

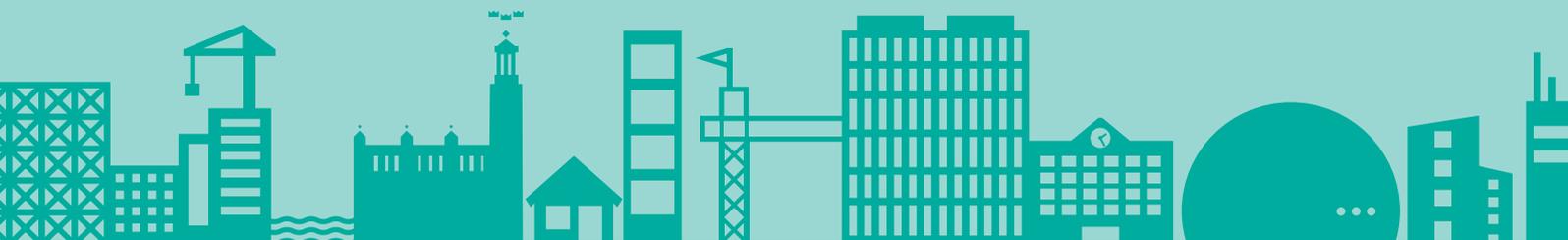


Stockholms
stad

Evidensbaserade åtgärder mot etnisk diskriminering vid myndighetskontakter

Underlagsrapport

Beställare: Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm
Författare: Jonas Larsson Taghizadeh och Per Adman,
Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet



Hållbarhetskommisionens förord till underlagsrapporten

Stockholms stad har inrättat Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm med uppdraget att analysera skillnader i livsvillkor i kommunen och föreslå åtgärder för att minska skillnader och främja en socialt hållbar utveckling i Stockholm.

Kommissionens arbete bedrivs av förvaltningsorganisationen inom fyra utpekade utvecklingsområden och ska enligt direktiv vila på vetenskaplig grund och genomföras i samverkan med fristående forskare. De forskare som kopplas till kommissionens arbete ska ta fram vetenskapliga underlag med förslag till åtgärder inom avgränsade fördjupningsområden som bidrar till att stärka den sociala hållbarheten i kommunen. Denna rapport är ett sådant underlag.

Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm ska beakta forskarnas underlag i framtagandet av delrapporter med egna rekommendationer och åtgärder inom det aktuella fördjupningsområdet. Dessa fördjupningar utarbetas med regelbundenhet fram till slutet av 2017, samtidigt som konkreta åtgärder kan implementeras.

Paul Alarcón
Hållbarhetschef
Stockholms stad

Sammanfattning

Negativ särbehandling av utrikesfödda i samband med myndighetskontakter, eller etnisk diskriminering som vi här kallar det, är dåligt av flera anledningar. Dels visar det att staten i praktiken inte lever upp till idealet om att behandla alla medborgare likvärdigt. Dels har forskningen visat att sådan särbehandling både kan minska samhällsmedlemmarnas förtroende för samhällets institutioner och förhindra integration. Bekymmersamt nog har det konstaterats att utlandsfödda ofta upplever sig bli diskriminerade i kommunikation med kommunala och statliga myndigheter i Sverige. I denna rapport ligger fokus på hur diskriminerande attityder och beteenden kan motverkas i mötet mellan offentliganställda tjänstemän och utrikesfödda klienter. Både i Sverige och internationellt är det vanligt att åtgärder mot diskriminering genomförs som inte tidigare utvärderats eller vars effekter inte undersökts vetenskapligt. Vårt syfte är i stället att föreslå åtgärder som kan sägas ha vetenskapligt stöd i tidigare forskning, genom att forskningen på området dels kan sägas vara tillräckligt omfattande och att dess resultat tämligen entydigt stödjer den åtgärd vi föreslår.

Rapportens forskningsgenomgång baseras främst på socialpsykologisk forskning och förvaltningsforskning. Inledningsvis konstaterar vi att diskriminering är ett resultat av medvetna och omedvetna preferensbaserade attityder, fördomar och/eller stereotyper. Vidare fastslås att de mest välbelagda åtgärderna för att förebygga etnisk diskriminering bygger på tanken att möten och kontakter mellan olika grupper under gynnsamma omständigheter minskar fördomar och diskriminerande beteenden. Därför handlar flertalet av våra åtgärdsförslag just om att åstadkomma goda förutsättningar för dessa möten.

Närmare bestämt presenterar vi fyra åtgärdsförslag. Det första och, som vi ser det, viktigaste förslaget går ut på att bredda rekryteringen av tjänstemän som arbetar i direkt kontakt med klienterna/samhällsinvånarna, så kallade *närbyråkrater*. Forskningen ger starkt stöd åt att om fler tjänstemän hade minoritetsbakgrund skulle diskriminerande attityder minska både gentemot klienterna och mellan kollegor på arbetsplatsen genom att de förras närvaro medför beteende- och attitydförändringar hos kollegorna, i synnerhet om tjänstemännen rekryteras från grupper som ofta utsätts för diskriminering. Den breddade rekryteringen bör också gälla närbyråkraternas chefer. En sådan åtgärd är synnerligen motiverad då etniska minoriteter är särskilt underrepresenterade på chefsnivå både i kommunal och i statlig förvaltning. Därtill bör arbetssätt som bygger på gruppsamverkan och roterande arbetslag uppmuntras.

Det andra åtgärdsförslaget består i att utbilda tjänstemännen i frågor som rör etniska relationer och etnisk diskriminering. Förslaget grundas i empirisk forskning om interkulturell utbildning (utbildning i syfte att skapa goda förutsättningar för möten med folk från andra kulturer eller med annan etnisk bakgrund) kombinerat med forskning om omedvetna diskriminerande attityder och hur de kan förebyggas. Utbildningen bör öva tjänstemännen i att känna igen och motverka diskriminering samt få dem att uppmärksamma och motverka omedvetna diskriminerande attityder och beteenden. Därtill bör kunskaper förmedlas om etniska minoriteter och andra kulturer/religioner.

Det tredje åtgärdsförslaget går ut på att förbättra närbyråkraternas arbetsmiljö. Förslaget grundas i forskning enligt vilken stressade individer i högre grad använder sig av stereotyper i sitt arbete samt att deras beteenden är mer påverkansbara av omedvetna diskriminerande attityder. Det fjärde och sista åtgärdsförslaget består i att fortlöpande arbeta mot diskriminering vid myndighetskontakter i närbyråkratin, exempelvis genom likabehandlingsplaner. I diskrimineringslagen finns inget krav på att myndigheter regelbundet ska jobba förebyggande mot diskriminering vid klientkontakter, med undantag för de som bedriver utbildning. Statliga utvärderingar av likabehandlingsplanernas effekter på diskrimineringen i skolan antyder att dessa kan förebygga diskriminering. Därför menar vi att det är rimligt och önskvärt att andra myndigheter också använder sig av likabehandlingsplaner, även om lagen inte tvingar dem att göra detta. Det bör påpekas att denna förslagna åtgärd inte alls baseras på samma gedigna och omfattande vetenskapliga stöd som övriga åtgärder. Vi tycker dock ändå att åtgärden är motiverad, då det förefaller rimligt att seriöst utformade och genomförda likabehandlingsplaner har positiva effekter, i sig själva liksom genom att stödja genomförandet av våra övriga föreslagna åtgärder.

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning	6
2. Diskriminering: begrepp och definitioner	8
3. Forskning om diskrimineringens orsaker	10
Preferensbaserade attityder, fördomar och stereotyper	10
Omedvetna attityder	13
Attitydernas ursprung	14
Miljöfaktorer	16
Sammanfattning	17
4. Forskning om hur diskriminering kan motverkas	18
Kontakter mellan grupper	18
Socialt samspel och nya gruppidentiteter	20
Representativ förvaltning	21
Interkulturell utbildning	24
Värdekonfrontationer	25
Likabehandlingsplaner i skolan	26
Sammanfattning	28
5. Policys och åtgärder	29
Åtgärd 1: Bredda rekryteringen av närbyråkrater och chefer	29
Åtgärd 2: Utbilda tjänstemännen i diskrimineringsfrågor	33
Åtgärd 3: Förbättra arbetsmiljön för närbyråkraterna	34
Åtgärd 4: Arbeta fortlöpande mot diskriminering	35
Förslagen och övriga diskrimineringsgrunder	36
6. Referenser	37

1. Inledning

För att ideal om demokrati och jämlikhet ska vara uppfyllda är det av avgörande vikt att offentliga tjänstemän inte gynnar vissa individer eller grupper i kontakter med samhällsmedlemmar. Diskriminering vid myndighetskontakter bidrar inte bara till psykiskt och fysiskt lidande för de drabbade, utan kan också minska medborgarnas förtroende för samhällets institutioner (Lange 1996; Statens folkhälsoinstitut 2010; Östberg m.fl. 2014). Trots detta visar studier från hela världen att diskriminering förekommer i samband med myndighetskontakter, särskilt när det gäller etnicitet (för en översikt se Pager & Shepherd 2008). Sverige är inget undantag trots landets rykte som flyktingvänligt och tolerant gentemot andra kulturer. Studier visar t.ex. att utlandsfödda från Mellanöstern ofta upplever sig som diskriminerade av arbetsförmedlingen, polisen och socialtjänsten (Lange 2000; Integrationsverket 2006; DO 2016a). Fältexperiment visar i sin tur att tjänstemän som svarar på brev gällande den kommunala förskolan, liksom administratörer med motsvarande funktion i allmännyttiga bostadsbolag, kommunicerar med personer med svenskt klingande namn på ett vänligare och mer välkomnande sätt jämfört med personer med mellanöstern-ljudande namn, och att den senare gruppen mer sällan får svar på sina frågor (Adman & Jansson 2017; Hyresgästföreningen 2007).

I denna text ligger fokus på hur man kan motverka diskriminerande attityder och beteende. Rapporten har tre syften. Det första är att sammanfatta forskningsläget kring diskrimineringens orsaker. Det andra syftet är att sammanfatta forskningsläget när det gäller förebyggande arbete mot diskriminering. Det tredje syftet är att mot bakgrund av forskningen presentera förslag på åtgärder mot diskriminering vid myndighetskontakter. Syftet är alltså inte att ta fram nya empiriska fakta, utan att sammanställa det vi vet och utifrån rådande forskningsläge föreslå lämpliga strategier för att minska förekomsten av diskriminering vid myndighetskontakter. Med myndighetskontakter menas sociala interaktioner mellan vanliga samhällsmedlemmar (brukare/klienter) och tjänstemän som jobbar i kommuner eller myndigheter (t.ex. anställda i äldreomsorgen, skolan etc.). Rapporten rör alltså inte diskriminering på arbetsplatser eller diskriminering mellan anställda sinsemellan. Ett undantag är dock om sådana aspekter visar sig vara relevanta för diskussionen om hur man kan motverka diskriminering vid myndighetskontakter.

Rapporten avgränsar sig till *etnisk diskriminering*. Mot bakgrund av tidigare studier tyder mycket på att detta är den vanligast förekommande diskrimineringsformen i Sverige. T.ex. var etnisk tillhörighet den vanligaste grunden för anmälan till diskrimineringsombudsmannen (DO) 2013 och 2014 (2015 var den näst vanligast efter funktionshinder) (DO 2016b). Fältexperiment

visar i sin tur på små könsskillnaderna vad gäller chansen att rekryteras till utlysta tjänster (Carlsson 2011); däremot visar dessa studier på betydligt bättre rekryteringsmöjligheter för infödda än invandrade (Bursell 2012, Carlsson & Rooth 2007). Med tanke på hur vanligt förekommande etnisk diskriminering är i Sverige är de åtgärdsförslag som presenteras i denna rapport av betydande samhällsrelevans. Relevansen bör också ses som stark i ljuset av den intensiva debatten kring integrationsfrågan i Sverige samt det faktum att integration inte uppnåtts vare sig på arbetsmarknaden (Ekberg & Hammarstedt 2002) eller i politiken (Adman & Strömblad 2000; Larsson Taghizadeh 2016). Diskriminering vid myndighetskontakter kan både försvåra utlandsföddas faktiska möjligheter att integrera sig i det svenska samhället och minska deras förtroende för svenska myndigheter och institutioner. Studier visar på ett negativt samband mellan upplevd diskriminering bland etniska minoriteter och deras förtroende för myndigheter i Sverige (för amerikanska studier, se t.ex. Schildkraut 2005). Personer med bakgrund i Afrika och Mellanöstern, som har upplevt sig diskriminerade i samband med religionsutövning, uppvisar i genomsnitt lägre förtroende för svenska institutioner, myndigheter och politiker. Förtroendet är i sin tur nära kopplat till känslan av samhörighet med det svenska samhället (Lange 1996). Även ur ett integrationsperspektiv är det med andra ord centralt att hitta åtgärder för att motverka diskriminering vid myndighetskontakter.

Att täcka in all befintlig forskning om etnisk diskriminering i en rapport av det här omfånget är inte möjligt. För att hitta de mest centrala och refererade studierna gjordes sökningar i forskningsdatabaser med generella sökord (t.ex. *'reducing discrimination'* och svenska motsvarigheter). De studier valdes ut som ansågs vara mest relevanta utifrån rapportens syfte. Någon avgränsning till ett visst forskningsfält gjordes inte. I slutändan använde vi ungefär 100 studier och metastudier. Majoriteten av dessa kan klassificeras som *socialpsykologisk forskning* eller *förvaltningsforskning*. Socialpsykologin är det forskningsfält som kommit längst när det gäller att formulera och empiriskt testa teorier och åtgärder mot diskriminering. Denna forskning utmärker sig också genom att den i högre grad baseras på experimentella metoder, vilket medför särskilt goda möjligheter att koppla samman diskriminerande attityder och beteenden. Metoden att försätta försökspersonerna i olika kontrollerade situationer ger även relativt goda möjligheter att säga något om hur diskriminerande attityder och ageranden kan motverkas. Nackdelen är dess fokus på allmänna sociala situationer och att diskriminering vid myndighetskontakter sällan studeras; i det senare fallet är den sociala kontexten och interaktionen oftast av ett särskilt slag vilket kan påverka omfattningen och karaktären av diskriminerande beteenden. Därför har vi valt att även lyfta in studier från förvaltningsforskningen. Antalet studier om diskriminering inom detta fält är få, men de som

finns är högst relevanta utifrån rapportens syften. Därutöver diskuteras nationalekonomiska studier om arbetsmarknadsdiskriminering och svenska statliga utvärderingar av förebyggande åtgärder mot diskriminering i skolan. Större delen av forskningen som diskuteras i rapporten är internationell, med tyngdpunkt på USA. Vi fann endast ett fåtal av effekter av åtgärder mot diskriminering i Sverige.

Rapporten är upplagd på följande sätt. I avsnitt 2 presenteras centrala begrepp, definitioner och metoder i diskrimineringsforskningen och hur rapporten förhåller sig till dessa. I avsnitt 3 behandlar vi forskning om orsaker till diskriminering. Fokus ligger här på diskriminerande attityder och deras relation till diskriminerande beteenden. Avsnittet diskuterar också faktorer som enligt teoretisk forskning kan förstärka attitydernas effekter på vårt beteende och som kan bidra till att de sprids. I avsnitt 4 presenteras forskning om hur diskriminering kan förebyggas och motverkas. Avsnittet tar upp både empiriskt prövade teorier och åtgärder. Det fjärde och avslutande avsnittet rymmer våra åtgärdsförslag, baserade på forskningsgenomgången i de tidigare avsnitten.

2. Diskriminering: begrepp och definitioner

I denna rapport definieras *diskriminering* som ett beteende, där negativ särbehandling sker av en person eller en grupp. Den diskriminerade personen behöver inte nödvändigtvis vara illa behandlad i absolut bemärkelse utan det avgörande är om hen behandlas sämre än jämförbara individer eller att jämförbara individer behandlas bättre. Diskriminering bör inte blandas ihop med särbehandling baserat på kompetens eller talang t.ex. vid betygssättning eller antagning baserat på betyg. Särbehandling utifrån faktorer som kön eller etnicitet är däremot exempel på diskriminering (se även Pager & Shepherd 2008). *Diskriminerande attityder* används i sin tur som ett samlingsbegrepp för preferensbaserade attityder, fördomar och stereotyper som innebär en negativ inställning till en social grupp.

Sveriges lag skiljer mellan *direkt* och *indirekt* diskriminering. *Direkt diskriminering* är när någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan i en jämförbar situation. Ett exempel är när någon söker ett arbete och uppfyller kraven i annonsen men inte blir kallad till intervju medan någon annan som har likvärdiga meriter blir kallad till intervju, och detta kan hänföras till personens kön eller etnicitet. Eftersom tidigare forskning om förebyggande åtgärder mot diskriminering främst berör denna diskrimineringsform fokuserar vår rapport på direkt diskriminering. *Indirekt diskriminering* är när det finns en regel eller en rutin som verkar neutral men särskilt

missgynnar personer från en viss grupp. Det kan t.ex. handla om krav på viss kroppslängd som kan missgynna kvinnor och krav på körkort som kan missgynna personer med funktionsnedsättning. Missgynnandet eller kränkningen ska ha samband med någon av de sju diskrimineringsgrunder som omfattas av svenska lagens diskrimineringsförbud (DO 2017). Diskrimineringsgrunderna är kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. Denna rapport fokuserar som tidigare nämnt på den etniska diskrimineringsgrunden. Med *etnisk diskriminering* menas att den negativa särbehandlingen baseras på etnisk bakgrund eller tillhörighet. Etnisk diskriminering definieras i denna rapport som ett vitt begrepp, och kan ha att göra med sådant som individens utseende, hudfärg, hår eller ögonfärg samt kulturella faktorer som nationalitet, namn, kultur, språk eller religion (se även de los Reyes & Wingborg 2002). I praktiken baseras diskriminering i regel på flera av dessa faktorer samtidigt. Exempelvis finns det en stor överlappning i anmälningar till DO vad gäller diskrimineringsgrunderna etnisk tillhörighet respektive religion (DO 2016a).

Studier som undersöker förekomsten av etnisk diskriminering kan delas upp i två grupper. Studier av *upplevd diskriminering* samlar in data om individers egna upplevelser av diskriminering genom intervjuer och enkätundersökningar. Upplevd diskriminering syftar på individens egen tolkning av att ha blivit utsatt för negativ särbehandling och behöver inte nödvändigtvis innebära att diskriminering har inträffat i objektiv mening som t.ex. i form av brott mot diskrimineringslagen (Integrationsverket 2006). Studier av *objektiv diskriminering* försöker genom experiment eller andra metoder fastställa att en individ eller en grupp i praktiken blivit behandlad annorlunda än en annan grupp. Här kan alltså diskriminering ha förekommit oavsett om den utsatte upplevt sig diskriminerad eller inte. Objektiv diskriminering är främst vad den nedan diskuterade socialpsykologisk forskningen och förvaltningsforskningen undersökt och därför fokuserar vår rapport på denna form av diskriminering. Socialpsykologins inriktning mot fokus på experimentella metoder ger goda möjligheter att studera kausalitet. Exempelvis finns det bättre förutsättningar, än andra metoder, att fastställa att person A diskriminerat person B utifrån ett objektivt diskrimineringsperspektiv, liksom att en viss åtgärd mot diskriminering faktiskt minskar diskriminerande attityder. Resultaten är också mindre färgade av forskarens tolkning.

Två experimentella metoder är särskilt vanliga inom socialpsykologin och eftersom metoderna nämns flera gånger i denna rapport beskriver vi här deras innebörd och hur de skiljer sig åt. I *laboratorieexperiment* bestämmer forskaren när experimentet ska äga rum, med vilka deltagare och under vilka omständigheter. Laboratorieexperimentet görs således i en miljö som forskaren har

skapat. I diskrimineringssammanhang skulle det t.ex. kunna handla om en studie där forskaren rekryterar deltagare som skiljer sig utifrån upplevd etnisk tillhörighet, ger dessa en uppgift att lösa tillsammans och studerar deras inbördes interaktion. Fördelen är att forskaren har full kontroll över situationen och att det är lättare att genomföra och återupprepa experimentet. Nackdelen är att försökspersonernas beteende inte nödvändigtvis återspeglar deras beteende i motsvarande situation i verkliga livet. Risken finns också att försökspersonerna påverkas av forskarens närvaro eller att försökspersonerna anpassar sitt beteende i enlighet med den bild de har av experimentets syfte.

Fältexperiment görs i den miljö försökspersonerna normalt vistas i. Forskaren kan fortfarande manipulera försökspersonerna på olika sätt, men har betydligt mindre kontroll över situationen. Ett exempel är när forskaren besvarar verkliga arbetsplatsannonser med fiktiva cv:n som endast skiljer sig åt vad gäller avsändarens namn (vilka ger signaler om etniskt ursprung) och sedan studerar vilka fiktiva personer som kallas till intervju. Här finns ett etiskt problem då de som ansvarar för rekryteringarna deltar i en studie utan att de är medvetna om det. Fördelen är att forskaren kan studera och eventuellt påvisa diskriminering i en verklig situation vilket gör att resultaten ger en mer korrekt bild av faktiskt förekommande diskriminering. Det är också mindre sannolikt att försökspersonerna påverkas av forskaren och experimentet eftersom de förra i regel inte är medvetna om att de deltar i en forskningsstudie.

3. Forskning om diskrimineringens orsaker

För att vi ska kunna förstå och identifiera åtgärder mot diskriminering krävs en grundläggande förförståelse av de orsaker och processer som leder till diskriminering. Idag är flertalet diskrimineringsforskare inom socialpsykologin överens om att diskriminering främst är ett resultat av medvetna samt omedvetna rasistiska attityder, fördomar och/eller stereotyper (Reskin 2000). Detta avsnitt beskriver därför olika typer av diskriminerande attityder och deras koppling till diskriminerande beteenden enligt forskningen. Avsnittet diskuterar också attitydernas ursprung, samt hur miljöfaktorer som t.ex. stress kan förstärka attitydernas effekter på människors beteende.

Preferensbaserade attityder, fördomar och stereotyper

Diskriminerande attityder finns i många olika former. Den kanske mest uppmärksammade är *preferensbaserade attityder*. Ett exempel är *rasism*, det vill säga föreställningar baserade på en ideologi där människan delas upp i raser och där dessa rankas som överlägsna eller underlägsna andra (Oxford University Press 2012). Utifrån ett preferensbaserat perspektiv skulle diskriminering vid myndighetskontakter helt enkelt bero på att det finns tjänstemän som tycker att vissa etniska grupper är överlägsna andra och/eller ogillar vissa grupper och därför behandlar de senare sämre (jmf. Becker 2010). Ett exempel är en bostadsförmedlare som medvetet förmedlar de bästa bostäderna till personer tillhörande etniska grupper som hen föredrar.

En annan typ av attityder som kan orsaka diskriminering är *fördomar* och *stereotyper*. I detta fall grundas diskrimineringen i föreställningar om hur medlemmar av olika grupper är och betar sig. En person måste inte nödvändigtvis vara rasist men kan ändå ha mer eller mindre felaktiga föreställningar om andra etniska grupper, vilket i sin tur kan leda till diskriminerande beteende. Fördomar brukar definieras som förutfattade och ogynnsamma föreställningar om personer på grund av personens gruppmedlemskap (Crandall & Eshleman 2003; Bartlett 2009). Allmänt brukar ordet och företeelsen fördom uppfattas som negativt och överdrivet generaliserande, vilket gör att fördomar i förhållande till etnicitet är svåra att hålla isär från preferensbaserade attityder som rasism. En stereotyp är i sin tur överdrivet förenklade föreställningar om egenskaperna hos en grupp och/eller dess medlemmar. Så fort människor uppmärksammar att en individ är en del av en grupp börjar de att förknippa individen med egenskaper som tillskrivs gruppen i fråga. Stereotyperna förstärks ofta över tid genom att människor lättare tar åt sig information som överensstämmer med stereotyper än information som inte gör det (Bartlett 2009). För att kunna förstå stereotypernas inverkan på diskriminerande beteenden bör man skilja på beskrivande och normativa stereotyper. *Beskrivande stereotyper* handlar om hur personer som tillhör en viss grupp är och betar sig. Denna form av stereotyper kan påverka hur vi uppfattar andra och hur vi tolkar deras beteende och för ofta med sig tolkningar som överensstämmer med stereotypen och får oss därmed att blunda för andra möjliga tolkningar. *Normativa stereotyper* handlar istället om hur medlemmar i en grupp bör eller ska bete sig och bygger på de beskrivande fördomarna. Normativa stereotyper utgör ett ramverk utifrån vilket andra människor värderas (Reskin 2000). Ett exempel är en normativ stereotyp som premierar starka och modiga män och ser ner på svaga och feiga män.

Stereotyper kan orsaka *statistisk diskriminering*. Med detta avses särbehandling av en individ baserat på potentiellt rationella förväntningar om individen utifrån statistiska trender om den grupp som individen tillhör. Teorin om statistisk diskriminering (Phelps

1972; Arrow 1973) kommer från arbetsmarknadsekonomisk forskning och utgår från att förekomsten av diskriminering förklaras av brist på fullständig information snarare än av preferenser. Ett exempel vore en rekryteringssituation där arbetsgivaren har begränsad information om arbetssökandes förmågor och färdigheter. Eftersom det är svårt att samla in fullständig information om de arbetssökandes produktivitet använder sig arbetsgivaren av lätt observerbara egenskaper såsom etnicitet, kön eller ålder för att dela in de arbetssökande i olika grupper och därigenom uppskatta deras förväntade produktivitet. Arbetsgivaren väljer sedan den kandidat som har förväntat högst produktivitet baserat på gruppmedlemskap. Ett exempel på statistisk diskriminering i ett myndighetssammanhang är en tjänsteman på en skola som undviker att svara på mail från utlandsfödda som är intresserade av att deras barn får börja på skolan eftersom tjänstemannen antar att barn till utlandsfödda presterar sämre än barn till infödda och således skulle leda till ökad arbetsbörda för skolan (jmf. Adman & Jansson 2017).

Nationalekonomer har studerat förekomsten av statistisk diskriminering genom att i fältexperiment undersöka hur rekryterare, bostadsbolag och andra aktörers bemötande av individer med minoritetsursprung varierar beroende på vilken information de har tillgång till. I enlighet med teorin om statistisk diskriminering visar en rad experiment från olika delar av världen att information som talar emot stereotypa föreställningar om dessa individer minskar det diskriminerande beteendet och vice versa (Kaas & Manger 2012; Bosch m.fl. 2010; Nunley m.fl. 2011; Ewans m.fl. 2014; Doleac & Stein 2013). Resultaten är dock blandade, några experiment visar på små eller inga effekter av sådan information vilket talar för att diskrimineringen i dessa fall snarare är preferensbaserad och/eller bygger på fördomar som inte grundas i statistiska föreställningar (Bertrand & Mullainathan 2004; Oreopoulos 2011).

Preferensbaserade attityder och fördomar/stereotypers effekter på diskriminerande beteende studeras inom i socialpsykologin vanligen genom att man låter försökspersoner svara på frågor om deras inställning till olika grupper (*feeling thermometers*) eller låter dem ta ställning till fördomsfulla uttalanden om olika grupper. Därefter genomför man experiment för att undersöka i vilken utsträckning attityderna kan kopplas samman med olika typer av diskriminerande beteenden. Ett problem med studierna är att personer kan undvika att uppge sina verkliga attityder när de besvarar enkäterna eftersom de inte vill avslöja dessa för att de vill framstå som mer fördomsfria än vad de faktiskt är. Trots detta problem visar metastudier (Greenwald m.fl. 2009: 28 laboratorieexperiment och Kraus 1995: 16 laboratorieexperiment) på ett visst samband mellan förekomsten av diskriminerande attityder – mätt genom enkäter riktade till vita amerikaner – och diskriminerande sociala interaktioner med afroamerikaner eller andra minoriteter. Med andra ord är det verkliga

sambandet alltså sannolikt starkare än vad dessa studier redovisar. Det finns således skäl att hävda att preferensbaserade attityder, fördomar och stereotyper orsakar diskriminerande beteende.

Omedvetna attityder

Historiskt sett har diskriminerande beteende främst ansetts vara ett resultat av medvetna preferensbaserade attityder, fördomar och stereotyper. I dagens socialpsykologiska forskning finns dock starkt stöd för att sådant beteende också kan bero på attityder och stereotyper som vi inte är medvetna om att vi har. De diskriminerande attityder som diskuterades i det förra avsnittet kan alltså också vara mer eller mindre okända för oss själva och vara kopplade till psykologiska processer som påverkar vårt beteende utan att vi är medvetna om det (Greenwald & Banaji 1995). Forskningen talar för att sådana omedvetna attityder har en starkare inverkan på diskriminerande beteende idag än i början av 1900-talet. I vår samtid förekommer allmänt utbredda och kraftfulla normer *mot* fördomar och rasism och studier i USA visar att de flesta är för jämlikhet och tar avstånd från rasism och diskriminering. Samtidigt kan höga nivåer av omedvetna fördomar observeras i experimentstudier, och diskriminering är alltså vanligt förekommande (Crosby m.fl. 1980; Dovidio & Gaertner 2004; Brief m.fl. 2000; Maass m.fl. 2000).

Eftersom det, av naturliga skäl, är svårt att dölja attityder man själv inte är medveten om, är det ofta lättare att belägga omedvetna attityders effekter på diskriminerande beteenden än effekterna av medvetna attityder. Omedvetna attityder studeras vanligtvis genom så kallade implicita associationstest (IAT). IAT ber försökspersonerna att para ihop begrepp och adjektiv (t.ex. svart och bra, eller vit och dåligt). Utgångspunkten är ett vetenskapligt bekräftat antagande om att ju mer två begrepp är associerade med varandra, desto enklare är det att reagera på dem som sammankopplade. Det som mäts i testet är därför hastigheten som ord eller bilder associeras och sorteras tillsammans, och resultaten visar om den automatiska preferensen är stark, medelstark, viss, liten eller frånvarande. Just hastigheten har konstaterats vara ett bra mått på hur automatisk preferensen är, och metoden är numera väletablerad inom socialpsykologisk forskning.

Det är svårt att fuska med IAT, även i de fall då försökspersonerna känner till syftet med studien. Därför lämpar sig IAT väl för studiet av känsliga frågor som t.ex. människors diskriminerande attityder mot olika etniska grupper. En meta-analys av IAT-baserade studier (Greenwald m.fl. 2009) redovisar ett starkt samband mellan vita amerikaners omedvetna diskriminerande attityder och diskriminerande sociala interaktioner med afroamerikaner. Korrelationen visade sig vara betydligt starkare än när det gällde medvetna fördomar (undersökta via enkäter). Liknande resultat har

erhållits i fältexperiment rörande arbetsmarknadsdiskriminering. Ett exempel är en rekryteringsstudie där identiska cv:n skickades till arbetsgivare från fiktiva avsändare med svenska och arabiskt klingande namn. Experimentet visade att det var mindre sannolikhet att kandidater med arabiska namn kallades till intervju i de fall rekryteraren hade negativa omedvetna attityder mot arabiska män i Sverige; medvetna negativa attityder visade sig ha en svagare effekt (Rooth 2010).

Metaanalysen (Greenwald m.fl. 2009) visade vidare på ett förvånansvärt svagt samband mellan medvetna attityder undersökta genom enkäter och omedvetna attityder studerade genom IAT. Detta gäller även attityder där deltagarna inte hade skäl att fuska på testen (Karpinski & Hilton 2001). Man skulle kunna förvänta sig att medvetna och omedvetna attityder formas av samma slags upplevelser och således sammanfaller, men så visade sig inte vara fallet. En förklaring kan vi hitta i neurovetenskaplig forskning som visat att medvetna attityder och beteenden som individen själv kontrollerar styrs av en annan del av hjärnan och av andra neurologiska system än omedvetna attityder och automatiska beteenden (Stanley m.fl. 2008). Medvetna och omedvetna fördomar bör således ses som närliggande men i grunden olika fenomen. Ett antal laboratorieexperiment (Dovidio m.fl. 2002; Fazio m.fl. 1995; Dovidio m.fl. 1997) antyder för övrigt att medvetna attityder och omedvetna attityder styr olika typer av beteenden. Medvetna attityder påverkar främst beteenden där individer har möjlighet och är motiverade att reflektera över för- och nackdelar med sitt handlande. Ett exempel är verbalt beteende. Omedvetna attityder påverkar spontana beteenden som är svårare att kontrollera och överblicka och/eller beteenden som individer inte tror avslöjar deras fördomar, som de inte kan kontrollera eller undvika, exempelvis ögonkontakt eller kroppsspråk. Det finns dock för få studier för att definitivt slå fast vilka beteenden som påverkas av medvetna och omedvetna attityder och om de senare styr olika typer av diskriminerande beteenden. Det finns dessutom studier som talar emot att medvetna och omedvetna attityder styr olika typer av beteenden. Därtill kan det noteras att de största effekterna av attityder på diskriminerande beteende hittats i fall där omedvetna och medvetna attityder korrelerar (Greenwald m.fl. 2009).

Attitydernas ursprung

Diskriminerande attityder och fördomar uppstår inte i ett vakuum. I den socialpsykologiska forskningen om hur människor uppmärksammar och tolkar sin sociala omgivning och de effekter dessa tolkningar har på vårt beteende (forskning om social kognition) lyfts ofta tre faktorer fram som särskilt viktiga för att förklara fördomars och stereotypers ursprung (Kunda 2001). De ska inte ses som ömsesidigt uteslutande utan snarare som kompletterande. Enligt

den första förklaringen är dessa attityder ett resultat av *personliga behov*. Exempel på sådana behov är känslan av att känna sig överlägsen andra och att höra till sin egen grupp samt behov av att rättfärdiga den rådande sociala ordningen. Enligt den andra förklaringen är *kategorisering* av människor grunden till diskriminerande attityder. Rasism och fördomar om etniska grupper hänger nära samman med mentala uppdelningar i termer av ”vi” och ”dem” (Oakes m.fl. 1994; Turner & Oakes 1989). Genom att skapa positiva associationer till sin egen grupp och negativa associationer till andra grupper förstärks självförtroendet och känslan av gemenskap. På samma sätt skapar hot mot gruppen (t.ex. i form av begränsade resurser såsom arbetstillfällen och välfärdstjänster), ilska och rädsla mot andra grupper (Pettigrew & Meertens 1995; Tyler & Smith 1998). Till skillnad från de två första förklaringsmodellerna, som betonar människors känslor och behov, ser den tredje förklaringsmodellen diskriminerande attityder som ett resultat av *socialisation*; föreställningar, attityder och värderingar antas vara inlärd, genom social interaktion inom familjen, i andra sociala miljöer eller via media (Sears 1988; Mendelberg 2001). Inläringen begränsas inte till medvetna attityder utan kan också förklara varför individer bär på omedvetna fördomar. T.ex. skulle sverigeföddas negativa associationer rörande arabiskt klingande namn (Rooth 2010) kunna förklaras av att sådana namn ofta förekommer i negativa sammanhang i media, såsom brottslighet eller krig. De tre förklaringarna är långt ifrån de enda i den socialpsykologiska litteraturen. Utrymme saknas här för att ge en mer heltäckande bild men kort kan det konstateras att fördomar och stereotyper i regel ses som ett resultat av ett stort antal kognitiva och motivationsbaserade processer som har olika funktioner beroende på individens omgivande miljö (se Hilton & Hippel 1996 för en översikt).

Eftersom diskriminerande attityder kan socialiseras och spridas mellan människor, och regler/lagar kan ha diskriminerande inverkan, så kan vissa etniska grupper utsättas för *strukturell diskriminering*. Den statliga utredningen SOU 2005:56 definierade strukturell diskriminering på grund av etnisk tillhörighet 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’*. Diskriminerande attityder och normer som delas av många människor eller som finns institutionaliserade i lagar och regler i organisationer gör att diskrimineringen också existerar på samhällsnivå och inte bara bör ses som enskilda isolerade företeelser. Strukturell diskriminering och en förklaringsmodell som bygger på socialisation kan förklara varför diskriminering ofta bildar mönster. T.ex. visar en analys av anmälningar om diskriminering som ska ha utförts av muslimer och förmodade muslimer av DO (DO 2016a) att dessa ofta misstänks för terrorbrott eller vara drabbade av hedersvåld, sammanhang genom

vilket muslimer oftast skildras i media. Analysen av muslimernas/de förmodade muslimernas upplevelser visar också att diskriminering mot denna grupp förekommer överallt i samhället, både i opersonliga interaktioner med närbyråkrater på myndigheter och i mer varaktiga relationer på arbetsplatser. Många av de muslimer/förmodade muslimer som anmäler till DO berättar att deras upplevelser går i linje med en arbetsplatsstruktur eller ett systematiskt beteendemönster eller liknande, som har drabbat anmälaren eller andra personer med liknande ursprung även tidigare.

Miljöfaktorer

Preferensbaserade attityder, fördomar och stereotyper är en förutsättning för att diskriminering ska uppstå. Sådant beteende kan dock också förstärkas eller försvagas av andra faktorer som finns i den miljö där den fördomsfulla personen befinner sig. Sådana miljöfaktorer kan påverka i vilken grad diskriminerande attityder faktiskt resulterar i diskriminerande beteende. Den empiriska forskningen kring faktorer som reglerar diskriminerande beteenden vid myndighetskontakter är klart begränsad till sin omfattning. Bland de studier som gjorts framhålls dock tre faktorer som särskilt viktiga (jmf. Lipsky 1980; Jones m.fl. 1977; Meyers & Vorsanger 2003). Dessa faktorer betonas också inom den socialpsykologiska forskningen.

Den första faktorn är *stress* och *hög arbetsbelastning*. Under stress hinner inte människor skaffa sig tillräcklig och tillförlitlig information om individer eller grupper som de möter; de påverkas därför lättare av fördomar och stereotyper. Användandet av stereotyper antas vara ett sätt för hjärnan att spara energi under hög påfrestning. I stressade situationer är risken större att individen inte är observant på sig själv och sina diskriminerande attityder varför automatiska processer i stället kan styra beteendet (jmf. Meyers & Vorsanger 2003; Bertrand m.fl. 2005). Detta konstaterades bl.a. i ett laboratorieexperiment som gick ut på att deltagarna skulle författa en text med instruktionen att undvika sexistiska beskrivningar. Försökspersoner som jobbade under tidsbrist skrev mer sexistiska texter än övriga trots att endast de förra informerades om att de skulle undvika sexistiska beskrivningar (Bodenhausen m.fl. 1998). I linje med detta kan sannolikheten förmodas vara större att en lärare kränker elever om denne är stressad och har uttömt sina strategier för att skapa ordning i elevgruppen. Automatiska processer kan börja styra beteendet med följden att läraren betraktar ett diskriminerande agerande som rättfärdigt.

En andra miljöfaktor som kan tänkas vara särskilt viktig vid myndighetskontakter är *handlingsfrihet* (*discretion*, på engelska). Om handlingsfriheten och tolkningsutrymmet är stort för tjänstemännen så finns mer utrymme för diskriminerande agerande.

Ett amerikanskt laboratorieexperiment rörande rekrytering illustrerar detta (Brief m.fl. 2000). Studien visade att anställda, som har diskriminerande attityder, beter sig mer diskriminerande gentemot afroamerikanska arbetssökande om deras chefer ger vaga instruktioner som t.ex. att 'anställa rätt typ av person' än när instruktionen var att anställa personen med mest erfarenhet; detta antogs bero på att det då är svårare att rättfärdiga det diskriminerande beteendet. Forskningsresultatet tyder alltså på att ett minskat handlingsutrymme och tydligare instruktioner för tjänstemän i offentlig sektor skulle minska förekomsten av diskriminerande beteende. Tydligare instruktioner och mer av detaljstyrning medför dock minskad flexibilitet. Tjänstemännens erfarenhet och expertkunskap kan inte utnyttjas på samma sätt och det blir svårare att situationsanpassa beslut, vilket i förlängningen kan leda till en mindre effektiv förvaltning. Ju mer omfattande regelverken är desto större är också risken att de innehåller motsägelser eller är svåra att tolka, med följderna att tjänstemännen ser sig tvungna att tolka förordningarna efter eget huvud. Tjänstemännen kan tvingas till en förenklad syn på de individer de hanterar för att de ska passa regelverket, något som i förlängningen faktiskt kan öka risken för diskriminering. Stereotyper kan komma att användas för att bedöma enskilda klienter, särskilt när det är komplicerat att passa in dem som bedömningsbara fall (Lipsky 1980). Vi tror det finns en påtaglig risk för sådana icke önskvärda konsekvenser och har därför valt att inte lansera något åtgärdsförslag rörande tjänstemännens handlingsutrymme.

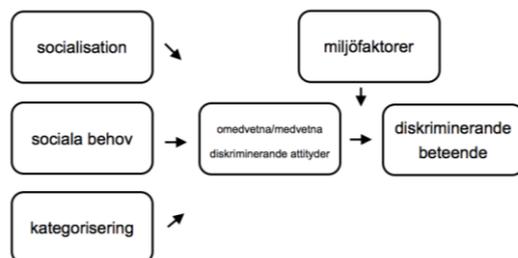
Utöver dessa två miljöfaktorer tyder socialpsykologisk forskning på att även *ansvarsutkrävande* är viktigt vid myndighetskontakter. Enligt ett antal laboratorieexperiment minskar negativa effekter av fördomar och stereotyper när beslutsfattare är medvetna om att de kommer ställas till svars för de kriterier och den information de fattar beslut utifrån (Salancik & Pfeffer 1978; Tetlock 1992; Lerner & Tetlock 1999). Omedvetet orsakat diskriminerande beteenden kan också minska i förekomst, om vetskap finns om att ansvar kommer att utkrävas redan innan tjänstemannen möter en klient (Tetlock 1992).

Sammanfattning

Detta avsnitt kan sammanfattas i följande figur, som illustrerar vår förklaringsmodell för diskriminering. Socialisation, sociala behov och kategorisering gör att diskriminerande attityder i form av rasism, fördomar och stereotyper uppstår och sprids. Attityderna kan både vara av medvetet och omedvetet slag. Båda typerna av attityder kan leda till diskriminerande beteende, även om omedvetna attityder nuförtiden tycks ha en starkare koppling till diskriminering i etablerade demokratier såsom Sverige. Miljöfaktorer kan också förstärka eller försvaga attitydernas inverkan på vårt beteende. Det

kan röra sig om arbetsbördan och handlingsfriheten hos de tjänstemän som möter klienterna och i vilken grad tjänstemännen ställs till svars för sina beslut.

Figur: rapportens förklaringsmodell



4. Forskning om hur diskriminering kan motverkas

I förra avsnittet presenterade vi forskning som visar att diskriminerande beteende är ett resultat av medvetna och omedvetna fördomar, stereotyper och preferensbaserade attityder hos befolkningen. Hur kan då sådana diskriminerande attityder motverkas? Amerikanska forskare i socialpsykologi menar att den stora majoriteten av de åtgärder som genomförts i skolor eller på arbetsplatser i USA antingen inte har utvärderats eller bara utvärderats med icke-experimentella metoder vilket gör det svårt att fastställa om åtgärderna faktiskt haft effekt (Paluck & Green 2009). En undersökning av statskontoret visar att detta även gäller majoriteten av de åtgärder som implementerats i Sverige (Statskontoret 2010). Denna rapport går emot trenden att presentera förslag som inte utvärderats. Syftet här är att presentera teorier och åtgärder som har stöd i forskningen och flera av åtgärderna är testade både i fält- och laboratorieexperiment. I de fall då det ännu inte finns så mycket forskning om åtgärden så påtalas detta och betoningen ligger istället på att förklara hur den teoretiskt borde kunna minska förekomsten av diskriminering.

Kontakter mellan grupper

Den kanske mest kända teorin om hur fördomar och stereotyper kan förebyggas är *kontakthypotesen* (Allport 1954). Mot bakgrund av rasmotsättningarna i USA målade psykologen Gordon Allport upp en idealsituation för kontakt mellan etniska grupper under vilken fördomar kan reduceras. Vi tänker oss ett sammanhang då individer från olika etniska grupper möts, t.ex. på en arbetsplats eller i skolan. Under förutsättningarna att (1) grupperna upplever sig ha samma status, (2) de inte konkurrerar med varandra, (3) de har gemensamma

mål, (4) de måste samarbeta för att nå dessa mål och (5) deras samarbete stöds av myndigheter, lagar, auktoriteter eller seder, förväntade sig Allport att fördomar/stereotyper skulle minska i omfattning. Den förmodade anledningen var att individerna under dessa förutsättningar, får mer korrekt information om de andra grupperna. Allport hävdade att fördomar i första hand är ett resultat av generaliseringar och förenklingar baserat på ofullständig eller felaktig information. Genom att individer kommer i direkt kontakt med den grupp de hyser fördomar mot och lär sig mer om dessa ändras föreställningarna i linje med de nya upplevelserna. Enkelt uttryckt: deras bild av gruppen ändras. Interaktionerna borde i teorin både kunna påverka medvetna och omedvetna diskriminerande attityder. Om Allports villkor inte är uppfyllda, å andra sidan, och kontakterna präglas av konflikter eller inte varar tillräckligt länge, finns risken att fördomarna förblir opåverkade eller till och med förstärks.

Allports hypotes har genererat hundratals studier under de senaste decennierna. En meta-analys av 515 studier (majoriteten fältstudier) från 38 länder (Pettigrew & Tropp 2006) visar att gruppkontakter som uppfyller Allports villkor minskar förekomsten av fördomar och diskriminerande attityder. Majoriteten av studierna fokuserade på möten mellan olika etniska grupper. I enlighet med hypotesen visar metastudien att i ju högre grad Allports villkor är uppfyllda desto starkare är de positiva effekterna. Av de fem villkoren framstod det femte villkoret om stöd från auktoriteter och/eller seder/lagar som viktigast. Många studier uppvisade dock positiva effekter utan att samtliga villkor var uppfyllda. Gruppkontakter, i situationer som inte är helt optimala, kan alltså minska förekomsten av fördomar. Översikten visar också att de positiva effekterna inte bara gäller specifika studerade sub-grupper (t.ex. afroamerikanska studenter) utan också generaliseras till gruppen som helhet (t.ex. alla afroamerikaner i USA).

De empiriska testerna av Allports teori baseras på en rad olika metoder (arkivstudier, fältexperiment, laboratorieexperiment, enkätstudier), har genomförts i många olika länder med olika kulturer och täcker in ett stort antal sociala grupper som människor kan tänkas ha fördomar mot (t.ex. etniska minoriteter, äldre, personer drabbade av psykisk ohälsa, homosexuella, handikappade) och en rad olika slags miljöer (skola, bostadsområden, arbetsplatser) (Pettigrew & Tropp 2006 se också Pettigrew 1998). Vi ser därför kontaktteorin som central för diskussionen om åtgärder i syfte att minska förekomsten av diskriminerande attityder. Viktigt att påpeka är dock att i stort sett alla studier som ingick i meta-analysen bygger på självrapporterade attityder. Deltagarna har alltså tillfrågats om sina attityder och fördomar innan och efter att de interagerat med individer tillhörande en grupp de hyser fördomar mot. Som tidigare nämnts visar socialpsykologisk forskning att respondenter som inte

uppger fördomsfulla attityder fortfarande kan ha omedvetna implicita fördomar som påverkar deras beteende. Det är således oklart i vilken grad kontakter som uppfyller Allports villkor också påverkar omedvetna attityder. En annan svaghet är att endast fem procent av studierna som undersöktes av Pettigrew och Tropp var fältexperiment. Icke desto mindre menar vi att möten mellan etniska grupper är en av de mest välbelagda tänkbara åtgärderna för att minska diskriminerande attityder baserade på etnicitet.

Några av de fältstudier som testat kontakthypotesen fokuserar specifikt på offentliga tjänstemän och på offentlig verksamhet som polis, skola och kollektivtrafik. Dessa undersökningar är därmed av särskilt intresse här. För det första finns en rad fältstudier som tydligt visar på minskande fördomar när Allports villkor är uppfyllda; exempelvis har vita poliser som jobbar i nära samarbete med en svart kollega mindre diskriminerande attityder mot afroamerikaner (Kephart 1957). Fältstudier, genomförda i grundskolan, rapporterar också om positiva kontakteffekter, även under omständigheter som inte helt och hållet uppfyller Allports villkor. Studierna täcker in allt ifrån möten mellan amerikanska och kinesiska studenter i USA till möten mellan tyska och turkiska skolbarn (Chang 1973; Wagner m.fl. 1989). Andra fältstudier tyder dock på att kontakter inte alltid är en garanti för minskade fördomar. En studie fann t.ex. ökade fientliga attityder mot afroamerikaner hos vita anställda, efter bristfällig arbetsplatsintroduktion av arbetare från Karibien i Londons kollektivtrafik (Brooks 1975).

Socialt samspel och nya gruppidentiteter

En teori som har mycket gemensamt med Allports kontaktteori är psykologens Morton Deutsch:s teori om 'socialt beroende' (*social interdependence*; Deutsch 1973). Den säger att grupper som samarbetar för att nå gemensamma mål och upplever att samarbetet är en förutsättning för att de ska nå målen är mer produktiva än grupper som konkurrerar. Samarbetet mellan individerna förväntas också leda till mer positiva relationer, minskad förekomst av diskriminerande attityder och ökad social kompetens hos gruppmedlemmarna. Samarbetet förväntas ha störst effekt på diskriminerande attityder när utfallet ses som framgångsrikt, när deltagarnas enskilda bidrag är tydliga och när deltagarna interagerar med varandra på ett icke-diskriminerande sätt. Till skillnad mot kontakthypotesen förväntas det sociala samspelet främst påverka diskriminerande attityder via mekanismer som betonar gruppmedlemskap (*Common Ingroup Identity Model*, Sherif & Sherif 1969). Rasism och fördomar om etniska grupper är intimt sammankopplade med mentala uppdelningar i "vi" och "dem". Genom samarbete och utvecklandet av en gemensam identitet upplöses gamla föreställningar, baserade på etnicitet, och deltagarna ser sig i högre grad som tillhörande samma grupp.

I arbetslivssammanhang skulle teorier om socialt samspel och gruppmedlemskap kunna motivera åtgärder i form av gruppsamverkan, gemensamma arbetsuppgifter och ett större inslag av arbetssätt som bygger på roterande arbetsuppgifter och arbetslag. Sådana åtgärder skulle kunna öka kollegornas ömsesidiga beroende liksom samarbete över gruppgränserna. Teorier om gruppmedlemskap skulle också kunna motivera försök att skapa en gemensam organisatorisk kultur, som kan förstärka känslan av ett ”vi” på arbetsplatsen.

Den mest kända tillämpningen av teorin rör amerikanska skolelever och så kallad samarbetsinläring (*cooperative learning*). Med detta avses undervisning där elevgrupper samarbetar efter bestämda principer och med lärande som mål. Tanken är att eleverna ska kunna lära av varandra. Även om begreppet samarbetsinläring inte är särskilt spritt i Sverige är pedagogiska grepp såsom grupparbeten vanliga. Exempel på samarbetsinläring är när eleverna delas upp i heterogena grupper och får i uppgift att lösa problem tillsammans. Uppgifterna är utformade så att eleverna måste samarbeta, inta bestämda roller och/eller lära av varandra för att kunna lösa problemen (se Slavin m.fl. 1985 för mer information).

I enlighet med Deutsch:s teori om socialt samspel och teorier om gruppmedlemskap visar metaanalyser samstämmigt på att samarbetsinläring leder till bättre elevrelationer, ökad tolerans och mer vänskap över etniska gränser (Johnson & Johnson 1989: 600 studier, Johnson m.fl. 2000: 164 studier, Roseth m.fl. 2008: 148 studier). De få studier som undersöker effekter på vänskapsrelationer utanför klassrummet finner i och för sig svagare effekter (jmf. Warring m.fl. 1985). Samarbetsinläring är icke desto mindre en av de mest välstuderade åtgärderna för att minska diskriminerande attityder och jämfört med andra åtgärder har dessutom relativt många fältexperiment genomförts. Resultaten i de senare förstärker bilden av att den fungerar, i alla fall när det gäller skolan (Paluck & Green 2009). I början av 1990-talet användes för övrigt samarbetsinläring i ca 80 procent av USA:s grundskolor (Johnson m.fl. 2000). Det starka stödet för teorin tyder på att det är motiverat att testa åtgärder likt de i amerikanska skolor även i andra slags sociala miljöer, såsom arbetsplatser.

Representativ förvaltning

Ett fält inom förvaltningsforskningen som kan inspirera till åtgärder mot diskriminering rör representativ förvaltning (se Lim 2006 för en översikt). Enligt denna forskning förväntas tjänstemän bidra med fördelar åt klienter/brukare som tillhör samma sociala grupp, såsom kön eller etnicitet. För det första förväntas tjänstemännen gynna klienter *direkt*, t.ex. när socialarbetare i handläggningen av ärenden

är mer generösa mot klienter som tillhör samma grupp som de själva. För det andra förväntas de *indirekt* gynna sin grupp genom attityd- och beteendeförändringar hos andra tjänstemän på arbetsplatsen vilka får en mer positiv bild av gruppen på grund av kontakterna med minoritetstjänstemännen. De kan också få klienter som tillhör samma grupp att öka sina krav gentemot förvaltningen. I linje med denna teoribildning måste alltså minoriteter vara representerade i både beslutande och verkställande organ för att vi ska ha en trovärdig och legitim förvaltning. Om så inte är fallet kommer förvaltningen direkt och indirekt gynna överrepresenterade grupper (Lim 2006). Med minoriteter menas i denna litteratur underrepresenterade grupper i förvaltningen i bred mening och det kan handla om alltifrån etnicitet och kön till sexuell läggning eller handikapp.

Förvaltningsforskningen har traditionellt fokuserat på direkta effekter av tjänstemän med minoritetsbakgrund (Lipsky 1980; Meier 1993; Saltzstein 1979; Selden 1997; Thompson 1976). Utöver preferensbaserade attityder lyfter förvaltningsforskarna fram två faktorer som särskilt viktiga för att förklara varför minoritetstjänstemän i handläggningen direkt gynnar klienter som tillhör samma grupp som de själva (se Lim 2006). Den första faktorn är delade värderingar och uppfattningar. När minoritetstjänstemän agerar i enlighet med sina värderingar och föreställningar så agerar de, medvetet eller omedvetet, i enlighet med intressena hos sin sociala grupp, åtminstone så länge värderingarna/uppfattningarna sammanfaller (jmf. Kranz 1974). Den andra faktorn är empatisk förståelse. Jämfört med andra tjänstemän så har minoritetstjänstemän en större förståelse för värderingar och uppfattningar hos klienter som de delar gruppmedlemskap med, även om de inte nödvändigtvis har exakt samma uppfattningar eller värderingar (jmf. Herbert 1974). Delade värderingar och uppfattningar samt empatisk förståelse kan enligt teorin få minoritetstjänstemän att gynna sin sociala grupp även i fall då minoritetstjänstemännen inte medvetet agerar partiskt. Även om en minoritetstjänsteman bär på starka normer om likabehandling och objektivitet kan delade uppfattningar och empatisk förståelse med gruppmedlemmar få denne att tolka befintliga regler/lagar på ett sätt som gynnar dessa trots att detta inte sker medvetet.

När det gäller indirekta effekter har fem olika typer identifierats (se Lim 2006). För det första kan minoritetstjänstemän identifiera och uppmärksamma diskriminerande beteende hos sina kollegor (jmf. Thompson 1976; Burke 1986). För det andra kan deras närvaro göra att kollegor undviker att agera i enlighet med sina diskriminerande attityder på grund av rädsla för att bli avslöjade eller konfronteras av minoritetstjänstemännen. För det tredje kan minoritetstjänstemännens närvaro med tiden minska diskriminerande attityder och beteenden hos andra tjänstemän. Det sistnämnda påminner starkt om kontaktteorin i socialpsykologin (jmf. Allport 1954). Om interaktionerna med minoritetstjänstemännen är positiva

ökar med tiden förståelsen för minoriteters synsätt och beteenden på arbetsplatsen vilket gynnar klienter som tillhör dessa grupper vid myndighetskontakter (Krantz 1974). För det fjärde kan gemensamma egenskaper hos tjänstemän och klienter i termer av utseende, kön, ursprung eller tankesätt innebära en trygghet som gör att minoritetsklienterna i högre grad kommunicerar och ställer krav gentemot förvaltningen (Herbert 1974). För det femte, slutligen har minoritetstjänstemän också bättre förutsättningar att ställa krav och skapa beteendeförändringar hos minoritetsklienter, vilket i förlängningen kan bidra till mer gynnsamma utfall för denna grupp. Minoritetstjänstemän kan t.ex. fungera som en förebild i mer långsiktiga klientrelationer; exempelvis kan lärare med minoritetsbakgrund tänkas sporra elever med liknande etnisk bakgrund till förbättrade skolprestationer (Keiser m.fl. 2002).

Vilka effekter har då förekomsten av minoritetstjänstemän enligt den empiriska forskningen? En metastudie visade att de i enlighet med teorin om representativ förvaltning ofta gynnar medlemmar i sin sociala grupp i sitt arbete (Lim 2006). Forskningen har framför allt fokuserat på minoriteter i termer av kön och etnicitet. Viktigt att nämna är dock att studierna medvetet inriktade sig på tjänstemän med stort handlingsutrymme, t.ex. lärare, chefer i socialförvaltning, poliser samt handläggare i arbetsmarknadsförvaltning (jmf. Meier 1993), för vilka teorin bör ha särskild goda förutsättningar att stämma. Flertalet av studierna hade dock inte experiment-upplägg utan undersökte om det fanns samband mellan representationen av minoritetsgrupper och positiva utfall för medlemmar från samma grupp. Detta gör det svårt att veta om det verkligen var minoritetstjänstemännens närvaro på arbetsplatsen som bidrog till de positiva utfallen eller om någon annan faktor ligger bakom samvariationen. Ett fältexperiment, genomfört efter metastudien och baserat på fiktiva e-mail riktade till över 1000 bostadsförvaltningar i USA, visade exempelvis inte på några samband mellan administratörernas ursprung och deras hantering av e-mail från personer med liknande etniskt ursprung (Einstein & Glick 2016). Därutöver är det svårt att veta om resultaten i metastudien har att göra med direkta effekter eller indirekta effekter. Endast en av undersökningarna i metastudien undersökte indirekta effekter och hittar även sådana, då förekomsten av afroamerikanska tjänstemän visade sig påverka beteendet hos vita tjänstemän (Hindera & Young 1998).

Likafullt tror vi att en mer representativ förvaltning kan minska förekomsten av diskriminering vid myndighetskontakter. Forskningsgenomgången ovan visade på ett stort antal teoretiska mekanismer genom vilket förekomsten av minoritetstjänstemän indirekt borde minska diskrimineringen av minoritetsklienter och leda till positiva utfall för sådana klienter, och även om den empiriska forskningen inte är entydig finns det ändå hyfsade belägg till stöd för

teorin. Det bör dock påpekas att några av de direkta mekanismer som lyfts fram bygger på positiv särbehandling av medlemmar i ens egen grupp och/eller negativ särbehandling av medlemmar i andra grupper. Strikt sett strider detta emot statsförvaltningens normer om objektivitet och likabehandling. Å andra sidan finns det inte skäl att tro att en mer representativ förvaltning skulle leda till mer diskriminering totalt sett, då det förekommer diskriminering även från majoritetstjänstemännens sida.

Interkulturell utbildning

Om fördomar och etnisk diskriminering främst är ett resultat av inkorrekt information, som Allport antog, borde dessa kunna motverkas, eller i alla fall lindras, genom att fördomsfulla individer erhåller en mer sanningsenlig bild av andra grupper. Försök att minska medvetna fördomar och stereotyper har mycket riktigt främst bestått i utbildningsåtgärder för att öka kunskap om och ge en mer positiv syn på andra grupper; alternativt har man riktat in sig på att förstärka normer som säger att fördomar är felaktiga (Stephan & Stephan 1984). Ett exempel är informationskampanjer mot de vanligaste fördomarna om en etnisk grupp samt kampanjer som beskriver gruppen på ett icke-stereotypt sätt. Sådana åtgärder bör vara som mest effektiva när de har ett brett fokus; de är sannolikt mindre framgångsrika om blickfånget riktas mot enskilda individer eller personer som riskerar att upplevas som avvikande från det stora flertalet gruppmedlemmar.

En omfattande metastudie rör effekterna av interkulturell utbildning (*multicultural education*) på amerikanska psykologers fördomar och kunskaper om andra kulturer. Syftet var bland annat att öka insikten om ens egna attityder och fördomar, öka kunskapen om andra etniska och sociala grupper samt att stärka förmågan och viljan att anpassa metoder/arbetsätt efter individer från olika kulturer (American Psychological Association 2017). Enligt metastudien (Smith m.fl. 2006) uppvisade psykologer som genomgått interkulturella kurser eller workshops mindre fördomar mot etniska minoriteter och bättre kunskaper om människor från andra kulturer. Utbildning baserad på socialpsykologisk forskning uppvisade störst effekter.

Ett enklare och billigare sätt att öka kompetensen i frågor som rör människor från andra kulturer kan – i enlighet med den socialpsykologiska forskningen – vara att låta individer läsa skönlitteratur som skildrar människor med annan etnisk bakgrund. Sådan läsning kan ge en mer nyanserad bild av individer från andra kulturer samt öka empatin med dem. En metastudie (Paluck & Green 2009) behandlade 17 fältexperiment rörande effekter på självrapporterade diskriminerande attityder. Samtliga studier gällde amerikanska skolor eftersom andra länder inte undersökts. Eleverna fick läsa böcker från eller om andra kulturer (t.ex. om afrikaner eller

indianer), slumpmässigt fördelade. Experimenten varade i genomsnitt i 5 veckor. Minskade diskriminerande attityder konstaterades i 11 av de 17 studierna. De positiva effekterna var störst hos barn som läst böcker som skildrade möten mellan barn som liknade dem själva och barn från andra kulturer eller med annan etnisk bakgrund. Ingen studie undersökte beteendeförändringar.

Forskningen som diskuterats under denna rubrik har, likt studierna som testat kontakthypotesen, dock endast undersökt effekter på *medvetna attityder*. Mycket talar för att utbildningsinsatser har svagare effekt på *omedvetna attityder*, och att åtgärder som ökar representativiteten i förvaltningen eller som bygger på samarbetsinlärning har starkare inverkan. Som sagt tycks vår samtid präglas av utbredda och kraftfulla normer som gör att flertalet samhällsmedlemmar helst undviker att öppet diskriminera och uttrycka sig fördomsfullt om andra grupper. Detta samtidigt som många bär på omedvetna fördomar. Om en individ är övertygad om att hen varken har medvetna eller omedvetna diskriminerande attityder, har utbildningsinsatser sannolikt begränsad effekt. Här finns en svaghet med utbildningsinsatser jämfört med andra tänkbara åtgärder.

Värdekonfrontationer

Det faktum att människor i allmänhet stödjer egalitära värden, och vill vara fördomsfria, kan användas i syfte att minska förekomsten av fördomar. En teknik som baseras på denna logik kallas värdekonfrontation (*value confrontation procedure*, Festinger 1957; Rokeach & Cochran 1972; Rokeach 1973) och går ut på att individer får upptäcka sina omedvetna fördomar samt inkonsekvenser i sin självbild. Insikten om ens tillkortakommanden antas väcka ett negativt känslotillstånd som i sin tur förväntas leda till en mer positiv inställning mot minoriteter och en minskad förekomst av diskriminerande beteenden.

Ett mindre antal studier har gjorts av denna teknik jämfört med de åtgärder som diskuterats i tidigare avsnitt, men de som existerar visar på intressanta resultat. För det första finns det undersökningar som visar att värdekonfrontationer, i enlighet med teorin, kan väcka negativa känslotillstånd och minska diskriminerande beteende. En meta-analys av 13 studier (Monteith & Mark 2005) visar att människor ofta agerar mer fördomsfullt än vad som kunde förväntas, med tanke på hur deras självbild ser ut, och att information om sådana diskrepanser kan väcka negativa känslotillstånd, framför allt hos jämförelsevis fördomsfria personer. Fyra av studierna fokuserade på fördomar gentemot homosexuella och nio på fördomar gentemot afroamerikaner. I ett laboratorieexperiment (Monteith 1993) som ingick i metastudien uppmärksammades deltagarna på kontraster mellan deras självbilder och deras beteende vid kontakter med

homosexuella. Experimentet bestod av två värdekonfrontationer. I den första konfrontationen fick försökspersoner genomföra en antagning till en juristutbildning och leddes till att tro att de hade utvärderat en sökande negativt på grund av dennes sexuella läggning. I den andra konfrontationen fick försökspersonerna svara på olika frågor om homosexuella, där frågorna var konstruerade på ett sätt som gjorde att alla deras svar kunde tolkas som mer fördomsfulla än vad deras självrapporterade attityder visade. Efter varje fråga informerades försökspersonerna om kontraster mellan deras svar och deras självbild. De två interventionerna ledde till negativa känslor bland deltagarna som i sin tur gjorde dem motiverade att uppträda mindre fördomsfullt. Den andra värdekonfrontationen uppvisade också effekter på försökspersonernas beteende, då deltagarna i lägre grad uppskattade skämt om homosexuella efter interventionen. Värdekonfrontationerna hade dock endast effekt på försökspersoner som såg sig själva som relativt fördomsfria.

För det andra finns ett fåtal studier som visar att värdekonfrontationer också kan minska omedvetna fördomar och få försökspersoner att kontrollera automatiska diskriminerande beteenden (Dovidio m.fl. 1998; Monteith m.fl. 2002). I ett laboratorieexperiment (Dovidio m.fl. 1998) genomförde vita amerikaner en rad tester som mätte medvetna och omedvetna fördomar mot afroamerikaner i två omgångar. I den första omgången genomfördes ett test av medvetna diskriminerande attityder, ett test som mätte implicita diskriminerande attityder (likt IAT), ett test som mätte stereotypa föreställningar om afroamerikaner samt ett frågeformulär där deltagarna rapporterade hur de *skulle agera* och hur de *borde agera* i olika typer av kontaktsituationer med afroamerikaner för att få en bild av diskrepanserna mellan deras självbild och deras beteende. Efter testerna informerades deltagarna om resultaten från testerna och deras känsloreaktioner noterades. När deltagarna tre veckor senare genomförde samma tester ännu en gång uppvisade vissa av deltagarna en lägre diskrepans mellan hur de borde och hur de skulle bemöta svarta i olika situationer och även lägre nivåer av implicita fördomar jämfört med första testomgången. Liket den tidigare studien begränsades de positiva resultaten till försökspersoner som uppvisade låga nivåer av fördomar redan i den första omgången; fördomsfulla personer påverkades i lägre grad av värdekonfrontationen.

Likabehandlingsplaner i skolan

Få studier och utvärderingar tycks som sagt ha gjorts när det gäller förebyggande arbete mot diskriminering vid myndighetskontakter i Sverige. De flesta undersökningarna rör arbetstagare och arbetsplatser, och inte specifikt de anställdas ageranden när de arbetar med myndighetskontakter. Därtill är antalet effektstudier få vad gäller åtgärder mot diskriminering. Ett område där tre relevanta

undersökningar dock identifierats rör aktiva åtgärder mot diskriminering genomförda av utbildningsanordnare. Med aktivt arbete menas att utgångspunkt tas i handlingsplaner samt att arbetet är målinriktat och följs upp. Utbildningsanordnare är aktörer som bedriver utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen (2010:800) (t.ex. en grundskola). Dessa är skyldiga att bedriva målinriktat arbete för att främja lika rättigheter eller möjligheter för de som deltar i eller söker till verksamheten. Arbetet ska avse diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning. Utbildningsanordnaren ska vidta åtgärder för att förebygga och förhindra trakasserier av både annan och sexuell art. Bland annat ska utbildningsanordnaren årligen upprätta en likabehandlingsplan över nödvändiga åtgärder för att främja likabehandling och som också specificerar hur trakasserier ska förebyggas och förhindras. Notervärt är att skollagens regler om aktiva åtgärder mot kränkande behandling inte ändrades, när kravet på årliga mångfaldsplaner och jämställdhetsplaner i arbetslivet togs bort i diskrimineringslagen 2017. Diskrimineringslagens krav på årliga planer i ersattes med ett allmänt krav på skriftlig dokumentation, då regeringen menade att det är processen och inte dokumentet i sig som är avgörande för resultatet (Prop. 2015/16:135).

I den första utvärderingen (SOU 2010:7) fick ett konsultföretag undersöka hur reglerna för aktiva åtgärder hade tillämpats. I studien intervjuades företrädare för fem skolor och för fem högskolor/universitet om sina erfarenheter av arbetet med bestämmelserna om aktiva åtgärder på utbildningsområdet, dvs. lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande särbehandling av barn i skollagen och elever, samt lagen om likabehandling av studenter i högskolan. Enligt företrädarna för universitetet/högskolorna hade likabehandlingsplanen och tillsättandet av likabehandlingsanordnare störst effekt. De upplevt viktigaste effekterna var den ökade medvetenheten, att frågorna hade lyfts och möjlighet att eventuellt kunna förändra attityder. Man menade att det även fanns direkta effekter av informationskampanjer, om än av mer övergående och tillfällig karaktär. Det konstaterades dock att likabehandlingsplanerna ofta saknade konkret återverkan i den dagliga verksamheten; med andra ord hade de inte avsett resultat. Företrädare för vissa utbildningsanordnare menade också att likabehandlingsplanerna inte hade lett till någon nämnvärd förändring och att några av diskrimineringsgrunderna saknades i en del av planerna.

Den andra utvärderingen genomfördes av Statskontoret, på uppdrag av regeringen (2008:567). Den rör effekterna av bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen på arbetsgivares och utbildningsanordnares arbete för lika rättigheter och möjligheter. En enkätundersökning genomfördes som bland annat omfattar 17

utbildningsanordnare som varit föremål för tillsyn av DO eller tidigare ombudsmän. 10 av utbildningsanordnarna besvarade enkäten. Det framgick inte om utbildningsanordnarna var statliga, kommunala eller privata. Resultaten visar att utbildningsanordnarna arbetar mer intensivt med vissa diskrimineringsgrunder än andra, samt att åtgärder rörande jämställdhet och funktionshinder prioriteras. Diskrimineringsgrunderna etnicitet, sexuell läggning, religion och trosuppfattning tycks få mindre uppmärksamhet. Rapporten pekar på möjligheter till förbättring på de senare områdena. Hälften av utbildningsinstitutionerna rapporterade att de specifika åtgärderna i diskrimineringslagen (dvs. att det ska finnas ett målinriktat arbete, att det ska vidtas åtgärder för att förebygga trakasserier och det ska upprättas en likabehandlingsplan) i stor utsträckning haft effekt.

Den tredje studien initierades av Diskrimineringsombudsmannen (DO 2014). En kvalitativ intervjuundersökning genomfördes, baserad på nio semistrukturerade intervjuer med personal på förskolor, skolor, en stadsdelsförvaltning och en kommun. Sju av intervjupersonerna arbetade som rektorer, förskolechefer eller lärare. Enligt informanterna hade arbetet med aktiva åtgärder haft positiva effekter; respekten och samarbetet eleverna emellan sades ha ökat liksom personalens medvetenhet och kunskap om diskrimineringsgrunderna. De utbildningsanordnare som lyckats utveckla sitt likabehandlingsarbete präglades alla av en tydlig struktur för arbetet, god uppföljning och delaktiga lärare med möjlighet till kompetensutveckling. Enligt rapporten kräver ett lyckat likabehandlingsarbete att personalen förstår nyttan med att likabehandlingsfrågor integreras i värdegrundsarbetet och i undervisningen.

Sammanfattning

Välbelagda åtgärder för att motverka etnisk diskriminering bygger, enligt socialpsykologisk och förvaltningsforskning, på tanken att möten och kontakter mellan olika grupper under fördelaktiga omständigheter minskar fördomar och diskriminerande beteende. Mot denna bakgrund rör vårt huvudförslag möjligheterna att skapa gynnsamma möten mellan olika grupper i förvaltningen. Det finns också starkt empiriskt stöd för att utbildning om andra kulturer, genom läsning av skönlitteratur om människor från andra kulturer, kan förebygga diskriminering. En nackdel är dock osäkerheten kring om någon effekt finns på omedvetna diskriminerande attityder. Vi menar därför att utbildning mot diskriminering även bör innefatta inslag som uttryckligen syftar till att uppmärksamma och reducera omedvetna diskriminerande attityder, t.ex. värdekonfrontationer. Avslutningsvis så framhåller vi även värdet av ett löpande arbete mot diskriminering, baserat på erfarenheterna hos utbildningsaktörer i

Sverige av likabehandlingsplaner i skolan och på högskola/universitet.

5. Policys och åtgärder

I förra avsnittet presenterades teorier och empirisk forskning om hur diskriminerande attityder och beteenden kan förebyggas och motverkas. I detta avsnitt presenteras ett antal förslag på åtgärder baserat på denna forskning. Åtgärderna har anpassats för att motverka etnisk diskriminering vid myndighetskontakter, det vill säga diskriminering som sker på etnisk grund mellan tjänstemän (närbyråkrater) och samhällsmedlemmar (klienter). Åtgärderna presenteras i prioritetsordning där den första åtgärden är mest prioriterad. Prioritetsordningen bygger på den forskning vi gått igenom i avsnitt 4 och mer specifikt på antalet studier som visar på effekter av åtgärden, kvaliteten på dessa studier, antalet fältexperiment som genomförts och antalet olika kontexter där åtgärden testats. Åtgärd 1 och 2 har betydligt starkare stöd i forskningen än åtgärd 3 och 4.

Åtgärd 1: Bredda rekryteringen av närbyråkrater och chefer

Det första och viktigaste åtgärdsförslaget är att bredda rekryteringen av närbyråkrater i syfte att skapa möten mellan olika etniska grupper i förvaltningen. Med *närbyråkrater* (eng: street level bureaucrats) menas tjänstemän som dagligen möter brukare/klienter och som har relativt stort handlingsutrymme i sitt arbete (Lipsky 1980). Exempel på närbyråkrater är lärare, biståndshandläggare och handläggare i socialtjänsten. Närbyråkraterna levererar och förmedlar den service som kommunen/myndigheten erbjuder kommuninvånarna och fattar beslut som ofta har stor inverkan på samhällsmedlemmarnas liv. Med andra ord är det i huvudsak närbyråkraterna som formar människors bild av samhällets institutioner. Åtgärder som syftar till att förebygga diskriminering vid myndighetskontakter bör således i första hand fokusera på dessa tjänstemän.

Åtgärdsförslaget innebär att närbyråkraterna i högre grad ska återspegla klienterna vad gäller etnisk tillhörighet och/eller ursprung. Detta gäller i synnerhet grupper som är särskilt utsatta för diskriminering, såsom muslimer och utlandsfödda från Mellanöstern och Afrika (jmf. Lange 2000; Snellman & Ekehammar 2005). I Stockholms stad är utlandsfödda från Asien och Afrika underrepresenterade bland vanliga anställda i den kommunala gymnasieskolan, i grundskole- och gymnasieskoleadministrationen, i förvaltningen rörande kulturfrågor liksom miljö och boendefrågor,

samt i kommunledningen. I grund- och förskola råder en någorlunda nöjaktig representation och i socialtjänst/äldreomsorg och i kommunadministrationen för dessa områden är representationen lika med eller högre än befolkningsgenomsnittet. Tittar vi på hela Sverige är representationen lägre i dessa förvaltningar. Tyvärr hade inte författarna bakom denna rapport tillgång till mer detaljerade data än den som redovisas nedan och det är svårt att veta hur representationen ser ut bland de tjänstemän (närbyråkraterna) som jobbar närmast klienterna och i vilken grad utlandsfödda representeras i olika personalkategorier. Stockholms stad och andra kommuner som vill motverka diskriminering bör således ta fram mer precisa data om underrepresentation av utlandsfödda bland anställda och även bryta ner dessa på stadsdelnivå för att få en bild av var behovet är störst av breddad rekrytering. Målsättningen bör vara att representationen av utlandsfödda från Afrika och Asien i kommunförvaltningen ska spegla befolkningsammansättningen i stadsdelarna. I stadsdelar med relativt få utlandsfödda från dessa världsdelar kan det dock finnas anledning till *överrepresentation* i förvaltningen då det kan tänkas krävas en kritisk massa ”minoritetstjänstemän” för att skapa möten mellan grupper och minska vi/dem tänkandet i förvaltningen.

Tabell: Förvaltningar där andelen anställda födda i Asien och Afrika ligger under befolkningsgenomsnittet i Stockholms stad

Förvaltningar	Andelen av personalen födda i Asien och Afrika i Stockholms stad 2014	Andel av befolkningen födda i Asien och Afrika i Stockholms stad 2014
Kommunala gymnasieskolan	6,6 %	10 %
Grundskolan och förskolan	9 %*	10 %
Administration av grundskole- och gymnasieskoleutbildning	3,3 %	10 %
Administration av program för kultur, miljö, boende m.m.	3,1 %	10 %
Kommunledning	1,7 %	10 %

Källa: Geosweden-databasen, Institutet för bostads-och urbanforskning

*sannolikt en lägre siffra om man bara ser på grundskolan

Rådande forskningsläge ger starkt stöd för att fler minoritetstjänstemän i närbyråkratin skulle minska diskriminerande attityder både mot klienter och mellan kollegor på arbetsplatsen. Det finns åtminstone tre skäl till detta. För det första kan vi utifrån forskning om representativ förvaltning (se sidorna 21–23, avsnitt 4) förvänta oss att minoritetstjänstemän i lägre grad diskriminerar klienter med samma gruppidentitet, eller på olika sätt gynnar dessa

vid handläggningen, vilket kan väga upp diskriminerande beteenden från andra tjänstemän. För det andra kan minoritetstjänstemän indirekt motverka diskriminering genom att deras närvaro på arbetsplatsen medför beteende- och attitydförändringar hos kollegorna. Genom att tjänstemän från majoritetsgruppen på sin arbetsplats kommer i daglig direktkontakt med de grupper de eventuellt hyser fördomar mot får de, enligt Allports kontakthypotes, en mer positiv och nyanserad bild av dessa grupper (se sidorna 18–19, avsnitt 4). Av teorin att döma bör kontakterna motverka både medvetna och omedvetna diskriminerande attityder. Genom att tjänstemän med skilda etniska och kulturella bakgrunder samarbetar på arbetsplatsen kan vi också förvänta oss att föreställningar om etniskt baserade grupper löses upp och att tjänstemännen i högre grad ser sig som medlemmar av en och samma grupp (se sidorna 19–21, avsnitt 4). Dessa två indirekta mekanismer bör inte bara motverka etnisk diskriminering på arbetsplatsen utan även diskriminering mot klienter så länge den sociala representationen på arbetsplatsen återspeglar klienterna, d.v.s. så länge det finns minoritetstjänstemän med samma bakgrund/identitet som de klienter vilka är särskilt utsatta för diskriminering. Enligt forskningen om kontakthypotesen begränsas inte de positiva effekterna av breddad rekrytering till den rekryterade ”subgruppen” (t.ex. irakiska lärare) utan tjänstemännen får en ny bild av gruppen som helhet (t.ex. irakier i allmänhet). Förekomsten av fler minoritetstjänstemän kan också få samhällsmedlemmar med liknande bakgrund att känna sig mer bekväma vid kontakter med förvaltningen.

Arbetsplatsinteraktion mellan olika etniska grupper bör enligt kontakthypotesen helst uppfylla följande villkor: (1) lika status mellan individer, (2) låg konkurrens mellan individer, (3) gemensamma mål, (4) krav på samarbete och (5) stöd från eliter och normer. Så är dock inte alltid fallet och det är viktigt att breddad rekrytering av närbyråkrater kombineras med åtgärder som ser till att Allports villkor uppfylls så långt möjligt. Villkor 3 och 4 framstår som särskilt viktiga mot bakgrund av den positiva effekt samarbetsinlärning visat sig ha på diskriminerande attityder (se sidan 20, avsnitt 4). Således bör breddad rekrytering kombineras med åtgärder som innebär att man i högre grad använder sig av gruppsamverkan och, roterande arbetsuppgifter, samt att man regelbundet förändrar arbetslagens sammansättning. Om möjligt bör även en gemensam organisatorisk kultur eftersträvas. Syftet med åtgärderna är att bygga en gemensam identitet och skapa förutsättningar för gynnsamma möten mellan grupper.

I en metastudie, diskuterad i avsnitt 4 ovan, konstaterades också villkor 5 vara särskilt viktigt. Därför vill vi framhålla betydelsen av tydliga normer i förvaltningen, normer som tar avstånd från diskriminering. Dessutom bör den breddade rekryteringen även gälla chefspositioner, i synnerhet chefer närbyråkraterna dagligen har

kontakt med. Den kraftiga underrepresentationen av utlandsfödda från Asien och Afrika i kommunledningen i Stockholms stad (1,7 %) antyder att det finns ett större behov av breddad rekrytering av chefer än av närbyråkrater. En liknande underrepresentation finns på ledningsnivå i statliga myndigheter. Om det sociala samspelet över etniska och kulturella gränser endast förekommer längst ner i organisationen, och cheferna fortfarande agerar diskriminerande, riskerar förslaget om breddad rekrytering att få begränsad effekt. T.ex. visar studier av arbetsmarknadsdiskriminering att arbetstagare i högre grad agerar i enlighet med sina diskriminerande attityder när deras chefer betar sig eller uttrycker sig diskriminerande eller när normer på arbetsplatsen legitimerar diskriminering (Brief m.fl. 2000; Ziegert & Hanges 2005). Genom att bredda rekryteringen av chefer och införa tydliga normer mot diskriminering i förvaltningen skapas således bättre förutsättning för att minska eventuell strukturell diskriminering inom förvaltningskulturen.

Hur kan då en breddad rekrytering av närbyråkrater och chefer i praktiken gå till? Stockholms stad har i en rapport undersökt hur andra kommuner i Sverige arbetar med breddad rekrytering (Stockholms stad 2016). Rapporten identifierar en rad åtgärder. Tre av dessa bör särskilt lyftas fram. Den första åtgärden rör *marknadsföring*. Göteborgs Stad har t.ex. gjort riktade marknadsförings- och kommunikationsinsatser mot utrikes födda med högskoleutbildning. För det andra kan man utforma *rekryteringsprocesser som motverkar diskriminering*. Det kan t.ex. handla om att utforma kompetenskrav som i möjligaste mån innefattar olika grupper (t.ex. vad gäller språk); eller att utforma tydliga meritokratiska kriterier utifrån tanken om ”förtjänst och skicklighet”, kriterier som inte öppnar upp för etnisk diskriminering i rekryteringssituationer. För det tredje kan man införa *nya kompetenskrav*. Botkyrka kommun utvecklar t.ex. nya kompetensprofiler där färdigheter som förväntas bidra till ett hållbart interkulturellt Botkyrka identifieras för olika slags tjänster. Vid rekrytering ska kommunen sedan aktivt söka efter personer med dessa färdigheter. Interkulturalitet syftar enligt Botkyrka kommun till ökad interaktion mellan människor med olika utgångspunkter/ursprung, en tanke som tycks vara i linje med teorierna (bl.a. kontakthypotesen) som utgör grunden för vårt åtgärdsförslag om breddad rekrytering av tjänstemän. Utmaningen består i att utforma nya kompetenskrav som bidrar till breddad rekrytering men som samtidigt går att kombinera med meritokratiska principer och inte bidrar till ökat godtycke. Detta är centralt, då en försvagning av meritokratiska principer vid rekrytering i förlängningen kan minska medborgarnas förtroende för statliga och kommunala myndigheter, undergräva tilliten mellan tjänstemännen och öka risken för korruption (Rothstein & Uslaner 2005).

Förslag: De tjänstemän som dagligen möter klienter bör återspegla dessa utifrån etnisk tillhörighet och/eller ursprung. Den breddade rekryteringen bör också gälla chefer som jobbar nära närbyråkraterna.

Skapa goda förutsättningar för möten mellan olika etniska grupper i förvaltningen genom gruppssamverkan, roterande arbetslag/arbetsuppgifter och genom att skapa och/eller förstärka en gemensam organisatorisk kultur.

Åtgärd 2: Utbilda tjänstemännen i diskrimineringsfrågor

Det andra åtgärdsförslaget går ut på att utbilda tjänstemännen i frågor som rör etniska relationer och etnisk diskriminering. Mot bakgrund av den empiriska forskningen kring interkulturell utbildning (inklusive skönlitterär läsning; se sidorna 23–24, avsnitt 4), forskningen kring omedvetna diskriminerande attityder (se sidorna 12–13, avsnitt 3) och forskning om värdekonfrontationer (se sidorna 24–26, avsnitt 4), bör en sådan utbildning innehålla tre inslag. För det första bör tjänstemännen utbildas och tränas i att känna igen och undvika fördomsfulla eller stereotypa bedömningar av klienter. Tjänstemännen behöver inse att diskriminerande attityder och beteenden är vanligt förekommande i samhället liksom vid myndighetskontakter, och att de behöver vara uppmärksamma på sådana attityder och beteenden.

För det andra bör utbildningen innehålla moment som går ut på att uppmärksamma och motverka omedvetna diskriminerande attityder och beteenden, eftersom sådana attityder också kan leda till diskriminerande beteenden enligt forskningen. Tjänstemännen bör således informeras om att de eventuellt bär på omedvetna diskriminerande attityder och utbildningen bör lära tjänstemännen uppmärksamma sådana attityder och automatiska beteenden hos sig själva. Värdekonfrontationer kan härvidlag vara ett viktigt verktyg och lägga grund för en positiv förändring. Exempelvis kan man använda sig av frågeformulär som uppmärksammar diskrepanser mellan hur personer upplever att de *bör agera* och hur de *faktiskt skulle agera* vid olika kontaktsituationer med etniska minoriteter (t.ex. hur de skulle/borde känna när de skakar hand med en person från Afrika, se Monteith & Voils 1998 för hur ett formulär kan se ut när det gäller kontakter med afroamerikaner). Implicita associationstest (t.ex. ett test där deltagarna under tidsbrist ska para ihop svensklingande och arabisktklingande namn med positiva och negativa företeelser) kan vidare användas både som ett instrument för värdekonfrontationer och för att utvärdera om utbildningen har haft någon effekt (jmf. Rooth 2010). För det tredje bör tjänstemännen lära sig mer om människor med skilda etniska bakgrunder i syfte att ersätta fördomar och stereotyper med mer korrekt information. Detta gäller förstås i synnerhet etniska minoriteter tjänstemän ofta möter i

arbetet. Ett billigt och effektivt sätt kan vara läsning av skönlitteratur som skildrar människor med annan etnisk bakgrund.

Om prioriteringar är nödvändiga bör utbildningen riktas mot de förvaltningar där diskriminering är mest förekommande, baserat på utvärderingar eller anmälningar till DO. Det kan t.ex. handla om verksamheter där tjänstemännen har betydande handlingsutrymme och där arbetsbördan är stor, och där många klienter hör till grupper som ofta diskrimineras.

Förslag: Utbilda personalen i frågor som rör interkulturella relationer och etnisk diskriminering. Utbildningen ska lära tjänstemännen att känna igen och motverka diskriminering mot klienter, lära dem att uppmärksamma och motverka omedvetna diskriminerande attityder och beteenden samt förmedla kunskap om etniska minoriteter och andra kulturer/religioner.

Åtgärd 3: Förbättra arbetsmiljön för närbyråkraterna

Det tredje åtgärdsförslaget går ut på att förbättra närbyråkraternas arbetsmiljö. Arbetsbördan bör ligga på en nivå där tjänstemännen upplever att de hinner med sina arbetsysslor och att de har tid att reflektera över sina bedömningar och sitt agerande gentemot klienterna. Förslaget grundas i teoretisk och empirisk forskning som säger att stressade individer i högre grad använder sig av stereotyper och påverkas mer av omedvetna diskriminerande attityder (se sidorna 15–16, avsnitt 3). En mindre stressig arbetsmiljö förväntas minska diskriminerande beteenden av tre anledningar. För det första hinner tjänstemännen samla in tillräcklig och tillförlitlig information om individer eller grupper, vilket minimerar sannolikheten för stereotypa bedömningar. För det andra minskar risken att automatiska diskriminerande psykologiska processer träder in och chansen ökar att tjänstemännen kommer på sig själva innan de agerar diskriminerande. För det tredje blir ansvarsutkrävandet tydligare; tjänstemännen har svårare att skylla eventuellt diskriminerande beteende på klienterna eller andra omständigheter när arbetsvillkoren är rimliga. Sammantaget tror vi därför verkligen att åtgärden skulle minska förekomsten av diskriminering. Det vetenskapliga stödet är dock mer begränsat, i synnerhet i jämförelse med åtgärd 1 och 2, då antalet studier på området är få och de som finns är laboratorieexperiment. Tilläggas kan att vi inte föreslår några åtgärder baserat på övriga miljöfaktorer som presenterades i avsnitt 3, det vill säga handlingsfrihet och ansvarsutkrävande bland närbyråkraterna. Anledningen är att det i dessa fall finns ännu mindre forskning samt att en inskränkning av tjänstemännens handlingsfrihet skulle kunna ha flera icke önskvärda konsekvenser (se sida 16, avsnitt 3).

Förslag: Förbättra arbetsmiljön för närbyråkraterna så att de känner att de hinner med sina arbetsuppgifter och hinner reflektera över sina bedömningar och klientbemötanden.

Åtgärd 4: Arbeta fortlöpande mot diskriminering

Det fjärde åtgärdsförslaget går ut på att regelbundet arbeta mot diskriminering vid myndighetskontakter. Enligt den nya diskrimineringslagen (3 kap 2 §) ska arbetsgivare och utbildningsanordnare löpande undersöka om det finns risk för diskriminering eller om annat kan hindra enskildas lika rättigheter och möjligheter, analysera orsakerna till de risker och hinder som upptäckts, genomföra åtgärder för att förebygga diskriminering samt följa upp och utvärdera arbetet. Ett problem med den nya lagen är att de löpande åtgärderna i 3 kap 2 § bara berör diskriminering på arbetsplatser (mellan kollegor, se 3 kap 4 §) och inte diskriminering vid myndighetskontakter (med undantag för relationen elev/student och lärare i skolan/högskolan, se 3 kap 17 §). Därför bör det lagstadgade arbetet mot diskriminering kompletteras med ett fortlöpande arbete mot diskriminering vid myndighetskontakter i närbyråkratin.

Det fortlöpande arbetet kan exempelvis bestå i likabehandlingsplaner som regelbundet arbetas om och följs upp. Även om lagkravet har tagits bort, på årligen genomföra likabehandlingsplaner på arbetsplatser, finns fortfarande ett sådant lagkrav i skollagen. Dessutom har arbetet med likabehandlingsplaner utvärderats, till skillnad mot de nya åtgärderna i diskrimineringslagen. Statliga undersökningar av likabehandlingsplanernas effekter på diskrimineringen i skolan, som diskuterades i förra avsnittet, antyder att förekomsten av sådana planer kan förebygga diskriminering (se sidorna 26–28, avsnitt 4). Det är dock svårt att säkert veta om så är fallet eftersom undersökningarna inriktar sig på utbildningsanordnarnas upplevelser av planernas effekter och inte studerar planernas faktiska effekt på diskrimineringen. Detta, i kombination med den blygsamma omfattningen på denna forskning, gör att det empiriska stödet är svagare än för de andra tre åtgärdsförslagen.

Vi tycker dock ändå att åtgärden är motiverad, då det förefaller troligt att seriöst utformade och genomförda likabehandlingsplaner faktiskt har positiva effekter, både i sig själva och genom att stödja genomförandet av våra övriga föreslagna åtgärder. Löpande arbete, i form av t.ex. planer, kan fylla en viktig funktion genom att bidra till medvetenhet om både omedvetna och medvetna diskriminerande attityder och beteenden i förvaltningen. Med andra ord kan arbetet med planerna göra tjänstemännen mer observanta på diskriminerande

beteenden hos sig själva och hos kollegor. Denna effekt bekräftades av utbildningsanordnarna i undersökningarna (se sida 26, avsnitt 4). Vi tror också att regelbundet arbete mot diskriminering genom t.ex. likabehandlingsplaner kan skapa och/eller förstärka normer i förvaltningen som tar avstånd från diskriminering. Den empiriska forskningen kring kontakthypotesen identifierade villkoret om stöd från seder/lagar som särskilt viktigt för att kontakter mellan olika etniska grupper ska minska diskriminerande attityder. Således kan ett regelbundet arbete med diskriminering öka chansen att det första åtgärdsförslaget om breddad rekrytering får effekt på diskrimineringen. På samma sätt kan ett löpande arbete med t.ex. likabehandlingsplaner göra att åtgärd 2 om att utbilda tjänstemännen i frågor relaterade till etnisk diskriminering inte bara får en kortsiktig effekt. Genom att tjänstemännen måste tillämpa sina kunskaper i det löpande arbetet, och i arbetet med likabehandlingsplanerna, kan utbildningen även minska diskriminering på längre sikt.

De statliga undersökningarna identifierade därtill två viktiga förbättringsområden i svenska skolor och högskolor, vilka vi tycker bör framhållas. För det första tycks utbildningsanordnarna lägga mindre tonvikt vid etnisk diskriminering än andra diskrimineringsgrunder. För det andra integrerades inte värdegrundsarbetet och planerna i själva verksamheten. Vi rekommenderar inbegripandet av ett tydligt fokus på etnisk diskriminering i det fortlöpande arbetet och att detta i högre grad integreras i den dagliga verksamheten (t.ex. i skolan genom att diskrimineringsgrunderna och planerna får en mer framträdande roll i undervisningen) och att personalen utbildas i diskrimineringsfrågor (se Åtgärd 2). Dessa åtgärder skulle kunna förebygga diskriminering mellan tjänstemännen och klienterna genom att öka medvetenheten diskriminerande attityder och beteenden hos båda parter samt göra klienterna mer medvetna om sina rättigheter.

Förslag: Arbeta regelbundet inom förvaltningen med diskrimineringsfrågor rörande kontaktsituationer mellan närbyråkrater och brukarna/klienterna. Arbetet bör ha ett tydligt fokus på etnisk diskriminering, regelbundet utvärderas och så långt som möjligt integreras i den dagliga verksamheten.

Förslagen och övriga diskrimineringsgrunder

Majoriteten av de empiriska studier som berörts i denna rapport fokuserar på fördomar och diskriminering mot etniska grupper. Flera av åtgärderna har dock även undersökts i relation till andra slags grupper och således bör de även kunna användas för att bekämpa diskriminering utifrån andra diskrimineringsgrunder än endast etnicitet. Teorin om att kontakter mellan grupper kan motverka diskriminerande attityder har i princip testats utifrån samtliga diskrimineringsgrunder: etniskt och religiös tillhörighet, sexuell

läggning, ålder, kön och handikapp. Detsamma gäller likabehandlingsplanerna i skolan. Värdekonfrontationer har testats både för etnicitet och för sexuell läggning, med liknande resultat. Åtgärderna och teorierna i som lyfts fram i rapporten är utformade för att bekämpa diskriminerande attityder och beteenden på ett allmänt plan och endast ett fåtal av de uppmärksammade studierna argumenterar för att åtgärden i fråga skulle vara lämpligare för vissa diskrimineringsgrunder än andra.

6. Referenser

Adman, P., & Strömblad, P. (2000). Utanför demokratin? Del 3. Resurser för politisk integration. *Integrationsverkets rapportserie, 16*, 113-126.

Adman, P., & Jansson, H. (2017). A field experiment on ethnic discrimination among local Swedish public officials. *Local Government Studies, 43*(1), 44-63.

Allport GW. (1954). *The Nature of Prejudice*. Reading, MA: Addison-Wesley.

American Psychological Association. (2017). *APA Guidelines on Multicultural Education, Training, Research, Practice and Organizational Change for Psychologists*. Tillgänglig på: <http://www.apa.org/pi/oema/resources/policy/multicultural-guidelines.aspx>

Arrow, K, J. (1973). The Theory of Discrimination. I O. Ashenfelter and A. Rees, eds., *Discrimination in labor markets*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Bartlett, K. T. (2009). Making good on good intentions: The critical role of motivation in reducing implicit workplace discrimination. *Virginia Law Review, 1893-1972*.

Becker, G. S. (2010). *The economics of discrimination*. Chicago, IL: University of Chicago press.

Bertrand, M., & Mullainathan, S. (2004). Are Emily and Greg more employable than Lakisha and Jamal? A field experiment on labor market discrimination. *The American Economic Review, 94*(4), 991-1013.

Bertrand, M., Chugh, D., & Mullainathan, S. (2005). Implicit discrimination. *American Economic Review, 94-98*.

Bodenhausen, G. V., Macrae, C. N., & Garst, J. (1998). *Stereotypes in thought and deed: Social-cognitive origins of intergroup discrimination*. I C. Sedikides, J. Schopler, & C. A. Insko (Eds.) *Intergroup cognition and intergroup behavior*. Mahwah, NJ: Erlbaum.

Bosch, M., Carnero, M. A., & Farre, L. (2010). Information and discrimination in the rental housing market: Evidence from a field experiment. *Regional science and urban Economics*, 40(1), 11-19.

Bradburn N, Sudman S, Gockel GL. (1971). *Side by Side: Integrated Neighborhoods in America*. Chicago, IL: Quadrangle Books.

Brief, A. P., Dietz, J., Cohen, R. R., Pugh, S. D., & Vaslow, J. B. (2000). Just doing business: Modern racism and obedience to authority as explanations for employment discrimination. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 81, 72-97.

Brooks D. (1975). *Race and Labour in London Transport*. London: Oxford University Press.

Burke, J. P. (1986). *Bureaucratic responsibility*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Bursell, M. (2012). *Ethnic discrimination, name change and labor market inequality: Mixed approaches to ethnic exclusion in Sweden*. Stockholm: Acta Universitatis Stockholmiensis.

Carlsson, M. (2011). Does hiring discrimination cause gender segregation in the Swedish labor market?. *Feminist Economics*, 17(3), 71-102.

Carlsson, M., & Rooth, D. O. (2007). Evidence of ethnic discrimination in the Swedish labor market using experimental data. *Labour Economics*, 14(4), 716-729.

Chang H. (1973). Attitudes of Chinese students in the United States. *Sociol. Soc. Res.* 58: 66-77

Crandall, C. S., & Eshleman, A. (2003). A justification-suppression model of the expression and experience of prejudice. *Psychological bulletin*, 129(3), 414.

Crosby, F., Bromley, S., & Saxe, L. (1980). Recent unobtrusive studies of Black and White discrimination and prejudice: A literature review. *Psychological Bulletin*, 87(3), 546-563.

de los Reyes, P., and M. Wingborg. (2002). *Vardagsdiskriminering och Rasism i Sverige: En Kunskapsöversikt*. Integrationsverkets Rapportserie 2002: 13. Norrköping: Integrationsverket.

Deutsch, M., & Collins, M. E. (1951). *Interracial housing: A psychological evaluation of a social experiment*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press

Deutsch, M. (1973). *The resolution of conflict*. New Haven, CT: Yale University Press

Devine, P. G., & Monteith, M. J. (1993). The role of discrepancy-associated affect in prejudice reduction. *Affect, cognition, and stereotyping: Interactive processes in group perception*, 317-344.

Devine, P. G., Monteith, M. J., Zuwerink, J. R., & Elliot, A. J. (1991). Prejudice with and without compunction. *Journal of Personality and Social Psychology*, 60(6), 817.

Diskrimineringsombudsmannen (DO). (2014). *Från plan till praktik*. Solna: Diskrimineringsombudsmannen.

Diskrimineringsombudsmannen (DO). (2016a). *Kedjor av händelser. En analys av anmälningar om diskriminering från muslimer och förmodade muslimer*. Solna: Diskrimineringsombudsmannen.

Diskrimineringsombudsmannen(DO). (2016b). *Diskrimineringsombudsmannens årsredovisning 2015*. Tillgänglig på: <http://www.do.se/globalassets/om-do/diskrimineringsombudsmannen-arsredovisning-2015.pdf>

Diskrimineringsombudsmannen (DO). (2017). *Vad är diskriminering?* Tillgänglig på: <http://www.do.se/om-diskriminering/vad-ar-diskriminering/>

Doleac, J. L., & Stein, L. C. (2013). The visible hand: Race and online market outcomes. *The Economic Journal*, 123(572), F469-F492.

Dovidio, J. F., Kawakami, K., Johnson, C., Johnson, B., & Howard, A. (1997). On the nature of prejudice: Automatic and controlled processes. *Journal of experimental social psychology*, 33(5), 510-540.

Dovidio, J. F., Kawakami, K., & Gaertner, S. L. (2002). Implicit and explicit prejudice and interracial interaction. *Journal of personality and social psychology*, 82(1), 62.

Dovidio, J. F., & Gaertner, S. L. (2004). Aversive racism. *Advances in experimental social psychology*, 36, 1-52.

Einstein, K. L., & Glick, D. M. (2016). Does race affect access to government services? An experiment exploring street-level bureaucrats and access to public housing. *American Journal of Political Science*.

Ekberg, J., & Hammarstedt, M. (2002). 20 år med allt sämre arbetsmarknadsintegrering för invandrare. *Ekonomisk debatt*, 30(4), 343-353.

Ewens, M., Tomlin, B., & Wang, L. C. (2014). Statistical discrimination or prejudice? A large sample field experiment. *Review of Economics and Statistics*, 96(1), 119-134.

Fazio, R. H., Jackson, J. R., Dunton, B. C., & Williams, C. J. (1995). Variability in automatic activation as an unobtrusive measure of racial attitudes: A bona fide pipeline? *Journal of Personality and Social Psychology*, 69, 1013–1027.

Festinger, L. (1957). *A theory of cognitive dissonance*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Greenwald, A. G., & Banaji, M. R. (1995). Implicit social cognition: attitudes, self-esteem, and stereotypes. *Psychological review*, 102(1), 4.

Greenwald, A. G., Poehlman, T. A., Uhlmann, E. L., & Banaji, M. R. (2009). Understanding and using the Implicit Association Test: III. Meta-analysis of predictive validity. *Journal of personality and social psychology*, 97(1), 17.

Herbert, A. W. (1974). The minority administrator: Problems, prospects, and challenges. *Public Administration Review*, 34(6), 556-563.

Hilton, J. L., & Von Hippel, W. (1996). Stereotypes. *Annual review of psychology*, 47(1), 237-271.

Hindera, J. J., & Young, C. D. (1998). Representative bureaucracy: The theoretical implications of statistical interaction. *Political Research Quarterly*, 51(3), 655-671.

Hyresgästföreningen (2007). *Diskrimineringsbarometern. En undersökning om diskriminering på bostadsmarknaden*. Stockholm: Hyresgästföreningen.

Integrationsverket (2006). *Upplevelser av etnisk diskriminering hos utrikes födda personer*. Norrköping: Integrationsverket.

Johnson, D. W., & Johnson, R. T. (1989). *Cooperation and competition: Theory and research*. Edina, MN: Interaction Book Company.

Johnson, D. W., Johnson, R. T., & Stanne, M. B. (2000). *Cooperative learning methods: A meta-analysis*. Tillgänglig på: <http://www.cooperation.org/pages/cl-methods.html>.

Jones, B. D., S. R. Greenberg, C. Kaufman, and J. Drew. (1977). Bureaucratic Response to Citizen-initiated Contacts: Environmental Enforcement in Detroit. *American Political Science Review*, 71 (1): 148–165

Kaas, L., & Manger, C. (2012). Ethnic discrimination in Germany's labour market: a field experiment. *German Economic Review*, 13(1), 1-20.

Karpinski, A., & Hilton, J. L. (2001). Attitudes and the Implicit Association Test. *Journal of Personality and Social Psychology*, 81, 774–788.

Keiser, L. R., Mueser, P. R., & Choi, S. W. (2004). Race, bureaucratic discretion, and the implementation of welfare reform. *American Journal of Political Science*, 48(2), 314-327.

Kephart, W. M. (1957). *Racial factors and urban law enforcement*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Kranz, H. (1974). Are merit and equity compatible?. *Public Administration Review*, 34(5), 434-440.

Kraus, S. J. (1995). Attitudes and the prediction of behavior: A metaanalysis of the empirical literature. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 21, 58–75.

Kunda, Z. (2001). *Social cognition: making sense of people*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.

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).

Lange, A. (2000). *Diskriminering, Integration och Etniska Relationer*. Norrköping: Integrationsverket.

Larsson Taghizadeh, J. (2016). *Power from Below?: The Impact of Protests and Lobbying on School Closures in Sweden*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Lim, H. H. (2006). Representative bureaucracy: Rethinking substantive effects and active representation. *Public administration review*, 66(2), 193-204.

Lerner, J. S., & Tetlock, P. E. (1999). Accounting for the effects of accountability. *Psychological bulletin*, 125(2), 255.

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Maass, A., Castelli, L., & Arcuri, L. (2000). Measuring prejudice: Implicit versus explicit techniques. I D. Capozza & R. Brown (Eds.), *Social identity processes: Trends in theory and research*. London: Sage.

Meier, K. J. (1993). Latinos and representative bureaucracy testing the Thompson and Henderson hypotheses. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(4), 393-414.

Mendelberg, Tali. (2001). *The Race Card*. Princeton, NJ: Princeton University Press

Meyers, M. K., and S. Vorsanger. (2003). "Street level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy." I B. G. Peters & J. Pierre (Eds.) *Handbook of Public Administration*. London: Sage.

Monteith, M. J. (1993). Self-regulation of prejudiced responses: Implications for progress in prejudice-reduction efforts. *Journal of Personality and Social Psychology*, 65(3), 469.

Monteith, M. J., & Voils, C. I. (1998). Proneness to prejudiced responses: Toward understanding the authenticity of self-reported discrepancies. *Journal of Personality and Social Psychology*, 75(4), 901.

Monteith, M. J., Ashburn-Nardo, L., Voils, C. I., & Czopp, A. M. (2002). Putting the brakes on prejudice: on the development and operation of cues for control. *Journal of personality and social psychology*, 83(5), 1029.

Myrberg, G. (2007). *Medlemmar och medborgare: Föreningsdeltagande och politiskt engagemang i det etnifierade samhället*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Nunley, J. M., Owens, M. F., & Howard, R. S. (2011). The effects of information and competition on racial discrimination: Evidence from a field experiment. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 80(3), 670-679.

Oakes, P. J., Haslam, S. J., & Turner, J. C. (1994). *Stereotyping and social reality*. Oxford: Blackwell.

Oreopoulou, P. (2011). Why do skilled immigrants struggle in the labor market? A field experiment with thirteen thousand resumes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(4), 148-171.

Oxford University Press. (2012). Racism. Tillgänglig på: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/racism>

Pager, D., & Shepherd, H. (2008). The sociology of discrimination: Racial discrimination in employment, housing, credit, and consumer markets. *Annual Review of Sociology*, 34, 181-209.

Paluck, E. L., & Green, D. P. (2009). Prejudice reduction: What works? A review and assessment of research and practice. *Annual review of psychology*, 60, 339-367.

Pettigrew, T. F., & Meertens, R. W. (1995). Subtle and blatant forms of prejudice in Western Europe. *European Journal of Social Psychology*, 25, 57-75.

Pettigrew, T. F. (1998). Intergroup contact theory. *Annual review of psychology*, 49(1), 65-85.

Phelps, E. S. (1972). The statistical theory of racism and sexism. *The American Economic Review*, 62(4), 659-661.

Proposition 2015/16:135. *Ett övergripande ramverk för aktiva åtgärder i syfte att främja lika rättigheter och möjligheter*.

Reskin, B. F. (2000). The proximate causes of employment discrimination. *Contemporary Sociology*, 29(2), 319-328.

Rokeach, M., & Cochane, R. (1972). Self-Confrontation and Confrontation With Another as Determinants of Long-Term Value Change¹. *Journal of Applied Social Psychology*, 2(4), 283-292.

Rokeach, M. (1973). *The nature of human values*. New York (NY): Free press.

Rooth, D.-O. (2010). "Automatic Associations and Discrimination in Hiring: Real World Evidence." *Labour Economics*, 17 (3): 523–534.

Rothstein, B., & Uslaner, E. M. (2005). All for all: Equality, corruption, and social trust. *World politics*, 58(01), 41-72.

Roseth, C. J., Johnson, D. W., & Johnson, R. T. (2008). Promoting early adolescents' achievement and peer relationships: The effects of cooperative, competitive, and individualistic goal structures. *Psychological bulletin*, 134(2), 223.

Salancik, G. R., & Pfeffer, J. (1978). A social information processing approach to job attitudes and task design. *Administrative science quarterly*, 224-253.

Saltzstein, G. (1979). Representative Bureaucracy and Bueaucratic Responsibility: Problems and Prospects. *Administration & Society*, 10(4), 465-475.

Schildkraut, D. J. (2005). The rise and fall of political engagement among Latinos: The role of identity and perceptions of discrimination. *Political Behavior*, 27(3), 285-312.

Sears. (1988). Symbolic racism. In *Handbook of Social Psychology*, ed. G. Lindzey, E Aronson, 5:315–458. Reading, MA: Addison-Wesley. Rev. e

Selden, S. C. (1997). Representative bureaucracy examining the linkage between passive and active representation in the farmers home administration. *The American Review of Public Administration*, 27(1), 22-42.

Sherif, M., & Sherif, C. W. (1969). Ingroup and intergroup relations: Experimental analysis. *Social psychology*, 221-266.

Sims, V. M., & Patrick J.R. (1936). Attitude toward the Negro of northern and southern college students. *Journal of Social Psychology*, 7:192–204

Slavin, R. E. (1985). Cooperative learning: Applying contact theory in desegregated schools. *Journal of Social Issues*, 41(3), 45-62.

Smith, T. B., Constantine, M. G., Dunn, T. W., Dinehart, J. M., & Montoya, J. A. (2006). Multicultural Education in the Mental Health Professions: A Meta-Analytic Review. *Journal of Counseling Psychology*, 53(1), 132-145.

Snellman, A., & Ekehammar, B. (2005). Ethnic hierarchies, ethnic prejudice, and social dominance orientation. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 15(2), 83-94.

SOU 2005:56. *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2010:7. *Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden*. Stockholm: Fritzes.

Stanley, D., Phelps, E., & Banaji, M. (2008). The neural basis of implicit attitudes. *Current Directions in Psychological Science*, 17(2), 164-170.

Statens folkhälsoinstitut. (2010). *Levnadsvanor. Lägesrapport 2009*. Östersund: Statens folkhälsoinstitut.

Statskontoret. (2010). *Aktiva åtgärder mot diskriminering – effekter och kostnader*. Stockholm: Statskontoret.

Stephan, W.G., & Stephan, C.W. (1984). The role of ignorance in intergroup relations. In N. Miller & M.B. Brewer (Eds.), *Groups in contact: The psychology of desegregation* (pp. 229–257). Orlando, FL: Academic Press.

Stockholms stad. (2016). *Utredning av utvecklingsprogram med fokus på breddad rekrytering till högre tjänster*.

Tetlock, P. E. (1992). The impact of accountability on judgment and choice: Toward a social contingency model. *Advances in experimental social psychology*, 25, 331-376.

Thompson, F. J. (1976). Minority Groups in Public Bureaucracies Are Passive and Active Representation Linked?. *Administration & Society*, 8(2), 201-226.

Turner, J. C., & Oakes, P. J. (1989). Self-categorization theory and social influence. In P. B. Paulus (Ed.), *The psychology of group influence* (pp. 233–275). Hillsdale, NJ: Erlbaum

Tyler, T. R., & Smith, H. J. (1998). Social justice and social movements. I D. T. Gilbert, S. T. Fiske, & G. Lindzey (Eds.), *The handbook of social psychology* (Vol. 2, (4th ed., pp. 595–629). New York: McGraw-Hill.

Wagner, U., Hewstone M., & Machleit, U. (1989). Contact and prejudice between Germans and Turks. *Human Relations*, 42, 561–74

Warring, D., Johnson, D. W., Maruyama, G., & Johnson, R. T. (1985). Impact of different types of cooperative learning on cross-ethnic and cross-sex relationships. *Journal of Educational Psychology*, 77(1), 53.

Wilner, D. M., Walkley, R. P., & Cook, S. W. (1955). *Human relations in interracial housing: A study of the contact hypothesis*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

Ziegert, J. C., & Hanges, P. J. (2005). Employment discrimination: the role of implicit attitudes, motivation, and a climate for racial bias. *Journal of Applied Psychology*, 90(3), 553.

Östberg, V., Modin B., & Brodin, S. (2014). Social utsatthet i skolan. Erfarenheter av mobbning och psykisk hälsa bland unga vuxna, i M. Evertsson och C. Magnusson (redaktörer) *Ojämlighetens dimensioner. Uppväxtvillkor, arbete och hälsa i Sverige*. Stockholm: Liber.