



**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2021-09-27

Diarienummer 0960/21

Handläggare

Stina Jonsson

Telefon: 031-368 01 05

E-post: stina.jonsson@stadshuset.goteborg.se

## Strategisk fördjupning HR- aktiva åtgärder och kränkande särbehandling

### Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Rapport med information gällande Göteborgs Stads strategiska fördjupning HR - aktiva åtgärder och kränkande särbehandling genomförd våren 2021, antecknas.

### Sammanfattning

Göteborgs Stad har sedan lång tid tillbaka haft tydliga ambitioner och mål inom området som tidigare benämndes jämställdhets- och mångfaldsområdet. Under 2019 gjordes en strategisk fördjupning inom arbetsmiljö och hälsa i form av en självskattning inklusive analys. Ett av de åtta områden som självskattningen omfattade var Mänskliga rättigheter/Jämställdhet. Då självskattningen hade som huvudsyfte att undersöka om det fanns riktlinjer och rutiner i förvaltningar och bolag, finns också ett behov av att fördjupa frågan om hur rutinerna och riktlinjerna efterlevs.

Syftet med den strategiska fördjupningen är att få en sammanfattande bild av hur staden som arbetsgivare efterlever diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder inom ramen för området arbetsförhållanden i enlighet med diskrimineringslagen, hur krav på hantering av kränkande särbehandling utifrån föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö hanteras och efterlevs samt hur arbetet integreras i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Uppföljningen visar att för att stadens arbetsmiljö-, och hälsoarbete ska leva upp till kraven i diskrimineringslagen, arbetsmiljölagen och föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) och organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) behövs en tydlig styrning, samordning och uppföljning från central nivå.

### Bedömning ur ekonomisk dimension, ekologisk dimension och social dimension

Stadsledningskontoret inte har funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån dessa dimensioner.

### Samverkan

Information om rapporten har lämnats till central samverkansgrupp, 2021-09-23.

### Bilaga

Rapport - Strategisk fördjupning HR – aktiva åtgärder

## Ärendet

Den strategiska fördjupningen ger en sammanfattande bild av hur staden som arbetsgivare efterlever diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder inom ramen för området arbetsförhållanden i enlighet med diskrimineringslagen, hur krav på hantering av kränkande särbehandling utifrån föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö hanteras och efterlevs samt hur arbetet integreras i det systematiska arbetsmiljöarbetet. I föreliggande tjänsteutlåtande redovisas Göteborgs Stads strategiska fördjupning HR – aktiva åtgärder och kränkande särbehandling.

## Beskrivning av ärendet

I samband med att stadens struktur för uppföljning gjordes om inför 2020 (2019-08-28 § 628, dnr 0420/19) beslutade kommunstyrelsen att stadsledningskontoret ska ta fram strategiska fördjupningar inom olika sakområden som är särskilt angelägna för kommunstyrelsen och kommunfullmäktige att fördjupa sig i. Utifrån denna ambition beslutade kommunstyrelsen i oktober 2020 (dnr 0106/20) om genomförande av en fördjupad uppföljning inom HR-området.

För att kommunstyrelsen ska få en så samlad och nyanserad bild som möjligt har stadsledningskontoret valt att inrikta fördjupningen på hur staden som arbetsgivare efterlever diskrimineringslagens (2008:567) krav på aktiva åtgärder samt krav på hantering av kränkande särbehandling i föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) och hur arbetet integreras i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Målet är att resultatet av fördjupningen används för att utveckla arbetssätt och metoder inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet samt för ett fortsatt lärande i förvaltningar och bolag för vidare planering och prioritering för övergripande arbete inom området.

För att nå upp till syfte och mål har workshop i befintliga forum med HR-chefer och/eller HR-specialister genomförts, där dialogen föregicks av ett antal frågor som var utskickade till förvaltningar och bolag i förväg.

Resultatet visar i stort att uppföljningen av åtgärder sker inom ramen för samverkan, men det är ingen gemensam bild som framträder av systematik och tydlighet för hur det arbetas enligt dokumentationskravet i enlighet med diskrimineringslagen. Syftet med uppföljningen enligt diskrimineringslagen är att utvärdera åtgärder som vidtagits i arbetet för att undvika risk för diskriminering samt om åtgärderna haft någon effekt.

## Stadsledningskontorets bedömning

En summering av den fördjupade uppföljningen för förvaltningarnas och bolagens arbete är att det finns brister i arbetet utifrån direktivet för arbetet med aktiva åtgärder som regleras i diskrimineringslagen. Det ser olika ut vad gäller systematik och kontinuitet och det upplevs som svårt att uppfylla diskrimineringslagens intentioner om att arbeta förebyggande och främjande. Uppföljningen av arbetet med kränkande särbehandling regleras i föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö och inom ramen för det arbetet framgår utifrån frågeställningarna att förvaltningar och bolag uppfyller kraven då det finns de rutiner som regleras i föreskriften.

Den strategiska fördjupningen visar på behov av två huvudspår;

- Behov av utveckling för central uppföljning och gemensamma arbetssätt för att säkerställa att staden uppfyller kraven i arbetsmiljölagen samt diskrimineringslagen.
- Att det finns organisatoriska förutsättningar för förvaltningar och bolag att leva upp till lagkraven.

För båda huvudspåren gäller att se över och säkerställa ett sammanhållet arbete, med fokus på lagstiftningskraven, och med samverkan mellan central nivå, stadens verksamheter och fackliga organisationer som kan bli långsiktigt både vad gäller struktur och finansiella resurser.

Tina Liljedahl Scheel

HR-direktör

Eva Hessman

Stadsdirektör

# **Strategisk fördjupning inom HR – aktiva åtgärder och kränkande särbehandling**

---

Göteborgs Stad  
2021

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Sammanfattning</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Bakgrund</b> .....	<b>7</b>
3.1	Syfte, metod, avgränsning .....	7
3.1.1	Syfte.....	7
3.1.2	Mål 7	
3.1.3	Metod.....	7
3.1.4	Avgränsning .....	8
3.2	Bakgrund .....	8
3.2.1	Historiskt styrande beslut .....	8
3.2.2	Den historiska bakgrunden ett avstamp för arbetet framöver.....	9
3.2.3	Idag aktuella styrdokument: policy, riktlinje, rutin och planer .....	10
3.2.4	Befintliga och idag aktuella planer och program för staden	11
3.2.5	Pågående och genomförda arbeten med koppling till den fördjupade uppföljningen .....	12
3.2.6	Uppföljning och granskning .....	13
3.2.7	Kostnader för köpta tjänster avseende utredningar om kränkande särbehandling .....	15
3.2.8	Resultat i medarbetarenkäten .....	15
3.3	Systematiskt arbetsmiljöarbete .....	17
3.4	Föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö, OSA 2015:4 .....	17
3.4.1	Kränkande särbehandling .....	18
3.5	Diskrimineringslagens aktiva åtgärder .....	19
3.5.1	Grundläggande i diskrimineringslagen .....	19
3.5.2	Aktiva åtgärder .....	19
3.5.3	Förbud mot diskriminering och repressalier.....	20
3.6	Omvärld.....	20
<b>4</b>	<b>Resultat</b> .....	<b>23</b>
<b>5</b>	<b>Slutsatser</b> .....	<b>26</b>
5.1	Slutsatser .....	26

5.1.1	Slutsatser resultat från workshop .....	26
5.1.2	Styrning och ledning.....	27
5.2	Strategiskt viktiga framtidsfrågor .....	27

# 1 Sammanfattning

Göteborgs Stad har sedan lång tid tillbaka haft tydliga ambitioner och mål inom området som tidigare benämndes jämställdhets- och mångfaldsområdet. Under 2019 gjordes en strategisk fördjupning inom arbetsmiljö och hälsa i form av en självskattning inklusive analys. Ett av de åtta områden som självskattningen omfattade var Mänskliga rättigheter/Jämställhet. I stadsledningskontorets bedömning belystes diskrimineringslagens krav på integrering av frågorna och systematik i det systematiska arbetsmiljöarbetet som ett område att arbeta vidare med. Då självskattningen hade som huvudsyfte att undersöka om det fanns riktlinjer och rutiner i förvaltningar och bolag, finns också ett behov av att fördjupa frågan om hur rutinerna och riktlinjerna efterlevs.

Syftet med den strategiska fördjupningen är att få en sammanfattande bild av hur staden som arbetsgivare efterlever diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder inom ramen för området arbetsförhållanden i enlighet med diskrimineringslagen, hur krav på hantering av kränkande särbehandling utifrån föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö hanteras och efterlevs samt hur arbetet integreras i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Målet är att resultatet av fördjupningen används för att utveckla arbetssätt och metoder inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet samt för ett fortsatt lärande i förvaltningar och bolag för vidare planering och prioritering för övergripande arbete inom området. För att nå upp till syfte och mål har workshop i befintliga forum med HR-chefer och/eller HR-specialister genomförts, där dialogen föregicks av ett antal frågor som var utskickade till förvaltningar och bolag i förväg.

Resultatet visar i stort att uppföljningen av åtgärder sker inom ramen för samverkan, men det är ingen gemensam bild som framträder av systematik och tydlighet för hur det arbetas enligt dokumentationskravet i enlighet med diskrimineringslagen. Syftet med uppföljningen enligt diskrimineringslagen är att utvärdera åtgärder som vidtagits i arbetet för att undvika risk för diskriminering samt om åtgärderna haft någon effekt.

En summering av den fördjupade uppföljningen för förvaltningarnas och bolagens arbete är att det finns brister i arbetet utifrån direktivet för arbetet med aktiva åtgärder som regleras i diskrimineringslagen. Det ser olika ut vad gäller systematik och kontinuitet och det upplevs som svårt att uppfylla diskrimineringslagens intentioner om att arbeta förebyggande och främjande. Uppföljningen av arbetet med kränkande särbehandling regleras i föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö och inom ramen för det arbetet framgår utifrån frågeställningarna att förvaltningar och bolag uppfyller kraven då det finns de rutiner som regleras i föreskriften.

Den strategiska fördjupningen visar på behov av två huvudspår;

- Behov av utveckling för central uppföljning och gemensamma arbetssätt för att säkerställa att staden uppfyller kraven i arbetsmiljölagen samt diskrimineringslagen.
- Att det finns organisatoriska förutsättningar för förvaltningar och bolag att leva upp till lagkraven.

För båda huvudspåren gäller att se över och säkerställa ett sammanhållet arbete, med fokus på lagstiftningskraven, och med samverkan mellan central nivå,

stadens verksamheter och fackliga organisationer som kan bli långsiktigt både vad gäller struktur och finansiella resurser.



## 2 Inledning

Inledningen innehåller en kort introduktion och disposition av rapportens delar. Innehållet fördjupas sedan i rapportens olika rubriker för att avslutningsvis knyts ihop till slutsatser och strategiskt viktiga framtidsfrågor för arbetet framöver.

*Fördjupningsrapporten, en del av stadens uppföljning*

I samband med att stadens struktur för uppföljning gjordes om inför 2020 (2019-08-28 § 628, dnr 0420/19) beslutade kommunstyrelsen att stadsledningskontoret ska ta fram strategiska fördjupningar inom olika sakområden som är särskilt angelägna för kommunstyrelsen och kommunfullmäktige att fördjupa sig i. Utifrån denna ambition beslutade kommunstyrelsen i oktober 2020 (dnr 0106/20) om genomförande av en fördjupad uppföljning inom HR-området. Fördjupningen ska särskilt belysa ”hur förvaltningar och bolag efterlever rutiner och riktlinjer i det systematiska arbetsmiljöarbetet” och uppföljning ska genomföras ”inom åtta frågeområden som alla har bäring på målområden i Program för attraktiv arbetsgivare och diskrimineringslagen”.

I beslutet öppnar kommunstyrelsen upp för viss flexibilitet i valet av frågeställningar inom ramen för den beslutade fördjupningen.

För att kommunstyrelsen ska få en så samlad och nyanserad bild som möjligt har stadsledningskontoret valt att inrikta fördjupningen på hur staden som arbetsgivare efterlever diskrimineringslagens (2008:567) krav på aktiva åtgärder samt krav på hantering av kränkande särbehandling i föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) och hur arbetet integreras i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Rapporten inleds med syfte, val av metod och genomförande av datainsamling samt vilka avgränsningar som gjorts. Därefter följer en omfattande bakgrundsbeskrivning då detta bedöms som ett viktigt avstamp för att forma arbetet framöver. För att ytterligare fördjupa möjligheterna till analys och vägval framöver redovisas under rubriken bakgrund också genomförda arbeten och granskningar samt mål och strategier inom ramen för idag befintliga aktuella program och planer.

Aktuell lagstiftning, relevant forskning och information från omvärlden, liksom resultat och slutsatser, redovisas under egna rubriker.

# 3 Bakgrund

## 3.1 Syfte, metod, avgränsning

### 3.1.1 Syfte

Att få en sammanfattande bild av hur staden som arbetsgivare efterlever diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder inom ramen för området arbetsförhållanden i enlighet med DL. Hur krav på hantering av kränkande särbehandling utifrån föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö hanteras och efterlevs samt hur arbetet integreras i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

### 3.1.2 Mål

Att resultatet av fördjupningen används för att utveckla arbetssätt och metoder inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet samt för ett fortsatt lärande i förvaltningar och bolag för vidare planering och prioritering för övergripande arbete inom området.

### 3.1.3 Metod

Arbetet planerades och genomfördes i tre steg där steg ett var att beskriva de krav som ställs i lag samt föreskrift. Steg två bestod av insamling av underlag om arbetet i förvaltningar och bolag och steg tre innebar att omhänderta, värdera och analysera materialet för att kunna sammanställa ett resultat.

Val av metod föregicks av specifika förutsättningar som skulle bidra till ett lärande och att använda befintliga forum med HR chefer och/eller HR specialister. Mot den bakgrunden valdes att genomföra workshop där dialogen föregicks av ett antal frågor som var utskickade till förvaltningar och bolag i förväg. Syftet var att möjliggöra för förvaltningar och bolag att kunna förbereda sig inför deltagandet i workshop.

Urvalet av frågor utgick från de krav som diskrimineringslagen ställer på arbetet med aktiva åtgärder och som handlar om fyra olika steg. Frågorna om kränkande särbehandling i föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö utgick från de krav som regleras i föreskriften avseende arbetet med kränkande särbehandling.

Utifrån direktivets givna förutsättningar om genomförandet har tonvikten hamnat mer på det lärande perspektivet än det uppföljande perspektivet då resultatet redovisades per grupp som deltog. Det innebär att resultatet ej går att särredovisa hur förvaltningar och bolag bedriver sitt arbete. Därtill har ej samtliga förvaltningar och bolag deltagit.

Deltagarna vid respektive workshop har tagit del av resultaten. Därtill har resultatet samt identifierade utvecklingsbehov redovisats för stadens HR-chefer, vilka var av uppfattningen att den strategiska fördjupningen ger en rättvisande bild av hur arbetet bedrivs i staden samt vilka utvecklingsbehov som finns.

### 3.1.4 Avgränsning

Föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö spänner över flera olika områden. I fördjupningen kommer arbetet koncentreras på hanteringen av kränkande särbehandling.

För att fånga systematiken i arbetet hanteras frågan inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Fördjupningen kommer därmed att utgå från arbetsförhållanden, ett av de fem områden som är identifierade inom aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen.

Rapporten ska i första hand ge en bild av hur lagens och föreskriftens krav efterlevs, inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Rapporten kommer därmed att utgå från kraven som ställs i respektive lag och föreskrift.

## 3.2 Bakgrund

### 3.2.1 Historiskt styrande beslut

Göteborgs Stad har sedan lång tid tillbaka haft tydliga ambitioner och mål inom, det som tidigare benämndes jämställdhets- och mångfaldsområdet. I november 1999 (Dnr 797/99, Rnr 368/99) beslutade kommunstyrelsen, utifrån ny lagstiftning på området, att justera och lägga till ett avsnitt om diskriminering och trakasserier i dåvarande arbetsmiljöpolicy från 1996. Arbetsgivaren uppmanades att "planera och organisera arbetet så att diskriminering och trakasserier förebyggs".

Samtidigt togs beslut om "Vägledning för att förebygga diskriminering, kränkande särbehandling och trakasserier på arbetsplatsen". Arbetsmiljöpolicy och stödmaterialet skulle tryckas upp i samma utförande som övriga policydokument och finnas tillgängligt på arbetsplatserna.

I Vägledningen står bland annat:

"Göteborgs stad ser mycket allvarligt på alla trakasserier eller kränkande särbehandling oavsett orsaken. Staden har som offentlig arbetsgivare ett stort ansvar mot sina anställda när det gäller att motverka sådana beteenden. Härvid bör trakasserier till följd av kön, sexuell läggning, etniskt ursprung eller funktionshinder ägnas speciell uppmärksamhet."

I januari 2011 tog kommunstyrelsen beslut om att se över och revidera stadens policydokument och bland annat komma med förslag till ny medarbetar- och arbetsmiljöpolicy och riktlinje. I samband med att den nya policyn antogs 2014-02-06 upphörde den tidigare personalidén, ledarskapsidén, arbetsmiljöpolicy och lönepolitiken att gälla (dnr 1191/12). Den omarbetade policyn är kortfattad till sin karaktär och vad gäller området kränkningar och trakasserier så uttrycks detta i några få ord som exempelvis "vi har en viktig roll i att motverka diskriminering och trakasserier". Det finns inget i tjänsteutlåtandet eller i besluten som anger vad som hände med vägledningen från 1999.

Ett annat exempel på äldre policydokument inom sakområdet är Göteborgs Stads jämställdhetspolicy "Göteborgs Stad – en föregångare i jämställdhet" antagen av kommunfullmäktige i december 2005 (dnr 0180/05, rnr 283/05). Målsättningen var att policyn skulle vara ett stöd för stadens övergripande utveckling, för verksamhetsutveckling och för staden som arbetsgivare. I avsnittet om policyns roll

för medarbetare står att:

”Jämställdhet är viktigt för en god arbetsmiljö och en förutsättning för utveckling av stadens verksamheter. Rekrytering, utvecklingsmöjligheter, föräldradidighet samt lön och förmåner är exempel på områden som, enligt jämställdhetslagen, inte ska vara beroende av kön. Sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön får inte förekomma i Göteborgs Stad.”

I samband med att Göteborgs Stads plan för jämställdhet 2019-2023 (dnr 0445/14) beslutades ersattes arbetsgivar delen i jämställdhetspolicyn av mål och inriktning i jämställdhetsplanen under planperioden fram till 2023.

Exempel på kommuncentralt stöd i arbetet mot diskriminering finns också från senare år. 2013 tog stadsledningskontoret fram ett stödmaterial till HR-avdelningarna "för utvecklat arbete med aktiva åtgärder mot diskriminering på Göteborgs Stads arbetsplatser". Det är oklart vilken betydelse materialet haft som stöd för HR i staden då ingen central uppföljning genomförts.

I samband med att diskrimineringslagen ändrades den 1 januari 2017 frångicks i lagstiftningen kravet om att arbetsgivare skulle upprätta planer. Dokumentationen skulle i stället utformas på det sätt som arbetsgivaren bedömde var mest ändamålsenligt för att arbetet med aktiva åtgärder skulle kunna följas upp och fungera som ett stöd i verksamheten. I stället skulle dokumentationen ske löpande. Kommunfullmäktige i Göteborgs Stad beslutade dock, både i budget 2017 och 2018, att förvaltningarna och bolagen fortsatt skulle upprätta likabehandlingsplaner utifrån samtliga diskrimineringsgrunder och att arbetet skulle gälla ur både invånar- och medarbetarperspektiv.

### **3.2.2 Den historiska bakgrunden ett avstamp för arbetet framöver**

Även om ambitionsnivån och viljeinriktningen på övergripande nivå i staden var tydlig kan vi idag konstatera att varken Vägledningen, Jämställdhetspolicyn eller andra beslut fullt ut bidragit till de effekter och den systematik som avsågs.

Exempelvis har medarbetarenkätens resultat under lång tid visat på att det finns en hel del kvar att göra för att komma till rätta med kränkningar och trakasserier. Ett annat område är att det saknats rutiner och uppföljning kopplat till lagstiftningens krav. Ett tredje exempel är att det funnits brister vad gäller ett systematiskt och likartat arbetssätt i staden.

De flesta dokumenten som beskrivits i föregående avsnitt är idag inaktuella och gäller inte längre samt att intentionerna i staden, liksom lagstiftningens krav har förändrats och utvecklats i takt med tiden.

Den största svårigheten då, och fortfarande idag, är att integrera målsättningarna i den ordinarie verksamhetsutvecklingen och i arbetsgivarpolitiken.

I Göteborgs Stad finns i dag ett flertal aktuella strategiska och styrande dokument av betydelse för vad som krävs av Göteborgs Stad som arbetsgivare inom området kränkande särbehandling, trakasserier, diskriminering och aktiva åtgärder.

### 3.2.3 Idag aktuella styrdokument: policy, riktlinje, rutin och planer

#### *Policy för arbetsmiljö, medarbetarskap och chefskap*

Enligt arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) ska det finnas en arbetsmiljöpolicy som beskriver hur arbetsförhållandena ska vara för en tillfredsställande arbetsmiljö.

I samband med att programmet för attraktiv arbetsgivare beslutades i maj 2019 (dnr 0955/17) gav kommunstyrelsen i uppdrag åt stadsledningskontoret att göra en översyn av policyn och dess riktlinje från 2014.

Behovet av justering motiverades i första hand utifrån förändringar i diskrimineringslagen från 1 januari 2017 (DL 2008:567) samt tillkomsten av föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) som trädde i kraft 2016.

Syftet är att policyn tillsammans med riktlinjen ska tillgodose arbetsmiljölagstiftningens krav på arbetsmiljöarbete och kränkande särbehandling samt diskrimineringslagens krav på riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier.

Policyn beskriver generella principer för organisationskultur, medarbetarskap, chef- och ledarskap, arbetsmiljö och arbetsvillkor och den förtydligar vad medarbetare och chefer kan förvänta sig av Göteborg Stad i form av arbetsvillkor och arbetsmiljö.

I policyn står bland annat att "Göteborgs Stad ska vara en inkluderande arbetsplats, fri från alla former av diskriminering, trakasserier, inklusive sexuella trakasserier, repressalier och kränkande särbehandling".

#### *Riktlinjen för arbetsmiljö, medarbetarskap och chefskap*

I riktlinjen förtydligas att en inkluderande arbetsplats fri från diskriminering utgår från alla diskrimineringsgrunder och att alla chefer och medarbetare har ansvar att leva upp till policyns mål. Det ska finnas rutiner som alla på arbetsplatsen, oavsett anställningsform, ska följa och känna till. Det ska också vara tydligt att Göteborgs Stad som arbetsgivare inte accepterar kränkande särbehandling, trakasserier, sexuella trakasserier eller repressalier. Nämnder och bolagsstyrelser ska planera och organisera arbetet så att kränkningar och trakasserier förebyggs.

#### *Göteborgs Stads rutin vid kränkande särbehandling, trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier i arbetslivet*

En stadsövergripande rutin har nyligen tagits fram för att konkret stödja stadens policy och riktlinje vid hantering av kränkande särbehandling, trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier. Rutinen ska stödja ett arbetssätt som är likartat i staden och som samtidigt är sakligt, systematiskt och respektfullt relaterat till alla inblandade. Rutinen har tagits fram av huvudsakligen två skäl:

1. Beslut utifrån tillsyn av Diskrimineringsombudsmannen om att staden, för att uppfylla diskrimineringslagens krav, måste ha tydliga rutiner som omfattar hela staden och som är avsedda att tillämpas vid trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier.
2. Kommunstyrelsens uppdrag om sexuella trakasserier (dnr 1860/17 och 1449/19) som beskrivs nedan under rubriken "Förnyelse av det

systematiska arbetsmiljöarbetet med fokus på sexuella trakasserier på arbetsplatserna i Göteborgs Stad.

Rutinen är en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet i Göteborgs Stad.

Såväl policy, riktlinjer som rutiner är en del av det lagstadgade arbetsmiljöarbetet och arbetet för att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter. Längre fram i denna rapport finns en sammanfattning om de viktigaste kraven i arbetsmiljölagen och diskrimineringslagen med fokus på systematiskt arbetsmiljöarbete, kränkande särbehandling och aktiva åtgärder.

### **3.2.4 Befintliga och idag aktuella planer och program för staden**

#### *Göteborgs Stads program för attraktiv arbetsgivare 2019-2023*

Göteborgs Stads program för attraktiv arbetsgivare innehåller tre mål som syftar till att stärka stadens förmåga att attrahera, utveckla och behålla medarbetare;

1. Vi är stolta över den nytta vi gör för dem vi är till för
2. Vi har ett hållbart arbetsliv där verksamhet och hälsa utvecklas
3. Vi attraherar, utvecklar och behåller medarbetare

Övergripande för mål 2 är bland annat att "hälsa på arbetsplatsen främjas genom till exempel ett gott ledarskap, att medarbetare ges inflytande över sitt arbete, att kommunikationen är god och att arbetsplatsen är fri från alla former av kränkningar och diskriminering".

Efter att kommunstyrelsen i samband med beslut inhämtat synpunkter från ett stort antal förvaltningar, bolag och råd förstärktes och förtydligades vikten av jämställdhetsperspektiv och att stärka det hälsofrämjande arbetet i syfte att skapa arbetsplatser fria från kränkningar, trakasserier och diskriminering.

#### *Göteborgs Stads plan för stärkta insatser mot rasism 2020-2023*

Planen har ett övergripande mål och två delmål som anger fokus och riktning för arbetet. En av insatserna i delmål två är att utveckla det systematiska arbetsmiljö- och kvalitetsarbetet och stöd till chefer att synliggöra, förebygga och agera mot rasism.

I planen lyfts bland annat vikten av gemensamma arbetsätt på en övergripande nivå, ökad tydlighet om icke acceptabla beteenden, kunskap och dokumentation utifrån diskrimineringslagens krav om aktiva åtgärder, stärkt utredningskompetens och transparenta kanaler för anmälningsprocessen.

#### *Göteborgs Stads plan för Jämställdhet 2019-2023*

Planen för jämställdhet omfattar, förutom verksamhets- och medborgarperspektiv också fokus på staden som arbetsgivare. I planen anges att det främjande och förebyggande arbetet mot sexuella trakasserier och trakasserier är en del av staden som attraktiv arbetsgivare och att en åtgärd är att säkerställa stadens systematiska arbetsmiljöarbete med fokus på sexuella trakasserier avseende kunskaper, metoder och verktyg.

*Göteborgs Stads plan för att förbättra hbtq-personers livsvillkor 2017-2021, förlängd av kommunfullmäktige till 31 december 2022.*

Ett av målen i planen är att hbtq-personer som arbetar i Göteborgs Stad har en god arbetsmiljö och att en studie om arbetsmiljön för hbtq-personer anställda i staden ska genomföras. I samband med studien "Normer som skaver" som genomfördes 2018 lämnade författarna förslag till förbättringsåtgärder inom tre olika områden;

1. förstärkt arbete för att undanröja trakasserier och motverka mer subtila kränkande handlingar
2. normmedvetet ledarskap och
3. normkritiskt arbete genom verksamhetsanpassade utbildningar

Rapporten lyfter fram att arbetet för att motverka diskriminering och trakasserier är ett lagkrav, det förebyggande arbetet måste stärkas och ett hållbart arbetsmiljöarbete behöver bedrivas samlat, på alla nivåer och i alla delar av organisationen.

#### *Göteborgs Stads program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning 2021-2026*

Programmet är uppdelat i 10 rättighetsområden. I området som behandlar rätten till arbete och sysselsättning lyfts vikten av skäliga anpassningar samt att systematiskt arbeta med aktiva åtgärder mot diskriminering i samband med bland annat rekryterings- och anställningsvillkor kan göra det möjligt för fler personer med funktionsnedsättning att få anställning i stadens verksamheter. I programmet påtalas också att diskrimineringslagen ställer krav på arbete med aktiva åtgärder och systematiskt arbete för att förebygga och förhindra diskriminering.

### **3.2.5 Pågående och genomförda arbeten med koppling till den fördjupade uppföljningen**

#### *Självskattningen 2019 och dess resultat*

Under 2019 gjordes en strategisk fördjupning inom arbetsmiljö och hälsa i form av en självskattning inklusive analys. Ett av de åtta områden som självskattningen omfattade var Mänskliga rättigheter/Jämställhet. I stadsledningskontorets bedömning belystes diskrimineringslagens krav på integrering av frågorna och systematik i det systematiska arbetsmiljöarbetet som ett område att arbeta vidare med. Då självskattningen hade som huvudsyfte att undersöka om det fanns riktlinjer och rutiner i förvaltningar och bolag, finns också ett behov av att fördjupa frågan om hur rutinerna och riktlinjerna efterlevs.

#### *Förnyelse av det systematiska arbetsmiljöarbetet med fokus på sexuella trakasserier på arbetsplatserna i Göteborgs Stad*

I december 2017 (1860/17) gav kommunstyrelsen stadsledningskontoret i uppdrag att föreslå åtgärder för att förnya det systematiska arbetsmiljöarbetet med fokus på sexuella trakasserier.

Sexuella trakasserier är en form av diskriminering som regleras i diskrimineringslagen (DL 2008:567). Men lagen omfattar även förbud mot trakasserier utifrån de sju diskrimineringsgrunderna samt förbud mot repressalier. Sexuella trakasserier, liksom övriga trakasserier, kan även vara en form av kränkande särbehandling, ett begrepp som regleras i Arbetsmiljöverkets föreskrift om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4). Mer om lagstiftningen under särskild rubrik.

Utifrån den lagmässiga bakgrunden föreslog stadsledningskontoret i samverkan

med de fackliga organisationerna att uppdraget skulle vidgas till att omfatta förslag på åtgärder för alla former av kränkande och trakasserande handlingar och beteenden. I november 2019 beslutade kommunfullmäktige om ett stödpaket med sexton olika åtgärder som sammantaget ska leda till att stärka det systematiska arbetsmiljöarbetet med fokus på att främja likabehandling samt förebygga och hantera alla former av kränkningar och trakasserier.

Utvecklingsarbetet som leds och samordnas av stadsledningskontoret startade i slutet av 2019 och pågår till och med 2021. Insatserna riktas till stadens HR-avdelningar utifrån dess funktion att ge stöd till stadens chefer för att cheferna ska kunna göra ett så bra arbete som möjligt, kopplat till frågorna.

Som ett första steg i den inledande satsningen har HR-specialister, HR-chefer och förtroendevalda deltagit i utbildningar och lärt sig använda en evidensbaserad utredningsmetod när kränkningar eller trakasserier förekommer. Metoden är framtagen av Arbetsmiljöverket och arbetsmarknadsparter i Norge, men nu synkroniserad också med svensk lagstiftning inom arbetsmiljöområdet.

Efter genomförd utbildning erbjuds särskilt stöd i att praktiskt träna på utredningsmetodikens olika moment. Syftet är att säkerställa en rättssäker, objektiv och opartisk hantering då ärenden om kränkningar eller trakasserier anmäls eller på annat sätt blir kända.

Parallellt med utbildningsåtgärderna har ”Göteborgs Stads rutin vid kränkande särbehandling, sexuella trakasserier, trakasserier och repressalier inom arbetslivet” nyligen tagits fram. Målsättningen med rutinen, som är gemensam och gäller samtliga förvaltningar, är att ge chefer och medarbetare en större tydlighet och bättre kunskap om hur man ska arbeta med dessa frågor mer sakligt, systematiskt och respektfullt relaterat till alla inblandade.

För att rutinen ska utgöra stöd för det konkreta arbetet kommer material med fokus på aktiva åtgärder, förebyggande insatser och metodstöd för hantering när kränkningar och trakasserier inträffar att successivt tas fram till stadens chefer, arbetsplatser, fackliga organisationer, HR-chefer och HR-specialister.

Stadsledningskontoret har pågående samtal med förvaltningarnas HR-chefer om utveckling av, för staden gemensamma arbetssätt, samt nödvändig samverkan över förvaltningsgränser, liksom hur staden som helhet ska klara att vidmakthålla samt utveckla ny och befintlig kunskap och kompetens.

#### *Gemensam resurs för staden*

Det har under lång tid funnit, och finns fortfarande, en särskild resurs som stadens arbetsplatser kan boka in för arbetet med mänskliga rättigheter, demokrati, likabehandling.

### **3.2.6 Uppföljning och granskning**

#### *Stadsrevisionens granskning av klimat- och jämställdhetsmål*

I juni 2014 genomförde stadsrevisionen en granskning av styrning och uppföljning av kommunfullmäktiges prioriterade mål avseende klimat och jämställdhet (dnr 268/13). Målet för jämställdheten var att ”Jämställdheten i stadens verksamheter ska öka”. Granskningen utgick från två revisionsfrågor:

- Formulerar nämnderna och styrelserna, utifrån kommunfullmäktiges



- prioriterade mål, konkreta och mätbara mål för verksamheten?
- Redovisar nämnderna, styrelserna och kommunstyrelsen, i uppföljningen av kommunfullmäktiges prioriterade mål, analyser av de resultat som uppnås?

Stadsrevisionens granskning visade på påfallande brister, särskilt avseende jämställdhetsmålet. Endast en nämnd hade i sin budget formulerat konkreta och mätbara mål med avseende på jämställdhetsmålet. För båda målen gällde att nämnderna och styrelserna i liten utsträckning redovisade resultat eller att de genomfört analyser utifrån måluppfyllelse. Stadsrevisionen menar att det bl.a. krävs förståelse och dialog på alla nivåer i organisationen och en grundläggande förutsättning för framgång i arbetet är att det också finns en systematiserad och aktiv återkopplingsprocess på alla nivåer.

Fram till 2018 fanns specifika jämställdhetsmål i kommunfullmäktiges budget. Uppföljningar visar att revisionens granskning inte haft märkbar påverkan på hur nämnder och styrelser integrerat, konkretiserat eller redovisat resultat.

Stadsrevisionen har inte gjort någon samlad uppföljning utifrån de förslag på förbättringsområden som lyftes fram.

Från och med 2019 har det inte funnits specifika jämställdhetsmål i kommunfullmäktiges budget. Därefter har det varken genomförts någon specifik uppföljning av hur förvaltningar och bolag arbetat eller redovisats resultat av arbetet med jämställdhetsintegrering.

*Stadsrevisionens granskning 2017 av kränkande behandling och trakasserier i skolan, med särskilt fokus på fritidshem.*

Under 2017 genomförde stadsrevisionen en granskning av arbetssätt och om granskade stadsdelsnämnder levde upp till kraven i skollagen och diskrimineringslagen (dnr 0200/16). Granskningen omfattade stadsdelarnas arbete med att främja likabehandling och förebygga kränkningar samt arbetet med att anmäla, utreda, åtgärda och följa upp kränkningar och trakasserier. Stadsrevisionen bedömning och rekommendationer var:

- att styrningen och uppföljningen inom respektive stadsdelsnämnd behövde förbättras för att säkerställa att det främjande och förebyggande arbetet utifrån kraven i gällande regelverk.
- att säkerställa att det främjande och förebyggande arbetet mot kränkande behandling och trakasserier lever upp till gällande regelverk.
- att säkerställa att arbetet med att anmäla, utreda, åtgärda och följa upp kränkande behandling och trakasserier lever upp till gällande regelverk.

Stadsrevisionen har inte genomfört någon uppföljning utifrån granskningen.

Däremot uppger grundskoleförvaltningen att det idag pågår ett aktivt arbete inom alla skol- och verksamhetsformer gällande skollagens och diskrimineringslagens krav inom området kränkande särbehandling och trakasserier.

*Riksrevisionens uppföljning av nationella jämställdhetsåtgärder*

Riksrevisionen granskade 2015 om medlen om 2,6 miljarder kronor på att öka jämställdheten mellan kvinnor och män 2007 till 2014 använts effektivt, dvs. om det fanns förutsättningar om att resultaten av satsningarna hade potential att bli hållbara och leda till bestående förändringar över tid. Några av de viktigaste slutsatserna, som också torde vara av intresse utifrån arbetet och intentionerna för

arbetet i Göteborgs Stad, var att det fanns "ett glapp mellan ambitioner och reell styrning" och att "det saknades struktur för att ta hand om resultaten då satsningarna varit särorganiserade i förhållande till kärnverksamhetens ordinarie verksamhet".

### **3.2.7 Kostnader för köpta tjänster avseende utredningar om kränkande särbehandling**

Både arbetsmiljölagen och diskrimineringslagen reglerar utredningsskyldighet vid misstanke eller händelser om kränkningar eller trakasserier. Utredning ska ske skyndsamt.

Om det finns risk för ohälsa eller att någon ställs utanför arbetsplatsens gemenskap ska arbetsgivaren, enligt föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete, AFS 2001:1, utreda orsakerna så att risker för ohälsa och olycksfall kan förebyggas.

Under 2020 köpte förvaltningarna i Göteborgs Stad tjänster för utredningar från företagshälsovården för sammanlagt 1 632 603 kronor. Utredningarna kodas som utredning utifrån kränkande särbehandling, även när det gäller t ex sexuella trakasserier.

Det är svårt att få fram faktiska kostnader för kränkningar och trakasserier eftersom området är komplext och beroende av många olika faktorer.

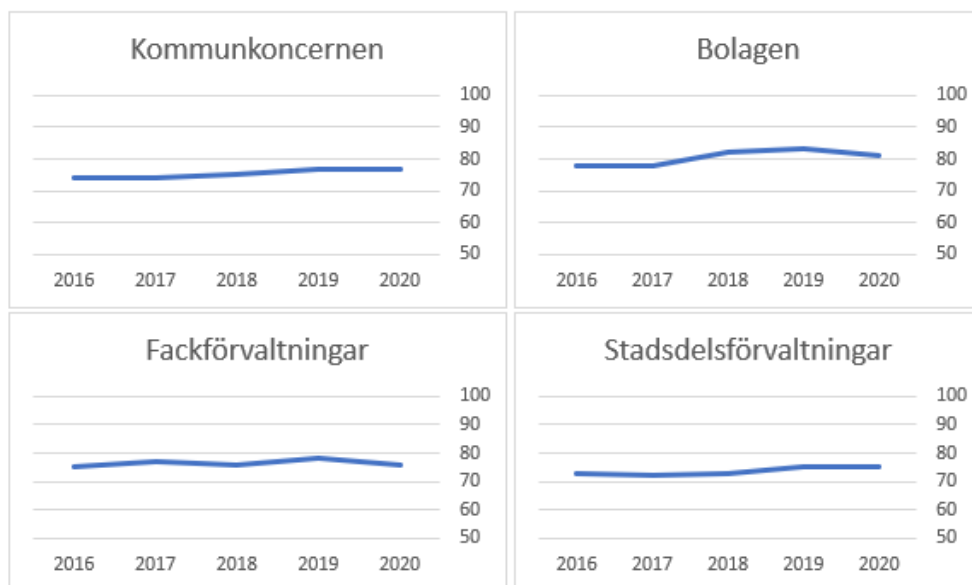
En arbetsplats med väl fungerande systematiskt arbetsmiljöarbete där kunskap om vilka organisatoriska och sociala faktorer och beteenden som bidrar till kränkningar och trakasserier finns, minskar kostnader på sikt.

Att förstå rotorsaker till problem möjliggör att "göra rätt saker" vilket ökar effektiviteten. Att förbättra det systematiska arbetsmiljöarbetet bidrar till att "göra saker rätt" vilket påverkar produktiviteten. Ökad eller minskad effektivitet/ produktivitet påverkar kostnader på olika sätt i stadens verksamheter.

Ett förebyggande och främjande arbetssätt präglas av delaktighet, gemenskap ökad arbetsglädje vilket bidrar till ett bättre arbetsklimat. Det möjliggör för ökad hälsa, minskar konflikter, sjukfrånvaro och på sikt bland annat behov av att genomföra eller köpa utredningar vilket bidrar till minskade kostnader.

### **3.2.8 Resultat i medarbetarenkäten**

På kommunkoncernnivå anger, sedan 2016, gradvis fler att de inte har varit utsatta för kränkande särbehandling/mobbning/trakasserier.



(Bildtext: Fråga 45. Har du, under det senaste året, varit utsatt för kränkande särbehandling/mobbning i arbetet? (Blå linjen anger andel som svarat nej på frågan))

Generellt sett har bolagen högre andel medarbetare som svarar att de inte är utsatta för kränkningar och trakasserier, därefter kommer fackförvaltningarna och slutligen stadsdelsförvaltningarna. Det ska dock tilläggas att deltagande bolag varierar över tid, då de kan välja om de vill delta i stadens medarbetarenkät, vilket gör jämförelser på en aggregerad bolagsnivå mindre tillförlitliga.

Det har över tid varit relativt små förändringar när det gäller dessa frågor, men en mer tydlig förändring vid medarbetarenkät 2020 var att medarbetare som angav att de under det senaste året varit utsatta för kränkande eller diskriminerande behandling angav att den vanligaste orsaken var deras etnicitet. Vidare ökade även andelen som angav att det berodde på deras religion eller trosuppfattning.

I medarbetarenkäten för Göteborgs Stad 2020 svarade 18 procent, vilket motsvarar 4 730 medarbetare, att de blivit utsatta för kränkande särbehandling eller mobbning. Fyra procent, eller 1 051 medarbetare, uppgav att de varit utsatta för sexuella trakasserier och sju procent, 1 840 medarbetare, uppgav att de varit utsatta för diskriminering. Av de 1 840 medarbetare som svarat att de utsatts för diskriminering uppgav 552 personer att de var utsatta utifrån etnicitet, 534 utifrån kön, 460 utifrån ålder, 276 utifrån religion, 92 utifrån funktionsnedsättning, 74 utifrån sexuell läggning och 74 utifrån könsöverskridande identitet eller uttryck.

Stadens enkätleverantör har på uppdrag av stadsledningskontoret gjort statistiska analyser utifrån svaren om kränkande särbehandling. Analysen visar att:

- De som blivit utsatt för någon form av kränkande särbehandling har mycket lägre NMI än övriga och de som upplever flera typer av kränkningar och trakasserier har ett ännu lägre NMI.
- Det är inga större skillnader mellan typ av kränkande särbehandling
- De som blivit utsatt av en chef har lägre NMI jämfört övriga.

Förekomsten av kränkningar och trakasserier är således också en indikator på en verksamhet med en bristande organisatorisk och social arbetsmiljö.

### 3.3 Systematiskt arbetsmiljöarbete

Arbetsmiljöarbete styrs av arbetsmiljölagen, diskrimineringslagen, föreskrifter, samverkansavtal och kollektivavtal. I Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (2001:1) och allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna finns den metod som styr det systematiska arbetssättet. Det handlar om att undersöka, riskbedöma, genomföra och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås.

Den 1 januari 2017 ändrades bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen till att omfatta sju diskrimineringsgrunder. De innebär att arbetsgivare ska, på samma sätt som arbetsmiljölagen föreskriver, genomföra ett fortlöpande arbete i fyra steg; undersöka risker, analysera, åtgärda samt följa upp och utvärdera inom fem områden; arbetsförhållanden, löner/anställningsvillkor, rekrytering/befordran, utbildning/kompetensutveckling och möjligheter att förena arbete och föräldraskap.

Arbetsmiljölagen och diskrimineringslagen överlappar varandra och i vissa situationer regleras arbetsrelaterad utsatthet av båda samtidigt. På grund av överlappningen är det nödvändigt som arbetsgivare att ha kunskap om och förstå grunderna i båda lagarna.

Både arbetsmiljölagstiftningen och diskrimineringslagen ställer krav på att arbetsgivaren arbetar systematiskt och aktivt med ett främjande och förebyggande arbete. I arbetsmiljölagstiftningen kallas det för systematiskt arbetsmiljöarbete och i DL för aktiva åtgärder.

Utifrån detta är det angeläget att stadens verksamheter, såväl på arbetsplatsnivå som på ledningsnivå, har god kunskap, systematik vad gäller dokumentation, samordning och uppföljning också av likabehandlingsfrågorna och samordnar arbetet med båda lagstiftningarna där så är möjligt.

### 3.4 Föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö, OSA 2015:4

Arbetsmiljölagen med dess föreskrifter är en skyddslagstiftning som främst har ett förebyggande syfte och som genomsyras av arbetsgivarens ansvar att skydda dem man har ansvar för mot risker för skada, olyckor och sjukdomar relaterade till arbetet.

*Syftet* med föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö är att främja en god arbetsmiljö och förebygga risk för ohälsa på grund av organisatoriska och sociala förhållanden i arbetsmiljön.

Föreskriften omfattar tre områden; arbetsbelastning, arbetstid och kränkande särbehandling. Det är ingen slump att dessa tre områden finns med i samma föreskrift. De hänger ihop med och påverkar varandra. Obalanser inom något av områdena kan bidra till att kränkande särbehandling i form av urartade konflikter och syndabocksprocesser uppstår (Mynak, 2021).

*Organisatorisk arbetsmiljö* avser villkor och förutsättningar för arbetet som inkluderar ledning och styrning, kommunikation, delaktighet, handlingsutrymme,

fördelning av arbetsuppgifter och krav, resurser och ansvar.

*Social arbetsmiljö* syftar på villkor och förutsättningar för arbetet som inkluderar socialt samspel, samarbete och socialt stöd från chefer och kollegor.

*Kunskaper.* Arbetsgivaren ska se till att chefer och arbetsledare har kunskaper om hur man förebygger och hanterar ohälsosam arbetsbelastning samt hur man förebygger och hanterar kränkande särbehandling. Förutom kunskaper ska det också finnas förutsättningar att omsätta dessa i praktiken.

### 3.4.1 Kränkande särbehandling

Med kränkande särbehandling avses handlingar som riktar sig mot en eller flera medarbetare och som kan leda till ohälsa eller att en medarbetare ställs utanför arbetsplatsens gemenskap.

Att *kränka* innebär att genom ord eller handling förnedra någon eller några på ett sätt som medför risk för att psykisk eller fysisk ohälsa uppkommer. De kränkande handlingarna behöver inte vara upprepade eller systematiska och det behöver inte vara en enskild person som är utsatt, utan det kan röra sig om flera personer.

Att *särbehandla* innebär att behandla en person annorlunda än andra, på ett orättvist sätt eller som leder till socialt utanförskap.

Eftersom den exakta gränsen för vad som är kränkande särbehandling kan vara svår att dra, är det viktigt att tolka gränsen mot bakgrund av arbetsmiljölagstiftningens generella skyldigheter att skydda mot arbetsrelaterade hälsorisker och att göra rimlighetsbedömningar. I rambestämmelserna slås fast att arbetsmiljön ska anpassas efter individuella olikheter och behov som avgörs utifrån bedömning om vad som är praktiskt och rimligt.

Arbetsmiljölagstiftningen skiljer inte på hur allvarlig den kränkande särbehandlingen är utan det är risken för ohälsa och exkludering som avgör. Ju allvarligare en situation med kränkande särbehandling är, desto större och allvarligare är arbetsgivarens underlåtelse att motverka problemen.

Mobbning är en eskalerande och allvarlig form av kränkande särbehandling men termen används inte i lagstiftningen. Kränkande särbehandling är långt ifrån alltid mobbning, men mobbning utgör alltid kränkande särbehandling.

Exempel på förhållanden i verksamheten som är viktiga att vara uppmärksam på är konflikter, arbetsbelastning, arbetstidens förläggning, förutsättningar samt samarbete och konsekvenser av förändringar.

Arbetsgivaren ska klargöra att kränkande särbehandling inte accepteras i verksamheten och ska också vidta åtgärder för att motverka förhållanden i arbetsmiljön som kan ge upphov till kränkande särbehandling.

Begreppet kränkande särbehandling är ett vidare begrepp än diskriminering och regleras i arbetsmiljölagstiftning medan trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier omfattas av diskrimineringslagen. Om grunden för kränkande särbehandling är någon av de diskrimineringsgrunder som omfattas av diskrimineringslagen kan det också handla om diskriminering.

Inom forskningen görs en distinktion mellan aktiva och passiva och mellan direkta och indirekta negativa handlingar. Indirekta handlingar innebär att kränkande beteenden kan ske via andra, som till exempel ryktesspridning, skvaller och

särbehandling men det kan också handla om att handlingar uteblir, det vill säga genom social exkludering.

Exempel på passiva handlingar är att inte bli hälsad på, att bli utfrysad och exkluderad från viktiga möten eller att inte få nödvändig information. Exempel på aktiva handlingar är att bli orättvist anklagad, personligt uthängd eller bli kallad elaka saker inför andra. En annan vanlig uppdelning är arbetsrelaterade handlingar och personrelaterade handlingar.

Arbetsmiljölagsstiftningen och diskrimineringslagen överlappar varandra och i vissa situationer regleras arbetsrelaterad utsatthet av båda samtidigt. På grund av överlappningen behöver vi som arbetsgivare också ha kunskap och känna till bestämmelserna i båda lagarna. bestämmelser.

## 3.5 Diskrimineringslagens aktiva åtgärder

### 3.5.1 Grundläggande i diskrimineringslagen

Diskrimineringslagen är en rättighetslagstiftning som har till syfte att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter. Den består av två delar:

- krav på att arbetsgivare och utbildningsanordnare förebygger diskriminering genom aktiva åtgärder.
- förbud mot att diskriminera

Lagen reglerar rättigheten att inte utsättas för diskriminering inom flera samhällsområden, bland annat arbetslivet. Arbetslivet i sin tur är uppdelat i fem olika områden; arbetsförhållanden, löner och anställningsvillkor, rekrytering och befordran, utbildning och kompetensutveckling samt möjlighet att förena förvärvsarbete med föräldraskap.

### 3.5.2 Aktiva åtgärder

Inom ramen för sin verksamhet ska arbetsgivaren bedriva arbetet med aktiva åtgärder inom samtliga fem olika områden. I den här strategiska fördjupningen ligger fokus på aktiva åtgärder inom området *arbetsförhållanden*.

Alla arbetsgivare ska arbeta systematiskt med aktiva åtgärder på en generell men också på en strukturell nivå. Enligt lagen är vi skyldiga att se till att arbetsförhållandena passar alla anställda oavsett diskrimineringsgrund. Det handlar om att undersöka och analysera fysiska, sociala och organisatoriska arbetsförhållanden på arbetsplatsen utifrån samtliga sju diskrimineringsgrunder samt ta ställning till om de genomförda åtgärderna fungerat och om de kort- och långsiktiga mål som satts upp har uppfyllts.

*Fysiska arbetsförhållanden* handlar till exempel om utformningen av lokaler, möbler, arbetskläder, verktyg och tekniska hjälpmedel.

*Sociala arbetsförhållanden* påverkas exempelvis av de normer och föreställningar som finns i verksamheten och den jargong som kan förekomma till exempel i lunchrummet.

*Organisatoriska arbetsförhållanden* handlar bland annat om hur arbetsgivaren

fördelar och organiserar arbetet, till exempel när det gäller verksamhetens fördelning av heltids- och deltidsarbeten och av visstids- och tillsvidareanställningar.

Exempel på aktiva åtgärder inom området arbetsförhållanden som lyfts fram på DO:s hemsida:

- Hur öppet är klimatet på arbetsplatsen?
- Hur är jargongen och vilka är de rådande attityderna?
- Kommer normer eller stereotypa föreställningar om till exempel kön, ålder, etnisk tillhörighet, sexuell läggning eller funktionsnedsättning till uttryck på ett sätt som kan leda till diskriminering?
- Är utformningen av kontorsmöbler, verktyg och tekniska hjälpmedel anpassade efter olika behov?

### 3.5.3 Förbud mot diskriminering och repressalier

Diskriminering enligt diskrimineringslagens regelverk anger att det måste vara en enskild person som blivit missgynnad eller kränkt. Missgynnandet eller kränkningen ska ha samband med någon av de sju diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Förbudet mot diskriminering i arbetslivet innebär att arbetsgivaren ska ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier.

I lagen används begreppen trakasserier och sexuella trakasserier för att beskriva två former av diskriminering. Andra former av diskriminering är direkt eller indirekt diskriminering, bristande tillgänglighet och instruktion att diskriminera.

Arbetet ska följas upp, utvärderas och dokumenteras. Dokumentationen ska innehålla en redogörelse av undersökta risker, hinder och analys som gjorts. Av dokumentationen ska också framgå vilka förebyggande och främjande åtgärder som har vidtagits och som planeras att genomföras.

Dokumentationen ska ske i samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare, vanligtvis företrädda av de fackliga organisationerna.

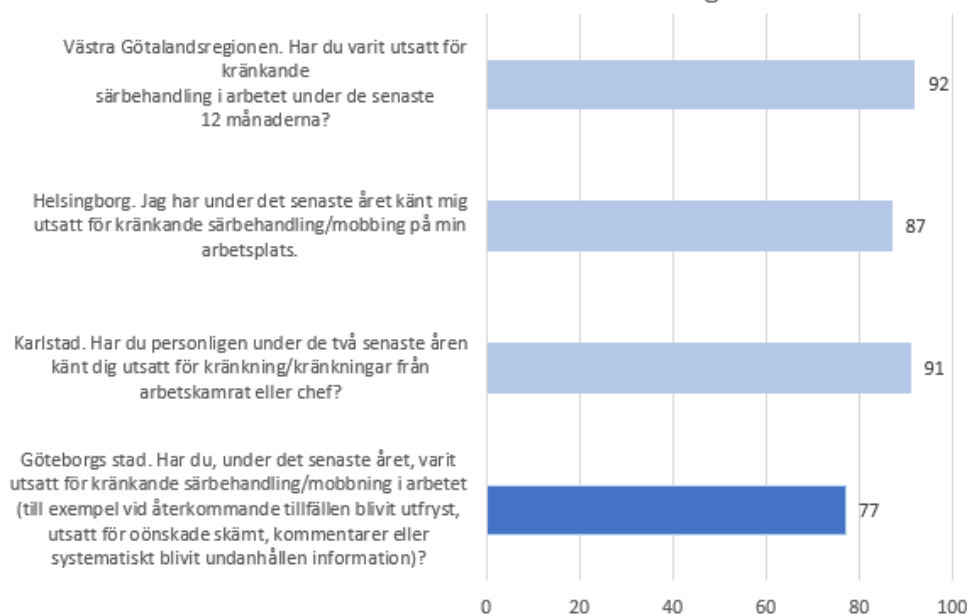
## 3.6 Omvärld

En jämförelse av Göteborgs stads medarbetarenkätresultat är svår att genomföra då den typ av frågeställningar som avser mäta kränkningar och trakasserier formuleras på olika sätt av olika organisationer, då någon gemensam standard likt den för hållbart medarbetarengagemang (HME) inte finns. Malmö och Stockholm har kontaktats och har svarat att de inte ställer den typen av mer djuplodande frågor som Göteborgs stad ställer, då de inte anser att arbetsgivaren kan uppfylla de krav som finns att skyndsamt utreda vid kännedom om trakasserier och kränkningar. De riktar istället fokus på frågor som handlar om upplevd stämning på arbetsplatsen i förhållande till värdegrund samt frågor om medarbetaren har kunskap om var man kan finna stöd om man upplever sig utsatt för kränkningar eller trakasserier. Karlstad, Helsingborg samt Västra Götalandsregionen har några snarlika frågor i sina medarbetarenkäter som kan tjäna som jämförelse för hur Göteborgs stad ligger

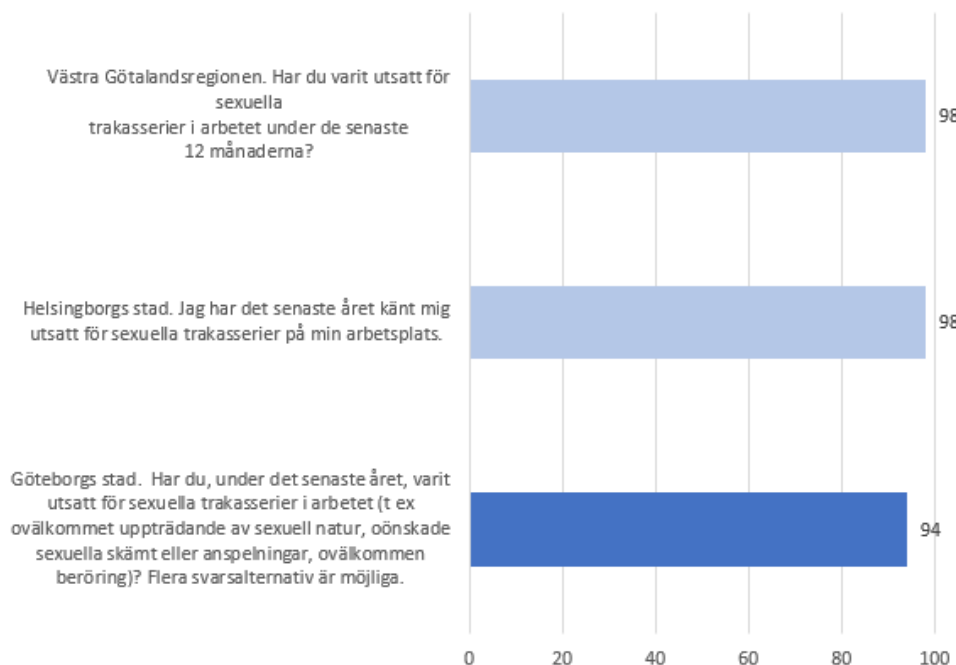
till. Det är framförallt två frågor där frågeställningarna om kränkande särbehandling och sexuella trakasserier är någorlunda jämförbara.

I nedanstående diagram anges andel som svarat att de inte upplever sig utsatta för kränkningar och trakasserier. Göteborgs stads andel markeras med en mörkblå stapel och de specifika frågorna är utskrivna i sin helhet för varje organisation.

#### Andel som svarat nej på en fråga om de upplevt sig utsatta för kränkande särbehandling.



#### Andel som svarat nej på en fråga om de upplevt sig utsatta för sexuella trakasserier.



Det finns skillnader i hur frågorna är ställda och en metodmässigt ren jämförelse kan inte göras. En annan skillnad som framkommer i frågeställningarna, samt



övriga frågeställningar som berör trakasserier, kränkningar och diskriminering, är att Göteborgs stad i högre utsträckning exemplifierar vilken typ av trakasserier, kränkningar och diskriminering det kan handla om i själva enkätfrågeställningen. Det finns skillnader i hur frågorna är ställda och en metodmässigt ren jämförelse kan inte göras. En annan skillnad som framkommer i frågeställningarna, samt övriga frågeställningar som berör trakasserier, kränkningar och diskriminering, är att Göteborgs stad i högre utsträckning exemplifierar vilken typ av trakasserier, kränkningar och diskriminering det kan handla om i själva enkätfrågeställningen.

## 4 Resultat

Den fördjupade uppföljningen ska resultera i att få en uppfattning om hur arbetet med aktiva åtgärder och kränkande särbehandling utifrån diskriminerings-, och arbetsmiljölagens krav fungerar i staden. Resultatet av genomförda workshops med deltagande förvaltningar och bolag redovisas i rapporten utifrån respektive frågeställning.

Utifrån direktivet för den strategiska fördjupningens ~~direktivs~~ givna förutsättningar om genomförandet har tonvikten fokuserat mer på det lärande perspektivet, än det uppföljande perspektivet då resultatet redovisades per grupp som deltog. En viktig aspekt är att alla förvaltningar och bolag ej deltog i workshopen, även om det var 18 bolag och 20 förvaltningar som deltog. Det innebär att resultatet ej är heltäckande och det går ej att särredovisa för hur enskilda förvaltningar och bolag bedriver sitt arbete.

### **Hur arbetar förvaltningar och bolag för att leva upp till kravet på aktiva åtgärder?**

Arbetet med att undersöka om det finns risk för diskriminering beskrivs på olika sätt. Från att arbeta med plan för att främja lika rättigheter och möjligheter till arbete i vardagen inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Samtidigt lyfts det fram att det finns svårigheter att få in arbetet i HR processer. Arbetssätten beskriver att arbetet sker på olika sätt. Exempelvis genom likabehandlingsplaner, som en del i arbetsmiljörenden genom att inkludera frågor med koppling till diskrimineringslagen. Andra exempel är aktiviteter på arbetsplatsträffar med teman inom området, uppföljning av specifika nyckeltal med koppling till mål inom området, analys och uppföljning från resultatet av medarbetarenkäten, pulsmätningar eller anonyma enkäter med riktade frågeställningar. Arbeta med analys av sjukfrånvaro utifrån kön, faktaundersökning som metod vid anmälningar om kränkande särbehandling och trakasserier är ytterligare beskrivningar av hur verksamheten arbetar med området.

### **Ge exempel på aktiva åtgärder som förvaltningar och bolag bedömer fungerar väl samt vilka effekter det har gett i verksamheten?**

Rekrytering är ett av de områden som flest lyfter fram som välfungerande genom en tydlig process för kompetensbaserad rekrytering. Andra goda exempel är forum för dialog, likabehandlingsvecka, utbildningar samt ett aktivt arbete med stadens förhållningssätt. Ett mer systematiskt sätt som beskrivs är att lyfta in frågor kopplat till kränkningar och trakasserier i ett förebyggande syfte på arbetsplatsträffen och i andra forum. I arbetet med könsperspektivet lyfts lönebildning, stadens lokala kollektivavtal om heltidsarbete samt aktivt arbete med att attrahera och locka fler kvinnor till mansdominerade verksamheter fram som framgångsfaktorer.

För uppföljning används särskilda nyckeltal för att analysera skillnader främst mellan kvinnor och män. Pulsmätningar med fokus på specifikt område samt ett årshjul för arbetsmiljöarbetet där de sociala arbetsförhållandena ingår. Det generella systematiska arbetet lyfts också fram i syfte att anpassa arbetsmiljön till olika behov vid funktionsnedsättning.

### **Vilka svårigheter upplever förvaltningar och bolag i arbetet med aktiva åtgärder?**

En svårighet som lyfts fram är att det saknas gemensamma arbets sätt från central nivå. Det beskrivs att det är svårt att ta fram egna arbets sätt och nå ut i linjen, samt att få en sammanhållen bild av vad som görs samt att mäta resultat och effekten av aktiviteter och åtgärder. Att integrera arbetet i det ordinarie arbetsmiljöarbetet är en utmaning, samt att analysera bakomliggande orsaker och att ta fram relevanta åtgärder. Vidare beskrivs att man behöver hitta arbets sätt för att samverka med fackliga parter i analys och uppföljning. Kraven att arbeta med aktiva åtgärder innebär även en ökad arbetsbelastning för cheferna. Det är också omfattande att inkludera samtliga diskrimineringsgrunder, samt att det är svårt att veta när arbetet är färdigt. Slutligen beskrivs svårigheter att ha en öppen dialog om detta med chef och arbetsgrupp.

### **Hur dokumenterar förvaltningar och bolag arbetet med att undersöka risker för diskriminering?**

Dokumentation sker i olika verktyg och på olika sätt. De arbets sätt som beskrivs är att anteckningar förs i handlingsplaner som en del av åtgärder utifrån arbetsmiljöromd, i handlingsplan utifrån resultatet av medarbetarenkäten. Därtill sker dokumentationen i arbetet med pulsmätningar, vid samverkansmöten, i återkommande uppföljning i Stratsys, samt i IT- stöden för rapportering av tillbud och arbetsskador och arbetslivsinriktad rehabilitering. Anteckningar förs vid utredningar om kränkningar samt under medarbetarsamtalen. Dokumentationen hanteras i en årlig HR-rapport som utgör underlag i förvaltningens/bolagets planerings- och prioriteringsarbete.

### **Hur arbetar förvaltningar och bolag med uppföljning och åtgärder av arbetet?**

Resultatet visar att uppföljning sker av handlingsplaner inom ramen för samverkan, resultatet från medarbetarenkäten, samt årliga uppföljningar av det systematiska arbetsmiljöarbetet samt organisatorisk och social arbetsmiljö. Uppföljning sker även i arbetet med pulsmätningar, vilka framförallt möjliggör en tätare uppföljning. Uppföljning sker även kopplat till anmälningar utifrån diskrimineringsgrunder i Stella, inom respektive HR-process, i specifika rapporter samt i årsrapport med stöd av nyckeltal.

### **Hur arbetar förvaltningar och bolag för att förhindra kränkande särbehandling, trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier?**

Det förebyggande arbetet sker genom arbete med förhållningssätten och organisationskulturen, samt inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet. De aktiviteter som vanligen lyfts fram är en återkommande dialog på arbetsplatsträff med diskussionsfrågor, samtal om stadens policy och riktlinjer för arbetsmiljö, medarbetarskap och chefskap, och i samband med medarbetarsamtalet. Flertalet beskriver vikten av en god kommunikation och riktad utbildning för chefer och skyddsombud. Det finns verktyg på marknaden som används i syfte att arbeta inkluderande, och i arbetet med nedbrytning av målen från policyn för arbetsmiljö, medarbetarskap och chefskap.

Arbetet med att omhänderta, utreda och följa upp ärenden sker i samband med arbetsmiljöromd, uppföljning av anmälda ärenden i stadens verktyg för anmälan och rapportering av tillbud och arbetsskador, och genom att öka utredningskompetensen. För extern utredning anlitas företagshälsovården som stöd för utredning av anmälningar.

Uppföljning av hur anmälningarna ser ut över tid sker i medarbetarenkäten. Merparten har rutiner i förvaltningen/bolaget men beskriver också att de inväntar stadens gemensamma rutin. Det finns verksamheter som beskriver behov av att arbeta mer med kultur och förhållningssätt, samt ett behov av en ökad övergripande styrning för implementering av ”ny” policy och riktlinje för arbetsmiljö, medarbetarskap och chefskap.

### **Hur säkrar förvaltningar och bolag att medarbetare känner till vart de ska vända sig om de känner sig utsatta?**

Resultatet visar att det finns rutiner som kommuniceras på arbetsplatsträffar. I samband med presentation av medarbetarenkätresultat på intranät hänvisas också till vilket stöd och vilken hjälp en som enskild kan få om en känner sig utsatt för kränkningar eller trakasserier. Dialog sker i medarbetarsamtalet och vid introduktion ges även nyanställda information i frågan.

### **Hur gör förvaltningar och bolag för att cheferna ska ha kunskap inom det aktuella området?**

Resultat visar att det genomförs återkommande utbildningar och workshops för chefer och att frågan hålls aktuell genom information på ledningsgrupp, dialogtillfällen, chefsträffar, chefsintroduktion, avstämningar samt på arbetsplatsträffar. Som stöd finns underlag och lathundar för chefer.

### **Hur arbetar förvaltningar och bolag för att ha en organisationskultur som motverkar kränkningar, trakasserier och sexuella trakasserier?**

Resultatet visar att frågan hålls aktuell i organisationen och att verksamheten har en kontinuerlig dialog på olika arenor och i olika kanaler med budskapet att det råder nolltolerans mot kränkningar och trakasserier på arbetsplatsen. Resultatet visar att förvaltningar och bolag arbetar med organisationskultur och förhållningssätt men kommit olika långt. Utvecklingsarbeten görs genom ledarutveckling t ex utvecklande ledarskap och workshops. Att tillhandahålla forum i syfte att få möjlighet att föra dialog om områden som ej fungerar och har behov av förbättring, samt arbete med att utveckla arbetsplatsträffen samt främja delaktighet. Vidare nämns även arbetet med ”Sunt arbetsliv” som ger inspiration och verktyg för en frisk arbetsplats för alla.

# 5 Slutsatser

## 5.1 Slutsatser

### 5.1.1 Slutsatser resultat från workshop

Resultatet från workshop visar att förvaltningar och bolag genomför undersökningar på olika sätt, i olika forum, och med olika kontinuitet. Flera hänvisar till arbetet med medarbetarenkätens resultat, dock behövs det undersökas grundligare i vilken mån det arbetet har en koppling till kraven på aktiva åtgärder i diskrimineringslagen. För de förvaltningar/bolag som beskriver att arbetet sker via pulsmätningar ges möjlighet att rikta frågorna specifikt förutsatt att frågorna omfattar området arbetsförhållanden, vilket inte går att utvärdera utifrån resultatet av workshopen.

När det gäller arbetsförhållanden har arbetet med kränkande särbehandling och trakasserier kommit långt genom tydliga rutiner, men i nuläget framkommer från deltagarna att man har svårt att se någon effekt av arbetet utifrån resultat i medarbetarenkäten. De aktiva åtgärder som lyfts fram och som beskrivs fungera väl kopplat till diskriminering är främst arbetet med rekrytering och lönebildning. Den strategiska fördjupningen omfattar ej dessa områden.

Förvaltningarna beskriver svårigheter med att få in arbetet med aktiva åtgärder i det systematiska arbetsmiljöarbetet både utifrån att det är omfattande arbete som behöver göras, men också utifrån att det behöver styras genom gemensamma rutiner och metoder för arbetet med undersökning, analys, åtgärder samt uppföljning. Det som också lyfts fram är behov av stöd till chefer.

Dokumentationen sker i olika verktyg, med olika syften och på olika nivåer. Kraven på aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen är att undersökningen ska genomföras i förebyggande syfte och på en generell nivå för att analysera mönster och beteenden som kan vara diskriminerande. De stödjande IT-verktyg som finns i staden utgår från ett individperspektiv och bygger på anmälan i efterhand. I de fall där arbete med övergripande dokumentation sker fångas behoven upp i ett större perspektiv, och genom analyser ges möjlighet till förbättringsåtgärder i verksamheten.

Resultatet visar i stort att uppföljningen av åtgärder sker inom ramen för partssamverkan, men det är ingen gemensam bild som framträder av systematik och tydlighet för hur en arbetar enligt dokumentationskravet i enligt med diskrimineringslagen. Syftet med uppföljningen enligt diskrimineringslagen är att utvärdera åtgärder som vidtagits i arbetet för att undvika risk för diskriminering samt om åtgärderna haft någon effekt.

En summering av den fördjupade uppföljningen för förvaltningarnas och bolagens arbete är att det finns brister i arbetet utifrån direktivet för arbetet med aktiva åtgärder som regleras i diskrimineringslagen. Det ser olika ut vad gäller systematik och kontinuitet och det upplevs som svårt att uppfylla diskrimineringslagens intentioner om att arbeta förebyggande och främjande. Uppföljningen av arbetet med kränkande särbehandling regleras i föreskriften om organisatorisk och social arbetsmiljö och inom ramen för det arbetet framgår utifrån frågeställningarna att

förvaltningar och bolag uppfyller kraven då det finns de rutiner som regleras i föreskriften.

### 5.1.2 Styrning och ledning

Uppföljningen visar att arbetet med aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen behöver styras och samordnas för att arbetet ska få den effekt som avses med lagstiftningen, dvs att diskriminering ej får förekomma. Uppföljningen visar att andra områden såsom lönebildning och rekrytering fungerar väl utifrån kraven i diskrimineringslagen och inom dessa områden finns en tydlig styrning och etablerade arbetsätt att förhålla sig till.

För att stadens arbetsmiljö-, och hälsoarbete ska leva upp till kraven i diskrimineringslagen, arbetsmiljölagen och föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) och organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) behövs en tydlig styrning, samordning och uppföljning från central nivå.

En utmaning för förvaltningar och bolag är att i arbetet med att förebygga diskriminering finns ett flertal styrdokument med olika krav på åtgärder inom det arbetsgivarpolitiska området.

## 5.2 Strategiskt viktiga framtidsfrågor

Den strategiska fördjupningen visar på behov av två huvudspår;

- Behov av utveckling för central uppföljning och gemensamma arbetsätt för att säkerställa att staden uppfyller kraven i arbetsmiljölagen samt diskrimineringslagen.
- Att det finns organisatoriska förutsättningar för förvaltningar och bolag att leva upp till lagkraven.

För båda huvudspåren gäller att se över och säkerställa ett sammanhållet arbete, med fokus på lagstiftningskraven, och med samverkan mellan central nivå, stadens verksamheter och fackliga organisationer som kan bli långsiktigt både vad gäller struktur och finansiella resurser.

Arbete som pågår

- Beredningsgruppen för Hållbart Arbetsliv som leds av Område HR på Stadsledningskontoret ansvarar för att prioritera och samordna utvecklingsarbete kopplat till det systematiska arbetsmiljöarbetet. I beredningsgruppen deltar representanter för stadens HR-chefer.
- Stadsledningskontoret har under 1 ½ år lett och samordnat arbete mot kränkande särbehandling och trakasserier i nära samverkan med stadens HR-avdelningar och de fackliga organisationerna. Utvecklingsarbetet har hittills finansierats genom budgetpost personal- och kompetensförsörjningsanslag. Åtgärder och stöd ska inriktas på att hantera och förebygga kränkningar och trakasserier samt att främja god arbetsmiljö och likabehandling.

- Ny stadsövergripande rutin, ”Göteborgs Stads rutin vid kränkande särbehandling, trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier”, har arbetats fram och beslutats om i juni 2021. Viktigt att säkerställa att rutinen förankras och efterlevnaden följs upp på alla nivåer och tydligt kopplas ihop med stadens arbete med organisationskultur och förhållningssätt.
- Fortsätta det pågående arbetet avseende chefers organisatoriska förutsättningar. Arbetet leds av stadsledningskontoret och har startats upp inom de sex nya förvaltningarna inom välfärdsområdet.