobbbannonser och i nätverk av särskild relevans för målgruppen. Socioekonomiskt starka personer har ofta god tillgång till informella kanaler, som vänner, bekanta och arbetsgivare, genom vilka de får tillgång till information och möjligheter på arbetsmarknaden. Socioekonomiskt svaga personer har å andra sidan ofta sämre tillgång till informella kanaler, varför de formella kanalerna blir viktigare för att nå ut till dessa målgrupper (ibid.).

Vidare konstaterar utredningen att det är viktigt att säkerställa att krav på god svenska inte ställs slentrianmässigt, då det lätt kan få en exkluderande effekt på vissa målgrupper (Stockholms stad, 2016b). Språkrav ska alltid ställas i relation till vad som är relevant i tjänsten och bör ses som kompetenshöjande insatser som kan tillgodoses i arbetet, liksom annan typ av kompetensutveckling som bidrar till verksamhetens måluppfyllelse. Att erbjuda möjlighet till språkutveckling på arbetsplatsen skulle stärka stadens anseende som arbetsgivare generellt och bredda underlaget av sökande till traineeprogrammet mer specifikt (ibid.).

4.2.4 Lokala exempel på breddad rekrytering

Några av stadens nämnder har på eget initiativ uppmärksammat att de behöver arbeta aktivt med frågan om breddad representation bland chefsbefattningar. I Skärholmens stadsdelsnämnd planeras 2017 ett *ledarasplicantprogram* med målsättningen att synliggöra medarbetare med ledarpotential som idag inte innehar en chefsposition och rusta dem för att ta sig an chefsuppdrag i framtiden. Stadsdelen har också, inom ramen för arbetet med att

implementera stadens kompetensbaserade rekryteringsprocess, tagit fram nya kompetensprofiler för socialsekreterare/biståndsbedömare, förskollärare och enhetschefer. Kompetensprofilen för enhetschefer planeras utgöra underlag till ledarasplicantprogrammet.

Ett annat lokalt exempel på arbete med breddad rekrytering finns hos Spånga-Tensta stadsdelsnämnd som 2015 beslutade om en strategi för att öka andelen utrikes födda chefer (Stockholms stad, 2015). Där konstateras att det finns en rik mångfald bland medarbetare i nämndens verksamheter, men att denna inte lika tydligt avspeglar sig i chefsledet. För att komma tillrätta med detta genomförs åtgärder dels för en inkluderande rekryteringsprocess och dels chefsförberedande aktiviteter som tillvaratar den bredd som finns bland medarbetarna i stort. Exempel på specifika aktiviteter är att erbjuda ledarskapsutbildningar till medarbetare för att underlätta steget in i en chefsbefattning och se över arbetet med kravspecifikationer för att nå och attrahera kandidater med annan bakgrund.

Stockholm parkering arbetar aktivt med mångfaldsfrågor och ser flerspråkighet som en tillgång vid rekrytering. I bolagets arbetsplatspolicy står bland annat att bolaget ska förmedla sin syn på alla arbetsplatser ska präglas av jämställdhet och mångfald internt så att alla medarbetare är medvetna om bolagets inställning.

4.3 Utbyten av medarbetare och chefer med olika bakgrund inom Stockholms stad

Stockholms stad erbjuder idag utvecklingsgrupper för både chefer och medarbetare vid stadens förvaltningar och bolag. Syftet med utvecklingsgrupperna är att erbjuda stöd i arbetet och en möjlighet att utbyta erfarenheter och reflektera kring vardagliga frågeställningar kopplade till uppdraget. Insatsen bidrar också till lärande och erfarenhetsutbyte över organisationsgränserna i stadens verksamheter. Utvecklingsgrupperna har god potential att främja ett utbyte av medarbetare och chefer med olika bakgrund. Eftersom under-/överrepresentationen av personer med utländsk bakgrund varierar mellan olika branscher och yrken (Sweco 2017), kan denna typ av insatser främja möten mellan personer med olika bakgrund. Stadens utvecklingsgrupper består av en samtalsledare och sju till tio deltagare från olika förvaltningar och bolag som träffas cirka tio gånger under ett år. Under år 2017 är 10-12 grupper aktiva. På samma sätt kan stadens ambassadörsnätverk erbjuda goda möjligheter för möten mellan medarbetare och chefer med olika bakgrund från stadens bolag och förvaltningar. Syftet med nätverket är att öka kunskapen om staden som arbetsgivare och organisation.

Ambassadörerna medverkar vid mässor och liknande för att informera nyanlända och personer med svensk bakgrund om Stockholms stad som arbetsgivare.

Stadens förvaltningar och bolag medverkar också i adept- och mentorsprogrammet *Mitt livs Chans* där chefer i innerstaden får ta emot en akademiker med utländsk bakgrund som saknar arbete motsvarande dennes kompetens och professionella kontakter. Syftet är att båda ska ha möjlighet att bredda sina nätverk och lära av varandras erfarenheter.

Det finns därtill lokala exempel på nämnder inom staden som initierat olika former av samarbeten för att skapa möten över förvaltningsgränserna. Stadsdelsnämnderna i Rinkeby-Kista och Kungsholmen har, inom ramen för sina lokala utvecklingsprogram, inlett ett samarbete som bland annat innefattar utbyte av feriearbetare, gemensamma idéseminarier samt ett gemensamt IT- och integrationsprojekt.

4.4 Utbildningssatsningar kring diskriminering och normkritik

Ett flertal seminarier och utbildningstillfällen kring rasism, diskriminering och normkritik har ordnats för stadens medarbetare under 2016 och 2017. Stadsledningskontorets kansli för mänskliga rättigheter stödjer stadens nämnder i att säkerställa kompetens om rasism och diskriminering hos chefer och medarbetare som möter invånare. Stockholms stad har anslutit sig till *European Coalition of Cities Against Racism* (ECCAR). Det innebär bland annat att staden ska arbeta aktivt för att vara en icke-diskriminerande arbetsgivare. Dessutom ska staden arbeta för att diskriminerade grupper ska finnas representerade bland medarbetarna.

Bland stadens övriga nämnder och bolagsstyrelser finns ett antal goda exempel på utbildningssatsningar som innefattar diskriminering och normkritik. Stockholm vatten inledde i slutet av 2015 en utbildningssatsning inom diskrimineringsområdet som fortsatt under 2016. Samtliga medarbetare vid bolaget har genomgått utbildningen som är obligatorisk. Utbildning i diskrimineringsgrunder ingår i även i kulturförvaltningens chefsprogram för nyanställda. Under 2016 erbjöd också de tekniska förvaltningarna sina chefer kompetensutveckling inom normkritik, antirasism och interkulturalitet. Därtill innehåller stadens övergripande ledarutvecklingsprogram för erfarna chefer, programmen Chef i staden, HR i staden samt traineeprogrammet moment kring likabehandling, normkritik och diskriminering.

4.5 Arbete med bemötande av stockholmare

Varje dag möter stadens verksamheter hundratusentals medborgare och brukare. Nämnder och bolagsstyrelser har i uppdrag att sätta särskilt fokus på bemötandet av stockholmarna. Var och en ska mötas med respekt och ges likvärdiga möjligheter. Alla kontakter och intryck medborgare och brukare får av Stockholms stads medarbetare kan påverka deras förtroende för staden. Ett respektfullt och likvärdigt bemötande har goda förutsättningar att förebygga upplevelsen av diskriminering.

Under 2014 och 2015 genomfördes en särskild satsning på bemötandefrågor inom staden som resulterade i att verktyg och goda exempel på bemötande sammanställdes på stadens intranät. Därtill pågår ett kontinuerligt arbete med att sprida kunskap inom staden. Det sker bland annat genom nätverksträffar, seminarier, inspirationsföreläsningar och utbildningar i bemötande.

Kulturnämnden genomförde tillsammans med Botkyrka kommun år 2011-2014 EU-projektet *Kultur och fritid för alla*, genom vilket mer än 1 300 medarbetare har involverats och jobbat mot diskriminering och för mångfald i syfte att locka fler besökare till kulturen. En viktig del av arbetet handlade om att utveckla och förbättra mötet med besökarna vid kultur- och fritidsnämndernas verksamheter. Även om många medarbetare är väldigt duktiga på att ge besökarna ett bra bemötande så har bemötande och mångfald inte diskuterats på ett systematiskt sätt tidigare. Inom ramen för projektet togs en bemötandeguide fram som alla medarbetare ska följa. Den gäller både de som arbetar med medborgare och brukare och de som arbetar med interna målgrupper, till exempel IT-service, personalavdelning och controllers. För att kunna mäta och utvärdera projektet har kulturförvaltningen anlitat observatörer, så kallade mystery visitors, som gör oanmälda besök eller tar kontakt via telefon eller sociala medier. Under besöken registrerar dessa hur det känns att besöka till exempel bibliotek, konsthallar, simhallar och kulturhus och vilken hjälp och service som erbjuds. Syftet med metoden är att hitta förbättringsområden i verksamheten som går att utveckla systematiskt, inte att följa upp enskilda medarbetares bemötande. Kulturnämnden har även tagit fram en webbutbildning i bemötande för sina medarbetare.

Många stadsdelsnämnder arbetar också aktivt med bemötandefrågor genom sina medborgarkontor och/eller medborgarvärdar. Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnds medborgarvärdar arbetar aktivt med att lotsa och vägleda medborgare till olika samhällsfunktioner. I uppdraget ingår också att ta emot synpunkter, svara på frågor och ge bästa möjliga service

och bemötande. Tillsammans kan medborgarvärdarna förstå och göra sig förstådda på tio språk, och deras bredd av olika yrkesbakgrunder täcker in såväl fritidspedagog och personalvetare som mentalskötare och dansare. De har därmed god kompetens att hantera möten med människor med olika bakgrund och i skilda livssituationer. Medborgarvärdar finns också vid stadsdelsnämnderna i Skärholmen, Spånga-Tensta och Rinkeby-Kista.

4.6 Främjande arbete med lika rättigheter och möjligheter bland stockholmarna

I kommunfullmäktiges budget för 2017 framhålls att Stockholms stad ska arbeta normkritiskt för att främja jämställdhet, barns rättigheter, hbtq-rättigheter, tillgänglighet samt bedriva ett arbete för att förebygga rasism och diskriminering. Det främjande arbetet handlar om att identifiera och stärka de positiva förutsättningarna för lika behandling i stadens verksamheter. Det äger normalt rum i ett tidigare skede än det förebyggande arbete som syftar till att avvärja risker för diskriminering, trakasserier eller kränkande behandling. Stadens arbete med att främja lika rättigheter och möjligheter bland stockholmarna innefattar bland annat värdegrundsarbete på skolor, arbete med att stärka ungas organisering och med att öka kunskaperna om mänskliga rättigheter och rasism.

Under 2016 inleddes ett samarbete mellan ABF, Rädda Barnen och Stockholms stad kring ungas organisering under namnet *Ortens organisatörer*. Satsningen syftar till att öka kunskaperna om mänskliga rättigheter och stärka ungas egenmakt. Ett första steg i att förhindra diskriminering kan vara att se till att stockholmarna känner till sina egna rättigheter och skyldigheter. Det skapar också bättre möjligheter för organisering och att påverka sin situation. Under 2016 genomfördes 14 studiecirkelar i sju ytterstadsdelar inom ramen för satsningen.

Spånga gymnasium bedriver ett aktivt arbete med att öka kunskaper om mänskliga rättigheter och motverka rasism. Arbetet innefattar ett strategiskt arbete för att uppfylla skolans övergripande demokrati- och värdegrundsuppdrag, utbildning i självledarskap samtidigt som eleverna uppmuntras att själva göra skillnad. Organisationen PeaceWorks har tagit fram ett läromedel som ska underlätta för högstadies- och gymnasielärare att arbeta med antirasistiska frågor. Fokus i materialet ligger på att stärka lärarens förmåga att föra vidare kunskap och förhållningssätt kring likabehandling, rasism och antirasism.

4.7 Uppföljning

För att följa upp kommunfullmäktiges mål att *Stockholm är en stad som lever upp till mänskliga rättigheter och är fritt från diskriminering* har fullmäktige beslutat om ett antal indikatorer. För 2017 är dessa:

- Andel brukare som inte upplever diskriminering inom förskolan och familjedaghem
- Andel brukare inom socialpsykiatrin som inte upplever diskriminering
- Andel brukare i dagverksamhet för äldre som inte upplever diskriminering
- Andel brukare inom omsorgen för personer med funktionsnedsättning som inte upplever diskriminering
- Andel bostadshyresgäster som inte upplever diskriminering i stadens bostadsbolag

Indikatorerna mäts genom frågor om upplevd diskriminering i stadens medborgar-, brukar- och nöjdkundundersökningar. En första mätning gjordes under 2016 och resultatet från denna har redogjorts för i kapitel tre i denna rapport. Utfallet för indikatorerna ligger till grund för att stadens verksamheter ska kunna utveckla och prioritera effektiva åtgärder för att förebygga diskriminering. Nämndernas och bolagsstyrelsernas förebyggande arbete ska fokusera på de problem och risker som identifierats i den egna verksamheten. Det kan till exempel vara åtgärder utifrån vissa diskrimineringsgrunder, inom vissa verksamhetsområden eller på vissa arbetsplatser. Riskanalysen ligger sedan till grund för utveckling av det förebyggande arbetet mot diskriminering under kommande år.

5. Rekommendationer och åtgärder

Utifrån de underlag som redovisats i tidigare kapitel har tio åtgärdsförslag strukturerade under fyra övergripande rekommendationer tagits fram, vilka presenteras i detta kapitel. Rekommendationerna och åtgärdsförslagen syftar till att peka ut en riktning för hur Stockholm ska kunna bli en jämlik och socialt hållbar stad, med utgångspunkt i utvecklingsområdet.

D3.1 Främja en förvaltningsorganisation som återspeglar Stockholms stad befolkning

Forskningen ger starkt stöd för att en större andel medarbetare från grupper som är särskilt utsatta för diskriminering minskar diskriminerande attityder både mot brukare och mot kollegor på arbetsplatsen. Dessa personer motverkar indirekt diskriminering genom att deras närvaro på arbetsplatsen medför beteende- och attitydförändringar hos kollegorna. När medarbetare kommer i daglig kontakt med personer som de eventuellt hyser fördomar mot får de överlag en mer positiv bild av personer med liknande bakgrund. Studier visar att tjänstemän i lägre grad diskriminerar brukare med samma bakgrund som de själva (ofta med grund i omedvetna attityder). Forskningen pekar också på att förekomsten av fler medarbetare från underrepresenterade grupper kan få brukare med liknande bakgrund att känna sig mer bekväma vid kontakter med förvaltningen. Detta står i viss kontrast till kommunallagens likställighetsprincip som stadgar att kommuner är skyldiga att behandla sina medlemmar lika. Samtidigt visar forskningen att medvetna eller omedvetna diskriminerande attityder gör att medarbetare, oavsiktligt fattar beslut som främjar den egna sociala gruppen. Detta innebär i praktiken att om medarbetare med svensk bakgrund är överrepresenterade vid en verksamhet, ökar sannolikheten för att brukare med svensk bakgrund kommer att främjas i större utsträckning än brukare med utländsk bakgrund. En mer representativ förvaltning torde således kunna skapa bättre förutsättningar för att uppfylla kommunallagens likställighetsprincip.

På det stora hela motsvarar de medarbetare vid Stockholms stads förvaltningar som dagligen möter medborgare och brukare väl andelen personer med utländsk bakgrund som bor i staden (Sweco, 2017a). Det kan samtidigt vara värt att beakta att utländsk bakgrund

som begrepp är heterogent och innefattar många olika grupper med olika förutsättningar. Några yrkesgrupper ser ut att överlag ha en överrepresentation av personer med svensk bakgrund i förhållande till befolkningen som helhet. Dessa är framför allt lärare och annan skolpersonal (ibid.). Vad som är en bra eller godtagbar representation är dock långt ifrån självklart, liksom vad representationen ska sättas i relation till. Andelen personer med utländsk bakgrund varierar stort mellan olika stadsdelar i Stockholm stad och det är inte givet om respektive stadsdelsförvaltning eller skolor i olika delar av staden ska sträva efter att ha medarbetare som återspeglar stadsdelens invånare eller staden som helhet. Även om det inte finns något tydligt och rakt svar på vad en optimal nivå av representation är, torde ett första steg vara att se över den egna organisationen och göra en analys över om representationen av medarbetarna är rimlig i förhållande till de medborgare eller brukare som organisationen möter.

En breddad rekrytering är också viktigt bland chefspositioner. Chefer med utländsk bakgrund är underrepresenterade vid samtliga verksamhetsområden i Stockholms stad både i förhållande till andelen av medarbetare och till andelen av stadens invånare i stort. Ju högre upp i chefsledet, desto lägre andel chefer med utländsk bakgrund. Om det sociala samspelet mellan personer med olika bakgrund endast förekommer längst ner i organisationen och inte på chefsnivå riskerar den breddade rekryteringen att få begränsade effekter på diskrimineringen. Studier över arbetsmarknadsdiskriminering visar att anställda längre ner i organisationen i högre grad agerar efter sina diskriminerande attityder när deras chefer betar sig eller uttrycker sig diskriminerande eller när det finns sociala normer på arbetsplatsen som legitimerar diskriminering. En god representation bland anställda i stort torde skapa goda förutsättningar för ett breddat urval vid internrekrytering av chefer.

Eftersom personer med svensk och utländsk bakgrund ofta arbetar inom olika branscher, i olika befattningar och yrken och på olika nivåer, går det att tala om en etnisk segregation i arbetslivet. Åtgärder för att skapa bättre möjligheter för personer med svensk bakgrund och utländsk bakgrund att mötas i arbetslivet kan vara ett sätt motverka segregationen i samhället i stort. Det finns också ett starkt forskningsstöd för att fördomar gentemot grupper som löper risk att utsättas för diskriminering minskar genom sociala kontakter. Den breddade rekryteringen bör därför kompletteras med åtgärder som syftar till att bryta segregationen på stadens arbetsplatser, i syfte att skapa så bra förutsättningar som möjligt för personer med olika

bakgrund att mötas inom stadens organisation. Det kan handla om roterande arbetslag/arbetsuppgifter, nätverk kring kritiska verksamhetsfrågor som berör många verksamhetsområden, interkulturellt utbyte mellan förvaltningar i form av vänenheter samt genom att skala upp och utveckla stadens arbete med utvecklingsgrupper.

D3.1.1 Åtgärd: Utvärdera och följ upp stadens arbete med kompetensbaserad rekrytering

Beskrivning: Stockholms stad arbetar sedan ungefär tio år tillbaka med kompetensbaserad rekrytering som en metod för att säkerställa att kompetensen är avgörande vid rekrytering. Kompetensbaserad rekrytering ska bidra till att alla sökande behandlas likvärdigt och att diskriminering inte förekommer. Metoden utgör därmed en nyckel till att främja en breddad rekrytering och i förlängningen skapa en förvaltningsorganisation som återspeglar Stockholms stad befolkning i alla led. För att säkerställa att arbetet med kompetensbaserad rekrytering svarar mot de mål om att främja breddad rekrytering och förebygga diskriminering, som återfinns i stadens styrdokument, bör arbetet följas upp inom ramen för de ordinarie mötesstrukturer som kommunstyrelsen har med stadens nämnder.

Pågående arbete:

Ansvarig: Kommunstyrelsen

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

D3.1.2 Åtgärd: Utveckla stadens arbetsgivarkommunikation i syfte att nå fler potentiella chefer och medarbetare från underrepresenterade målgrupper

Beskrivning: För att öka andelen personer med utländsk bakgrund som söker sig till staden är det viktigt att säkerställa en icke-exkluderande kommunikation samt att särskilt rikta den till prioriterade målgrupper. Detta är också en viktig del för att säkra stadens långsiktiga kompetensförsörjning. Det kan till exempel handla om jobbbannonser och kommunikation på fler språk än svenska, eller nyttjandet av andra kanaler för att nå ut med informationen. Kommunstyrelsen och arbetsmarknadsnämnden konstaterar i en utredning om att erbjuda platser i stadens traineeprogram till utrikes födda att tillgången till information om programmet behöver utvecklas både i formella kanaler och i nätverk för att nå ut till målgruppen. Verksamheter vid stadens nämnder och bolagsstyrelser bör därför utforma riktade kommunikationsinsatser mot personer med utländsk bakgrund. Detta är i synnerhet relevant

vid de verksamheter som har en underrepresentation av personer med utländsk bakgrund. Stadens bolag är egna arbetsgivare och har därmed också egen arbetsgivarkommunikation. Stockholms stadshus AB kan dock bistå med stöd i frågan. Fristående aktörer kan hjälpa till att bredda urvalet genom att nå ut till underrepresenterade målgrupper. Det finns även aktörer som specialiserar sig på att hjälpa arbetsgivare att hitta nyanlända talanger.

Pågående arbete: Personalstrategiska avdelningen och avdelningen för kommunikation och omvärld vid stadsledningskontoret arbetar tillsammans med samordning och utveckling av stadens insatser för att vara en väl ansedd arbetsgivare. Syftet med insatserna är att nå fram med en tydlig bild av staden till både befintliga och potentiella medarbetare. Som en del av detta arbete har staden bland annat medverkat på olika rekryteringsmässor, däribland rekryteringsmässan Bazaren som särskilt riktar sig mot utrikesfödda och ungdomar som ofta saknar kontaktnät på arbetsmarknaden.

Ansvarig: Samtliga nämnder och Stockholms stadshus AB

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

D3.1.3 Åtgärd: *Inrätta ett stadsövergripande ledarutvecklingsprogram för ledartalanger vid stadens förvaltningar och bolag*

Beskrivning: Vid Stockholms stads förvaltningar finns idag cirka 1 800 chefer och biträdande chefer. Under 2015 rekryterades 557 chefer, varav 71 procent internrekryterades. Det torde således finnas goda möjligheter att uppnå en bättre representation av andelen chefer med utländsk bakgrund med åtgärder som riktar sig mot den interna rekryteringen av chefer. Ett sätt att möjliggöra för fler medarbetare med utländsk bakgrund att ta sig an chefsuppdrag och specialistroller är att de identifieras och stärks som medarbetare genom ett systematiskt och normmedvetet arbete. För att skapa bättre möjligheter för personer utan tidigare chefserfarenhet att kvalificera sig för ett chefsuppdrag inom staden bör ett stadsövergripande ledarutvecklingsprogram för potentiella chefer och ledartalanger vid stadens förvaltningar och bolag inrättas. Det är viktigt att urvalet till programmet görs utifrån ett normmedvetet perspektiv för att tillvarata all kompetens och minska risken för diskriminering. Rekryteringsgrupper bestående av personer med olika kompetenser och erfarenheter kan med fördel nyttjas vid urvalsprocessen.

Pågående arbete: Den 17 mars 2017 lanserades stadens nya kompetensförsörjningsprocess som tillhandahåller verktyg för ett

systematiskt arbetssätt med normmedveten kompetensförsörjning, vilket väntas ge ökat stöd för detta arbete. Alla nämnder håller även på och tar fram kompetensförsörjningsplaner utifrån uppdrag i kommunfullmäktiges budget för 2017. Det finns exempel från några nämnder som har utvecklat program för personer som ännu inte är i en chefsroll. Utbildningsnämnden har sedan flera år ett program för förskollärare som är intresserade av chefsrollen och vid Skärholmens stadsdelsnämnd planeras ett ledaraspirantprogram med målsättningen att medarbetare som idag inte identifieras som framtida chefer ska bli synliga och rustas för att ta sig an chefsuppdrag i framtiden. Stadsledningskontorets personalstrategiska avdelning undersöker behov och efterfrågan på ett stadsövergripande program och slutsatserna från deras utredning bör ligga till grund för genomförandet av denna åtgärd.

Ansvarig: Kommunstyrelsen

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

D3.2 Öka kunskapen om diskriminering och normkritik bland chefer och medarbetare i staden

Mot bakgrund av den empiriska forskningen kring interkulturell utbildning och forskningen kring omedvetna diskriminerande attityder bör medarbetare i staden som möter brukare och medborgare utbildas för att öka kunskapen om diskriminering. Medarbetarna bör tränas i att känna igen, och undvika, fördomsfulla bedömningar och omedvetna diskriminerande attityder i kontakter med brukare och medborgare. Det är viktigt att förmedla att diskriminerande attityder och beteenden är vanligt förekommande i samhället liksom vid myndighetskontakter. Utbildningen bör också förmedla kunskap om diskriminering och föreställningar om människor med olika etniska bakgrunder i syfte att ersätta fördomar och stereotyper med mer nyanserad information. Detta gäller i synnerhet de grupper som löper större risk att utsättas för diskriminering, som stadens medarbetare ofta möter i arbetet.

I Wingborgs studie om diskriminering inom stadens verksamheter framkommer ett antal olika beskrivningar av händelser som brukare har uppfattat som diskriminerande. För att förebygga att diskriminering uppstår behövs förbättrad kunskap om diskriminering och normkritik.

Många människor bär på omedvetna diskriminerande attityder. Studier visar att omedvetna fördomar kan minskas genom att individer ges möjlighet att upptäcka sina omedvetna fördomar samt

inkonsekvenser i den egna självbilden. Att göra individer medvetna om sina omedvetna diskriminerande beteenden kan på så sätt motivera dem att ändra dessa. Omedvetna attityder studeras vanligtvis genom så kallade implicita associationstest (IAT).

D3.2.1 Åtgärd: *Utbilda medarbetare vid stadens förvaltningar och bolag som i sin yrkesroll möter brukare och/eller medborgare i diskriminering och normkritik*

Beskrivning: För att skapa arbetsplatser som är fria från diskriminering behöver chefer och medarbetare ökad kompetens om diskriminering och normkritik och hur de själva kan bidra till att bryta dylika mönster. Kompetensutveckling i dessa frågor bör öka förmågan att känna igen diskriminering mot brukare och att uppmärksamma och motverka omedvetna diskriminerande attityder och beteenden. Det är viktigt att inte enbart diskutera diskrimineringslagstiftningen utan att föra ett bredare samtal om diskriminerande attityder och beteenden samt i vilka situationer brukare och medborgare som möter stadens representanter kan uppleva diskriminering. Det kan både handla om att integrera dessa perspektiv i befintliga utbildningar samt att genomföra särskilda utbildningsåtgärder.

Pågående arbete: Ett flertal seminarier och utbildningstillfällen kring rasism, diskriminering och normkritik har ordnats för stadens medarbetare under 2016 och 2017. Stadens ledarutvecklingsprogram för erfarna chefer, programmen Chef i staden, HR i staden samt traineeprogrammet innefattar också moment på temat normkritik, likabehandling och diskriminering. Under 2016 erbjöd de tekniska förvaltningarna sina chefer kompetensutveckling inom normkritik, antirasism och interkulturalitet.

Ansvarig: Kommunstyrelsen

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

D3.2.2 Åtgärd: *Synliggör omedvetna diskriminerande attityder genom att erbjuda IAT till stadens nämnder och bolagsstyrelser*

Beskrivning: Erbjud verksamheterna vid stadens nämnder och bolagsstyrelser, att genomföra implicita associationstester (IAT) i syfte att synliggöra omedvetna diskriminerande attityder. Genom att öka kännedomen om dessa attityder skapas bättre förutsättningar för att de ändras. Testerna bör genomföras systematiskt och följas upp med samtal och diskussioner om hur omedvetna diskriminerande attityder kan ändras. Det bör understrykas att testerna inte är till för att övervaka

eller peka ut enskilda medarbetare utan för medarbetarnas egna personliga utveckling.

Pågående arbete:

Ansvarig: Kommunstyrelsen

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

D3.3. Utveckla stadens uppföljning och det systematiska arbetet med att förebygga diskriminering vid myndighetskontakter

Från och med 1 januari 2017 gäller nya bestämmelser om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen. Arbetsgivare, skolor och förskolor får nu ett större ansvar för att arbeta främjande för allas lika rättigheter och möjligheter och förebyggande för att motverka diskriminering utifrån samtliga sju diskrimineringsgrunder. Det tidigare kravet på att ta fram en jämställdhetsplan respektive likabehandlingsplan har ersatts med ett allmänt krav på att hela arbetet ska dokumenteras.

Studier från skolan visar att arbetet med aktiva åtgärder haft positiva effekter i form av ömsesidig respekt och gott samarbete mellan eleverna samt ökad medvetenhet och kunskap om diskrimineringsgrunderna hos personalen. De utbildningsanordnare som lyckades utveckla sitt likabehandlingsarbete hade en tydlig struktur för arbetet samt en god uppföljning. Det finns således anledning att anta att ett systematiskt arbete, som innefattar att kartlägga, analysera, åtgärda, främja och förebygga samt att följa upp arbetet mot diskriminering, utgör en god grund för att förebygga diskriminering.

Eftersom det inom Stockholms stad redan finns en struktur för hur arbetet med att förebygga diskriminering ska struktureras och följas upp inom ramen för kommunfullmäktiges mål för verksamhetsområdet 4.3 *Stockholm är en stad som lever upp till mänskliga rättigheter och är fritt från diskriminering*, finns ingen anledning att ställa krav på att en särskild plan för arbetet ska upprättas. Istället bör uppföljningen, inom ramen för stadens integrerade ledningssystem, stärkas med fokus på det främjande och förebyggande arbetet för att motverka diskriminering utifrån samtliga sju diskrimineringsgrunder (kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder), som betonas i den nya diskrimineringslagen. Detta arbete kan fylla en viktig funktion i att uppdaga både omedvetna och medvetna diskriminerande attityder och beteenden i verksamheterna och göra

stadens medarbetare mer observanta för diskriminerande beteende hos sig själva och hos kollegor.

Arbetet med tillgänglighet inom Stockholms stad, följs idag upp av kommunstyrelsen inom ramen för kommunfullmäktiges mål för verksamhetsområdet *4.6 Stockholm är en tillgänglig stad för alla*. Måluppfyllelsen mäts i huvudsak genom indikatorer som bygger på resultat från stadens brukarenkäter. Bristande tillgänglighet ingår, sedan 2015, som en form av diskriminering i diskrimineringslagen. Det kan vara handla om hinder i den fysiska miljön till exempel i butiker, på tåg och i restauranger. Andra exempel är när personer inte får tillgång till hjälpmedel som de behöver på jobbet eller i skolan. Wingborgs studie om diskriminering i Stockholms stad indikerar att staden kan brista i tillgänglighet till exempel gällande att barn inte får det extra stöd som de har rätt till. För att kunna leva upp till det nya förstärka regelverket på området kommer staden behöva lägga ökat fokus på denna fråga.

D3.3.1 Åtgärd: *Analysera risken för diskriminering genom att nyttja stadens väsentlighets- och riskmodul*

Beskrivning: Väsentlighets- och riskanalys utgör en del av verksamhetsplaneringen och den interna kontrollen i Stockholms stad. Det är ett sätt att dokumentera och systematisera de risker som en verksamhet möter och ange hur de ska hanteras. Det främjande och förebyggande arbetet mot diskriminering kan på ett tydligare sätt synliggöras hos stadens nämnder genom arbetet med väsentlighets- och riskanalyser. Som en del av riskanalysarbetet bör även risken för att diskriminering av medborgare eller brukare uppstår, beaktas. Om en sådan potentiell risk kan identifieras bör nämnden eller bolagsstyrelsen planera för och genomföra aktiviteter för att minska risken för att diskriminering uppstår.

Pågående arbete: Samtliga nämnder genomför i samband, med arbetet med verksamhetsplaner, väsentlighets- och riskanalyser med utgångspunkt från kommunfullmäktiges mål och nämndens väsentliga processer. De risker som bedömts som allvarliga redovisas under respektive kommunfullmäktigemål för verksamhetsområdet. Samtliga nämnder uppmanas att, då riskerna bedöms som väsentliga och sannolika, genomföra aktiviteter för att säkerställa att kommunfullmäktiges mål kan uppnås, det vill säga minska riskerna för bristande måluppfyllelse.

Ansvarig: Samtliga nämnder

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

D3.3.2 Åtgärd: Inkludera frågor om upplevelser av diskriminering och diskrimineringsgrund i samtliga av stadens medborgar- och brukarundersökningar

Beskrivning: Välutvecklad statistik som kan beskriva nuläget är en bra grund till ett framgångsrikt utvecklingsarbete. Att stadens medborgarundersökning samt ett flertal av stadens brukarundersökningar och nöjdkundundersökningar för första gången under 2016 innefattar frågor om upplevelser av diskriminering är ett bra första steg vid utvecklingen av ett framgångsrikt arbete med att förebygga diskriminering. Arbetet bör utvecklas genom att frågor om upplevelse av diskriminering och diskrimineringsgrund (kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder) inkluderas i samtliga undersökningar för att möjliggöra ett systematiskt utvecklingsarbete. Stadens medborgarundersökning och flera av brukarundersökningarna lider idag av låg svarsfrekvens. Det gör det svårt att fånga områden som är mer eller mindre bra och resultaten kan inte användas för att jämföra resultat mellan till exempel stadsdelar. Värdet av de indikatorer som kommunfullmäktige har fattat beslut om kopplat till diskriminering är därmed begränsat som styrinstrument för enskilda stadsdelsnämnder. Genomförandet av medborgarundersökningen bör därför utvecklas.

Pågående arbete: Ett övergripande utvecklingsarbete rörande stadens enkäter pågår vid stadsledningskontoret.

Ansvarig: Kommunstyrelsen

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

D3.3.3 Åtgärd: Utveckla uppföljningen av stadens arbete med tillgänglighet

Arbetet med att säkerställa tillgänglighet inom stadens verksamheter kräver samverkan mellan ett antal olika aktörer, däribland kommunstyrelsen, trafiknämnden, stadsdelsnämnderna, fastighetsnämnden och de kommunala bostadsbolagen. För att säkerställa att arbetet håller god kvalitet och att saker inte faller mellan stolarna bör ett samlat grepp om uppföljningen av stadens arbete med tillgänglighet tas. Uppföljningen av arbetet med tillgänglighet bör därför breddas till att också omfatta andra aspekter, än de som fångas upp genom brukarundersökningarna. Till exempel bör tillgängligheten vid stadens befintliga och projekterade fysiska lokaler samt i den offentliga miljön följas upp, liksom i vilken utsträckning personer med funktionsnedsättning får det stöd de har rätt till, till exempel i skolan. Uppföljningen bör

samordnas med stadens program för delaktighet för personer med funktionsnedsättning, som för närvarande uppdateras. För att ta fram ett bra underlag för hur uppföljningen av stadens arbete med tillgänglighet kan utvecklas bör en bred översyn av hur arbetet bedrivs och organiseras idag genomföras, i syfte att identifiera eventuella brister och utvecklingsmöjligheter samt vilka nyckelaktörer och processer som bör ingå och samverka i uppföljningen.

Pågående arbete: Uppföljningen sker idag i huvudsak inom ramen för kommunfullmäktiges mål för verksamhetsområdet 4.6 Stockholm är en tillgänglig stad för alla. Därtill sker viss uppföljning inom ramen för stadsdelsnämndernas arbete med en tillgänglig stadsmiljö för alla. Denna uppföljning kan dock stärkas.

Ansvarig: Kommunstyrelsen

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

D3.4. Fördjupa kunskapen om diskriminering vid myndighetskontakter i Stockholms stad

Stockholms stad strävar efter att förhindra alla former av diskriminering. Huvudparten av de åtgärder som genomförs för att förebygga diskriminering riktar sig mot diskriminering i juridisk mening, vilket sannolikt till stor del sammanfaller med upplevd diskriminering. Samtidigt finns det goda skäl att också verka för att förebygga upplevd diskriminering som inte är diskriminering i juridisk mening. Dels för att minska psykiskt och fysiskt lidande, men också eftersom upplevd diskriminering kan leda till ett minskat förtroende för samhället och minskat socialt kapital.

Vi vet i dagsläget väldigt lite om vad som orsakar upplevd diskriminering vid kontakt med stadens verksamheter. Rimligen är en anledning till att brukare och medborgare upplever diskriminering att det finns medarbetare inom stadens verksamheter med medvetna och omedvetna diskriminerande attityder som diskriminerar medborgare och brukare. I vilken utsträckning juridisk diskriminering förekommer inom Stockholms stads verksamheter vet vi dock inte idag. De intervjuade cheferna i Wingborgs studie redogör för några fall där personal inom Stockholms stad utsatt brukare för bemötande eller behandling som de bedömer är diskriminerande. Över lag menar cheferna dock att den upplevda diskrimineringen vanligen inte handlar om juridisk diskriminering, utan snarare beror på att personerna befinner sig i en allmänt utsatt och frustrerande situation. Sannolikt finns det fler anledningar till att brukare och medborgare upplever diskriminering i de situationer som redogjorts för ovan. Kanske är stadens

verksamheter inte alltid så bra på att förklara varför en brukare fått avslag på exempelvis en ansökan om ekonomiskt bistånd. Oavsett anledning är det av stor vikt att upplevelsen av diskriminering tas på allvar. Att avfärda den som icke legitim risker att leda till ökad konfrontation med myndigheter och försvåra dialog och samverkan.

Ett mer fruktbart verktyg att hantera dylika meningsmotsättningar mellan kommun och medborgare och brukare torde vara genom en medskapande dialog med konfronterande inslag. I hållbarhetskommisionens rapport *Medborgare med mandat* lyfts just den medskapande dialogen upp som ett verktyg med potential att fördjupa demokratin och bidra till ökad politisk jämlikhet. Genom en sådan dialog kan medvetenheten om känslor, uppfattningar och förhållningssätt hos såväl de medborgare och brukare som upplever sig utsatta som hos motparten ökas. Makthavare som ibland kan upplevas ha lagt beslag på tolkningsföreträdet kan på så sätt också visa att de menar allvar med dialogen och att de är beredda att lyssna, ta till sig andras perspektiv och ompröva sina tidigare ställningstaganden. Ökad kunskap om varför upplevd diskriminering uppstår torde vara en förutsättning för att kunna förebygga den. Om tillfälle ges till dialog med de medborgare eller brukare som upplever sig utsatta för diskriminering är det sannolikt ett utmärkt sätt att öka kunskapen om vad som orsakar den upplevda diskrimineringen.

I det empiriska materialet som ligger till grund för denna rapport återfinns både skillnader och likheter. Ett område där dessa skillnader är särskilt tydliga är gällande hur vanligt det är att medborgare och brukare utsätts för diskriminering i mötet med stadens verksamheter. Wingborg benämner detta ett ”glapp i det empiriska materialet”. Eftersom diskriminerande beteenden, som visats hänger samman både med medvetna och omedvetna diskriminerande attityder kan en möjlig förklaring vara att diskrimineringen sker som en följd av omedvetna diskriminerande attityder, som kan vara svåra att upptäcka. För att kunna utveckla lämpliga åtgärder för att förebygga diskriminering i Stockholms stad framöver behöver kunskapen om både juridisk och upplevd diskriminering inom staden utvecklas.

D3.4.1 Åtgärd: Etablera ”Mystery visitors” vid stadens verksamheter för att bidra till kvalitetsutvecklingen och synliggöra eventuell diskriminering

Beskrivning: Genom fältexperiment har forskare kunnat visa att diskriminering förekommer, exempelvis genom att personer med svenskt klingande namn blir vänligare och mer välkomnande

bemötta än personer med namn från Mellanöstern, när de kommunicerar med myndigheter via brev. Kulturförvaltningen har utvecklat kvalitetsuppföljningen vid sina verksamheter genom så kallade så kallade "mystery visitors". Det handlar om observatörer som gör oanmälda besök eller tar kontakt med förvaltningens verksamheter via telefon eller sociala medier. Under besöken registrerar de hur det känns att besöka till exempel bibliotek, konsthallar, simhallar och kulturhus och vilken hjälp de får. Bedömningen utgår från ett antal förutbestämda variabler. Syftet med metoden är att hitta förbättringsområden i verksamheten som går att utveckla systematiskt och inte att följa upp enskilda medarbetare. Denna metod borde kunna utvecklas och nyttjas av fler förvaltningar och bolag inom staden som en del av kvalitetsuppföljningen samt för att synliggöra eventuell diskriminering. Dylika observationer kan göra att antidiskrimineringskurser eller liknande utbildningar får reell effekt. Observatörerna kan antingen organiseras internt inom staden eller av civilsamhället, exempelvis genom någon av anti-diskrimineringsbyråerna.

Pågående arbete: Kulturförvaltningens arbete med Mystery visitors.

Ansvarig: Kommunstyrelsen

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

D3.4.2 Åtgärd: Genomför en studie över vad som orsakar upplevd diskriminering vid myndighetskontakter i Stockholms stad

Beskrivning: För att utveckla kunskapen om vad som orsakar upplevd diskriminering som inte är juridisk diskriminering, bör en studie genomföras. För att öka förståelsen om vilka mekanismer som orsakar upplevelsen av diskriminering och hur den ska kunna förebyggas bör studien använda sig av kvalitativa metoder. Erfarenheterna från det dialogarbete i form av forskningscirkel som genomförts i Växjö och Botkyrka kommun, som nämns i Lappalainen's skrift (2016) kan vara värdefullt att beakta vid utformandet av studien.

Pågående arbete:

Ansvarig: Kommunstyrelsen

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

Litteraturförteckning

- Abrahamsson, H. (2015). *Vår tids stora samhällsömdaning. Politiskt ledarskap, social hållbarhet och medskapande medborgardialog. En introducerande forskningsessä*. Mistra Urban Futures Report 2015:10
- Abrahamsson, H. (kommande). *Omvärldskunskap, samhällsförändring och medborgardialog*. Forskningsstudie för Sveriges Kommuner och landsting.
- Adman, P., & Jansson, H. (2017). A field experiment on ethnic discrimination among local Swedish public officials. *Local Government Studies*, volym 43, nr 1, 44-63.
- Allport, G. (1954). *The Nature of Prejudice*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Diskrimineringsombudsmannen (2014). *Delar av mönster – en analys av upplevelser av diskriminering och diskriminerande processer*. Taberg: TMG Tabergs
- Diskrimineringsombudsmannen (2016). *Kedjor av händelser*
- Diskrimineringsombudsmannen (2017a). *Vad är diskriminering?* <http://www.do.se/om-diskriminering/vad-ar-diskriminering/#1> (Hämtad 2017-04-20).
- Diskrimineringsombudsmannen (2017b). *Etnisk tillhörighet som diskrimineringsgrund* <http://www.do.se/om-diskriminering/skyddade-diskrimineringsgrunder/etnisk-tillhorighet-som-diskrimineringsgrund/> (Hämtad 2017-04-20).
- Guevara, B. (2015). *Diskriminerande strukturer. Om hur våra medvetna och omedvetna föreställningar om varandra utifrån etnicitet påverkar livschanserna för oss som bor, vistas och verkar i Sverige*. Mistra Urban Futures Report 2015:14
- Lange, A. (1996). *Invandrare om diskriminering II: en enkät-och intervjuundersökning om etnisk diskriminering på uppdrag av Diskrimineringsombudsmannen (DO)*. Stockholm: Centrum för forskning om internationell migration och etniska relationer (CEIFO).
- Lappalainen, P. (2016). *Lika rätt! Ställ krav på kommunen. Verrktyg för alla som vill motverka diskriminering och främja mänskliga rättigheter*. Mångkulturellt centrum 2016:5. Botkyrka: Elanders
- Larsson Taghizadeh, J. & Adman, P. (2017). *Evidensbaserade åtgärder mot diskriminering vid myndighetskontakter*. Underlagsrapport till Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.

- Lim, H. (2006). Representative bureaucracy: Rethinking substantive effects and active representation. *Public administration review*, 66(2), 193-204.
- Mouffe, C. (2008). *Om det politiska*. Hägersten: Tankekraft Förlag
- Rojas, C. & Palma, P. (2013). *Miljonprogramsbör är underrepresenterade i kommunhusen*.
- Rothstein & Kumlin (2001). "Demokrati, socialt kapital och förtroende". I Holmberg, S. & Weibull, L. (red.): *Land du välsignande*. SOM-rapport 26, Göteborgs Universitet.
- SOU: 2005:56. *Det blågula glashuset: strukturell diskriminering i Sverige*. Betänkande av utredningen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2012:74. *Främlingsfienden inom oss*. Betänkande av Utredningen om ett effektivare arbete mot främlingsfientlighet. Stockholm: Elanders
- Stockholms stad (2015). *Strategi för att öka andel utrikesfödda chefer*. Tjänsteutlåtande Spånga-Tensta stadsdelsnämnd, dnr. 1.1-608/2015.
- Stockholms stad (2016a) *PM Utredning breddad rekrytering* dnr 505-1815-2016
- Stockholms stad (2016b) *Utrikes födda akademiker inom ramen för intensivsvenska för akademiker i Traineeprogram Stockholm* dnr: 505-102-2016
- Stockholms stad (2016c). *Dold Potential. Hinder och möjligheter för unga stockholmars etablering på arbetsmarknaden*. Delrapport från Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.
- Stockholms stad (2016d). *Medborgare med mandat. Dialog och delaktighet i Stockholms stad*. Delrapport från Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.
- Stockholms stad (2016e). *Stockholms stad personalpolicy*. Stockholm: Edita Bobergs
- Stockholms stad (2017). *PM Stockholms stads medarbetare och chefer efter födelse- och bakgrundsregion* dnr 505-60-2017
- Sweco (2017a). Registerdata
- Sweco (2017b). *Tabellbilaga till PM Stockholms stads medarbetare och chefer 2016 Dnr 505-60-2017*
- Wingborg, M. (2017). *En studie om diskriminering i Stockholms stads verksamheter*.

Bilagor

1. Larsson Taghizadeh, J. & Adman, P. (2017). *Evidensbaserade åtgärder mot diskriminering vid myndighetskontakter. Underlagsrapport till Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.*
2. Wingborg, M. (2017). *En studie om diskriminering i Stockholms stads verksamheter.*

