



2011:26

Myndighetsanalys av Diskrimineringsombuds- mannen





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2011-10-13
ERT DATUM
2011-03-17

DIARIENR
2011/78-5
ER BETECKNING
A2011/1406/DISK

Regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Myndighetsanalys av Diskrimineringsombudsmannen

Regeringen gav den 17 mars 2011 Statskontoret i uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Diskrimineringsombudsmannen (DO). Analysen skulle genomföras i enlighet med den modell som Statskontoret tagit fram.

Statskontoret överlämnar härmed *Myndighetsanalys av Diskrimineringsombudsmannen* (2011:26).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Mikael Halápi och utredare Hedvig Tängdén, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Hedvig Tängdén

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Modell för myndighetsanalyser	11
1.3	Genomförande	13
1.4	Disposition	14
2	Huvudsakliga uppgifter, mål och resurser	15
	Sammanfattande iakttagelser	15
2.1	Uppgifter	16
2.2	Regeringens styrning	21
2.3	Myndighetens resurser	23
3	Organisation och intern styrning	27
	Sammanfattande iakttagelser	27
3.1	Organisation	29
3.2	Personal	37
3.3	Myndighetens mål och styrning	41
3.4	Ärendehantering	48
4	Uppföljning och resultat	57
	Sammanfattande iakttagelser	57
4.1	Resultatuppföljning	58
4.2	Myndighetens resultat	61
5	Viktiga förhållanden för myndighetens resultat	73
	Övergripande bedömning	73
5.1	Interna faktorer	74
5.2	Externa faktorer	83

6	Viktiga utvecklings- och framtidsfrågor	85
6.1	Viktiga frågor för DO	85
6.2	Viktiga frågor för regeringen	87
	Referenser	89

Bilagor

1	Uppdraget	93
2	Internationella principer om nationella institutioner	95
3	DO:s råd	97

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen genomfört en myndighetsanalys av Diskrimineringsombudsmannen (DO). Analysen ska ge en övergripande bild av DO:s arbete med att säkerställa att verksamheten bedrivs rättssäkert och effektivt. Särskilt fokus har lagts på myndighetens ärendehantering.

Statskontorets övergripande bedömning är att DO vidtagit relevanta åtgärder för att säkerställa en mer rättsäker och effektiv verksamhet. Ärendehantering har förbättrats påtagligt det senaste året. Det finns dock ett behov av fortsatt utvecklings- och förbättringsarbete inom flera olika områden.

Ärendehantering under kontroll

En effektivare och mer rättsäker ärendehantering

DO har vidtagit flera åtgärder för att komma till rätta med sina problem med långa handläggningstider och stora ärendebalanser. Det handlar om såväl förbättrade arbetsformer, som tydligare prioriteringar och snabbare beslutsprocesser. Förbättringsarbetet har underlättats av att antalet inkomna ärenden samtidigt minskat.

Statskontorets bedömning är att vidtagna åtgärder har varit ändamålsenliga och att DO:s hantering av anmälningsärenden har blivit mer rättsäker och effektiv. Under 2011 har också både ärendebalanser och handläggningstider minskat. Myndigheten når dock fortfarande inte de internt uppställda målen för handläggningstid.

Oklarheter i mål och intern styrning

Otydliga mål för verksamheten

Målet för handläggningstider är ett av få konkreta och mätbara mål som DO har ställt upp för sin verksamhet. Övriga mål, såväl långsiktiga som mer kortsiktiga, är inte konkretiserade på ett sådant sätt att de ger vägledning i det dagliga arbetet på myndigheten. Det saknas också ett tydligt ställningstagande och en konkretisering av hur myndighetens

olika verksamhetsgrenar, tillsyn och främjande, ska samverka och länkas samman.

Utvecklad uppföljning

De otydliga målen gör det svårare att följa upp verksamheten. Fokus i DO:s uppföljning ligger på myndighetens prestationer. Effekterna av myndighetens olika insatser och hur de förhåller sig till målen för verksamheten följs inte upp i samma utsträckning. Resursåtgången i förhållande till resultaten diskuteras i liten omfattning och produktivitet- och effektivitetsperspektivet inom myndigheten är förhållandevis svagt utvecklat. Flera insatser pågår dock för att utveckla uppföljningen. Det gäller dels utvecklingen av mer ändamålsenliga verksamhetsstöd, dels framtagande av resultatindikatorer.

Reaktivt förhållningssätt har skapat problem

DO:s verksamhet har sedan bildandet i stor utsträckning präglats av ett reaktivt förhållningssätt. Myndighetens åtgärder och verksamhet har utformats som reaktioner på yttre och inre händelser snarare än utifrån strategiska ställningstaganden om hur myndigheten på bästa och mest effektiva sätt ska nå sina mål. Ett exempel på detta är att ärendebalanserna under myndighetens två första verksamhetsår tilläts växa till en sådan nivå att myndigheten sedan var tvungen att fokusera en stor del av sina resurser till denna del av verksamheten.

Andra uppgifter än anmälningsärenden har nedprioriterats

Fokuseringen på anmälningsärenden har inneburit att andra delar av DO:s uppdrag, såväl andra former av tillsyn som den främjande verksamheten, har prioriterats ned. När det gäller granskningen av arbetsgivares och utbildningsanordnares aktiva åtgärder är detta särskilt tydligt.

Viktiga framtidsfrågor

Fortsatt utveckling av ärendehantering

DO:s ärendehantering kan utvecklas ytterligare. DO bör i större utsträckning göra ärendeanalyser, både för att skapa kunskap om var och på vilket sätt diskriminering förekommer i samhället och för att ha en beredskap inför förändringar i inflödet av ärenden. Kunskaper från

ärendehantering behöver komma hela myndigheten till del på ett mer genomtänkt och systematiskt sätt än i dag.

Definiera och kommunicera uppdraget

För att det breda uppdrag som DO fått av statsmakterna ska kunna fullgöras på ett effektivt sätt krävs att uppdraget tolkas och definieras tydligare av myndighetens ledning än vad som hittills har varit fallet. Denna tolkning måste sedan kommuniceras, dels internt inom myndigheten, dels externt till uppdragsgivare, målgrupper och allmänheten.

Uppdraget behöver också operationaliseras, dvs. brytas ned och konkretiseras i tydliga mål. Det är en förutsättning för att verksamheten ska kunna bedrivas ändamålsenligt och effektivt. Det är också en förutsättning för att kunna följa upp och utvärdera verksamheten.

Förstärkt intern styrning

Utöver tydligare mål för verksamheten, behöver den interna styrningen i form av planering och uppföljning också förstärkas. Vissa delar som är viktiga för den interna styrningen har myndigheten redan åtgärdat, men andra delar är fortfarande under utveckling. Dessa initiativ bör fullföljas. Därigenom skapas bättre förutsättningar för måluppfyllelse och ett effektivt resursutnyttjande.

Säkerställda resurser för det samlade uppdraget

DO bör åstadkomma en rimlig balans mellan sina olika uppgifter och också se till att de olika delarna samspelar med varandra på ett bra sätt. I detta ingår att säkerställa att resurser finns för att fullgöra alla delar av uppdraget. Prioriteringen mellan delarna bör grundas på ett tydligt ställningstagande om hur resurserna bäst ska användas i förhållande till målen.

En mer ändamålsenlig resursfördelning handlar också om bemaningen av myndighetens olika verksamhetsgrenar. DO har en förhållandevis omfattande stödverksamhet med framför allt en stor administrativ enhet. DO bör pröva om det finns en överkapacitet inom denna verksamhet som kan utnyttjas på bättre sätt inom andra delar av organisationen.

Regeringen bör följa utvecklingen

Statskontoret anser att regeringen bör följa myndighetens utveckling noggrant för att säkerställa att de åtgärder DO vidtagit ger önskat resultat. De områden som är särskilt angelägna för regeringen att följa är hur ärendehantering och uppföljningen av verksamheten utvecklas samt hur myndigheten säkerställer balansen mellan uppdragets olika delar.

1 Inledning

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att göra en myndighetsanalys av Diskrimineringsombudsmannen (DO). Analysen ska genomföras enligt den modell som Statskontoret utvecklat och redovisat i rapporten *Modell för myndighetsanalyser* (2008:17).

Bakgrund till uppdraget

Sedan bildandet den 1 januari 2009 har DO fått stor uppmärksamhet, bl.a. för det sätt på vilket myndigheten hanterat inkomna anmälningar om diskriminering. Justitieombudsmannen har riktat kritik mot DO för brister i handläggningen och långa handläggningstider. I beslutet om uppdrag till Statskontoret framgår att regeringen vill ha en övergripande bild av DO:s arbete med att säkerställa att verksamheten bedrivs rättssäkert och effektivt (se bilaga 1). Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet har muntligen framfört att de är särskilt intresserade av hur ärendehantering fungerar.

Den 1 februari 2011 förflyttades dåvarande ombudsmannen till en tjänst inom Regeringskansliet och DO fick en tillförordnad myndighetschef. En ny ordinarie myndighetschef tillträdde den 1 oktober 2011.

1.2 Modell för myndighetsanalyser

Syfte

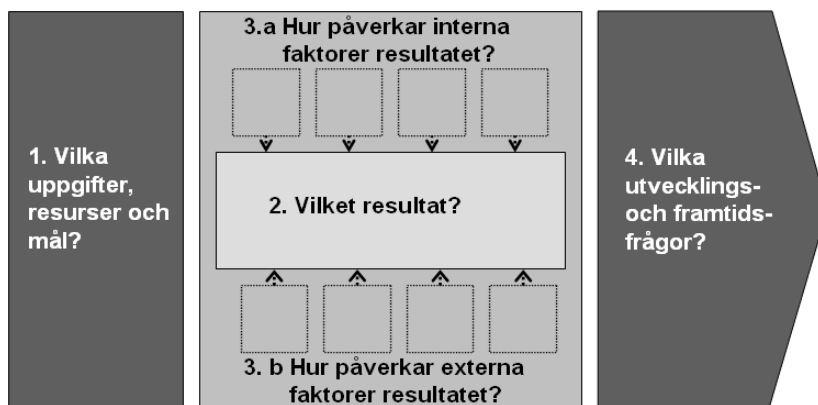
En myndighetsanalys är en genomlysning av en myndighets förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Den syftar till att ge en övergripande bild av hur myndigheten arbetar och samverkar för att säkerställa en rättssäker, effektiv samt medborgar- och företagsorienterad förvaltning. Myndighetsanalysen kan utgöra underlag i regeringens myndighetsdialog. Den kan också ge underlag för regeringen att bedöma om myndigheten är rustad att möta förändringar på sitt område och om styrningen är ändamålsenlig.

En myndighetsanalys utmynnar normalt inte i förslag till alternativa verksamhetsformer eller genomgripande förändringar av myndighetens verksamhet. Däremot kan analysen tjäna som utgångspunkt för fortsatta och mer preciserade utredningar eller utvärderingar.

Fyra analysmoment

En myndighetsanalys är uppbyggd kring fyra analysmoment med vidhängande frågeställningar (se figur 1 nedan). Momenten är beroende av och stödjer varandra. Analysen av myndighetens uppdrag i det första momentet är en förutsättning för att myndighetens resultat ska kunna förstås och analyseras i det andra momentet. Det första och det andra momentet ger i sin tur tillsammans en grund för att urskilja vilka interna och externa faktorer som är särskilt betydelsefulla för myndighetens resultat. Det fjärde analysmomentet är framåtblickande och bygger på vad som framkommit i de tre föregående momenten. En mer utförlig redogörelse av modellen lämnas i Statskontorets rapport 2008:17.

Figur 1 **Analysmomenten i en myndighetsanalys**



Avgränsningar

Statskontoret har i denna analys framför allt fokuserat på myndighets-interna faktorer. Den främsta anledningen till denna prioritering är att vi har bedömt att det är de interna faktorerna som har störst betydelse för myndighetens resultat. Den kritik som riktats mot DO har i flera

fall bottnat i interna faktorer såsom dålig arbetsmiljö och bristande ledning. Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet har också uttryckt ett särskilt intresse för hur myndigheten fungerar internt och då särskilt ärendehantering.

1.3 Genomförande

Som underlag för analysen har Statskontoret tagit del av ett omfattande skriftligt material bestående av bl.a. offentliga utredningar som berör DO, externa och interna styrdokument, årsredovisningar och tidigare gjorda utvärderingar. Vi har också haft tillgång till DO:s intranät.

Statskontoret har också genomfört ett 15-tal intervjuer med tjänstemän inom DO. I detta arbete har Statskontoret intervjuat den tillförordnade diskrimineringsombudsmannen, verksamhetschefen och samtliga enhetschefer. Vi har också intervjuat medarbetare i staben, de ansvariga för de två fokusområdena (se vidare avsnitt 3.3), medarbetare från ekonomifunktionen samt företrädare för de lokala arbetstagarorganisationerna. För att få ytterligare underlag kring ärendehantering har vi genomfört två s.k. fokusgrupper med totalt 16 medarbetare bestående av utredare från tillsynsenheterna. I urvalet eftersträvades en spridning avseende enhet, utbildning, kön, anställningstid samt eventuell bakgrund hos de tidigare ombudsmännen. Statskontoret har också intervjuat myndighetshandläggaren för DO vid Arbetsmarknadsdepartementet.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Statskontorets analys har genomförts av Hedvig Tängdén (projektledare) och Lina Westin. Therese Wettler har ingått i projektgruppen t.o.m. 29 juli 2011. En intern referensgrupp har bidragit med synpunkter på upplägg och utkast till rapport.

DO har faktagranskat delar av ett utkast till denna rapport.

1.4 Disposition

Rapporten har disponerats på följande sätt:

I *kapitel 2* presenteras de yttre ramarna för DO:s verksamhet i form av de uppgifter och mål som myndigheten fått av statsmakterna samt DO:s ekonomiska resurser.

I *kapitel 3* beskrivs hur myndigheten tolkat och operationaliserat sitt uppdrag samt hur myndigheten styr och organiserat sin verksamhet. I kapitlet finns också ett särskilt avsnitt om myndighetens ärendehantering.

I *kapitel 4* beskrivs DO:s resultat och hur dessa följs upp.

Kapitel 2–4 inleds med en sammanfattning av Statskontorets iakttagelser.

I *kapitel 5* identifieras och analyseras interna och externa förhållanden som bedöms ha särskild betydelse för myndighetens resultat. Bedömningen görs mot bakgrund av de förhållanden som redovisats i tidigare kapitel.

I *kapitel 6* redovisar Statskontoret frågor och förhållanden som bedöms som särskilt viktiga för att DO i framtiden ska kunna fullgöra sitt uppdrag och nå sina mål.

Genomgående i rapporten används benämningen DO när myndigheten (Diskrimineringsombudsmannen) avses och ombudsmannen när myndighetschefen (diskrimineringsombudsmannen) avses.

2 Huvudsakliga uppgifter, mål och resurser

I detta kapitel presenteras de yttre ramarna för DO:s verksamhet i form av de uppgifter och mål som myndigheten fått av riksdag och regering samt de ekonomiska resurser som myndigheten förfogar över.

Sammanfattande iakttagelser

Fyra blev en

DO bildades den 1 januari 2009 genom en sammanslagning av de tidigare ombudsmannamyndigheterna Handikappombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning och Ombudsmannen mot etnisk diskriminering. Det skedde i samband med att den nya samlade diskrimineringslagen (2008:567) trädde i kraft.

Ett brett uppdrag reglerat i lag

DO:s uppdrag är brett och innehåller såväl granskande som främjande uppgifter. Utöver tillsyn över diskrimineringslagstiftningen, ska myndigheten verka för att diskriminering inte förekommer på något område i samhället och i övrigt verka för människors lika rättigheter och möjligheter. Uppdraget är i huvudsak reglerat i lag.

Stor frihet att tolka uppdraget och utforma verksamheten

Uppdraget till DO ger utrymme för tolkningar och prioriteringar. Varken i instruktionen, lagar eller regleringsbrev har riksdag eller regering under myndighetens första verksamhetsår preciserat några specifika mål för myndigheten. Regeringen har i förhållande till vad som gäller för andra statliga verksamheter varit återhållsam med att styra DO.

Okomplicerad finansiering

DO finansieras genom förvaltningsanslag. Anslaget uppgår under 2011 till 92 900 tkr och motsvarar i stort de samlade anslagen för de fyra tidigare ombudsmannamyndigheterna. Under 2009 och 2010 har myndigheten inte förbrukat sitt anslag. Ett visst anslagssparande har upp-

stått, framför allt p.g.a. en relativt stor personalomsättning som lett till obesatta vakanser.

Förändrad styrning från regeringen under 2011

Under 2011 har det skett en viss förändring i regeringens styrning av DO. I februari 2011 förflyttade regeringen DO:s myndighetschef. I samband med detta reviderade regeringen också myndighetens regleringsbrev och gav myndigheten ett antal uppdrag inom ramen för myndighetens uppdrag att bedriva tillsyn. Bland annat har regeringen angett att DO ska minska sina ärendebalanser. De nya uppdragen kan ses som ett krav från regeringen att DO ska prioritera och effektivisera tillsynen.

2.1 Uppgifter

DO har ett brett uppdrag. Utöver att utöva tillsyn över diskrimineringslagstiftningen, ska myndigheten på olika sätt verka för att diskriminering inte förekommer på några områden av samhällslivet och i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

Samlad lagstiftning och sammanslagen myndighet

DO bildades 1 januari 2009 i samband med att den nya samlade diskrimineringslagen (2008:567) trädde i kraft. Samtidigt avvecklades de tidigare myndigheterna Handikappombudsmannen (HO), Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) och Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (i fortsättningen kallad EtnO för att skilja den från nuvarande DO).

Frågan om en samlad diskrimineringslagstiftning och en ny sammanslagen tillsynsmyndighet hade dessförinnan utretts av en parlamentarisk kommitté som lämnat sitt betänkande i februari 2006 (SOU 2006:22). I propositionen som följde lyfte regeringen fram flera fördelar med att samla den civilrättsliga lagstiftningen kring förbud mot diskriminering i en lag. Den nya lagen skulle bl.a. bli ett tydligare och effektivare redskap mot diskriminering, underlätta likartat skydd mot diskriminering och bidra till enhetlig tillämpning och gemensam rätts-

praxis. En gemensam lag skulle också underlätta både för den som utsatts för diskriminering och tillsynen av lagstiftningen (prop. 2007/08:95).

I den nya lagen fanns två nya diskrimineringsgrunder, könsöverskridande identitet eller uttryck samt ålder. Tidigare hade nya ombudsmannamyndigheter inrättats när diskrimineringskyddet utökats. Regeringen ansåg det emellertid inte vara rimligt att inrätta nya ombudsmän varje gång det tillkom en ny diskrimineringsgrund, något som skulle vara både kostsamt och tidskrävande. I stället menade regeringen att en gemensam ombudsmannainstitution var en logisk konsekvens av en gemensam lag mot diskriminering. Att den nya lagstiftningen skulle göra skyddet mot diskriminering mer likartat och att de olika ombudsmännen redan hade liknande uppgifter medförde enligt regeringen att det var motiverat med en samlad myndighet.

I mars 2008 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att förbereda och genomföra bildandet av den nya myndigheten. Till särskild utredare och chef för den nya myndigheten utsågs i juli 2008 chefen för dåvarande EtnO. Utredningen lämnade sin slutrapport till regeringen den 30 december 2008 (Utredningen om bildandet av Diskrimineringsombudsmannen 2008) och den 1 januari 2009 påbörjade DO sin verksamhet.

Uppdrag reglerat i lag

Förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen är mycket kortfattad. Av instruktionen framgår att myndigheten har de uppgifter som följer av diskrimineringslagen (2008:567), lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen (DO-lagen), och föräldraledighetslagen (1995:584). Myndigheten ska också enligt instruktionen följa och analysera utvecklingen inom sitt område. I övrigt innehåller instruktionen endast bestämmelser om ledningsform och rådgivande organ.

DO:s uppdrag är därmed i huvudsak reglerat i lag. I propositionen som föregick den nya lagstiftningen och inrättandet av DO betonade regeringen att det var viktigt för den nya myndighetens självständighet och oberoende att mandatet bestämdes av riksdagen och att ansvarsområden och uppgifter reglerades i lag. Detta förhållande skulle garantera

myndigheten en hög grad av självständighet och oberoende i förhållande till regeringen, eftersom eventuella ändringar av ombudsmannens grundläggande ansvarsområden och uppgifter därmed måste beslutas av riksdagen. En lagreglering signalerade enligt regeringen också vikten av ombudsmannens verksamhet (prop. 2007/08:95).

Lagregleringen av DO:s uppgifter kopplades till myndighetens roll som nationell institution för främjande av likabehandling och de internationella dokument som betonar vikten av dylika institutioners oberoende. I propositionen refererade regeringen till bestämmelser på både EU- och FN-nivå.

Brett uppdrag

Vid utformandet av DO:s uppgifter var regeringens utgångspunkt att mandatet för den nya myndigheten, i linje med flera EG-direktiv och FN:s s.k. Parisprinciper (se bilaga 2), skulle vara så brett som möjligt.

Den nya myndigheten skulle därmed inte bara utöva tillsyn över diskrimineringslagstiftningen, utan också arbeta för att främja lika rättigheter och möjligheter. Den senare uppgiften motiverades också av att det inte fanns någon annan myndighet som hade ett uttryckligt främjandeuppdrag på området.

Regeringen underströk dock att tillsynen organisatoriskt borde skiljas från uppgifter av främjande karaktär, eftersom tillsyn innebär myndighetsutövning mot enskild. Den organisatoriska åtskillnaden skulle garantera rättssäkerheten för dem som tillsynen riktas mot (prop. 2007/08:95).

Tillsyn över diskrimineringslagstiftningen

DO:s tillsynsuppdrag regleras i diskrimineringslagen (2008:567) och i föräldraledighetslagen (1995:584).

Enligt diskrimineringslagen ska DO utöva tillsyn över att lagen följs. Diskrimineringslagen innehåller bestämmelser om förbud mot diskriminering och repressalier inom en rad områden, bl.a. inom arbetslivet, inom utbildningsväsendet, inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, och vid tillhandahållandet av varor och tjänster. Lagen innehåller även en skyldighet för arbetsgivare och utbildningsanordnare att utreda

omständigheterna kring de fall där arbetstagare, elever, studenter eller studerande anser sig ha blivit utsatta för trakasserier.

I diskrimineringslagen föreskrivs därutöver att arbetsgivare och arbetstagare ska samverka om aktiva åtgärder för att uppnå lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Arbetsgivare är dessutom skyldiga att bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter med avseende på arbetsförhållanden, rekrytering och lönefrågor. Inom utbildningsområdet har utbildningsanordnare motsvarande ansvar att bedriva ett målinriktat arbete för att främja lika rättigheter och möjligheter. Bland annat är utbildningsanordnare skyldiga att förebygga och förhindra trakasserier samt att upprätta likabehandlingsplaner. Till skillnad från arbetsgivare, täcker utbildningsanordnarens ansvar även diskrimineringsgrunderna sexuell läggning och funktionshinder.

DO ska enligt diskrimineringslagen i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den. Det innebär att myndigheten ska sträva efter att förmå arbetsgivare och utbildningsanordnare att frivilligt vidta de förebyggande aktiva åtgärderna. Det innebär också att DO ska arbeta för att nå förlikningar och uppgörelser utom rätta i de fall där något av tillsynsobjekten brutit mot lagen.

DO saknar föreskriftsrätt inom sitt verksamhetsområde och myndighetens beslut saknar rättsverkan. Den som ska följa lagen är dock skyldig att på begäran bistå DO med bl.a. information och tillträde till arbetsplatser. Den som inte rättar sig efter DO:s begäran kan DO förelägga att vid vite fullgöra sin skyldighet. Detsamma gäller den som inte fullgör sina skyldigheter i fråga om aktiva åtgärder. I dessa fall är det emellertid Nämnden mot diskriminering som beslutar om vitesföreläggande. Nämnden hanterar också överklaganden av de vitesförelägganden som DO beslutar om. Nämnden är en statlig förvaltningsmyndighet som har som enda uppgift att pröva dessa frågor. Det är bara DO och centrala arbetstagarorganisationer som kan initiera ett ärende hos nämnden. I juli 2011 utnyttjade DO för första gången möjligheten utfärda vitesföreläggande i ett individärende. Det rörde ett ärende där en anmäld part inte lämnat den information som ansågs nödvändig för utredningen av ärendet. DO har också vid ett tillfälle begärt hos Nämnden

den mot diskriminering att utfärda ett vitesföreläggande för att förmå en arbetsgivare att färdigställa sin lönekartläggning och analys av löneskillnader. Det gällde i detta fall ett ärende som DO tagit över från Jämo.

Rätt men inte skyldighet att föra talan i domstol

DO har också möjlighet att föra talan i domstol för en enskild. I de fall anmälan gäller arbetslivet och anmälaren tillhör en arbetstagarorganisation har dock denna organisation förstahandrrätt att föra talan för arbetstagaren. Att DO har talerätt innebär inte att myndigheten har en skyldighet att föra en enskilds talan i rätten. Talerätten är emellertid inte heller begränsad till tvister där en dom kan vara av särskild betydelse för rättstillämpningen, utan myndigheten har ett utrymme att själva bedöma i vilka fall som det är lämpligt att väcka talan. På så sätt skiljer sig den nuvarande lagstiftningen från bestämmelserna i några av de tidigare diskrimineringslagarna (se prop. 2007/08:95).

Föräldraledighetslagen innehåller bland annat bestämmelser om förbud för arbetsgivare att missgynna arbetstagare och arbetssökande av skäl som har samband med föräldraledighet. Enligt föräldraledighetslagen har DO rätt att föra talan för enskild arbetstagare eller arbetssökande i Arbetsdomstolen vid sådana tvister.

Verka för lika rättigheter och möjligheter

DO:s uppdrag är inte begränsat till tillsyn. Av lagen om Diskrimineringsombudsmannen framgår det att DO, utöver de uppgifter som framgår av diskrimineringslagen, ska verka för att diskriminering som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder inte förekommer på några områden av samhällslivet. Ombudsmannen ska också i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter.

I lagen preciseras ett antal uppgifter. DO ska genom råd och på annat sätt medverka till att den som utsatts för diskriminering kan ta tillvara sina rättigheter. Vidare ska DO inom sitt verksamhetsområde

- informera, utbilda, överlägga och ha andra kontakter med myndigheter, företag, enskilda och organisationer,

- följa den internationella utvecklingen och ha kontakter med internationella organisationer,
- följa forsknings- och utvecklingsarbete,
- hos regeringen föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som kan motverka diskriminering, och
- ta initiativ till andra lämpliga åtgärder.

Målgrupper

De primära målgrupperna för DO:s arbete kan dels sägas vara de aktörer som diskriminerar eller riskerar att göra det, dels de personer som blir utsatta för diskriminering. I och med att diskrimineringslagen täcker stora delar av samhället, har DO ett mycket stort antal tillsynsobjekt i form av arbetsgivare, utbildningsanordnare, tillhandahållare av varor och tjänster m.fl.

2.2 Regeringens styrning

Övergripande politiskt mål, men inga specifika mål för DO

Det övergripande målet för regeringens politik mot diskriminering är ”ett samhälle fritt från diskriminering” (prop. 2010/11:1, UO 13, s. 36). Genom den samlade diskrimineringslagstiftningen och inrättandet av DO menar regeringen att förutsättningar har skapats för att diskrimineringen i samhället ska bekämpas mer effektivt.

I budgetpropositionen för 2011 anger regeringen att politiken mot diskriminering är inriktad på att

- minska diskrimineringen och främja lika rättigheter i samhället oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder,
- det ska finnas god kunskap om förekomst och omfattning av diskriminering i samhället och att det ska finnas kunskaper om mekanismer bakom diskriminering,

- arbetsgivare ska ha kunskap om diskrimineringslagstiftningen och ska arbeta för att förebygga diskriminering,
- skapa förutsättningar för arbetet mot rasism och liknande former av intolerans (prop. 2010/11:1, UO 13, s. 36).

Punkterna ovan korresponderar i flera delar tämligen direkt mot DO:s uppgifter såsom de beskrivs i DO-lagen, men de är inte formulerade som mål för DO. Några mer direkta mål för DO:s verksamhet anges inte, vare sig i myndighetens instruktion eller i de lagar som styr myndigheten. Därmed finns det inte heller något tydligt mål mot vilken regeringen kan bedöma myndighetens resultat.

Stor frihet att tolka uppdraget och utforma verksamheten

Eftersom myndighetens uppgifter i sig är öppet formulerade och specificerade mål saknas, har myndigheten stor möjlighet att själv tolka uppdraget och utforma sin verksamhet. Regeringen har i förhållande till vad som gäller för andra myndigheter också varit återhållsam med att styra DO. Regleringsbrev för år 2009 och 2010 innehöll inte några återrapporteringskrav eller uppdrag överhuvudtaget. Under 2009 gav dock regeringen DO två särskilda utredningsuppdrag: ett som rörde upplevelser av diskriminering och ett som behandlade diskriminering på bostadsmarknaden (Regeringsbeslut 2009-08-13 respektive 2009-10-15). Båda dessa uppdrag finansierades i särskild ordning.

Förändrad styrning under 2011

Under år 2011 har det skett vissa förändringar av regeringens styrning av DO. Efter att stark kritik under en tid riktats mot myndigheten för långa handläggningstider och dålig arbetsmiljö, valde regeringen i februari 2011 att förflytta den dåvarande ombudsmannen till en tjänst inom Regeringskansliet samtidigt som en tillförordnad myndighetschef och ombudsman utsågs. Regeringen motiverade bytet av myndighetschef med att det behövdes en välfungerande Diskrimineringsombudsman. Med en ny chef för myndigheten kunde DO och arbetet för att motverka diskriminering få en nystart, menade regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet 2011a).

Regeringen beslutade också om ändring av myndighetens regleringsbrev. DO gavs i uppdrag att dels minska sina ärendebalanser, dels redovisa vilka åtgärder myndigheten vidtagit för att hantera ärendebalanserna samt dessa åtgärders effekter. DO fick även i uppdrag att redovisa insatser som vidtagits för att säkerställa ett effektivt resursutnyttjande. I regleringsbrevet angavs också att myndigheten särskilt skulle redovisa vilka åtgärder som vidtagits vad gäller tillsynen över aktiva åtgärder. Genom beslutet ville regeringen markera att både DO:s arbete med enskilda personers anmälningar om diskriminering och myndighetens förebyggande insatser mot diskriminering är centrala beståndsdelar i kampen för allas lika rättigheter i Sverige (Arbetsmarknadsdepartementet 2011b).

I juni utsåg regeringen en ny ombudsman och chef för DO (Arbetsmarknadsdepartementet 2011c). Den nya ombudsmannen tillträdde sin tjänst den 1 oktober 2011.

2.3 Myndighetens resurser

Anslagsfinansierad verksamhet

DO finansieras huvudsakligen genom anslag. För 2011 uppgår anslaget till 92 900 tkr. Myndigheten förfogar fritt över anslaget.

När DO bildades år 2009 gavs myndigheten ett anslag som i stort sett motsvarade de samlade anslagen för de avvecklade myndigheterna EtnO, JämO, HO och HomO (se tabell 2.1). Visserligen förutsåg regeringen att vissa initiala kostnader kunde uppstå i samband med sammanslagningen, t.ex. för utbildning av myndighetens personal och information om verksamheten. Regeringen menade dock att det också borde finnas administrativa och samordningsvinster att göra, t.ex. när det gällde myndighetens gemensamma administrativa funktioner och lokaler. Sammantaget gjorde därför regeringen bedömningen att den nya ombudsmannens eventuellt ökade kostnader kunde finansieras inom ramen för befintliga resurser hos de fyra tidigare ombudsmännen (prop. 2007/08:95).

Under 2009 disponerade DO ett särskilt anslag (5 000 tkr) för informations- och utbildningsinsatser om diskrimineringslagen. Därutöver

disponerade DO även de belopp, inkl. underskott, som disponerades om från de fyra tidigare myndigheterna.

Tabell 2:1 Anslag för de tidigare myndigheterna (tkr)

Myndighet	Ramanslag 2008	Ramanslag 2009
EtnO*	41 782	-
JämO**	28 585	-
HO	12 088	-
HomO	8 406	-
Totalt	90 861	-
DO	-	89 806

* Exkl. Nämnden mot diskriminering

** Exkl. Jämställdhetsnämnden

Källa: Ombudsmannamyndigheternas regleringsbrev för 2008 samt DO:s regleringsbrev för 2009.

DO har hittills inte förbrukat sitt anslag fullt ut. Anslagssparandena håller sig dock inom de tre procent som normalt får föras vidare till nästa år. Anslagssparandet år 2009 uppgick till 2 571 tkr och anslagssparandet för 2010 uppgick till 1 703 tkr (tabell 2.2). Enligt myndighetens årsredovisning för 2010 (DO 2011a) kan detta förklaras av att återbesättning av vakanser fördröjts och att inte alla tjänster var tillsatta vid årsskiftet 2010/2011.

För 2011 prognostiserar DO ett anslagssparande om tre procent eller 2 787 tkr. Detta beror enligt DO främst på lägre personalkostnader till följd av ett glapp mellan beviljade tjänstledigheter/föräldraledigheter och tillsättandet av vikarier. En annan anledning är att delar av främjandearbetet bedrivs inom ramen för det EU-finansierade projektet Vägar till rättigheter. Att DO:s reviderade verksamhetsplan inte fastställdes förrän i april 2011, har enligt myndigheten också medfört att en del aktiviteter som skulle ha skett under våren 2011 har fått senareläggas. På tillsynssidan har DO prioriterat att arbeta ned ärendebalanserna, vilket har lett till att övriga utredningar och projekt samt extern medverkan haft lägre prioritet (DO 2011b).

Tabell. 2.2 Anslagsredovisning för DO (tkr), 2009, 2010 och prognos för 2011

Anslagsredovisning	2009	2010	2011*
Ingående överföringsbelopp		2 571	1 703
Ramanslag enl. regleringsbrev	89 456	92 480	92 900
Övr. anslag	5 000		
Omdisponerade anslagsbelopp	1 894	- 500	
Totalt disponibelt anslagsbelopp	96 350	94 551	94 603
Utgifter	- 93 779	- 92 848	- 91 816
Utgående överföringsbelopp	2 571	1 703	2 787

*Prognos

Källa: DO 2010a, DO 2011a, DO 2011b.

För kostnader i samband med rättegång där DO för enskilds talan kan DO rekvirera pengar från anslaget "Väghållning" (UO 22, anslag 1.1, ap 9). Det anslagna beloppet för 2011 är ca 2 000 tkr. DO söker ersättning för de rättegångskostnader som myndigheten får betala när man förlorar i rätten och för advokatkostnader under året, dock inte för egen nedlagd tid. Medel från anslagsposten får även betalas ut till Trafikverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Arbetsdomstolen, Nämnden mot diskriminering samt Konsumentverket.

Under 2010 uppgick DO:s intäkter av rättegångsersättning m.m. till 1 352 tkr. Under första halvåret 2011 har DO hittills haft utgifter för rättegångskostnader och extern expertishjälp i samband med processer motsvarande 2 150 tkr. Under samma period har DO vunnit och fått ersättning från motparten med 1 700 tkr.

För sitt projekt "Vägar till rättigheter" har DO fått stöd av EU:s program för sysselsättning och social solidaritet – PROGRESS. Under 2011 är bidraget knappt 150 000 euro. Projektet förutsätter också en egen finansiering på 75 000 euro.

I de fall DO har getts utredningsuppdrag av regeringen har myndigheten erhållit särskild finansiering. De utredningsuppdrag som myndigheten hade under 2009 och 2010 finansierades från UO 13, anslag 2:2

(Åtgärder mot diskriminering och rasism m.m.). Totalt avsattes 2 275 tkr för uppdragen.

3 Organisation och intern styrning

I detta kapitel beskrivs hur DO tolkat och operationaliserat sitt uppdrag och hur myndigheten styr och organiserar sin verksamhet. Mot bakgrund av regeringens särskilda intresse för hur DO:s ärendehantering fungerar avslutas kapitlet med en ingående beskrivning av denna del.

Sammanfattande iakttagelser

Flera förändringar av organisationen och stor personalrörlighet

Sedan bildandet av myndigheten 2009 har flera förändringar av organisationen genomförts. Motiven har bl.a. varit att förtydliga ansvarsfördelningen. Genom justeringar, senast i samband med den nya arbetsordningen, har antalet organisatoriska enheter minskat, vilket även medfört att antalet chefer minskat.

Myndighetens personalomsättning har varit hög. Det har även varit en stor personalrörlighet internt på myndigheten. Speciellt utmärkande är rörligheten på chefsnivå. Under hösten 2011 rekryteras tre nya enhetschefer.

Åtskillnad mellan granskande och främjande verksamhet

De granskande och främjande delarna av DO:s verksamhet ska hållas åtskilda. I dag finns därför en uppdelning mellan tillsyns- och främjande enheter. Uppdelningen har dock i praktiken inte inneburit att verksamheterna är åtskilda. En DO-medarbetare kan potentiellt möta ett tillsynsobjekt både i egenskap av granskare och i egenskap av främjare.

Behov av kunskapsöverföring

Oavsett hur DO arbetar mot sina tillsynsobjekt finns det internt ett behov av att tillgodogöra sig kunskap både från den granskande och främjande verksamheten samt att nyttja hela myndighetens kompetens.

Stor stödverksamhet i förhållande till kärnverksamheten

DO bildades genom en verksamhetsövergång. Samtliga anställda vid de tidigare ombudsmannamyndigheterna fick frågan om de ville följa med in i den nya organisationen och alla tackade ja. Någon egentlig

prövning av fördelningen av personal mellan myndighetens olika delar gjordes inte. En konsekvens av verksamhetsövergången är att stödverksamheten, och då i synnerhet den administrativa enheten, är stor i förhållande till kärnverksamheten.

Liten vägledning mot stort mål

DO har i myndighetens strategiska plan fastställt en vision. Utifrån visionen har myndigheten formulerat fem strategiska mål. De strategiska målen bryts ned i mellanlånga mål som i sin tur bryts ned i ett antal delmål. Flera av målen är inte konkretiserade på ett sådant sätt att de ger vägledning i det dagliga arbetet på myndigheten. Det saknas också ett tydligt ställningstagande och en konkretisering av hur myndighetens olika verksamhetsgrenar, tillsyn och främjande, ska samverka.

En omfattande verksamhetsplan även efter revidering

I verksamhetsplanen för 2011 listas ett stort antal aktiviteter. Vad dessa aktiviteter ska leda till för resultat, hur mycket tid som ska läggas på varje aktivitet samt hur eventuella prioriteringar ska göras framgår inte. Det är svårt att utläsa hur aktiviteterna bidrar till att nå målen. Verksamhetsplanen har reviderats under 2011, men det har inte på något påtagligt sätt förbättrat överblicken eller spårbarheten mellan aktivitet och mål.

Brister när det gäller att prioritera

DO har ett brett uppdrag och framhåller själv att man måste fokusera och prioritera. Det finns dock flera exempel på områden där myndigheten inte lyckats att prioritera. Ett exempel är utpekandet av målgrupper i verksamhetsplanen. De utpekade aktörerna omfattar ett mycket stort antal organisationer, aktörer och individer och kan därmed inte anses utgöra någon prioritering.

Skillnader i synen på uppdraget

Vid sammanslagningen av ombudsmannamyndigheterna fanns det skillnader både ifråga om arbetssätt och i hur uppdraget tolkades. Skillnaderna underskattades initialt och detta har präglat myndighetens två första verksamhetsår. Sedan bildandet har DO arbetat med olika interna insatser för att skapa samsyn och gemensamma arbetsformer och rutiner.

Ärendehantering i balans

DO har vidtagit flera åtgärder för att förbättra handläggningen av s.k. anmälningsärenden och minska ärendebalanserna. Åtgärderna består bl.a. av ändrade rutiner för sällning och fördelning av inkomna anmälningar, tydligare mandat för enhetscheferna att fatta beslut, fler individer med beslutsbefogenheter avseende ärenden, införandet av ärendegrupper och nya rutiner för föredragning för ombudsmannen.

Sammantaget innebär detta att DO har skapat goda förutsättningar för att kunna hantera de ärenden som inkommer till myndigheten. Den nya handledningen för individärenden som fastställdes i mitten av september 2011 ger stöd för en mer strategisk, rättssäker och effektiv handläggning.

3.1 Organisation

DO:s inre liv har under myndighetens första verksamhetsår kännetecknats av en viss turbulens med omorganisationer, personalrörlighet och brister i arbetsmiljön.

Svårt att smälta ihop fyra till en

En omständighet som i stor utsträckning präglat DO är sammanslagningen av fyra myndigheter till en (DO 2010a och 2011a). I Statskontorets intervjuer framkommer att man internt underskattade skillnaderna mellan de tidigare myndigheterna och svårigheterna med att slå samman dessa i en ny, sammanhållen diskrimineringsmyndighet.

Både chefer och medarbetare har uttryckt att det fanns skillnader, såväl i arbetssätt som i synen på myndighetens uppdrag, som medförde att det tog tid att komma igång med den nya myndighetens verksamhet. T.ex. hade de tidigare ombudsmannamyndigheterna olika syn på syftet med att hantera anmälningsärenden, inklusive hur mycket varje ärende skulle utredas. Medan man på en myndighet lade tonvikten vid individens upprättelse och därför lade ned mycket tid på varje ärende, betonade man på en annan myndighet behovet av att driva fram rättspraxis och därmed en mer selektiv ärendehantering.

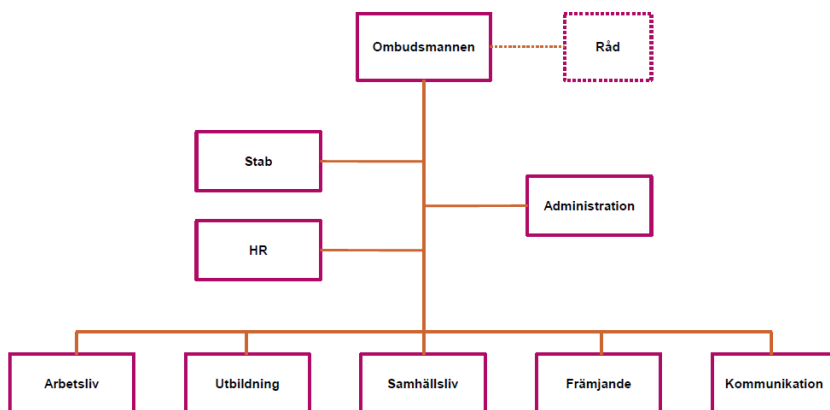
På motsvarande sätt fanns det olika uppfattningar om värdet och vikten av att granska aktiva åtgärder. Medan en myndighet avsatt stora resur-

ser för att granska aktiva åtgärder ansåg en annan att granskning av aktiva åtgärder inte var ett effektivt sätt att bedriva tillsyn. Även när det gällde tolkningen av den egna myndighetens roll och uppdrag i stort fanns det skillnader. På en mer praktisk nivå fann man att det fanns skillnader när det gällde faktiska handläggningsrutiner. DO har därför fått arbeta med de interna arbetsformerna. Myndigheten har också haft interna diskussioner i syfte att skapa samsyn om uppdraget. Såväl de chefer som medarbetare som Statskontoret intervjuat menar att det finns en större samsyn i dag än när myndigheten bildades.

Organisationsstruktur

Den 20 september 2011 beslutade ombudsmannen om en ny arbetsordning för DO (DO 2011c). I samband med detta justerades också organisationen. DO leds av en myndighetschef, (ombudsman) som har ansvar för verksamheten. Myndigheten har drygt 100 anställda fördelade på en stab, fem sakenheter, en HR-enhet och en administrativ enhet. Organisationen framgår av organisationskissen i figur 3.1 nedan.

Figur 3.1 DO:s organisation



Källa: DO.

Staben är en rådgivande och stödjande funktion till DO och enheterna. I staben ingår en verksamhetschef, en chefsanalytiker, en chefsjurist, en samordnare och en planeringssekreterare. Staben ska bistå ombudsmannen, verksamhetschefen och enhetscheferna med bl.a. analyser och underlag för verksamhetens styrning och uppföljning, systematisk uppföljning av resultatet av DO:s arbete och metodutvecklingsfrågor. Verksamhetschefen har ansvar för DO:s styrning, lednings- och uppföljningsarbete i operativa frågor.

HR- enheten ansvarar för att utveckla, kvalitetssäkra och säkerställa väl fungerande processer avseende personalförsörjning, chefsförsörjning och organisationsutveckling samt kompetensutveckling. Enheten utvecklar arbetet inom områdena arbetsmiljö, samverkan, förhandlingar och lönebildning och ansvarar för en god kommunikation inom det personalpolitiska området. I ansvaret ingår också att ge konsultativt stöd åt cheferna i HR-frågor.

Administrativa enheten har ansvar för att utveckla, kvalitetssäkra och säkerställa väl fungerande administrativa processer för verksamhetsplanering och uppföljning. Enheten ansvarar för ekonomistyrning och intern kontroll. I arbetsuppgifterna ingår upphandling och säkerhet samt frågor såsom IT-stöd, registratur, arkiv, vaktmästeri, kontors- och konferensservice, reception och telefonväxel.

Fem sakenheter

Vid DO finns fem sakenheter (Arbetsliv, Utbildning, Samhällsliv, Främjande och Kommunikation) och det är vid dessa som myndighetens operativa verksamhet bedrivs.

Tillsynsenheterna

Av de fem sakenheterna arbetar tre med tillsynsverksamhet: Arbetsliv, Utbildning och Samhällsliv. Inom dessa bedrivs DO:s tillsynsverksamhet i form av utredning av individärenden och granskning av arbetsgivares och utbildningsanordnares aktiva åtgärder. Uppdelningen är gjord utifrån samhällsområden och samtliga diskrimineringsgrunder återfinns inom varje område. Granskning av aktiva åtgärder finns dock endast inom arbetslivs- och utbildningsområdet. Inom tillsynsverksamheten ryms också de domstolsprocesser som DO driver utifrån enskilda anmälningar samt de åtgärder DO kan vidta med stöd av DO-lagen.

Granskningar med stöd av DO-lagen avser former av missgynnande som går utanför diskrimineringslagens område.

Arbetsliv ska utreda ärenden om arbetsgivares aktiva åtgärder och individanmälningar som rör arbetslivet. *Utbildning* ska utreda ärenden om likabehandlingsplaner och individanmälningar som rör skola och högskola. *Samhällsliv* ska utreda individanmälningar som rör andra samhällsområden än arbetsliv, skola och högskola.

Gemensamt för enheterna är att det i arbetsuppgifterna ingår att uppmärksamma och utreda missförhållanden och vidta initiativåtgärder. Analys av ärenden samt uppföljning och utvärdering av granskningar ingår också. Enheterna genomför också förlikningsförhandlingar och domstolsprocesser i enskilda anmälningsärenden samt står för myndighetens expertis och deltar i utbildningar, rådgivning och andra arbetsmoment som kräver särskild sakkunskap i dessa frågor. Enheterna har också ett främjandeuppdrag inom sitt ansvarsområde. Det senare är en förändring i jämförelse med den tidigare arbetsordningen.

I den organisation som beslutades i september 2011 har den processenhet som tidigare fanns tagits bort. Vid denna enhet var tidigare de jurister (processförare) som driver DO:s rättsprocesser placerade. De är numera permanent placerade på tillsynsenheterna (under en period var de temporärt utplacerade). Motivet bakom förändringen är att utredningarna och processerna anses bli bättre om utredarna och processförarna har nära kontakt. Placeringen innebär också att en och samma enhetschef har ansvar för ärendet från det att det kommer in till DO fram till dess att det avslutats även i de fall ärenden drivs vidare mot process. Förändringen förväntas både verka kompetenshöjande för medarbetarna och kvalitetshöjande för ärendena och processerna.

Främjandeenheterna

För DO:s främjande verksamhet ansvarar enheterna Främjande och Kommunikation.

Främjande ansvarar för att samordna DO:s strategiska insatser för att stimulera externa aktörers arbete mot diskriminering och främjande av likabehandling. Enheten har också ett samordningsansvar för att myndigheten upprätthåller nätverk, kontakter, kunskapsinhämtning och

kunskapsspridning med nyckelaktörer, forskare och civila samhället. Vidare är enheten ansvarig för strategierna kring myndighetens utbildningsverksamhet och samordnar myndighetens enhetsövergripande projekt-, rapport-, och utvecklingsarbete inom sitt ansvarsområde. Samordningsansvaret för myndighetens internationella arbete ligger också på enheten.

Kommunikation ansvarar för myndighetens strategiska och löpande interna och externa kommunikationsverksamhet. Enheten verkar för att DO:s kommunikation ska bidra till att myndighetens mål uppnås. Det handlar om att planera och målgruppsanpassa kommunikationen och se till att kommunikationsperspektivet finns med i hela processen. Enheten har även samordningsansvar för myndighetens rådgivande verksamhet, samt ett främjande uppdrag inom sitt ansvarsområde.

Diskrimineringsombudsmannens råd

Enligt DO:s instruktion ska det vid myndigheten finnas ett råd. Rådet har till uppgift att ge myndigheten råd och stöd genom att tillföra myndigheten sakkunskap och bredd i diskrimineringsfrågor och i andra frågor som har betydelse för verksamheten. Rådet består av ombudsmannen och högst tio ledamöter som utses av ombudsmannen. Rådets nuvarande sammansättning framgår av bilaga 3.

Ledning

Det framgår av myndighetens instruktion att ombudsmannen är myndighetschef. Varje sakenhet, HR-enheten och den administrativa enheten leds av en enhetschef. Chefsförordnandena gäller tills vidare. Varje enhet, förutom HR-enheten, ska enligt den nya arbetsordningen också ha en ställföreträdande enhetschef. Förordnandena är tidsbegränsade till ett år med möjlighet till förlängning ett år i taget. Beslutet att inrätta ställföreträdande enhetschefer togs av ombudsmannen redan under våren 2011.

Enligt den nya arbetsordningen är ombudsmannen chef över alla chefer och stabens personal. Detta är en förändring jämfört med tidigare då ombudsmannen var chef över verksamhetschefen, personalchefen och stabspersonalen, medan verksamhetschefen var chef för enhetscheferna inom tillsyn och främjande samt för chefen för den administrativa en-

heten. Ansvaret kan dock enligt den nya arbetsordningen delegeras till verksamhetschefen.

Ledningsgruppen

Ledningsgruppen är ombudsmannens samordnings- och beredningsorgan och ska avhandla principiella och övergripande frågor inom ramen för planering, genomförande och uppföljning av verksamhet och ekonomi. Ledningsgruppen ska vidare diskutera strategiska frågor avseende utveckling av myndigheten och dess verksamhet. Ledningsgruppen är rådgivande till ombudsmannen och sammanträder en gång i veckan.

I ledningsgruppen ingår ombudsmannen, verksamhetschefen, HR-chefen och enhetscheferna. Vid behov adjungeras ledamöter till ledningsgruppen efter beslut av ombudsmannen eller verksamhetschefen. Ställföreträdande enhetschef ingår i ledningsgruppen vid enhetschefens frånvaro.

Chefsgruppen

En nyhet i arbetsordningen är chefsgruppen som består av cheferna för sakenheterna (dvs. chefen för Arbetsliv, Samhällsliv, Utbildning, Främjande och Kommunikation). Den operativa verksamheten bedrivs vid sakenheterna och enligt arbetsordningen har därmed chefsgruppen ”en central betydelse för utveckling och samsyn kring interna administrativa och arbetsgivarpolitiska frågor, ledarskap samt för operativa och strategiska diskussioner i verksamhetsfrågor.” (DO 2011c, s.2f). Vid enhetschefens frånvaro ingår ställföreträdande enhetschef i chefsgruppen.

Nya experttjänster

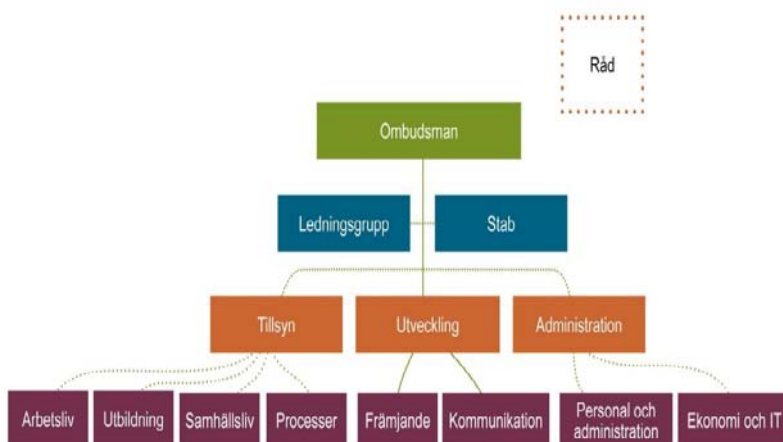
I samband med att den nya arbetsordningen beslutades inrättades två nya tjänster. Enligt arbetsordningen ska det vid myndigheten finnas särskilda experttjänster. En expert har ansvar för att bistå ombudsmannen, ledningsgruppen och enhetscheferna i principiella frågor som kräver särskild sakkunskap. Motiven är enligt DO:s ledning att skapa ökade karriärmöjligheter internt. Hittills har två experter utsetts, en för utbildningsfrågor och en för diskrimineringsjuridik- och forskningsfrågor. Båda är i dag placerade på främjandeenheten. Tanken är att vid behov kunna skapa nya tjänster, men detta ska enligt ledningen endast

ske om det finns behov från myndighetens sida av ytterligare expertis. De personer som nu innehar dessa experttjänster har tidigare varit enhetschefer.

Flera justeringar av organisationen

Den justering av organisationen som genomfördes under september 2011 är den senaste av flera justeringar som genomförts sedan bildandet den 1 januari 2009. Vid bildandet såg myndighetens organisation delvis annorlunda ut. Den ursprungliga organisationen framgår av figur 3.2.

Figur 3.2 DO:s ursprungliga organisation



Källa: DO.

Under år 2009 och 2010 lät DO externa konsulter genomföra flera utvärderingar, genomlysningar och kartläggningar av organisationen och myndighetens verksamhet (se t.ex. Faugert & Co 2010). De visade bl.a. på otydligheter avseende ansvar, roller och beslutsbefogenheter, dels mellan olika chefsnivåer, dels mellan olika enheter/funktioner. Med utgångspunkt bl.a. i de synpunkter som framkommit i gjorda undersökningar har den ursprungliga organisationen justerats vid ett antal tillfällen och på ett antal punkter.

Tydligare mandat för enhetscheferna

Under hösten 2010 togs avdelningsnivån bort, vilket förändrade enhetschefernas roll. Enhetscheferna ingår nu i ledningsgruppen, vilket innebär att de operativa cheferna finns med i den högsta ledningen. Enhetschefernas mandat att fatta operativa beslut har också förtydligats. Detta är särskilt tydligt på tillsynssidan där enhetscheferna i dag tar beslut i ett stort antal ärenden som tidigare beslutades av myndighetschefen. Enhetscheferna har också fått ett tydligare utpekade ansvar för att följa upp den egna verksamheten, bl.a. genom införandet av resultatdialoger.

Förtydligande av stabens roll

I de nämnda undersökningarna framkom att stabens roll var otydlig. Rollen som en stödjande funktion för myndighetschefen har därför förtydligats. I Statskontorets intervjuer framkommer att det finns vissa kvarstående oklarheter vad gäller t.ex. ansvarsområden. Av nuvarande arbetsordning framgår att staben är en rådgivande och stödjande funktion till DO och enheterna, men uppdrag och uppgifter för de tjänster som ingår i staben beslutas i särskild ordning.

Uppdelning mellan tillsyn och främjande

Inför bildandet av den nya myndigheten framhöll regeringen att det var viktigt att organisatoriskt skilja DO:s tillsynsverksamhet från den främjande verksamheten. Enligt regeringen var en åtskillnad mellan tillsynsverksamhet, som innebär myndighetsutövning, och främjande verksamhet viktig för att garantera rättssäkerheten för dem som tillsynen riktas mot (prop. 2007/08:95).

I den första organisatoriska utformningen av DO säkerställdes detta genom inrättandet av en tillsynsavdelning (som bestod av fyra tillsynsenheter) och en utvecklingsavdelning (som bestod av en främjande- och en kommunikationsenhet). Avdelningarna finns inte längre kvar, men den organisatoriska uppdelningen mellan tillsyn och främjande verksamhet kvarstår genom uppdelningen mellan tillsynsenheterna å ena sidan och främjande- och kommunikationsenheten å andra sidan.

Organisatoriskt är åtskillnaden tydlig, eftersom verksamheterna, eller ansvaret för olika delar av verksamheten, ligger på olika enheter. I praktiken är åtskillnaden inte lika tydlig. Till DO:s tillsynsverksamhet

räknar myndigheten i dagsläget tillsynen över diskrimineringslagens diskrimineringsförbud och skyldighet att bedriva aktiva åtgärder samt föräldraledighetslagens missgynnandeförbud. Till tillsynen räknas också utredningen av anmälningssärenden som faller utanför förbuden i diskrimineringslagen, s.k. DO-lagsärenden. Tillsynsverksamheten bedrivs på Arbetsliv, Utbildning och Samhällsliv.

Till den främjande verksamheten räknas övrig sakområdesverksamhet som sker inom myndigheten, enligt instruktion och DO-lag. Främjandearbetet bedrivs främst vid de samordningsansvariga enheterna Främjande och Kommunikation, men medarbetarna på tillsynsenheterna utför en rad arbetsuppgifter som är av främjande karaktär inom sitt sakområde, t.ex. utbildning, medverkan och samverkan för och med nyckelaktörer och det civila samhället, rådgivning, framtagning av informations- och metodmaterial, opinionsbildning och besvarandet av remisser. Detta blir än tydligare genom det utpekade främjandeuppdrag som tillsynsenheterna enligt den nya arbetsordningen har inom sina respektive ansvarsområden. Enligt DO:s tidredovisning har under första halvåret 2011 mellan 10 och 15 procent av tillsynsenheternas arbetstid ägnats åt främjande insatser.

I de intervjuer Statskontoret genomfört med ledning och medarbetare framkommer att åtskillnaden mellan tillsyn och främjande är viktig när myndigheten vänder sig utåt. DO ska inte rikta främjande insatser mot ett objekt man samtidigt granskar. Detsamma gäller för den omvända situationen. Statskontoret har inom ramen för myndighetsanalysen inte haft möjligt att undersöka i vilken utsträckning som DO:s tillsynsobjekt uppfattar DO:s tillsyns- respektive främjande roll som tydligt åtskilda.

3.2 Personal

DO hade vid halvårsskiftet 2011 drygt 100 anställda. Detta motsvarar ungefär 92 årsarbetskrafter (ÅA). Fördelningen mellan de olika enheterna framgår av tabell 3.1.

Tabell 3.1 Fördelning av personal per funktion första halvåret 2011

Enhet	Antal tjänster	Totalt ÅA
Staben	6	6,1
Administration	18	16,5
Arbetsliv	23	18,4
Främjande	13	11,9
HR/Personal	3	2,0
Kommunikation	12	11,4
Process	4	1,1
Samhällsliv	19	16,4
Utbildning	11	8,6
Summa	109	92,3
Vakanser	4	1,1

Källa: DO.

Kärnkompetensen utgörs av utredare med akademisk examen, främst jurister och samhällsvetare. Därutöver finns informatörer, pressfunktioner samt administrativ personal.

Av fördelningen ovan framgår att 75 procent av personalen finns i kärnverksamheten (51 procent inom tillsyn och 24 procent inom främjande och kommunikation). Resterande 25 procent återfinns inom stab, personal och administration. Motsvarande siffror i antal ÅA är 73 procent inom kärnverksamheten och 27 procent inom stödverksamheten, dvs. stab, personal och administration.

Fullständig verksamhetsövergång

Vid bildandet av den nya sammanhållna myndigheten för diskrimineringsfrågor (DO) tillfrågades samtliga medarbetare vid de fyra ombudsmannamyndigheterna om de ville följa med in i den nya organisationen. Alla tackade ja. Samtliga befintliga chefer erbjöds en ny chefs-tjänst och även om tjänsterna som avdelningschefer utlystes externt rekryterades endast internt sökande.

Organisationskommittén som föregick bildandet av DO preciserade vilken bemanning (antal anställda) de olika enheterna i den nya myndigheten skulle ha (Utredningen om bildandet av Diskrimineringsombudsmannen 2008). Vilka bedömningar eller ställningstaganden

som låg till grund för denna fördelning framgår inte av slutrapporten eller i någon annan dokumentation som Statskontoret kunnat ta del av.

Sedan bildandet har vissa justeringar av fördelningen mellan olika enheter gjorts genom att man vid uppstådda vakanser på en enhet rekryterat personal till andra enheter. Under våren 2011 har DO tagit fram ett utkast till plan för grundbemanning. Planen utgår från den personal myndigheten har i dag. Någon omprövning av myndighetens samlade bemanning utifrån vilka resultat myndigheten ska presteras har enligt de uppgifter Statskontoret tagit del av inte gjorts.

Stor administrativ enhet

Nästan 18 procent av det totala antalet ÅA utgörs av personal på den administrativa enheten. Fördelningen visas i tabell 3.2 nedan.

Tabell 3.2 Fördelning av antal årsarbetskrafter (ÅA) på olika funktioner inom den Administrativa enheten första halvåret 2011

Funktion	Antal ÅA
Ekonomi	2,7
Bibliotek	0,2
IT	2,5
Registratur	4,5
Reception	2,5
Vaktmästeri	1,4
Övrigt (inkl chefer och verksjurist)	2,9

Källa: DO.

Enligt DO:s ledning finns det flera orsaker till att den administrativa verksamheten är omfattande. En anledning är just den verksamhetsövergång som skedde vid bildandet. En annan att det funnits behov av att utveckla interna stödsystem, vilket sin tur skapat ett behov av en förstärkt administration.

Problem med arbetsmiljön

Under hösten 2010 genomfördes en enkätundersökning bland DO:s medarbetare. Svaren visade på behov av åtgärder inom flera områden. Både chefer och medarbetare uppgav att arbetsbelastningen var hög.

Medarbetarna önskade också mer stöd av chefen i det dagliga arbetet. Myndighetens ledning har utifrån resultaten gjort bedömningen att bl.a. kunskapen hos medarbetarna om myndighetens strategiska inriktning behöver öka, förtroendet för ledningen och samarbetet inom organisationen behöver förbättras och samverkan mellan enheterna behöver utvecklas.

Under hösten 2010 tog myndigheten fram en arbetsplan för uppföljning av resultaten från enkäten och i maj 2011 beslutade ledningsgruppen om en handlingsplan för uppföljning av arbetsmiljöenkäten. Handlingsplanen innehåller åtgärder inom en rad områden som har genomförts eller ska genomföras, vem som ska genomföra dessa, när de ska göras samt hur varje åtgärd ska följas upp (DO 2011d).

Sjukfrånvaron under år 2009 var 5,2 procent och motsvarande siffra under år 2010 var 5,5 procent. Jämförelsetalet för hela den statliga sektorn år 2010 låg på 2,9 procent (Statskontoret 2011). Ökningen av sjukfrånvaron beror enligt DO på en ökning av korttidsfrånvaron, medan sjukskrivningarna som överstiger 60 dagar har minskat. Någon analys av vad ökningen kan bero på har ännu inte gjorts.

Hög rörlighet bland personalen

Personalomsättningen var 17 procent år 2009 och 9 procent år 2010. Det har även varit en stor personalrörlighet internt i myndigheten. Av de ursprungliga cheferna är en chef kvar på samma funktion som vid bildandet 1 januari 2009. Under hösten 2011 ska tre nya enhetschefer (Arbetsliv, Främjande och Administration) rekryteras. De vikarierande enhetschefer som nu tjänstgör på dessa funktioner har hämtats internt. Den 1 oktober 2011 tillträdde också den nya Diskrimineringsombudsmannen.

Enligt DO:s ledning finns det flera olika skäl till att personalomsättningen har varit, och fortfarande är, hög. Ett är verksamhetsövergången vid DO:s bildande, ett annat den omorganisation som genomfördes 2010. Ytterligare ett skäl som ledningen anger är att möjligheten till karriärutveckling inom myndigheten är begränsad. Brister i arbetsmiljön lyfts också fram som en bidragande orsak till personalomsättningen.

Kompetens och kompetensutveckling

I samband med bildandet av DO var behovet av kompetensutveckling stort till följd av bl.a. nya diskrimineringsgrunder, nya verksamhets-system, ny telefoni och IT teknik, nya säkerhetsrutiner etc. Ett antal interna kompetensutvecklingsinsatser genomfördes och inom vissa områden klingade behoven av. DO har genomfört satsningar bl.a. kring barnärenden och arbetsrätt. Att behovet av kompetensutveckling varit stort och att ytterligare insatser borde ha genomförts har framhållits både från DO:s ledning och från de medarbetare Statskontoret talat med. Den stora arbetsbelastningen på tillsynssidan framhålls som en bidragande orsak till att insatserna inte blev så omfattande som de in-ledningsvis borde varit.

3.3 Myndighetens mål och styrning

DO arbetar mot diskriminering och för lika rättigheter

På sin hemsida beskriver DO sitt uppdrag som att myndigheten arbetar mot diskriminering och för allas lika rättigheter och möjligheter.

Enligt DO är myndighetens huvudsakliga uppgift att se till att diskrimineringslagen följs. DO tar emot och utreder anmälningar om de förbud mot diskriminering och trakasserier som finns i diskrimineringslagen och kan företräda diskriminerade personer i domstol, utan kostnad för dem. DO utreder även anmälningar från föräldralediga som anser att de blivit sämre behandlade p.g.a. föräldraledighet. Myndigheten utövar också tillsyn genom att granska hur arbetsgivare, högskolor och skolor lever upp till diskrimineringslagens krav på åtgärder för att förebygga diskriminering. Detta gör DO genom granskningar av jämställdhetsplaner och likabehandlingsplaner.

I DO:s uppdrag ingår också att sprida kunskap och information om förbuden mot diskriminering, både till dem som riskerar att diskriminera och till dem som riskerar att diskrimineras. Det innebär att DO erbjuder rådgivning och metodutveckling till bl.a. arbetsgivare, högskolor, skolor och allmänheten. Genom olika medvetandehöjande insatser ska DO också se till att alla människor känner till sina rättigheter.

DO har även en uppgift att uppmärksamma och skapa debatt kring frågor som rör mänskliga rättigheter. I uppdraget ingår också ett särskilt ansvar att följa ny forskning och den internationella utvecklingen på området mänskliga rättigheter och diskriminering (www.do.se).

En stor vision och strategier för att nå den

I maj 2009 beslutades DO:s strategiska plan (DO 2009a). I dokumentet fastställs DO:s vision om *”ett samhälle som genomsyras av principen om alla människors lika värde och rättigheter”* och långsiktiga strategier på sex års sikt.

Fem strategiska mål

Utifrån visionen har myndigheten formulerat fem strategiska mål. De strategiska målen är:

1. Juridiken är ett väl fungerande verktyg för individers upprättelse och motverkar diskriminerande strukturer.
2. Nyckelaktörer tar ansvar för att säkerställa principen om icke-diskriminering och främjande av lika rättigheter och möjligheter.
3. Kunskapen om rättigheter och om vägar till upprättelse är hög bland relevanta företrädare för det civila samhället.
4. Kunskapen om samband mellan individuella kränkningar och diskriminerande strukturer är vägledande för beslutsfattare.
5. DO kännetecknas av samarbete, kunskap, utveckling och en arbetsmiljö som bidrar till verksamhetens kvalitet och genomslag.

De strategiska målen eller strategierna ska enligt DO både vara mål *och* ett arbetssätt. Enligt DO leder samverkan mellan de fastställda strategierna till samhällsförändring. I intervjuer som Statskontoret har genomfört har det framkommit att det finns olika synsätt. En del ser målen som mål och arbetssätt, andra ser dem enbart som mål som ska uppnås och vissa endast som ett sätt att arbeta på.

I den strategiska planen bryts de strategiska (långsiktiga) målen ned i ett mellanlångt mål och ett antal delmål (se tabell 3.3).

Tabell 3.3 Exempel på strategiskt mål, mellanlångt mål och delmål

Strategiskt mål 1	Juridiken är ett välfungerande verktyg för individers upprättelse och motverkar diskriminerande strukturer.
Mellanlångt mål	Diskrimineringsjuridiken är implementerad brett i rätts-tillämpningen.
Delmål	Grundutbildning och fördjupningskurser i diskriminerings-juridik erbjuds på alla juridiska institutioner.
	Rättshjälpssystemet och ideella organisationers talerätt bidrar till flera vägar till upprättelse.
	DO driver rättsfall med spetskompetens i diskriminerings-juridik och folkrätt med koppling till de samhällsliga för-ändringsprocesser vi vill driva fram.
	DO ger ut och sprider nationellt och internationellt rappor-ter som analyserar lagstiftningen och rättstillämpningen.
	DO har en fördjupad juridisk information som stärker företrädare för det civila samhället, nyckelaktörer och beslutsfattare i arbetet mot diskriminering.

Källa: DO 2009a.

DO ska arbeta med nyckelaktörer, det civila samhället och beslutsfattare

Diskrimineringslagen omfattar stora samhällsområden och DO ska rikta sina insatser både mot dem som utsatts eller riskerar att utsättas för diskriminering och dem som riskerar att diskriminera eller redan har diskriminerat. Detta medför att målgruppen för myndighetens arbete blir mycket omfattande. Enligt DO är det inte möjligt att utöva tillsyn mot alla aktörer som kan diskriminera eller att hjälpa alla enskilda individer som utsatts för diskriminering. Myndigheten har därför valt att inrikta sig mot vissa utpekade målgrupper.

I de strategiska målen pekats ett antal målgrupper för DO:s verksamhet ut. Dessa är nyckelaktörer (se mål 2 ovan), det civila samhället (mål 3) och beslutsfattare (mål 4).

Med nyckelaktörer avses till exempel arbetsmarknadens parter, myndigheter, offentlig sektor, näringslivet och branschorganisationer. Gentemot dessa är DO:s roll att påvisa behov av åtgärder och erbjuda stöd.

Med civila samhället avses frivilligorganisationer. Särskild uppmärksamhet bör enligt DO ges till antidiskrimineringsbyråer samt organisationer som kan tänkas använda sig av talerätten för sina medlemmar. DO:s arbete ska ta sikte på att säkerställa tillgången till rättigheter.

Med beslutsfattare avses främst politiker och tjänstemän på nationell, regional och lokal nivå. Enligt DO:s strategiska plan är vägen till kunskap om sambandet mellan individuella kränkningar och diskriminerande strukturer ”de problemformuleringar som DO definierar utifrån den granskande verksamheten och annan kunskapsinhämtning (forskning, information från referensgrupper och nätverk, uppgifter i media, internationella rön och så vidare) samt de vägar till förändring myndigheten kan anvisa. Arbetet tar sikte på att i växelverkan med DO:s juridiska bas driva på samhällsförändring.” (DO 2009a, s. 4).

Ombudsmannen och staben ansvarar för framtagande av indikatorer som kan belysa effekter av DO:s arbete samt för uppföljning av de strategiska målen på lång sikt.

En omfattande verksamhetsplan

I DO:s verksamhetsplan för år 2010–2011 återfinns de strategiska målen (DO 2010b). Dessa bryts ned i ett antal verksamhetsmål. I en bilaga till verksamhetsplanen listas de aktiviteter som ska genomföras för att nå målen 2010–2011 (DO 2010b, bilaga 2). Det rör sig totalt om 110 aktiviteter fördelade enligt tabell 3.4 nedan.

Tabell 3.4 VP 2010–2011 – fördelning av aktiviteter

Strategiskt mål	Mål 1	Mål 2	Mål 3	Mål 4	Mål 5
Antal aktiviteter	27	21	8	18	36

Källa: DO 2010b.

Det framgår inte av verksamhetsplanen hur eventuella prioriteringar mellan målen och aktiviteterna ska göras. I verksamhetsplanen anges vilken enhet som äger varje aktivitet och vilka enheter som skall delta. I ägarskapet ingår enligt DO ett ansvar för uppföljningen. Ansvaret framgår dock inte explicit av verksamhetsplanen som inte heller specificerar hur eller när uppföljningen ska göras eller när respektive aktivitet ska genomföras.

Fokusområden

I Verksamhetsplanen 2010–2011 fastställdes tre myndighetsövergripande fokusområden för år 2010 och år 2011 (DO 2010b).

Syftet med fokusområdena var att fokusera myndighetens arbete men också att belysa nya områden, att arbeta samlat med flera diskrimineringsgrunder samt att förbättra det interna samarbetet mellan olika enheter på DO. Områdena valdes utifrån problematik som framkommit i tentativa analyser som genomförts på enheterna. Med utgångspunkt i myndighetens analyser valdes initialt tre fokusområden ut. Dessa var:

- Rätten till sjukvård på lika villkor.
- Mobilisering av facket (senare utvidgat till arbetsmarknadens parter) i arbetet mot diskriminering.
- Muslimers tillgång till rättigheter (ströks i samband med den revidering av verksamhetsplanen som beslutades i april 2011).

Inom sjukvårdsområdet visade de analyser som DO genomförde att alla individer och grupper inte har tillgång till vård på lika villkor. Problemen handlar enligt DO bl.a. om att rutiner är utformade på ett sätt som missgynnar individer som tillhör vissa grupper. Analyserna uppmärksammade också att det finns bemötandeproblem som är så allvarliga att de påverkar individers vilja att söka vård. Motivet bakom fokusområdet ”Mobilisering av arbetsmarknadens parter” var DO:s syn att parterna ska ta ett ökat ansvar för det förebyggande arbetet på arbetsplatserna.

Fokusområdena är ett sätt att inom ett begränsat sakområde arbeta enhetsöverskridande och samla myndighetens kunskap om området från tillsyns-, främjande- och kommunikationsenheterna. Arbetet har inneburit att myndigheten fokuserat insatser till dessa områden. Det är t.ex. inom ramen för fokusarbetet ”Rätten till sjukvård på lika villkor” som man genomfört de granskningar av aktiva åtgärder som DO gjort under första halvåret 2011. Granskningarna utförs dock av tillsynsenheterna. Modellen att arbeta med fokusområden ska utvärderas efter utgången av år 2011.

Revidering frigjorde resurser för ärendehantering

Vid fastställandet av VP 2010–2011 beslutades att verksamhetsplanen skulle revideras i januari 2011. Revideringen påbörjades i januari men fick p.g.a. bytet av myndighetschef skjutas fram till april 2011 (DO 2011e). Enligt revideringsbeslutet konstaterades det under andra halvåret 2010 att ambitionsnivån i verksamhetsplanen var för hög. Arbetsbelastningen på myndigheten hade varit mycket hög med bl.a. stora ärendebalanser. För att frigöra tid för hanteringen av individärenden och granskning av aktiva åtgärder beslutades därför att minska antalet planerade aktiviteter under år 2011. Ett av de tre fokusområdena, muslimers tillgång till rättigheter, fick utgå och de återstående två minskade i omfång, samtidigt som en rad andra planerade aktiviteter, främst inom myndighetens främjandeuppdrag utgick.

I samband med revideringen i april 2011 genomfördes en förändring i planeringsarbetet. Det ingår numera i arbetet med att ta fram en ny VP att uppskatta hur mycket tid som finns tillgänglig och hur den ska fördelas mellan olika aktiviteter. Internt arbetar man också med att utveckla tidredovisningssystemet och syftet är att tydligare koppla skattningen av tid till faktiskt använd tid.

Förändringar av planeringsprocessen

Arbetet med att ta fram verksamhetsplanen för 2010–2011 inleddes under hösten 2009 med att myndigheten tog fram en intern tidplan. Under november 2009 fick myndighetens enheter direktiv inför planeringsarbetet. Den första fasen i verksamhetsplaneringen var att enheterna tog fram sammanfattande analyser av hur målen enligt verksamhetsplanen 2009 uppfyllts. Enheterna genomförde även tentativa analyser av tillgänglig kunskap om diskriminering utifrån respektive enhets ansvarsområde. Resultatet av analyserna sammanställdes, varefter ombudsmannen fastställde ett antal övergripande områden, aktörer och frågor som en långsiktig verksamhetsinriktning. Med utgångspunkt i denna inriktning fastställdes tre fokusområden för myndighetens verksamhet 2010 och 2011 (se mer under avsnitt Fokusområden).

Verksamhetsmål för myndighetens fokusområden samt för övriga delar av uppdraget arbetades fram. Dessa fastställdes tillsammans med direktiv för det fortsatta arbetet i maj 2010. Det fanns en ambition om

att målen skulle vara av resultatkaraktär. Denna ambition lyckades man inte leva upp till fullt ut.

Direktiven för det fortsatta arbetet var att enheterna skulle ta fram förslag på uppföljningsbara och mätbara aktiviteter som tydliggjorde vad varje enhet skulle bidra med för att DO skulle nå sina myndighetsövergripande verksamhetsmål samt ange vilka resurser som krävdes för detta. Enheterna återkom med förslag som sedan sammanställdes. Med utgångspunkt i sammanställningen diskuterade ledningsgruppen därefter vilka aktiviteter som skulle prioriteras och vilka aktiviteter som kunde samordnas mellan enheterna. Av de sammanlagt över 500 förslag på aktiviteter som inkom från enheterna fastställdes cirka 100 aktiviteter.

Arbetet med verksamhetsplanen för 2010-2011 drog ut på tiden. En bidragande orsak var att det saknades en tydlig plan och struktur på arbetet. DO konstaterade att det fanns brister i grundplaneringen, exempelvis i fråga om tidbudgetering, men gjorde bedömningen att VP 2010-2011 skulle kunna antas. Verksamhetsplanen skulle dock revideras inför 2011.

Myndigheten har dragit ett antal slutsatser av planeringsprocessen inför VP 2010–2011 och de brister som då konstaterades. Med utgångspunkt bl.a. i diskussioner både i ledningsgruppen och mellan cheferna föreslog staben i juni 2011 ett antal utgångspunkter för framtagandet av en verksamhetsplan för 2012. Förslagen innebär i korthet att:

- Verksamhetsplanen ska innehålla mål för året som är konkreta, realistiska och uppföljningsbara. Det ska tydligt framgå vem som är ansvarig för att målen nås och målen bör kopplas samman med resursfördelning och tidbudgetering.
- Verksamhetsplanen ska vara kortfattad och lättöverskådlig. Vilka aktiviteter som ska genomföras för att nå målen ska inte framgå av verksamhetsplanen utan beslutas av respektive enhetschef.
- VP 2012 ska fokusera på DO:s grunduppdrag och inte innehålla större specialsatsningar som fokusområden.
- Strukturen för verksamhetsplanen ska kunna behållas och endast revideras och uppdateras gällande innehåll.

- VP-processen bör också ta mindre tid i anspråk. Merparten av arbetstiden ska inte läggas på planering, utan på genomförande och uppföljning.

Förslagen bereds i ledningsgruppen under hösten 2011.

3.4 Ärendehantering

En viktig del av DO:s uppdrag att se till att diskrimineringslagen följs är att hantera anmälningar om brott mot lagen. DO:s hantering av dessa individärenden, eller anmälningsärenden (ANM) som de benämns inom myndigheten, har fått kraftig kritik, dels i massmedia men också från andra myndigheter. Justitieombudsmannen har riktat kritik mot DO för bland annat långa handläggningstider (JO 2010a, JO 2010b och JO 2010c).

Såväl chefer som medarbetare som Statskontoret intervjuat beskriver den tidigare situationen som att ärenden vällde in samtidigt som få eller inga ärenden avslutades. Beslutsfattandet var centraliserat med dragningar för ombudsmannen på stormöten. Ärenden kunde i vissa fall diskuteras i timmar. Ibland var det oklart för den föredragande vilket beslut som fattats. Utredarnas arbetstid gick åt till administration av ärendena på bekostnad av utredningstid.

Den bild som förmedlats i Statskontorets intervjuer förstärks av DO:s ärendestatistik från myndighetens första verksamhetsår. Under 2009 inkom 2 538 ärenden till DO och under samma period avslutade myndigheten 1 192 ärenden. Utöver dessa ärenden fick DO överta 728 pågående ärenden från de tidigare ombudsmannamyndigheterna. Av dessa avslutades 442 stycken under 2009. Konsekvensen av fler inkommande än avslutande ärenden blev växande ärendebalanser.

För att hantera de stora ärendebalanserna kom tillsynsverksamheten att nästan enbart omfatta anmälningsärenden. Detta medförde att även medarbetare utan tidigare erfarenhet av att utreda individärenden fick arbeta med detta. På grund av arbetsbelastningen fanns det inte utrymme för kompetensutveckling.

Inom DO har flera viktiga åtgärder vidtagits för att utveckla ett mer systematiskt sätt att handlägga ärenden, korta handläggningstiderna och få ned ärendebalanserna. I Statskontorets intervjuer framkommer att situationen har blivit klart bättre. Arbetsbelastningen har minskat och möjligheterna att diskutera ärenden och få stöd i utredningsarbetet har förbättrats. Det har också satt sina spår i ärendestatistiken. I nedanstående avsnitt presenteras först hur ärenden hanteras från det att en anmälan kommer in till DO till dess ärendet avslutas. Därefter följer en genomgång av de åtgärder myndigheten vidtagit.

Processen för ärendehandläggningen

Kortfattat kan DO:s process för ärendehandläggningen beskrivas på följande sätt. När en anmälan om diskriminering, ett s.k. anmälningsärende (ANM) kommer in till DO registreras det hos registraturen och fördelas sedan ut på tillsynsenheterna. På enheterna lottas ärendet på en utredare som får ansvar för att utreda om det rör sig om diskriminering i lagens mening. Utredaren arbetar självständigt med utredningen och när ärendet anses utrett föredras det på enheten. Ärenden avslutas om beslutsfattaren/enhetschefen gör bedömningen att man inte med framgång kan driva ärendet i domstol, medan ärenden där man vill gå vidare föredras för ombudsmannen.

Ramarna för hur ärendehantering ska gå till är gemensamma för hela myndigheten och framgår av DO:s handläggningsrutin för individärenden. Gemensamma handläggningsrutiner har funnits sedan 2009 och de uppdaterades under 2011 och utgör sedan september 2011 en del av Handledning för individärenden (DO 2011f). Innehållet överensstämmer i huvudsak med tidigare dokument. Ramarna för handläggningen av anmälningsärenden är således gemensamma, men tillsynsenheterna arbetar delvis olika.

Arbetsliv

På Arbetsliv gick tidigare enhetschefen igenom inkommande ärenden för att få en överblick över hur ärendena såg ut. I dag görs denna genomgång av inkomna ärenden av den ställföreträdande enhetschefen som därefter lottar ut ärendena på utredarna. På enheten finns särskilda ärendegrupper, t.ex. rekrytering eller trakasserier, men eftersom grupperna tenderar att bli smala har man på enheten beslutat att alla utredare ska utreda alla typer av ärenden som inkommer till enheten. Utredare

ren gör en preliminär bedömning och om ärendet ska avslutas dras det i ärendegruppen vartefter det avslutas. Utredarna kan i vissa mycket uppenbara fall själva avsluta ett ärende, men i normalfallet tas beslutet av två beslutsfattare. På Arbetsliv görs preskriptionsbedömningen alltid av två personer tillsammans. Motivet för detta är att säkerställa att bedömningen sker på ett rättssäkert sätt, eftersom lagstiftningen i denna del är komplicerad. Ärenden som inte avslutas utreds vidare.

Utredningen är relativt standardiserad, man begär t.ex. alltid in yttrande från arbetsgivaren. Enkla ärenden avslutas efter dragning i ärendegruppen där det formella beslutet tas av en beslutsfattare. Om det råder oenighet föredras ärendet för enhetschefen och en beslutsfattare. Vid fortsatt oenighet eller om man anser att myndigheten ska göra ett ställningstagande föredras ärendet för ombudsmannen. De ärenden som dras för ombudsmannen rör främst principiellt viktiga frågor eller i undantagsfall komplicerade ärenden.

En förändring av rutinerna gäller ärenden där anmälaren är medlem i en fackförening och facket därmed har företrädesrätt (dvs. det är i första hand det aktuella facket som ska driva sin medlems talan och inte DO). Det ska av anmälan till DO framgå om anmälaren är fackligt ansluten eller inte. Tidigare skickades dessa anmälningar vidare till facket för synpunkter och under den tiden låg ärendet öppet hos DO. Sedan i maj 2011 skickas ärendena vidare till aktuellt fackförbund och i samband med detta avslutas de hos DO. Om fackföreningen beslutar att inte gå vidare med ärendet (och meddelar detta i ett skriftligt beslut) kan anmälaren anmäla ärendet till DO på nytt (en s.k. återanmälan).

Samhällsliv

På Samhällsliv fördelar enhetschefen ärendena på beslutsfattarna. Sedan våren 2011 går beslutsfattarna igenom alla inkomna ärenden och gör en första bedömning av huruvida ärendet ska utredas vidare eller direktavslutas.

Samhällsliv är indelad i ett antal områden (grupper utifrån olika samhällsområden) och ärendet och den preliminära bedömningen skickas till den områdesansvarige för en ”second opinion”. Om beslutsfattaren och områdesansvarig är eniga direktavslutas ärendet.

Ärenden som ska utredas vidare lottas ut på en utredare inom aktuell grupp. Ärendet utreds och enkla ärenden dras och beslutas av en beslutsfattare. Vid oklarheter kan ärendet dras i hela gruppen, eller om oklarheterna kvarstår för hela enheten. Liksom på Arbetsliv föredras ärenden där man gör bedömningen att ärendet ska drivas vidare för ombudsmannen.

Utbildning

På Utbildning gör enhetschefen en första genomgång av ärendena och lämnar en preliminär bedömning av huruvida man ska gå vidare eller inte innan ärendet fördelas på en utredare. Ärendena på Utbildning rör ofta barn (personer under 18 år). Utredaren begär alltid in ett yttrande från den anmälda som anmälaren sedan får lämna synpunkter på. Enklare ärenden kan sedan avslutas, medan svårare ärenden/ärenden av större principiellt intresse dras för hela enheten. Därefter tas beslut om ärendet ska avslutas eller om myndigheten ska gå vidare med ärendet. Ärendet föredras i så fall för ombudsmannen.

I Statskontorets intervjuer har det framkommit att en stor del av utredningarna rör diskriminering inom skolområdet och kommunernas utrednings- och åtgärdsskyldighet. Inom detta område är rättsutvecklingen enligt utredarna sådan att det krävs omfattande bevisning i form av exakta datum, tidpunkter och vittnen för att få en fällande dom och för att få fram sådana uppgifter krävs ofta omfattande och tidskrävande utredningar. Denna bild bekräftas av myndighetens ledning.

Gemensamma handläggningsrutiner – olika arbetssätt

Även om utredningsverksamheten vid tillsynsenheterna är densamma finns det vissa skillnader. Skillnaderna i arbetssätt mellan enheterna är i huvudsak en följd av att såväl antal inkomna anmälningssärenden som typen av ärenden skiljer sig åt. Utifrån dessa skillnader är det motiverat med olika arbetssätt.

Samhällsliv är den enhet som får in flest antal anmälningar, men av dessa är en relativt stora andel anmälningar som rör händelser som faller utanför lagskyddet i diskrimineringslagen. Detta har medfört att man på enheten tidigt försöker avsluta dessa ärenden.

Utredningarna på *Arbetsliv* präglas framför allt av preskriptionstiderna som i flera fall är korta eller ibland till och med mycket korta.

På *Utbildning* får man in betydligt färre anmälningar men en enskild anmälan kan röra en rad händelser under flera års tid, vilket medför att utredningarna blir omfattande. Som nämns ovan har också rättspraxis utvecklats på ett sådant sätt att det ställs höga krav på bevisning.

Vidtagna åtgärder

DO har vidtagit flera åtgärder för att förbättra processen för ärendehandläggningen. I korthet innebär åtgärderna följande förändringar:

- Inkomna anmälningar går sedan våren 2009 direkt från registraturen till respektive enhet. Vid myndighetens bildande skickades inkomna ärenden under en kort period först till chefsjuristen för en första bedömning innan ärendet kom till enhetschefen. Under en senare period gjordes en liknade första bedömning av chefen för processenheten innan ärendet skickades vidare till ansvarig enhet.
- Enhetschefen, den ställföreträdande chefen eller en beslutsfattare gör en första bedömning och sällar bort vissa ärenden innan resterande ärenden fördelas på utredarna.
- På *Samhällsliv* som är den enhet som får in det största antalet anmälningar sällas sedan hösten 2010 ca 50 procent av de inkomna ärendena bort och avslutas direkt utan ytterligare kompletteringar.
- Formellt fick enhetscheferna ett tydligare mandat att fatta beslut under sommaren 2009. Detta innebar en stor förändring mot tidigare då i princip alla ärenden föredrogs för ombudsmannen oavsett om ärendet skulle avslutas eller drivas vidare. Den bild Statskontoret fått, bl.a. annat genom intervjuer, är dock att förändringen i praktiken inte fick genomslag förrän under våren 2011. I dag föredras ett betydligt mindre antal ärenden för ombudsmannen. Sedan mars 2011 sker föredragningarna också i en mindre grupp, vanligtvis bestående av ombudsmannen, ansvarig enhetschef och utredare. I vissa fall deltar chefsjurist och pressansvarig (DO 2011g). Tidigare föredrogs ärendena på stormöten med ett stort antal deltagare.

- Genom införandet år 2010 av beslutsfattare på enheterna har ytterligare personer fått mandat att avsluta ärenden.
- Ärenden som rör händelser där preskriptionstiden löpt ut kan avslutas av den enskilde utredaren sedan hösten 2009. På Arbetslivsenheten görs dock som nämns ovan preskriptionsbedömningen alltid av minst två personer på grund av korta preskriptionstider och mer komplexa preskriptionsregler.
- Ärenden av samma slag ska samlas för gemensam genomgång i s.k. ärendegrupper för att man på så sätt ska kunna lyfta mer generella frågeställningar och göra mer generella ställningstaganden. Denna ordning har genomförts successivt sedan hösten 2009. Grupperna är också tänkta att vara ett stöd i handläggningen, eftersom utredarna där får möjlighet att vid behov diskutera sina ärenden.
- Ärenden ska utredas mot process, dvs. ärenden där man gör bedömningen att ärendet inte går att driva framgångsrikt i domstol ska avslutas. Denna ordning tillämpas mer konsekvent i dag, men principen har gällt sedan 2009.
- Internt har det under en längre tid pågått ett arbete med att ta fram en handledning för individärenden. Handledningen är tänkt som ett stöd för utredarna i handläggningen av individärenden och ska säkerställa en enhetlig hantering inom myndigheten. Dokumentet beslutades den 16 september 2011 och består av fyra delar; rättslig strategi och ärendekriterier, handläggningsrutiner, ärenden i domstol och föredragningar (DO 2011f).

En lång process för att ta fram en rättslig strategi

Den rättsliga strategin och ärendekriterier är tänkta att vara ett stöd för att på ett mer strategiskt sätt välja ut vilka ärenden DO ska utreda och eventuellt gå vidare med. Det interna arbetet med att ta fram en sådan strategi och kriterier har pågått sedan 2009 och enligt uppgift till Statskontoret skulle dokumentet tas upp i ledningsgruppen och beslutas innan sommaren 2011. Beslutet sköts dock upp till efter sommaren. Enligt den information Statskontoret fått från myndighetens ledning har förseningen inte inneburit så mycket i praktiken, eftersom kriterierna redan utgjort en integrerad del av myndighetens arbetssätt.

Utredare i de fokusgrupper Statskontoret genomfört har dock efterfrågat tydligare riktlinjer för ytterligare prioriteringar mellan inkomna ärenden. Ett tydligare ställningstagande från ledningen angående vilka ärenden DO ska utreda ses av utredarna som en förutsättning för att myndigheten ska kunna komma ned i en ärendebalans som gör det möjligt att även arbeta med andra delar av DO:s uppdrag. Den rättsliga strategin eller ärendekriterierna har nämnts i detta sammanhang, men bilden av den exakta innebörden har varierat mellan deltagarna.

Även om den rättsliga strategin eller ärendekriterierna har funnits med i de interna diskussionerna en längre tid, har följaktligen innehållet varit oklart. Beslutet den 16 september 2011 innebär att innehållet nu är fastlagt. I den rättsliga strategin tydliggörs DO:s syfte med att driva rättsprocesser. Ärendekriterierna utgör riktlinjer för vilka ärenden DO ska utreda och vilka man ska avsluta.

DO:s ledning framhåller att det är av stor vikt att innehållet i den rättsliga strategin och ärendekriterierna kommuniceras både internt och externt. Internt har dokumentet lagts ut på myndighetens intranät och ett mejl har skickats från ombudsmannen till alla medarbetare med en uppmaning att ta upp eventuella frågor med ansvarig enhetschef. Tanken är att enhetscheferna sedan ska ta med sig dessa frågor till ledningsgruppen för att skapa återkoppling.

Andra åtgärder än process

DO har under 2011 minskat sina ärendebalanser och rutinerna för en effektivare ärendehantering är implementerade i verksamheten. Utredare i de fokusgrupper Statskontoret träffat uttrycker att myndigheten blivit bra på att avsluta ärenden. Men man beskriver samtidigt en frustration över att så mycket tid läggs på att utreda ärenden mot process när en så liten andel (någonstans mellan 1–2 procent av de inkomna ärendena) faktiskt drivs så långt. Den bild utredarna förmedlar är att det i dag endast finns två alternativ för ett ärende: antingen att driva det mot process eller att avsluta ärendet. Den kunskap utredarna får från de fall som inte drivs vidare mot process går förlorad i dag, eftersom det inte finns rutiner eller utrymme för att fånga upp och samla den när ärendet avslutas. Den information som DO får genom anmälningssärendena skulle kunna användas vid andra typer av insatser, t.ex. gransk-

ningar och främjande insatser. Detta sker i mycket liten utsträckning i dag.

Myndighetens ledning delar inte bilden av hur kunskapsförmedlingen fungerar internt. Det finns i dag tre samverkansgrupper mellan tillsyn och främjande. I grupperna, som omfattar områdena socialtjänst, offentliganställdas bemötande av allmänheten (17 § diskrimineringslagen) och sjukvård, ska kunskap från individanmälningar som inte drivs vidare mot process förmedlas vidare för att användas i det främjande arbetet. Detta är enligt DO:s ledning exempel på att kunskapen från ärenden inte går förlorad.

DO har ett uppdrag att analysera anmälningsärendena och använda kunskaperna i övriga delar av myndigheten. Som en följd av den höga arbetsbelastningen har dock antalet ärendeanalyser under myndighetens första verksamhetsår varit litet. Myndighetens ledning uppger att man nu kommit igång med ärendeanalyser, exempelvis av ärenden inom ärendegruppen sjukvårdsärenden.

Ett annat sätt att överföra kunskap är t.ex. att man i samband med att ett anmälningsärende avslutas öppnar ett granskningsärende. Antalet sådana fall har hittills varit få.

I de intervjuer med chefer på DO som Statskontoret genomfört framkommer att det internt finns olika sätt att se på syftet med att utreda individärenden. En uppfattning är att DO ska utreda och driva ärenden för att ge enskilda individer upprättelse. En annan uppfattning är att DO ska utreda och driva strategiska ärenden för att få fram rättspraxis. En tredje är att DO ska utreda och driva ärenden för att väcka uppmärksamhet och skapa debatt i samhället för att på så sätt få till stånd förändringar av diskriminerande attityder och strukturer. Vilket av dessa synsätt som ska vara vägledande för DO som myndighet råder det inte någon samsyn kring. Myndighetens ledning menar dock att man enligt strategierna ska ta hänsyn till samtliga aspekter.

4 Uppföljning och resultat

I detta kapitel beskrivs DO:s resultat och hur myndigheten följer upp dessa.

Sammanfattande iakttagelser

Uppföljningen bör utvecklas ytterligare

DO:s uppföljning avser i huvudsak myndighetens prestationer. Mindre fokus läggs på effekterna av myndighetens olika insatser och hur de förhåller sig till målen för verksamheten. Resursåtgång i förhållande till resultaten diskuteras i liten omfattning och produktivitets- och effektivitetsperspektivet inom myndigheten är förhållandevis svagt utvecklat.

Uppföljning är ett utvecklingsområde för myndigheten. Flera insatser är dock på gång. Myndigheten arbetar med sina verksamhetsstöd, dels ärendehanteringssystemet med dess möjligheter att följa upp och ta fram statistik över ärenden, dels tidredovisningen som gör det möjligt att mäta kostnaderna för olika prestationer. Det pågår också ett arbete med att ta fram resultatindikatorer.

Åtgärder för effektivare handläggning har gett effekt

Hanteringen av anmälningsärenden har varit det prioriterade verksamhetsområdet sedan 2009, i synnerhet under det senaste året. Flera åtgärder har vidtagits för att effektivisera handläggningen, vilket gett resultat i form av minskade ärendebalanser och kortare handläggningstider. En femtedel av alla ärenden avslutas inom två veckor. Myndigheten når dock inte målen för genomsnittlig respektive längsta handläggningstid.

Andra delar av verksamheten har prioriterats ned

DO:s tillsynsuppdrag omfattar även granskning av arbetsgivares och utbildningsanordnares aktiva åtgärder. Mycket lite tid har emellertid ägnats åt denna verksamhet. Två granskningar är nu aktuella, en granskning av tio landsting och en granskning av anordnare av läkar- och sjuksköterskeutbildningar. Dessa granskningar har dock inte primärt motiverats av identifierade problem hos dessa arbetsgivare och

utbildningsanordnare, utan av att DO under 2010 och 2011 har valt att fokusera myndighetens insatser till sjukvårdsområdet.

Myndighetens främjande arbete har också prioriterats ned till förmån för hanteringen av anmälningsärenden.

Slagsida mot tillsyn

Sammantaget uppvisar myndighetens resultat en obalans till förmån för anmälningsärenden. Myndighetens andra lagstadgade uppgifter, t.ex. granskning av aktiva åtgärder och främjande arbete, har fått stå tillbaka. Förbättringarna i ärendehanteringen och de minskade ärendebalanserna bör ha skapat förutsättningar för att i ökad utsträckning ägna sig mer åt andra delar av uppdraget.

4.1 Resultatuppföljning

Fokus på aktiviteter och prestationer

Den resultatuppföljning som DO gör, och som t.ex. redovisas i årsredovisningen, fokuserar på aktiviteter och prestationer, snarare än på effekterna av verksamheten.

På tillsynssidan följer myndigheten månatligen upp hur många ärenden som kommer in respektive avslutas inom de olika enheterna, handläggningstider samt hur ärendena fördelar sig över diskrimineringsgrunder och avslutsgrunder.

Resultatredovisningen på främjandesidan fokuserar i huvudsak på antalet aktiviteter och prestationer i form av t.ex. anordnade utbildningar, medverkan vid aktiviteter anordnade av andra och besvarade remisser. Myndigheten följer också upp vad deltagare i myndighetens utbildningar och nätverksträffar tycker om aktiviteten, vad samtalen och breven till myndighetens rådgivningstjänst handlar om, etc. Inför större projekt planerar myndigheten också för hur utvärdering av projektet ska ske. Även för DO:s arbete med fokusgruppsområden finns det en planering för hur uppföljning av arbetet ska ske.

Kritik från Riksrevisionen

DO:s årsredovisning för år 2009 var strukturerad utifrån DO:s strategier (se kapitel 3). Myndigheten fick kritik från Riksrevisionen för att myndigheten inte på ett tydligt sätt i resultatredovisningen definierat sina uppgifter och prestationer utifrån instruktion och de lagar som styr DO. Riksrevisionen ansåg vidare att DO redovisade för få relevanta prestationer i förhållande till uppgifter enligt instruktion och lagar. Detta gällde främst prestationer i termer av kostnader. Sammantaget bedömde därför Riksrevisionen att redovisningen av verksamhetens resultat inte blev överskådligt och rättvisande (Riksrevisionen 2009).

Till årsredovisningen 2010 hade DO förtydligat resultatredovisningen. Genom det system för tidredovisning som DO införde under sista kvartalet 2010 har det också blivit möjligt för myndigheten att kostnadsätta olika prestationer, t.ex. vad det kostar att utreda ett ärende eller att anordna en utbildning, något som myndigheten också redogör för i sin årsredovisning för 2010.

Än så länge relaterar dock inte DO kostnaderna till några mål för produktiviteten. Några närmare analyser av om kostnaderna för prestationerna är rimliga görs inte heller.

Resultatdialoger och utveckling av indikatorer

För att stärka uppföljningen började DO i slutet av 2010 att arbeta med resultatdialoger som förs mellan verksamhetschef och respektive enhetschef. Formen har utvecklats under 2011. Resultatdialoger ska ske tre gånger per år och syftar till att

- följa upp de VP-aktiviteter som enheten ansvarar för eller deltar i,
- gemensamt analysera resultatet i förhållande till enhetens VP och eventuella avvikelser, och
- gemensamt diskutera enhetens förutsättningar för att nå ett bra resultat och vilka åtgärder som ska vidtas för att hantera eventuella avvikelser.

Resultatdialogerna ska stimulera till lärande och förbättringar (DO 2011h). I juni 2011 genomfördes den första resultatdialogen för verksamhetsåret 2011.

Det pågår också ett arbete på myndigheten med att utveckla indikatorer för att analysera verksamhetens långsiktiga resultat.

Utveckling av uppföljningsverktyg

För att stödja uppföljningsverksamheten pågår det ett utvecklingsarbete på myndigheten för att förbättra verksamhetsstöden. Den nya tidredovisningen ska justeras. Detsamma gäller ärendehanteringssystemet W3D3, som dock har funnits på plats sedan myndigheten bildades. Det pågår också ett internt utvecklingsarbete för att få de olika verksamhetsstöden, inkl. ekonomisystemet, att vara kompatibla med varandra. Tanken är att samma rapporteringskoder ska användas i de olika systemen för att därigenom underlätta planering och uppföljning.

Tidredovisning för planering och uppföljning

Ekonomifunktionen har utformat tidredovisningen med utgångspunkt i indelningen av uppdraget. Rapporteringen på tidredovisningens olika koder utgör underlaget för redovisningen av resursanvändning i årsredovisningen. I planeringen av arbetet ingår numera att alla grupper av aktiviteter ska tidssättas för att säkerställa att det finns personal till alla planerade aktiviteter. Utifrån tidsplaneringen går det också att beräkna en schablonmässig kostnad för olika aktiviteter.

Datoriserade ärendehanteringssystem för ökad kunskap om ärendehantering

DO använder systemet W3D3 för ärendehantering och diarieföring. I systemet finns det möjlighet att följa ett ärende över tid. Internt har det funnits synpunkter på att det är svårt att använda systemet och få ut den information som man vill ha, t.ex. om olika ärenden. Det har också förekommit att personer har registrerat uppgifter på olika sätt, t.ex. vid avslut av ärenden.

Det pågår ett internt projekt för att utveckla W3D3. En funktion som man arbetar med är QlikView som gör det möjligt att snabbt hitta information om ärenden i diariet, ta fram statistik och se trender över tid. Än så länge är det emellertid bara ett mycket begränsat antal personer på myndigheten som behärskar QlikView.

4.2 Myndighetens resultat

DO delar i sin resultatredovisning in verksamheten i två olika grenar, tillsyn respektive främjande.

Tillsyn

Inom området tillsyn utreder DO anmälningar från individer, granskar arbetsgivares och utbildningsanordnares aktiva åtgärder och genomför granskningar enligt DO-lagen.

Minskad balans av anmälningsärenden

Under myndighetens första verksamhetsår har DO haft stora ärendebalanser, vilka har berott både på ett ökat inflöde av ärenden (inkl. en ingående balans på 728 ärenden från de fyra tidigare myndigheterna) och få avslutade ärenden. Under 2009 och första halvåret 2010 ökade balansen, eftersom fler ärenden kom in till myndigheten än vad myndigheten avslutade.

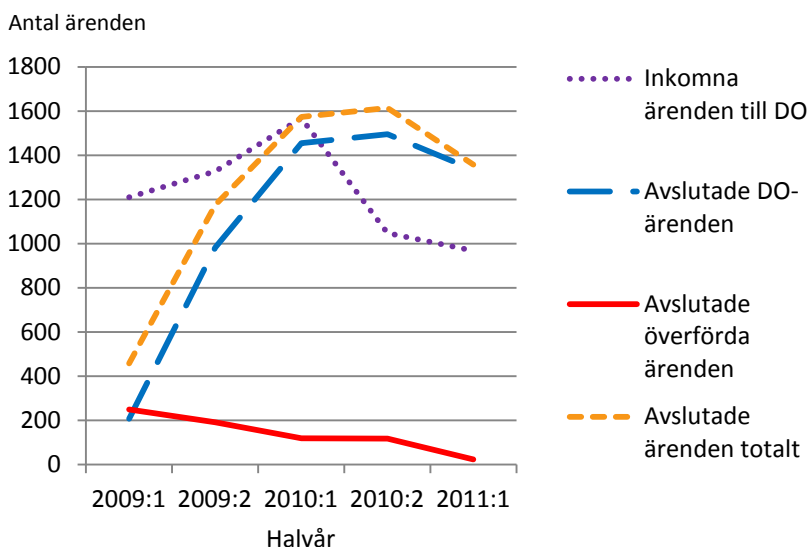
Denna trend har nu vänt. Sedan andra halvåret 2010 är antalet avslutade ärenden fler än antalet inkommande ärenden, något som dels beror på att inflödet minskat och dels på att handläggningen av ärenden har kommit igång med snabbare avslut som följd (tabell 4.1 och figur 4.1).

Tabell 4.1 Inkommande och avslutade ärenden 1 jan 2009 – 30 juni 2011

Halvår	Inkommande ärenden	Avslutade ärenden	Förändring balans	Balans totalt	Avslutade överförda ärenden
2009:1	1210	208	+ 1002	1002	250
2009:2	1328	983	+ 345	1347	192
2010:1	1568	1455	+ 113	1460	119
2010:2	1047	1496	- 449	1011	118
2011:1	968	1334	- 336	645	24

Källa: DO.

Figur 4.1 Inkommande och avslutade ärenden 1 januari 2009 – 30 juni 2011



Källa: DO.

En förenklad, decentraliserad organisation med tydligare mandat för enhetscheferna, rutiner för att snabbare identifiera ärenden som kan avslutas direkt och bättre föredragnings- och beslutsprocesser är enligt DO förklaringar till snabbare handläggning. Myndigheten har också gjort särskilda insatser vid ett par tillfällen, bl.a. i december 2010 (något som delvis förklarar det stora antalet avslut under andra halvåret 2010), för att kunna avsluta gamla ärenden.

En annan anledning till de minskade balanserna är att inflödet av ärenden har minskat under det senaste året. En jämförelse mellan första halvåret 2010 och första halvåret 2011 visar på en minskning av antalet ärenden med totalt 600 stycken, eller 38 procent. Denna stora skillnad kan delvis förklaras med att Marschen för tillgänglighet, en organisation som arbetar för en lagstiftning där bristande tillgänglighet klassas som diskriminering, under våren 2010 uppmanade till massanmälningar av bristande tillgänglighet. Under våren 2011 skedde ingen liknande massanmälningssaktion. Men även om man skalar bort de ären-

den som, likt dessa tillgänglighetsärenden, inte täcks av diskrimineringslagstiftningen har det enligt DO skett en nedgång i antalet inkomna ärenden med ungefär 15 procent. Vad denna nedgång beror på har myndigheten ännu inte analyserat.

Genom en ändring i regleringsbrevet för 2011 har regeringen gett DO i uppdrag att under 2011 minska ärendebalanserna. Varken regeringen eller myndigheten har fastställt något mål när det gäller hur stora ärendebalanserna ska tillåtas att vara. DO bedömer dock att balanserna i dag är på en hanterlig nivå.

Målet för handläggningstiderna nås inte

DO har under sina två första verksamhetsår vid tre tillfällen fått kritik av JO för att myndigheten haft för långa handläggningstider i anmälningsärenden (JO 2010a, JO 2010b, JO 2010c).

Myndighetens eget mål för handläggningen av anmälningsärenden är att 20 procent av ärenden ska kunna avskrivas omedelbart. Handläggningstiden ska i genomsnitt vara 3 månader med en maximal handläggningstid på 6 månader. För mer komplicerade ärenden gäller en handläggningstid på maximalt 8 månader (DO 2010b).

Under 2009 och 2010 steg kontinuerligt den genomsnittliga handläggningstiden för nya anmälningsärenden, för att sedan sjunka under första halvåret 2011 (tabell 4.2).

Tabell 4.2. Genomsnittlig handläggningstid för avslutade ärenden* 1 jan 2009 – 30 juni 2011

Halvår	Genomsnittlig handläggningstid i dagar (antal ärenden)
2009:1	75 (208)
2009:2	111 (983)
2010:1	128 (1455)
2010:2	206 (1496)
2011:1	165 (1334)

*Gäller endast ärenden inkomna till DO, ej överförda ärenden.

Källa: DO.

Tabellen visar avslutade ärenden som inkommit till DO (ej överförs). Det innebär bl.a. att resultatet för 2009 framstår som bättre än det är. De allra flesta av de 1 201 ärenden som inkom till myndigheten under första halvåret 2009 avslutades inte förrän senare. Under det första halvåret 2009 var den längsta möjliga handläggningstiden för avslutade ärenden 181 dagar (sex månader), att jämföra med 911 dagar (2,5 år) första halvåret 2011. Tiderna är således inte helt jämförbara över åren.

Även om handläggningstiden minskat under 2011, når DO ännu inte målet för genomsnittlig handläggningstid. Under första halvåret 2011 var handläggningstiden i genomsnitt 165 dagar, vilket motsvarar ca 5,5 månader, att jämföra med målet på 3 månader. DO:s uppfattning är dock att handläggningstiden kommer att fortsätta att sjunka till följd av den effektiviserade ärendehandläggningen.

Ett annat sätt att mäta handläggningstiderna är att studera hur ärendena fördelar sig på olika tidsintervall. I tabell 4.3 och figur 4.2 redovisas andel avslutade ärenden efter handläggningstid.

Tabell 4.3 Andel avslutade ärenden* med en viss handläggningstid 1 jan 2009– 30 jun 2011

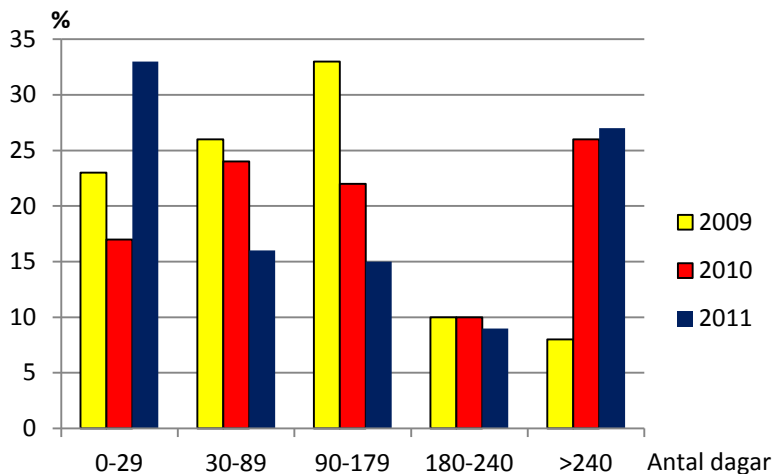
Handläggningstid	Andel ärenden (%)		
	2009	2010	2011
Antal dagar			
0-29	23	17	33
30-89	26	24	16
90-179	33	22	15
180-240	10	10	9
>240	8	26	27
Totalt	100	100	100
	N=1 191	N=2 951	N=1 332

*Gäller endast ärenden inkomna till DO, ej överförda ärenden.

Källa: DO.

Kommentar: Att totalantalet avslutade ärenden skiljer sig åt mellan olika tabeller i rapporten beror på att differenser kan förekomma mellan olika tidpunkter för sökningar i diariet. Ärenden återöppnas för att handlingar ska läggas ad acta, ärenden kan visa sig vara felaktigt registrerade och registreras om m.m.

Figur 4.2 Andel avslutade ärenden med en viss handläggningstid (dagar) 1 januari 2009 – 30 juni 2011



Källa: DO

Av tabellen och figuren ovan framgår att andelen ärenden som avslutas snabbt, inom en månad, har ökat markant under 2011. Under första halvåret 2011 nådde också DO sitt mål om att avsluta 20 procent av ärendena inom 14 dagar. Däremot finns det fortfarande en förhållandevis stor andel ärenden, 27 procent (359 ärenden), som har en handläggningstid som är längre än de föreskrivna maximala 8 månaderna (240 dagar). En mindre del av dessa ärenden, fyra procent, har avslutats med dom eller förlikning. Majoriteten av ärendena, drygt 70 procent, har dock avslutats på grund av att diskriminering ej kunnat påvisas.

Förutom de anmälningar som kommit in till DO, har myndigheten också haft att hantera de 728 ärenden som fördes över från de fyra tidigare ombudsmännen. För dessa ärenden har den genomsnittliga handläggningstiden varit betydligt längre än för nyinkomna ärenden (tabell 4.4). Vid halvårsskiftet 2011 återstod 25 överförda ärenden som ännu inte var avslutade. Samtliga av dessa ärenden var processärenden.

Tabell 4.4 Handläggningstider för överförda ärenden

Halvår	Genomsnittlig handläggningstid för avslutade ärenden överförda från tidigare ombudsmän (antal)
2009:1	356 (250)
2009:2	533 (192)
2010:1	727 (119)
2010:2	991 (118)
2011:1	1425 (24)

Källa: DO.

De ärenden som kommer in till DO ser olika ut, vilket också påverkar handläggningstiden. Vad som kan sägas vara en rimlig handläggningstid varierar därmed beroende på ärende. Av Statskontorets fokusgrupper med utredare av ärenden framkommer uppfattningen att myndighetens mål för handläggningstider bara är en faktor, och sällan den viktigaste, som styr hur bråttom ett ärende bedöms vara. Faktorer som preskriptionstid, möjlighet att finna bevis och trycket från anmälarna har ofta större betydelse för utredarnas prioritering. Handläggarna styr inte heller alltid över handläggningstiden. Kommunikation med anmälaren och den anmälda, inklusive väntan på kompletteringar och yttranden, tar t.ex. mycket tid.

Få ärenden drivs vidare

Den vanligaste grunden för att avsluta ett ärende är att DO inte anser att diskriminering har ägt rum eller inte anser sig kunna påvisa diskriminering, t.ex. p.g.a. bristande bevisning. Nästan 60 procent av ärenden under första halvåret 2011 avslutades av den anledningen. Den näst vanligaste avslutsgrunden är att anmälan gäller en situation som inte omfattas av diskrimineringslagstiftningen. Ett exempel är tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning på andra områden än inom arbetslivet och utbildningsväsendet. I tabell 4.5 visas avslutade ärenden fördelade på avslutsgrund. De ärenden som överfördes från de tidigare ombudsmannamyndigheterna redovisas tillsammans, då vi saknar uppgift om avslutsgrund för dessa ärenden.

Tabell 4.5 Avslutade ärenden 1 jan 2009 – 30 juni 2011 fördelade på avslutsgrund

Avslutsgrund	2009	2010	2011
Ej diskriminering	286	1143	797
Ej lagskydd	535	1069	189
Anmälan bristfällig	43	154	60
Facket företräder	111	141	57
Återkallat	102	161	52
Preskriberat	61	113	42
Överlämnat till facket	1	0	28
Ej missgynnad enl. föräldraledighetslagen	12	36	20
Förlikning	8	23	11
Utreds av skolinspektionen/annan myndighet	0	0	3
Dom vunnit	0	0	3
Dom förlorat	0	0	2
Överförda ärenden*	442	237	24
Övrigt	32	111	68
Totalt	1633	3188	1 356

* Bland dessa ärenden finns också ärenden som avslutats med dom eller förlikning, därav nollorna i dessa kolumner för 2009 och 2010.

Källa: DO.

Kommentar: Att totalantalet avslutade ärenden skiljer sig åt mellan olika tabeller i rapporten beror på att differenser kan förekomma mellan olika tidpunkter för sökningar i diariet. Ärenden återöppnas för att handlingar ska läggas ad acta, ärenden kan visa sig vara felaktigt registrerade och registreras om m.m.

Överlag är det en liten andel av de inkommande ärendena som myndigheten driver vidare till förlikning eller domstol. Av det totala antalet avslutade ärenden under 2010 var det 16 ärenden, eller drygt en procent, som gick så långt. I de fall en facklig organisation har företrädesrätt, lämnar DO över ärendet dit till aktuellt fackförbund. Sedan maj 2011 avslutas ärendet då direkt hos DO. Ibland faller ärendet under någon annan myndighets ansvarsområde, t.ex. Skolinspektionen. Ärendet avslutas då hos DO. Under första halvåret 2011 har detta hänt ett fåtal gånger. Övriga ärenden avslutas i regel utan någon ytterligare

åtgärd från DO. I några enstaka fall har det dock hänt att DO har valt att gå vidare genom att i stället öppna ett granskningsärende.

Att så få ärenden når domstol beror, enligt DO, på att ärendena ofta är komplicerade att utreda och beviskraven höga.

Varierande framgång i rätten

Sedan bildandet och fram till halvårsskiftet 2011 har totalt 39 domar som vunnit laga kraft meddelats i mål där DO fört talan i en diskrimineringstvist.

- 22 domar har meddelats av allmän domstol. DO har vunnit 12 av dessa och förlorat 10.
- 17 domar har meddelats av Arbetsdomstolen. DO har vunnit 6 av dessa och förlorat 11.
- Totalt har DO vunnit i 18 fall och förlorat i 21 fall.

Många av domarna avser ärenden i vilka de tidigare ombudsmännen stämt och som sedan förts över till den nya myndigheten. En dom kan i sin tur omfatta flera anmälningar till myndigheten och därmed flera personer. Två av domarna i allmän domstol har meddelats före, men vunnit laga kraft efter, halvårsskiftet 2011.

En viss utveckling kan skönjas över tid. Under 2009 vann t.ex. DO bara ett av sju mål i Arbetsdomstolen. Första halvåret 2011 var motsvarande siffror fyra av sju mål. När det gäller allmän domstol ser emellertid fördelningen vinst-förlust mer jämn ut över åren.

Det är svårt att dra några egentliga slutsatser om trender på grundval av så få domar. DO menar dock att de lagt ned mycket arbete på att kvalitetssäkra både ärendeutredningarna och domstolsprocesserna och att myndigheten därigenom har vunnit flera viktiga och principiellt intressanta mål.

Annan tillsynsverksamhet nedprioriterad

Hantering av anmälningsärenden har varit prioriterad på myndigheten i stort sett sedan den bildades. Det innebär att en stor del av myndighetens totala resurser (mätt i tid) läggs ned på att utreda och

driva individärenden. Under det första halvåret 2011 gick en knapp tredjedel av all redovisad tid på myndigheten åt till att hantera anmälningsärenden. Processarbetet stod för ytterligare ca fyra procent av tiden. Andra tillsynsåtgärder, t.ex. granskningar av arbetsgivares och utbildningsanordnares aktiva åtgärder mot diskriminering, har fått stå tillbaka. Av den totala tiden som under första halvåret 2011 ägnades åt tillsyn, stod hanteringen av anmälningsärenden för över 90 procent och granskning av aktiva åtgärder endast för 5 procent (tabell 4.6).

Tabell 4.6 Rapporterad tid först halvåret 2011 fördelad på tillsynsaktivitet

Tillsynsaktivitet	Tid (timmar)	Andel tid (%)
Individanmälningar	17 643	82
Aktiva åtgärder	1 094	5
Granskning enligt DO-lagen	512	2
Process	2 281	11
Totalt	21 530	100

Källa: DO.

Under 2010 togs inte ett enda initiativ till granskning av arbetsgivares aktiva åtgärder. Inom ramen för fokusområdet ”Rätten till sjukvård på lika villkor” inleddes dock under 2010 en granskning av anordnare av sjukvårdsutbildningar. Under 2011 genomför DO, även detta inom ramen för fokusområdet sjukvård, en granskning av hur tio landsting lever upp till lagens krav på att arbeta för allas lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet.

Främjande

Utöver att bedriva tillsyn har DO i uppdrag att verka för att diskriminering inte förekommer på något samhällsområde och i övrigt verka för allas lika rättigheter och möjligheter. Uppdraget inbegriper aktiviteter såsom rådgivning, information, utbildning, överläggningar med olika aktörer, bevakning av forsknings- och utvecklingsarbete och internationellt arbete. Rent organisatoriskt är uppdraget delat mellan enheterna Främjande och Kommunikation.

Lite tid läggs på främjande arbete

Även om det från myndighetens sida framhålls att tillsyn och främjande arbete är lika viktiga, är det stor skillnad när det gäller hur mycket tid som läggs på respektive verksamhetsområde. Med förbehållet att DO:s tidredovisning fortfarande är under utveckling och att siffrorna därför är ungefärliga, kan vi ändå se att ungefär 12 procent av DO:s bokförda tid har ägnats åt främjandeinsatser (utbildning, medverkan/samverkan, utredning, rådgivning, forskning, remissbesvarande och internationellt arbete), medan tre gånger så mycket tid har ägnats åt tillsyn (anmälningsärenden, granskningar och processer). Om vi räknar kommunikationsverksamheten, både intern och extern, som en främjande insats så ändras bilden något. En knapp fjärdedel av myndighetens samlade tid har då ägnats åt främjande verksamhet. Det är dock fortfarande färre timmar än vad som ägnas åt administration i olika former (se tabell 4.7).

Tabell 4.7 Rapporterad tid första halvåret 2011 fördelad på verksamhetsområden

Verksamhet	Tid (timmar)	Andel tid (%)
Tillsyn	21 530	36
Administration	15 006	25
Kommunikation	7 567	13
Främjande	7 119	12
Övrigt*	8 758	15
Totalt	59 980	100

* Framför allt ledningsarbete och planering/uppföljning.

Källa: DO.

Under år 2011 är det delvis EU-finansierade projektet Vägar till rättigheter (PROGRESS) den resursmässigt största främjande aktiviteten. Målet med projektet är att stärka lagstiftningen mot diskriminering och stödja andra som arbetar för ett samhälle fritt från diskriminering.

Begränsade resultat

Resultaten på främjandesidan mäter myndigheten genom antalet presentationer, t.ex. antalet besvarade brev och samtal och antal utbildningstillfällen. Under 2010 besvarade myndigheten 7 751 brev och samtal, anordnade tre egna utbildningar, deltog vid ytterligare 39 utbildningstillfällen och medverkade vid ytterligare 169 träffar av olika slag. Rap-

porter om bostadsmarknaden och om upplevelser av diskriminering togs också fram. Det är något färre prestationer än för år 2009, något som kan förklaras av den prioritering av tillsynsverksamheten som myndigheten gjort (tabell 4.8).

Tabell 4.8 Prestationer främjande verksamhet 2009 och 2010

Aktivitet	2009	2010
Egen utbildning	9	3
Medverkan annans utbildning	39	10
Annan medverkan	163	169
Remisser	80	48
Råd via brev och samtal	6 692	7 751

Källa: DO 2011a.

Omvärldsbevakning, inklusive bevakning av forskning, är ett område som hittills har fått stå tillbaka. Den främjande verksamheten är dessutom ofta i behov av sakkompens från tillsynssidan för att kunna genomföra sina aktiviteter, sakkompens som det har varit svårt att få tillgång till. Ett exempel på detta är att myndigheten under hösten 2010 var tvungen att begränsa öppettiderna i telefonrådgivningen.

DO gör ingen samlad halvårsuppföljning av prestationerna på främjandesidan, utan uppföljningen sker kontinuerligt i form av resultatdialoger med respektive enhetschef. Under 2011 har DO bl.a. publicerat en rapport om romers rättigheter (DO 2011i) och genomfört seminarier runt om i landet inom ramen för projektet Vägar till rättigheter. DO har också under våren 2011 genomfört ett par utbildningar i egen regi inom arbetslivsområdet och fler är planerade till hösten, då även inom utbildningsområdet.

Deltagarna i de olika utbildnings- och samverkansprojekt som DO låtit utvärdera ger överlag DO ett gott betyg. DO anser att dock de behöver bli bättre på att följa upp effekterna av främjandeinsatser och inte bara prestationer.

5 Viktiga förhållanden för myndighetens resultat

I detta kapitel gör Statskontoret en analys av vilka interna och externa faktorer som vi bedömer vara av särskild betydelse för DO:s möjligheter att fullgöra sitt uppdrag.

Övergripande bedömning

I beslutet om att låta genomföra en myndighetsanalys av DO framgår att regeringen vill ha en övergripande bild av DO:s arbete med att säkerställa att verksamheten bedrivs rättssäkert och effektivt. En huvudfråga i analysen har varit hur ärendehantering fungerar.

Statskontorets bedömning är att DO vidtagit relevanta åtgärder för att säkerställa att verksamheten bedrivs rättssäkert och effektivt. De största förändringarna rör s.k. anmälningsärenden och arbetet med att minska ärendebalanserna, där vidtagna åtgärder antingen har lett till resultat eller förväntas leda till resultat. Förbättringsarbetet har i denna del underlättats av att antalet inkomna ärenden har minskat. DO har därutöver vidtagit ett flertal åtgärder för att utveckla sin ledning, styrning, planering och uppföljning.

Sammantaget skapar ovanstående åtgärder goda förutsättningar för att verksamheten som helhet ska kunna bedrivas rättssäkert och effektivt. Samtidigt finns ett väsentligt behov av ett fortsatt utvecklings- och förbättringsarbete inom flera olika områden. För att DO ska kunna fullgöra sitt uppdrag krävs att myndigheten dels fullföljer det arbete som myndigheten initierat, dels förmår att lyfta blicken och ta ett samlat grepp om hela uppdraget, inte bara om ärendehantering.

Regeringen har tidigare, med hänsyn till internationella regelverk inom området, varit återhållsam i sin styrning av myndigheten. Regeringen har samtidigt ett ansvar för att verksamheten fungerar tillfredställande. Regeringen har under 2011 förflyttat myndighetschefen och förändrat regleringsbrev. Statskontorets bedömning mot bakgrund av nuvarande situation inom DO är att det inte är motiverat med någon förändrad

eller ökad styrning från regeringens sida. Däremot bör regeringen noggrant följa myndighetens utveckling.

5.1 Interna faktorer

Ärendehantering under kontroll

DO har vidtagit flera åtgärder för att komma till rätta med de långa handläggningstider och stora ärendebalanser som har kännetecknat myndighetens hantering av anmälningsärenden. Det handlar om såväl förbättrade arbetsformer, som tydligare prioriteringar och snabbare beslutsprocesser. Statskontorets bedömning är att dessa åtgärder har varit ändamålsenliga. Under 2011 kan vi också se en tydlig förbättring när det gäller både ärendebalanser och handläggningstider.

Fatställandet av en handledning för individärenden och framför allt den vägledning som ges i den rättsliga strategin och ärendekriterierna innebär enligt Statskontorets bedömning också att förutsättningarna för en enhetlig och rättssäker hantering av anmälningsärendena har förbättrats.

Behov av analyser och prognoser

Statskontoret kan emellertid också se vissa kvarstående problem. En bidragande orsak till de förbättrade resultaten är att antalet inkommande ärenden minskat markant under första halvåret 2011. DO har inte analyserat närmare vad denna förändring beror på. Myndigheten gör heller inga prognoser när det gäller det framtida inflödet av ärenden. Enligt DO är myndigheten tack vare sina förbättrade rutiner väl rustad att hantera förändringar i inflödet av ärenden. Statskontoret ser dock en risk för att ett ökat inflöde av ärenden skulle kunna medföra att ärendebalanser och handläggningstider ökar igen. Då hanteringen av ärenden redan i dag tar upp en mycket stor del av myndighetens resurser skulle ett ökat inflöde kunna förstärka den obalans som finns mellan tillsyn och främjande.

Genom analys av orsakerna till variationer i ärendeinflödet skulle DO kunna skapa förutsättningar för att också göra prognoser av inflödet framöver. Därmed skulle myndigheten stå bättre rustad och på ett mer proaktivt sätt kunna styra sina resurser till de mest angelägna områdena.

Behov av tydlig riktning och balans mellan uppdragets olika delar

Strategiska ställningstaganden återstår

DO har ett brett uppdrag. Myndigheten ska dels på olika sätt bedriva tillsyn över diskrimineringslagstiftningen, dels verka för lika rättigheter och möjligheter, även på områden som i dag inte täcks av lagstiftningen. Bland de specifika uppgifterna återfinns hantering av anmälningar om diskriminering, granskning av arbetsgivares och utbildningsanordnares aktiva åtgärder och olika främjande insatser såsom utbildning, samverkan, informations spridning och rådgivning.

Det ligger i sakens natur att en myndighet med DO:s roll har ett brett uppdrag med både granskande och främjande uppgifter. Men ett brett uppdrag och begränsad styrning från statsmakternas sida ställer också särskilda krav på myndighetens ledning när det gäller att tolka, precisera och kommunicera *vad* det är myndigheten ska göra, *varför* den ska göra det och *hur* det ska göras. Detta är särskilt angeläget mot bakgrund av att DO bildats genom att fyra befintliga myndigheter med egna mål och arbetsätt slagits samman till en myndighet.

Myndigheten har varit medveten om det angelägna i ovanstående. I den strategiska planen från 2009 skriver DO bl.a. att ”myndigheten som helhet behöver ett strategiskt förhållningssätt och en gemensam syn på den nya myndighetens roll i en process som tar sikte på samhällsförändring.” (DO 2009a, s. 2). Den strategiska planen är det dokument vari inriktningen på detta arbete har lagts fast.

Statskontorets samlade bild utifrån de intervjuer vi gjort med chefer och medarbetare är dock att en gemensam syn på myndighetens roll och uppgift fortfarande saknas. Detta kan delvis bero på en avsaknad av tydliga ställningstaganden från ledningen när det gäller såväl vad myndighetens ska arbeta med som hur den ska arbeta och varför. Det handlar t.ex. om balansen mellan tillsyn och främjande, om relationen mellan uppdragets olika delar, om syftet och målet med att utreda anmälningar om diskriminering och om hur myndigheten ska prioritera mellan olika ärenden. Det handlar också om, och i så fall hur, myndigheten ska arbeta med granskningar av aktiva åtgärder.

Den strategiska planen har i detta sammanhang inte utgjort det stöd som det var tänkt. Det beror delvis på att de mål som uttrycks i planen är oprecisa och i flera fall svåra att tolka. Målen är inte heller uppföljningsbara, vilket innebär en svag styreffekt. I vissa fall är också kopplingen mellan målen och verksamheten svag. En annan viktig anledning till att den strategiska planen inte fungerat som ett samlande styrdokument är att den inte har förankrats bland medarbetarna. I den arbetsmiljöenkät som myndigheten genomförde under 2010 framkom att många medarbetare inte kände till myndighetens strategiska inriktning (DO 2010c).

Avsaknaden av tydliga ställningstaganden kring uppdraget och målet för verksamheten riskerar enligt Statskontoret att medföra att arbetet blir mindre effektivt. Otydlighet skapar utrymme för olika tolkningar och prioriteringar.

DO:s arbete har under de första verksamhetsåren präglats av det stora inflödet av anmälningsärenden och behovet av att hitta gemensamma och effektiva rutiner för att hantera dessa. I mitten av september 2011 beslutades också den handledning för individärenden som syftar till att tydliggöra hur myndigheten ska arbeta med anmälningsärenden och skapa enhetlighet i handläggningen.

Inriktningen på anmälningsärenden har inneburit att mer övergripande frågor om myndighetens roll och inriktning har fått anstå. Det har varit en tydlig prioritering från myndighetens sida. Det är nu viktigt att såväl uppdraget i sig som hur myndigheten ska genomföra detta tydliggörs för alla som arbetar på DO. Detta kräver i sin tur att myndighetens ledning både prioriterar och kommunicerar tydligt.

Obalans mellan uppdragets olika delar

Det breda uppdraget med såväl tillsyn som främjande är väl förankrat inom DO. Under de första verksamhetsåren har dock verksamheten i hög grad koncentrerats till den del av uppdraget som gäller tillsyn, eller snarare den del av tillsynsverksamheten som avser handläggningen av anmälningsärenden.

Denna prioritering grundar sig inte i ett strategiskt ställningstagande om att handläggning av anmälningsärenden är det mest effektiva sättet

att nå målen för myndigheten. Snarare har den tvingats fram genom en kombination av externa faktorer (stort inflöde av ärenden) och interna problem (ineffektiv handläggning). Regeringens styrning har också varit inriktad mot denna del av verksamheten.

Resultatet har blivit att andra delar av uppdraget, såväl andra former av tillsyn som den främjande verksamheten, har prioriterats ned. När det gäller granskningen av arbetsgivares och utbildningsanordnares aktiva åtgärder är detta särskilt tydligt. Under 2011 har DO bara planerat två granskningar omfattande totalt 25 granskningsobjekt (10 landsting och 15 läkar- och sjuksköterskeutbildningar). Av tidredovisningen framgår att knappt två procent av tiden ägnades åt att granska aktiva åtgärder under första halvåret 2011.

Under 2011 har emellertid ärendebalanserna sjunkit till en nivå som enligt DO ger ett ökat utrymme för annan verksamhet. Det är viktigt att DO nu säkrar sina processer så att myndigheten, i händelse av ett ökat inflöde av ärenden, med en bra balans kan fullgöra hela sitt uppdrag, inte bara handläggningen av anmälningsärenden.

Otydlig uppdelning mellan tillsyn och främjande

I sin skrivelse till riksdagen om tillsyn, anger regeringen att tillsyn bör skiljas från främjande verksamhet. Detta motiveras av att tillsyn, som enbart sker på grundval av bindande regler, till skillnad från främjande verksamhet kan resultera i beslut om åtgärder som ofta har sådana verkningar för enskilda att de kan överklagas. En sådan åtskillnad hindrar inte att tillsynsmyndigheter också kan ha till uppgift att arbeta främjande och förebyggande för att effektivt uppnå lagstiftningens mål, även om de i allmänhet inte bör uppträda som konsult och ge råd om hur tillsynsobjekten ska agera i specifika ärenden (Regeringens skrivelse 2009/10:79).

På DO är tillsyn och främjande verksamhet organisatoriskt åtskilda genom separata enheter. I praktiken är emellertid verksamheterna integrerade på flera olika sätt, även i den utåtriktade verksamheten. Ett tydligt exempel är att personal från tillsynssidan deltar i olika främjande verksamheter, såsom utbildning och rådgivning. Ett annat exempel är det främjandeuppdrag som tillsynsenheterna fått i och med den nya arbetsordningen.

Den organisatoriska åtskillnaden innebär därmed i praktiken väldigt lite för DO:s arbete och garanterar på intet sätt att verksamheterna i sig hålls åtskilda. DO menar att detta förhållande inte utgör något problem, så länge det är tydligt för tillsynsobjekten vilken roll DO har i den enskilda situationen. Enligt Statskontoret torde emellertid det faktum en DO-medarbetare potentiellt kan möta ett tillsynsobjekt både i egenskap av granskare och i egenskap av främjare kunna motverka en sådan tydlighet.

Statskontoret saknar här en djupare analys och problematisering av i vilka avseenden det är viktigt för DO att särskilja tillsyn och främjande verksamhet och hur denna åtskillnad ska kunna säkerställas. En sådan analys framstår som än mer angelägen i ljuset av att DO inom ramen för sin tillsyn i första hand ska försöka förmå dem som omfattas av lagstiftningen att frivilligt följa den, något som i sin tur kan kräva främjande åtgärder.

Trevande tvärprocesser

Oavsett hur myndigheten arbetar i förhållande till tillsynsobjekten, finns det fördelar med att inom organisationen arbeta för ett utbyte av kunskap, information och kompetens. Det gäller såväl inom som mellan olika verksamhetsgrenar.

Prioriteringen av anmälningssärenden har inneburit att de interna s.k. tvärprocesserna inte kommit till stånd på det sätt som myndigheten avsett. Ett problem är att personal från tillsynssidan inte har haft tid att bistå den främjande verksamheten med sin sakkunskap, vilket bl.a. lett till nedskärningar i den rådgivande verksamheten. Det tidigare ansträngda läget med stora ärendebalanser har också medfört att tillsynsenheterna endast i liten utsträckning ägnat sig åt att systematiskt analysera, sammanställa och sprida kunskapen om de ärenden som myndigheten får in. För att DO ska kunna arbeta effektivt är det viktigt att all kunskap, oavsett i vilken form den kommer in till myndigheten, tas tillvara och sprids internt. Detta är ett utvecklingsområde för DO.

Det pågår också vissa insatser inom myndigheten för att hitta former för arbete och kunskapsöverföring över enhetsgränserna. I den nya arbetsordningen från september 2011 uttrycks bl.a. att tillsynsenheterna har ett främjandeuppdrag inom sina respektive områden. Det är

dock inte klart vad detta betyder. I arbetsordningen har också chefsgruppen, dvs. alla sakenhetschefer, fått en mer markerad roll. Chefsgruppen kan utgöra ett forum för ökad kunskapsöverföring mellan myndighetens olika verksamhetsgrenar, men behovet av systematiska rutiner för detta kvarstår.

Fokusering med tveksamt mervärde

Det kanske tydligaste exemplet på myndighetens insatser för en ökad kunskapsöverföring är arbetet med fokusområden där myndigheten försökt att tematiskt samla aktiviteter från olika delar av myndigheten. Fokusområdet "Rätten till sjukvård på lika villkor" inbegriper t.ex. analyser av anmälningsärenden på sjukvårdsområdet, granskningar av aktiva åtgärder hos landsting och anordnare av sjukvårdsutbildningar samt framtagandet av rapporter och metodstöd till myndigheterna inom sjukvårdsområdet.

Vilken effekt arbetet med fokusområden haft på myndighetens tvärprocesser återstår fortfarande att se (enligt uppgift ska arbetet med fokusområden utvärderas under hösten 2011). Däremot förefaller kopplingen mellan aktiviteterna och syftet med verksamheten i vissa fall vara svag. Att rätten till sjukvård på lika villkor blev ett av fokusområdena har sin grund i många anmälningar till Samhällsliv om diskriminering av patienter. Statskontoret har svårt att se hur en granskning av landstingens och sjukvårdsutbildarnas aktiva åtgärder ska kunna råda bot på detta problem. DO:s förhoppning om att ett bra förebyggande arbete som arbetsgivare även ska få effekter på hur landstingens arbetstagare bemöter de personer som söker vård inom landstingen framstår i detta sammanhang som en lång och osäker effektkedja.

Myndighetens fokus på sjukvårdsområdet har också inneburit att myndighetens granskningar av aktiva åtgärder inte har styrts till de områden som bedömts vara de mest prioriterade ur granskningshänseende. Det är därmed enligt Statskontoret tveksamt vilket mervärde arbetet med fokusområden faktiskt har haft.

Lite spridning av kunskap från ärenden

En förbättrad kunskapsöverföring inom myndigheten kan också vara ett sätt att öka resurseffektiviteten i ärendehantering.

Mycket resurser läggs på ärendehantering. Få ärenden har dock förutsättningar att drivas så långt som till process. Övriga ärenden avslutas så snabbt som möjligt. Om den interna informations- och kunskapsöverföringen fungerar på ett bra sätt kan de resurser som läggs på utredning av anmälningens ärenden generera resultat även inom övrig tillsynsverksamhet och inom myndighetens främjande verksamhet. I dag saknas dock upparbetade rutiner för att ta hand om informationen från de ärenden som inte kan drivas mot process.

DO beskriver anmälningens ärendena som en mycket viktig källa till information för myndigheten, inte bara på tillsynssidan utan även för den främjande delen av myndighetens verksamhet. För att detta ska fungera måste informationsflödet mellan tillsynsenheterna och främjandeenheterna fungera. Samma sak gäller inom tillsynsverksamheten, där kunskap från anmälningens ärenden som avslutas kan användas inom andra delar av tillsynsverksamheten. Statskontorets bedömning är att det finns en outnyttjad potential inom detta område, både när det gäller ärendeanalyser och kunskapsöverföring.

Andra sätt för DO att få ut mer av insatta resurser i ärendehantering är att arbeta med den externa kommunikationen. Det handlar dels om att tydligt kommunicera vilka ärenden som DO tar emot och driver så att myndigheten får in rätt typ av ärenden, dels om att skapa uppmärksamhet kring de fall DO driver vidare till process så att kunskapen om det rättsliga läget sprids.

Den interna styrningen bör utvecklas på flera plan

Ledningsstrukturen har blivit tydligare

DO har vidtagit flera åtgärder för att tydliggöra ledningsstrukturen. Styrningskedjan har blivit rakare och beslutsfattandet mer decentraliserat med framförallt ett tydligare mandat för enhetscheferna. Statskontorets bedömning är att detta har lett till ett mer effektivt beslutsfattande och en ökad tydlighet i organisationen.

Samtidigt finns exempel på att det tar lång tid inom DO innan viktiga beslut fattas. Det gäller t.ex. den så kallade rättsliga strategin med kriterier för vilka ärenden som myndigheten ska utreda. Dessa kriterier

beslutades i september 2011, efter ett förberedande arbete som inleddes redan 2009.

Svåröverskådlig verksamhetsplan

Statskontorets bedömning är att verksamhetsplanen ger liten vägledning för myndighetens arbete. Ett problem är bristen på tydlighet och konkretion. Det gäller framför allt de mål som anges för arbetet, men även till viss del de planerade aktiviteterna. Mål bör vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidssatta (s.k. smarta mål) för att de ska fungera bra som styrinstrument. Verksamhetsmålen uppfyller i flera fall inte dessa kriterier. I stället för att vara konkreta och mätbara effektmål har de i flera fall mer karaktären av inriktningsmål, dvs. allmänt formulerade mål som anger verksamhetens allmänna inriktning. Konsekvensen blir en svag målstyrning.

Aktiviteterna i verksamhetsplanen är av olika karaktär. I vissa fall är tydligt avgränsade och konkreta, i andra fall handlar det snarare om en övergripande beskrivning av hur myndigheten vill arbeta med olika frågor. Det blir i dessa fall t.o.m. svårt att följa upp om aktiviteten har genomförts. Det framgår inte heller hur mycket resurser som ska läggas på respektive aktivitet. Sammantaget gör det verksamhetsplanen svåröverskådlig.

Ett arbete för att utveckla planeringsprocesserna pågår. Arbetet med VP 2012 har inletts och Statskontorets bedömning utifrån det material vi tagit del av är att det finns en medvetenhet om problemen och förutsättningar att förbättra verksamhetsplaneringen, såväl när det gäller processen för att ta fram verksamhetsplanen som planens utformning.

Svag och outvecklad uppföljning

DO:s uppföljning har hittills i hög grad inneburit att man mäter vad man har gjort, t.ex. antalet avslutade ärenden, antalet besvarade samtal, antalet medverkanstillfällen etc. Någon djupare analys av aktiviteterna och prestationerna, t.ex. av skillnader i kostnader för olika typer av ärenden, har myndigheten hittills inte gjort.

DO redovisar vad myndigheten gör, men inte vilken betydelse aktiviteterna och prestationerna har i förhållande till målen för verksamheten. Myndigheten har inte utvecklat några uppföljningsbara effektmål. Det

saknas också ett effektivitetsperspektiv i myndighetens uppföljning. Därmed är det svårt att använda resultatuppföljningen för att bedöma om myndigheten på ett effektivt sätt använder sina resurser för att uppnå målen för verksamheten.

För en myndighet som DO, med ett brett uppdrag och en långtgående vision om att åstadkomma en samhällsförändring, behövs kunskap om effekterna av myndighetens arbete för att myndigheten ska kunna avgöra om den gör rätt saker med rätt resursinsats. Det arbete som pågår med att ta fram resultatindikatorer är ett steg i rätt riktning. Införandet av tidredovisning gör det också möjligt att bättre kunna följa upp resursåtgången. Uppföljningsverksamheten behöver dock utvecklas och förbättras.

Förväntade samordningsvinster har inte realiserats

En stor del av DO:s totala resurser, sett till både nedlagd arbetstid och antal anställda, läggs på myndighetens tillsynsverksamhet. Detta har varit en prioritering som myndigheten tvingats göra på grund av de ökade ärendebalanserna under myndighetens två första verksamhetsår. Att t.ex. det främjande arbetet inte fått lika stora resurser är i sammanhanget inte särskilt anmärkningsvärt. Statskontoret noterar dock att antalet årsarbetskrafter inom den främjande verksamheten är något lägre än inom administration, stab och personal samt att lika mycket tid läggs på administration (25 procent) som på främjandeverksamhet (främjande 12 procent och kommunikation 13 procent). Den administrativa enheten utgör en stor del av myndighetens totala antal årsarbetskrafter i jämförelse med myndigheter med liknande storlek och uppdrag.

I samband med bildandet av DO förutsågs att den nya myndigheten skulle bidra till samordningsvinster och den nya myndighetens gemensamma administrativa funktioner utpekades som möjliga områden för effektivitetsvinster. Några sådana samordnings- och effektivitetsvinster har ännu inte realiserats. Det saknas en prövning av vilken fördelning av kärn- och stödverksamhet myndigheten behöver för att kunna fullgöra sitt uppdrag på ett effektivt sätt. En sådan prövning bör göras.

5.2 Externa faktorer

I denna analys ligger fokus på de interna faktorer som har betydelse för DO:s möjligheter att generera resultat. Men Statskontoret har också identifierat några externa faktorer.

Inflödet av ärenden

En extern faktor med mycket direkt påverkan på DO:s resultat är antalet anmälningar om diskriminering. Myndigheten har endast indirekt (och begränsad) möjlighet att påverka denna faktor.

Under myndighetens första verksamhetsår ökade antalet anmälning-ärenden. Under första halvåret 2009 inkom 1 210 ärenden och under första halvåret 2010 inkom 1 568 ärenden. En kombination av det ökade inflödet och brister i de interna processerna medförde att arbetsbelastningen på myndigheten blev mycket hög. Under 2011 har dock antalet anmälningar minskat. Första halvåret 2011 uppgick antalet inkomna ärenden till 968 stycken.

Myndigheten har inte gjort någon analys av vad denna nedgång kan bero på, men menar att en viss variation över tid kan förekomma utan att det finns några särskilda bakomliggande faktorer. Frågan om det eventuellt skulle kunna vara ett uttryck för ett minskat förtroende för myndigheten från allmänheten sida har dock lyfts i Statskontorets intervjuer. En annan hypotes är att DO under 2011 har varit mindre synliga utåt och därmed inte påmint allmänheten om möjligheten att anmäla fall av diskriminering till myndigheten. Statskontoret har inom ramen för denna myndighetsanalys inte haft möjlighet att närmare undersöka detta, men anser att en mer fördjupad analys av vad som ligger bakom nedgången bör genomföras. Genom en sådan analys kan myndigheten få kunskap om vad som styr anmälningssärenden och få fram underlag som bör ge en bättre beredskap för att möta förändringar i antalet anmälningar.

Intresset hos arbetsmarknadens parter

DO har internt slagit fast att en viktig faktor för att myndigheten ska nå sin vision är att nyckelaktörerna, dvs. arbetsmarknadens parter, tar en aktiv roll i det förebyggande arbetet mot diskriminering i arbetslivet.

Vad dessa nyckelaktörer gör och vilken roll de tar i arbetet mot diskriminering har stor påverkan för DO.

Nyckelaktörernas agerande beror på vilket intresse de har för diskrimineringsfrågor. DO:s förmåga att väcka ett sådant intresse påverkas i sin tur av vilket förtroende arbetsmarknadens parter har för myndigheten och dess verksamhet. Såttillvida är denna externa faktor samtidigt en intern faktor.

Det nya förfarandet som innebär att DO avslutar arbetslivsärenden som berör individer som är fackligt anslutna och i stället skickar dessa till ansvarig facklig organisation innebär ett ökat tryck på facken. De fackliga organisationerna har i detta sammanhang kommit olika långt. Lokalt och regionalt saknas det kompetens att driva individärenden. Trots detta har enligt DO de fackliga organisationerna tagit emot rutinändringen positivt. Vid årsskiftet 2011/2012 kommer den nya rutinen att utvärderas.

Det har däremot varit svårare att engagera de fackliga organisationerna när det gäller arbetet med aktiva åtgärder, då de fackliga organisationerna, enligt DO, inte anser att detta är en fråga för dem. DO har också fått ge upp ambitionen att få arbetsmarknadens parter att teckna kollektivavtal om aktiva åtgärder. Incitament saknas för arbetsgivarna, som vid kollektivavtal om aktiva åtgärder kan bli föremål för dubbla sanktioner.

Inom fokusområdet ”Mobilisering av arbetsmarknadens parter” pågår olika aktiviteter för att få parterna att arbeta med aktiva åtgärder. Aktiviteterna inbegriper bl.a. nätverksträffar för fackliga representanter och arbetsgivarrepresentanter, förbättrad information och riktad rådgivning till arbetsmarknadens parter. Arbetet kommer att utvärderas i slutet av 2011. Enligt Statskontoret är emellertid en kontinuerlig dialog med de aktörer som omfattas av lagstiftningen en förutsättning om man, likt DO, ska sträva efter att få dem att frivilligt följa lagen. Arbetet med mobilisering av arbetsmarknadens parter bör därför ske kontinuerligt och inte som en tidsbegränsad insats.

6 Viktiga utvecklings- och framtidsfrågor

I detta kapitel redovisas vilka frågor Statskontoret anser är av särskild vikt för DO i framtiden. Redovisningen bygger på vad som framkommit i tidigare kapitel.

6.1 Viktiga frågor för DO

Från reaktiv till proaktiv?

DO:s verksamhet har sedan myndigheten bildades 2009 i stor utsträckning präglats av ett reaktivt förhållningssätt. Myndighetens åtgärder och verksamhet har utformats som reaktioner på yttre och inre händelser snarare än utifrån strategiska ställningstaganden om hur myndigheten på bästa och mest effektiva sätt ska nå sina mål. Att ärendebalanserna under myndighetens två första år tilläts växa till en sådan nivå att myndigheten sedan var tvungen att fokusera en stor del av sina resurser till denna del av verksamheten är ett exempel på detta.

Statskontorets bedömning är att det är viktigt att DO lämnar nuvarande reaktiva förhållningssätt. Genom ett mer proaktivt arbete skapas bättre förutsättningar för att fullgöra myndighetens uppdrag. Myndighetens prioriteringar och resursfördelning bör styras av tydliga ställningstaganden om ändamålsenlighet och effektivitet, och inte i lika hög grad som i dag av andra yttre och inre faktorer.

Fortsatt utveckling av ärendehantering

Statskontorets analys visar att DO:s hantering av anmälningsärenden har blivit mer rättssäker och effektiv genom de åtgärder som DO har vidtagit. Ärendegrupper och ärendekriterier skapar förutsättningar för en mer enhetlig bedömning av ärenden. Ärendebalanserna har sjunkit och handläggningstiderna har minskat till följd av effektivare beslutsprocesser. Myndigheten når dock fortfarande inte de internt uppställda målen avseende handläggningstider.

För att ytterligare utveckla ärendehantering behöver DO i större utsträckning analysera sina ärenden, både för att skapa kunskap om var och på vilket sätt diskriminering förekommer i samhället och för att ha

en beredskap inför förändringar i inflödet av ärenden. Kunskaper från ärendehantering behöver också komma hela myndigheten till del på ett mer genomtänkt och systematiskt sätt än i dag.

Definiera och kommunicera uppdraget

För att det breda uppdrag som DO fått av statsmakterna ska kunna fullgöras krävs att uppdraget tolkas och definieras tydligare av myndighetens ledning än vad som hittills har varit fallet. Denna tolkning måste sedan kommuniceras, dels internt inom myndigheten, dels externt till uppdragsgivare, målgrupper och allmänheten.

Uppdraget behöver också operationaliseras, dvs. brytas ned och konkretiseras. Detta är en viktig förutsättning för att DO ska kunna driva en ändamålsenlig och effektiv verksamhet. Det är också en förutsättning för att kunna följa upp och utvärdera myndighetens verksamhet, både avseende resultat och kostnadseffektivitet.

Förstärkt intern styrning

I tillägg till tydligare mål, behöver DO:s interna styrning i form av planering och uppföljning också förstärkas. Vissa delar som är viktiga för den interna styrningen har myndigheten redan åtgärdat, t.ex. har man infört tidredovisning för att bättre kunna planera och följa upp resursåtgången. Andra delar i den interna styrningen, t.ex. uppföljning av effekterna av myndighetens verksamhet och myndighetens årliga verksamhetsplanering, är fortfarande under utveckling. Det är viktigt att de initiativ som tagits på dessa områden fullföljs. En tydligare intern styrning av myndighetens verksamhet ger bättre förutsättningar för måluppfyllelse och ett effektivt resursutnyttjande.

Säkerställda resurser för hela uppdraget

Stora resurser har hittills ägnats åt att hantera anmälningsärenden. Trots att myndigheten framhållit vikten av t.ex. främjande åtgärder, har denna verksamhet fått stå tillbaka p.g.a. resursbrist. Detsamma har gällt andra former av tillsyn.

DO bör åstadkomma en rimlig balans mellan sina olika uppgifter och se till att de olika delarna samspelar med varandra på ett bra sätt. I detta ingår att säkerställa att resurser finns för att fullgöra alla delar av uppdraget. Resursfördelningen avgörs av myndigheten, men priorite-

ringsbesluten bör grundas på ett tydligt ställningstagande om hur resurserna bäst ska användas i förhållande till målen.

En mer ändamålsenlig resursfördelning handlar också om bemaningen av myndighetens olika verksamhetsgrenar. Samtidigt som DO:s tillsynsenheter har haft en stor arbetsbelastning och inte hunnit med alla delar av sitt uppdrag, har DO, bl.a. på grund av den fullständiga verksamhetsövergången, haft en förhållandevis stor stödverksamhet med framför allt en stor administrativ enhet. En översyn kan påvisa om det finns överkapacitet i verksamheten som kan utnyttjas på bättre sätt inom andra delar av organisationen.

Förtroendet för myndigheten

DO:s första verksamhetsår har varit turbulenta. Myndigheten har fått ta emot både extern kritik för sättet myndigheten hanterat sin verksamhet och intern kritik mot bristande ledning och dålig arbetsmiljö. Detta har påverkat förtroendet för myndigheten och dess verksamhet både externt och internt.

För att DO ska kunna fullgöra sitt uppdrag och vara en aktör som driver på samhällsförändring i riktning mot ett samhälle fritt från diskriminering krävs att förtroendet för myndigheten är högt hos både uppdragsgivaren, nyckelaktörer och allmänheten. Det är också viktigt att det inom DO finns förtroende för att myndigheten kan fullgöra sitt uppdrag. Ett led i detta är att förtydliga hur myndigheten tolkar och definierar sitt uppdrag. Med en tydligare bild av vad som är DO:s roll och vad myndigheten får, vill och kan göra bör myndigheten ha goda möjligheter att fullgöra sitt uppdrag.

6.2 Viktiga frågor för regeringen

Statskontorets bild är att regeringen, med hänsyn till de internationella regelverk som rör myndigheter av DO:s karaktär, vill undvika att styra myndigheten i alltför hög grad. Detta manifesteras bl.a. i myndighetens instruktion och regleringsbrev samt i annan styrning av DO. DO:s särart som myndighet i förhållande till andra myndigheter under regeringen motiverar denna inriktning och nivå på styrningen.

Trots särarten har regeringen ett ansvar för att verksamheten fungerar tillfredsställande. Myndigheten har haft stora problem, men vidtagit flera åtgärder. I vissa delar har de redan gett resultat, i andra delar förväntas de leda till resultat. Statskontoret anser mot denna bakgrund att regeringen fortsatt bör följa myndighetens utveckling. De områden som är särskilt angelägna för regeringen att följa är enligt Statskontorets bedömning:

- utvecklingen av ärendebalanser och handläggningstider,
- hur DO säkerställer en bra balans mellan myndighetens olika uppgifter,
- hur DO följer upp sina resultat inklusive effekterna av genomförd verksamhet.

Referenser

- Arbetsmarknadsdepartementet (2011a) *Katri Linna lämnar DO*.
Pressmeddelande 2011-02-01.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2011b)
Diskrimineringsombudsmannens uppgifter förtydligas.
Pressmeddelande 2011-02-17.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2011c) *Ny diskrimineringsombudsman (DO) utsedd*. Pressmeddelande 2011-06-23.
- DO (2009a) *DO:s strategiska plan*. Dnr. LED 2009/139, beslutsdatum 2009-05-08.
- DO (2010a) *Årsredovisning 2009*.
- DO (2010b) *Verksamhetsplan för perioden 2010-01-01 – 2011-12-31*.
Dnr. LED 2010/63, beslutsdatum 2010-05-23.
- DO (2010c) *Resultat arbetsmiljöenkät 2010*, Betania
- DO (2011a) *Årsredovisning 2010*.
- DO (2011b) *Diarieunderlag prognosförutsättningar 2011-07-28*.
- DO (2011c) *Arbetsordning för Diskrimineringsombudsmannen (DO)*
Beslutsdatum 2011-09-20.
- DO (2011d) *Handlingsplan för uppföljning av arbetsmiljöenkäten*.
LED 2011/83, beslutad 2011-05-24.
- DO (2011e) *Beslut om reviderad verksamhetsplan för DO 2011*. LED
2010/63, beslutad 2011-04-04.
- DO (2011f) *Handledning för individärenden*. Beslutsdatum 2011-09-
16.
- DO (2011g) *Ny mötesstruktur på DO*. Beslutsdatum 2011-03-01.
- DO (2011h) *Resultatdialoger på DO*. Beslutsdatum 2011-03-17.
- DO (2011i) *Romers rättigheter. Diskriminering, vägar till upprättelse
och hur juridiken kan bidra till en förändring av romers livsvillkor*.
- Faugert & Co (2010) *”Det finns fyra sätt att göra allting på” – En
kartläggning av DO:s arbetssätt*.
- JO (2010a) *Anmälan mot Diskrimineringsombudsmannen (DO)
angående underlåtenhet att besvara frågor, m.m.* Dnr 7126-2009,
beslutsdatum 2010-06-11.

JO (2010b) *Anmälan mot Diskrimineringsombudsmannen angående långsam handläggning, m.m.* Dnr 4591-2010, beslutsdatum 2010-11-18.

JO (2010c) *Anmälan mot Diskrimineringsombudsmannen angående långsam handläggning, m.m.* Dnr 4930-2010, beslutsdatum 2010-11-23.

Proposition 2007/08:95 *Ett starkare skydd mot diskriminering.*

Proposition 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011.*

Regeringsbeslut 2009-08-13 *Uppdrag till Diskrimineringsombudsmannen att låga genomföra en kvalitativ undersökning och analys av diskriminering.*

Regeringsbeslut 2009-10-15 *Kartläggning av förekomst och omfattning av diskriminering på bostadsmarknaden.*

Regeringen skrivelse 2009/10:79 *En tydlig rättsäker och effektiv tillsyn.*

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Diskrimineringsombudsmannen.

Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Diskrimineringsombudsmannen.

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Diskrimineringsombudsmannen.

Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Jämställdhetsombudsmannen.

Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Handikappombudsmannen.

Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning.

Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Ombudsmannen mot etnisk diskriminering.

Riksrevisionen (2009) *Diskrimineringsombudsmannens årsredovisning 2009. Revisionsrapport.* Dnr. 32-2009-0732, beslutsdatum 2010-03-22.

Statskontoret 2008:17 *Modell för myndighetsanalyser.*

Statskontoret PM 2011-05-27 *Sjukfrånvaron i staten 2010 – myndigheter och verksamhetsområden* (Dnr. 2011/66-5).

SOU 2006:22 *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning.*

Utredningen om bildandet av Diskrimineringsombudsmannen (2008)
*Slutrapport från Utredningen om bildandet av Diskriminerings-
ombudsmannen 2008-12-30. (IJ2008/2576/DISK).*

Uppdraget



REGERINGEN

Regeringsbeslut II 1

2011-03-17

A2011/1406/DISK

Arbetsmarknadsdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM



Uppdrag till Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av
Diskrimineringsombudsmannen

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av Diskrimineringsombudsmannen (DO) i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008.

Analysen ska

- Beskriva hur DO fullgör sitt uppdrag.
- Beskriva hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag, med fokus på faktorer som är särskilt viktiga för verksamheten.
- Belysa områden som är särskilt viktiga för myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framöver.

I enlighet med analysmodellen ska Statskontoret genomföra analysen i samverkan med DO samtidigt som myndigheten ska bistå Statskontoret i behövliga delar.

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) informerat under uppdragets genomförande.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 18 oktober 2011. Den skriftliga redovisningen av uppdraget ska innehålla en redogörelse för de ovan nämnda delarna samt utgå från modellens samtliga analysmoment.

Ärendet

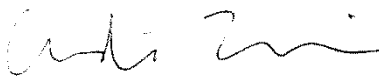
DO inrättades den 1 januari 2009 i samband med att den nya diskrimineringslagen trädde i kraft. I praktiken innebär detta en sammanslagning av de tidigare fyra ombudsmannamyndigheterna Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning.

DO har under de två första verksamhetsåren utvecklat den nya organisationen. Under 2011 har detta utvecklingsarbete fortsatt och myndigheten kommer senare i år att få en ny myndighetschef. Mot denna bakgrund behöver regeringen få en övergripande bild av myndighetens arbete med att säkerställa att verksamheten bedrivs rättssäkert och effektivt. Den kan också ge underlag för myndighetsledningens framtida bedömning om huruvida myndigheten är rustad att möta förändringar på sitt område och om verksamheten är ändamålsenlig.

På regeringens vägnar



Erik Ullén


Andrés Zanzi

Kopia till

Finansdepartementet/BA
Socialdepartementet/SFÖ
Arbetsmarknadsdepartementet/ADM
Diskrimineringsombudsmannen

Internationella principer om nationella institutioner

EG-direktiv angående likabehandling

Enligt artikel 13 i direktivet mot etnisk diskriminering (direktiv 2000/43/EG) ska medlemsstaterna utse ett eller flera organ för främjande av likabehandling av alla personer, utan åtskillnad på grund av ras eller etnisk ursprung. Medlemsstaterna ska säkerställa att behörigheten för dessa organ omfattar att på ett oberoende sätt bistå personer som utsatts för diskriminering genom att driva klagomål om diskriminering, att genomföra oberoende undersökningar om diskriminering och att offentliggöra oberoende rapporter om och lämna rekommendationer i frågor som rör sådan diskriminering. När det gäller kön finns en motsvarande artikel (8a) i likabehandlingsdirektivet (direktiv 76/207/EEG, ändrat genom direktiv 2002/73/EG) och en annan motsvarande artikel (12) i direktivet om varor och tjänster (direktiv 2004/113/EG).

Parisprinciperna

I de s.k. Parisprinciper som FN:s generalförsamling antog 1993 understryks vikten av en självständig ställning för nationella institutioner med uppgift att bevaka frågor om mänskliga rättigheter. Där rekommenderas bl.a. att en sådan nationell institution ska ha ett så brett mandat som möjligt och att mandatet ska vara reglerat i grundlag eller annan författning. Detta mandat bör bl.a. omfatta befogenheten att ge regeringen eller andra organ synpunkter och förslag i frågor som rör de mänskliga rättigheterna, bidra med synpunkter på författningsförslag och ta fram lägesrapporter (A/RES/48/134 National institutions for the promotion and protection of human rights).

I en tilläggsprincip anges att en nationell institution kan, men inte måste, ges befogenhet att ta emot och beakta (*hear and consider*) anmälningar om kränkningar av de mänskliga rättigheterna. En nationell institution som tar emot individanmälningar ska ha mandat att göra förlikningar, informera den anmälade om dennes rättigheter, särskilt om vilka juridiska rättigheter denne har, och hjälpa anmälaren att ta till

vara sina rättigheter, genom att exempelvis vidarebefordra anmälan till en annan myndighet (UN, 1993, Fact Sheet No.19).

European Commission against Racism and Intolerance

År 1997 antog European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) grundläggande principer för nationella institutioner som arbetar mot rasism, främlingsfientlighet, antisemitism och intolerans (ECRI general policy recommendation No 2 Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level). I dokumentet rekommenderas bl.a. att institutionernas uppgifter och befogenheter klart ska framgå av grundlag eller annan författning.

DO:s råd

Axel Targama – docent i företagsekonomi, Företagsekonomiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Diana Nyman – sakkunnig i romska frågor

Felix König – förbundsordförande RFSU Ungdom

Hans Filipsson – språkrör för organisationen Marschen för tillgänglighet

Henry Ascher – docent i barnmedicin, universitetslektor Nordiska Högskolan för folkhälsovetenskap, Göteborg

Mohammed Fazlhashemi – professor i idéhistoria, Institutionen för idé- och samhällsstudier, Umeå universitet

Torun Lindholm – docent, universitetslektor och studierektor för forskarutbildningen, Psykologiska institutionen, Stockholms universitet

Lena Svenaeus, arbetsrättsjurist (platsen är tills vidare vilande eftersom Lena Svenaeus har en deltidstjänst inom DO:s stab)