

Utlåtande 2011:42 RI (Dnr 334-2238/2010)

Behovet av att kvalitetssäkra lika rättigheter och möjligheter i Stockholms eget arbete – inför kvalitetskontroller på Stockholms antidiskrimineringsarbete

Motion (2010:30) av Paul Lappalainen (MP)

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Motion (2010:30) av Paul Lappalainen (MP) om ”Behovet av att kvalitetssäkra lika rättigheter och möjligheter i Stockholms eget arbete – inför kvalitetskontroller på Stockholms antidiskrimineringsarbete” avslås.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

Paul Lappalainen (MP) har i en motion (2010:30) framhållit behovet av att kvalitetssäkra lika rättigheter och möjligheter i Stockholms eget arbete. Motionären vill införa kvalitetskontroller på Stockholms antidiskrimineringsarbete.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden.

Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att vidta åtgärder för att motverka att anställda eller stadens invånare diskrimineras. Med anledning av

tidigare uttalanden av JO i frågan om diskrimineringskontroller anser stadsledningskontoret emellertid att diskrimineringskontroller inte är en metod som kontoret bör använda sig av som analysverktyg.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden instämmer i motionärens uppfattning att det är angeläget att hitta metoder som följer upp om diskriminering förekommer och att åtgärder i så fall sätts in för att förebygga detta. Nämnden konstaterar dock att det såväl i lagstiftningen som i stadens riktlinjer finns ett tydligt regelverk mot diskriminering.

Mina synpunkter

Precis som Paul Lappalainen anser även jag att det är av största vikt att Stockholm arbetar aktivt mot diskriminering och annan kränkande behandling inom stadens ansvarsområden. Ingen ska behöva gå till jobbet och känna att de mår dåligt på grund av oförsvarbart beteende från chefer eller kollegor.

Sedan kommunfullmäktige i januari 2009 antog riktlinjer för nämndernas och styrelsernas jämställdhets- och mångfaldsarbete har dessa integrerats i stadens styrning och ska nu omfatta alla verksamheter. Riktlinjerna har dessutom kompletterats med rutiner för att motverka kränkande behandling samt trakasserier i olika former. För att i staden försäkra oss om att personer inte utsätts för diskriminering använder vi oss av det integrerade ledningssystemet (ILS) för uppföljning av all verksamhet.

Diskriminering accepteras inte, utan staden arbetar målmedvetet för att alla medarbetare och medborgare inte ska behöva utstå kränkande behandling.

Det främsta argumentet mot Paul Lappalainens motion handlar emellertid om det olämpliga i att använda sig av diskrimineringskontroller. Dessa kontroller skulle kunna likställas med de provköp av alkohol som socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden tidigare använt sig av, kontroller som Justitieombudsmannen (JO) dömt ut då de strider mot principen om att dold myndighetsutövning inte bör förekomma.

JO anser vidare att svenska myndigheters arbete ska präglas av tydlighet och öppenhet. Att då använda sig av metoder där motivet är ett annat än det som det verkar vara strider mot god förvaltningstradition och bör därför inte vara något som Stockholms stad ägnar sig åt.

Jag föreslår att motionen ifråga avslås.

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Motion (2010:30) av Paul Lappalainen (MP) om behovet av att kvalitetssäkra lika rättigheter och möjligheter i Stockholms eget arbete – inför kvalitetskontroller på Stockholms antidiskrimineringsarbete

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Roger Mogert* och *Tomas Rudin* (båda S) enligt följande.

Vi föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen att besluta följande:

Att uppdra åt stadsledningskontoret att vidare utreda möjligheterna att använda diskrimineringskontroller eller andra verktyg i motionens anda för att motverka diskriminering i staden.

Det finns en bred politisk enighet om att diskriminering skall motverkas. I såväl stadens riktlinjer som i lagstiftningen finns tydliga regelverk för att motverka diskriminering, ändå vet vi alla att diskriminering förekommer.

Föredragande borgarrådet gör det lätt för sig genom att vifta bort motionärens förslag om diskrimineringskontroller genom att likställa det med provköp av alkohol. Köp som Justitieombudsmannen (JO) dömt ut då de strider mot principen om att dold myndighetsutövning inte bör förekomma.

Vi delar självklart synen att alla myndigheters arbete ska präglas av tydlighet och öppenhet. Det står dock inte i motsägelse till att pröva nya metoder för att minska diskrimineringen i stadens verksamheter. 2005 föreslog en statlig utredning försök med avidentifierade ansökningshandlingar i offentlig sektor något som också prövats i såväl kommuner om statliga myndigheter. Exemplet visar att rättsläget inte entydigt ger vid handen att diskrimineringskontroller eller liknande inte skulle vara möjliga att använda i stadens verksamhet.

Reservation anfördes av borgarrådet *Per Bolund* (MP) enligt följande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Bifalla motionen.
2. Anföra följande

Det är i och för sig bra att styrning och uppföljning av jämställdhets- och mångfaldsarbetet i staden integreras i ledningssystemet ILS. Men det är inte tillräckligt för att sätta stopp för diskriminering.

Som motionären föreslår behövs det även tester, en form av kvalitetssäkring, av hur politikerna klarar att leva upp till sina målsättningar. Det gäller staden både som arbetsgivare och som servicegivare. Genom att införa diskrimineringskontroller, som ett av flera verktyg, går det att omsätta stadens policys mot diskriminering i konkret handling. Det handlar om att få och att behålla Stockholmarnas förtroende. Det är därför angeläget att förslaget i motionen får bifall.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Motion (2010:30) av Paul Lappalainen (MP) om ”Behovet av att kvalitetssäkra lika rättigheter och möjligheter i Stockholms eget arbete – inför kvalitetskontroller på Stockholms antidiskrimineringsarbete” avslås.

Stockholm den 23 februari 2011

På kommunstyrelsens vägnar:
STEN NORDIN

Kerstin Tillkvist

Reservation anfördes av *Carin Jämtin, Roger Mogert* och *Tomas Rudin* (alla S) med hänvisning till reservationen av (S) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av *Emilia Hagberg* och *Stefan Nilsson* (båda MP) med hänvisning till reservationen av (MP) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av *Ann-Margarethe Livh* (V) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar att delvis bifalla motion (2010:30) av Paul Lappalainen (MP) om ”Behovet av att kvalitetssäkra lika rättigheter och möjligheter i Stockholms eget arbete – inför kvalitetskontroller på Stockholms antidiskrimineringsarbete.

Diskriminering i arbetslivet är vanligt och det förekommer också diskriminering av medborgare i offentlig sektor. Stockholms stad är inget undantag, i senaste Medarbetarenkäten uppgav sex procent av 29 131 svarande att de upplevde sig vara diskriminerade eller utsatta för kränkning i något avseende. Att över 1500 medarbetare ger lågt betyg på frågan om upplevd diskriminering eller kränkning är allvarligt. Frågan är om

vi skulle få ett lika illavarslande svar i en motsvarande undersökning ställd till medborgarna?

Om stadens arbete mot diskriminering ska tas på allvar går det inte att göra som finansborgarrådet - säga blankt nej till motionärens förslag med hänvisning till ett osäkert rättsläge och utan att komma med något bättre själv. Vi delar motionärens uppfattning att staden saknar ett tillräckligt system för att följa upp lagstiftning och kommunala regelverk mot diskriminering, och detta måste den borgerliga majoriteten ta till sig och göra något åt.

Kvalitetssäkring och uppföljning är A och O i allt utvecklingsarbete och därmed också i stadens arbete mot diskriminering som arbetsgivare och som servicegivare. Som en av de största arbetsgivarna och den största kommunen i landet måste vi gå före när det gäller att ta fram effektiva arbetsätt mot diskriminering och för att följa upp om arbetet ger resultat. Om vi inte har tillräckligt bra metoder så måste vi se till att utveckla metoder som fungerar.

Vår uppfattning är att det är viktigt att använda flera olika arbetsätt för att ringa in diskrimineringens omfattning och innehåll och därmed kunskap som underlag för förebyggande åtgärder. Det kan handla om allt från noggrann uppföljning av enkäter, fler oannonserade inspektioner och kvalitetskontroller till fallstudier, kvalitativa undersökningar och fokusgrupper om upplevd diskriminering såväl hos medarbetare som brukare.

ÄRENDET

Paul Lappalainen (MP) har i en motion (2010:30) framhållit behovet av att kvalitetssäkra lika rättigheter och möjligheter i Stockholms eget arbete. Motionären vill införa kvalitetskontroller på Stockholms antidiskrimineringsarbete.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 15 oktober 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att vidta åtgärder för att motverka att anställda eller stadens invånare diskrimineras. Kontoret delar motionärens uppfattning att kommunfullmäktige genom att anta olika styrdokument har gjort tydliga ställningstaganden mot diskriminering. Dessa styrdokument och mer därtill följs upp inom stadens system för integrerad ledning och uppföljning av verksamhet och ekonomi (ILS).

Stadsledningskontoret anser att det finns paralleller att dra mellan motionärens förslag, att stadsledningskontoret ska använda diskrimineringskontroller, och de provköp av folköl som socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden använt sig av. Provköp har använts för att kontrollera att försäljaren förvisar sig om att köparen uppnått 18 år vid försäljning av folköl. Syftet med dessa provköp har varit att uppfylla lagstiftningen om detaljhandel med öl, enligt alkohollagens 5:e kapitel 6 §. Provköpen har skett genom att ungdomar fyllda 18 år har gått in i en av alkoholhandläggaren anvisad butik för att försöka genomföra ett köp av folköl. Justitieombudsmannen (JO) har granskat provköpen i Okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen. JO beslutade att provköpen strider mot principen att dold myndighetsutövning inte bör förekomma och att metoden inte bör användas så länge den inte har stöd i lagen.

I Betänkandet (SOU 2005:56) Det blågula glashuset - strukturell diskriminering i Sverige lämnades förslag om att nyckelmyndigheter ska genomföra diskrimineringskontroller (tillämpning av "situation testing") på sina verksamheter som ett sätt att kontrollera kvaliteten i myndighetens handlingsplaner med hänsyn till motverkande av diskriminering. JO skriver i sitt remissvar att tvivel finns att en sådan undersökning skulle kunna vara till hjälp i myndigheters arbete med att kontrollera i vilken omfattning diskriminering förekommer. JO anser vidare att myndigheters arbete ska präglas av tydlighet och öppenhet. Att använda sig av metoder där motivet är ett annat än det som det verkar vara strider mot god förvaltningstradition. Det kan också komma i

konflikt med principer för brotts- och bevisprovokation.

Med anledning av tidigare uttalanden av JO i frågan om diskrimineringskontroller och provköp av folköl anser stadsledningskontoret att diskrimineringskontroller inte är en metod som kontoret bör använda sig av som analysverktyg.

Stadsledningskontoret föreslår att motion (2010:30) av Paul Lappalainen (MP) om behovet av att kvalitetssäkra lika rättigheter och möjligheter i Stockholms eget arbete – inför kvalitetskontroller på Stockholms antidiskrimineringsarbete avslås.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 16 december 2010

1. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden hänvisar till tjänsteutlåtandet som svar på remissen.
2. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden överlämnar ärendet till kommunstyrelsen.

Reservation anfördes av vice ordföranden Karin Rågsjö (V), ledamoten Mia Sundelin m.fl. (S) och ledamoten Stefan Nilsson (MP), *bilaga 1*.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 1 december 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen instämmer i motionärens uppfattning att det är angeläget att hitta metoder som följer upp om diskriminering förekommer och att åtgärder i så fall sätts in för att förebygga detta. Inom staden pågår ett aktivt arbete med denna inriktning. Stadens kvalitetsarbete bygger på att uppföljning sker och att ett ständigt förbättringsarbete äger rum inom stadens verksamheter. Staden har inom det integrerade ledningssystemet, ILS, skapat arbetssätt för hur man i praktiken ska arbeta med dessa frågor.

Det finns ett starkt skydd i lagstiftningen mot diskriminering. Alla människors lika värde slås fast i grundlag, regeringsformen 1 kap 2 §. Regeringsformen innehåller bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Diskriminering är förbjudet enligt ett flertal av FN:s konventioner om mänskliga rättigheter. EU bygger på principen om respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Från regeringsformen, deklarationer och konventioner i internationell rätt och EG-rätt har diskrimineringsförbudet i svensk rätt konkretiserats i diskrimineringslagen.

Inom staden finns sedan tidigare beslut av kommunfullmäktige att arbetet mot diskriminering samt för jämställdhet och mångfald ska integreras i stadens styrning och omfatta stadens alla verksamheter. Att följa de politiska intentionerna i staden och

diskrimineringslagstiftningen är viktigt ur demokrati-, kvalitets-, arbetsgivar- och servicegivarperspektiv. Nuvarande riktlinjer för nämnders och styrelser jämsällldhets- och mångfaldsarbete gäller från 1 januari 2009. I syfte att ytterligare stärka stadens arbete mot kränkande behandling och trakasserier har riktlinjerna avseende jämsällldhets- och mångfaldsplanerna utökats med rutiner för att motverka kränkande behandling inkluderande trakasserier i olika former.

Det finns således såväl i lagstiftningen som i stadens riktlinjer ett tydligt regelverk mot diskriminering. Genom att integrera arbetet för jämsällldhet och mångfald i stadens styrning via det integrerade ledningssystemet ILS har man inom staden även skapat arbetssätt för hur man i praktiken ska arbeta med dessa frågor.

RESERVATIONER M.M.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden

Reservation anfördes av vice ordföranden Karin Rågsjö (V), ledamoten Mia Sundelin m.fl. (S) och ledamoten Stefan Nilsson (MP) enligt följande.

1. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden yrkar bifall för motionen.
2. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden påpekar följande.

Det är ett mycket intetsägande utlåtande som förvaltningen lämnar. Det finns ingenting som tyder på att diskriminering inte förekommer enbart på grund av att det i lagstiftning och i stadens riktlinjer finns ett tydligt regelverk mot diskriminering. Och det är i och för sig bra att styrning och uppföljning av jämställdhets- och mångfaldsarbete i staden integreras i ledningssystemet ILS. Men det vore naivt att tro att man genom detta gjort tillräckligt för att sätta stopp för diskriminering.

Som motionären föreslår behövs det även tester, en form av kvalitetssäkring, av hur politikerna klarar att leva upp till sina målsättningar. Det gäller staden både som arbetsgivare och som servicegivare. Genom att införa diskrimineringskontroller, som ett av flera verktyg, går det att omsätta stadens policier mot diskriminering i konkret handling. Det handlar om att få och att behålla Stockholmarnas förtroende. Det är därför angeläget att förslaget i motionen får bifall.



KOMMUNFULLMÄKTIGE

Motioner

2010:30

2010:30

Motion av Paul Lappalainen (mp) om behovet av att kvalitetssäkra lika rättigheter och möjligheter i Stockholms eget arbete

Dnr 334-2238/2010

Inför kvalitetskontroller på Stockholms antidiskrimineringsarbete

Alla partier i kommunfullmäktige säger att de är emot diskriminering. Det är bra. Det är ingen brist på ställningstaganden. Det finns även policys mot alla former av diskriminering. Viljan går det inte att ta miste på.

Däremot finns det inget arbetssätt för hur arbetet mot diskriminering ska omsättas. Inga tydliga syften eller mål vilket gör frågor som handlar om diskriminering luftiga till sitt politiska innehåll. Det svåra är att leva upp till det självklara ställningstagandet mot diskriminering. Det svåra är att testa (och kvalitetssäkra) huruvida vi politiker lever upp till våra målsättningar.

De flesta anser att diskriminering är fel. Samtidigt har många fått för sig att det är de onda som diskriminerar - inte vi som är goda. Därmed är det lätt att dra slutsatsen att jag agerar i enlighet med en välmenande policy. Problemet är att det inte finns något system för att följa upp.

I Sverige har man länge varit rädd för eller tveksam till att testa om indikationer på diskriminering förekommer. På detta område finns det en bild av att i och med att policyn finns, lever förvaltningarna upp till målen. Naturligtvis finns det många som redan förstår att diskriminering även inom våra förvaltningar är eller kan vara ett problem.

Men alltför många politiker verkar nöja sig med bilden av att sådana policys omvandlas med automatik till handling. För Stockholms invånare, i alla fall de som riskerar diskriminering, skapas en bild av att politiker verkar sakna koppling till verkligheten.

Det är dags att åtminstone analysera om indikationer på problem med diskriminering förekommer i stadens roll som arbetsgivare eller serviceorgan. Sådana tester borde kunna leda till en kvalitetssäkring av stadens eget arbete mot diskriminering.

För några år sedan undersökte en tidning diskriminering på arbetsmarknaden genom att använda en ”invandrare” och en ”svensk” med liknande kvalifikationer som sökte samma jobb. Det blev uppenbart att den med en annan etnisk bakgrund ratades oftare än den med svensk bakgrund.

Forskningsmetoden kallas situation testing eller praktikprovning. Metoden var länge i praktiken förbjuden i Sverige. Men under senare år har den använts i Sverige av bland annat ILO (Internationella arbetsorganisationen, International Labour Organization) och Integrationsverket samt olika forskare på svenska universitet.

Professor Frank Bovenkerk har länge samarbetat med bland andra ILO angående situation testing för diskriminering (praktikprovning). Han har även använt metoden som en kvalitetssäkringsmetod hos en stor arbetsförmedling i Nederländerna. Efter ett föredrag kom chefen på arbetsförmedlingen och Bovenkerk överens att genomföra vissa tester. En antidiskrimineringspolicy hade antagits långt innan. Trots detta visade det sig att det fanns starka indikationer på diskriminering. Ett åtgärdsprogram sattes igång. Ett tag senare genomfördes liknande tester. Indikationerna på diskriminering hade minskat väsentligt.

Situation testing har även använts för att bevisa diskriminering i domstolar. Även här har frågan ansetts vara kontroversiell. En del pratar om brottsprovokation. En del har pratat om behovet av att utreda lagligheten av metoden. Samtidigt är det uppenbart att om testerna utförs på rätt sätt, accepteras de som bevismetod. I synnerhet med tanke på att metoden har använts för att bevisa diskriminering i svenska domstolar – inklusive högsta domstolen. Det kan vara av vikt att påpeka att det är den gamla Ombudsmannen mot etnisk diskriminering som drev flera av dessa fall med framgång.

Men trots att det är lagligt att använda situation testing för att bevisa diskriminering i svenska domstolar är inte detta relevant till denna motion. Syftet här är kvalitetssäkring, precis som i näringslivet.

Inom näringslivet testar företagen kvaliteten i sina policys med liknande metoder. Avsikten är att erhålla och behålla kundernas förtroende. På ett liknande sätt är det viktigt att behålla Stockholmarnas förtroende.

Att kommunen behöver bli bättre på att skapa rutiner för att efterleva sin egen handlingsplan (sina policys) mot diskriminering handlar om medborgarnas förtroende för ingångna beslut. Om inte det offentliga kan föregå med gott

exempel hur ska det offentliga begära att företagen och det civila samhället ska motverka och förebygga diskriminering.

Det finns även ekonomiskt rationella skäl. Stockholms stad är stor arbetsgivare. Staden levererar olika slags service till invånarna dagligen. Lika rättigheter och möjligheter är grunden i demokrati och mänskliga rättigheter. Diskrimineringskontroller är ett verktyg bland andra. Metoden har prövats i olika länder och organisationer och är en framkomlig väg för att konkretisera omsättandet av policys och planer.

Stockholm kan härigenom visa vägen i förverkligande av lika rättigheter och möjligheter.

Det är viktigt att vi ser till att de krav som ställs på den egna organisationen är verkningsfulla. Diskrimineringskontroller av typen ovan ska bidra till att analysera effektiviteten av stadens antidiskrimineringspolicys i stadens roll dels som arbetsgivare, dels som servicegivare. Det är viktigt att stadsledningskontoret tar till sig denna metod som ett analysverktyg. Naturligtvis borde även andra metoder utvecklas för att analysera förekomsten av diskriminering samt huruvida olika verktyg är effektiva i motverkande av diskriminering. Med diskrimineringskontroller samt andra metoder borde staden kunna skapa en bild över förekomsten av inte bara diskriminering p.g.a. etnicitet, utan också kön, religion, funktionshinder, sexuell läggning och ålder. Dessa torde också kunna bidra till att stadens trovärdighet i motverkandet av diskriminering, inte bara i ord utan i synnerhet i handling.

Mot denna bakgrund yrkar jag

att stadsledningskontoret ges i uppdrag att anlita en utomstående konsult för att analysera förekomsten av diskriminering med hjälp av bl.a. diskrimineringskontroller som ett led i förverkligandet av Stockholms stads antidiskrimineringspolicys både som arbetsgivare och servicegivare.

Stockholm den 30 september 2010

Paul Lappalainen