



§ 9 Dnr 0586/16

Göteborgs Stads riktlinje för utformande av inkluderande dokument – enkäter, blanketter och formulär

Handling

2017 nr 98.

Yrkanden

Mariya Voyvodova (S), Bettan Andersson (V), Anna Sibinska (MP), Maria Berntsson (KD) och Stina Svensson (FI) yrkar bifall till kommunstyrelsens förslag.

Jörgen Fogelklou (SD) yrkar återremiss till kommunstyrelsen i enlighet med yrkande från SD i kommunstyrelsen.

Propositionsordning

Ordföranden ställer propositioner på dels ärendet återremiss och dels ärendets avgörande idag och finner att kommunstyrelsen beslutat avgöra ärendet vid dagens sammanträde.

Kommunfullmäktige beslutar härafter att bifalla kommunstyrelsens förslag.

Beslut

Enligt kommunstyrelsens förslag:

Göteborgs Stads riktlinje för inkluderande dokument – enkäter, blanketter och formulär, i enlighet med bilaga 1 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, antas.

Expedieras

Styrande dokument

Stadens nämnder och bolag



Göteborgs Stad

Kommunfullmäktige

Vid protokollet

Christina Hofmann
2017-05-18

Ordförande

Åse-Lill Törnqvist

Justerare

Ann Karlsson

Justerare

Toni Orsulic



Göteborgs Stads riktlinje för utformande av inkluderande dokument – enkäter, blanketter och formulär

Till Göteborgs kommunfullmäktige

Kommunstyrelsens förslag

Kommunstyrelsen tillstyrker stadsledningskontorets förslag i tjänsteutlåtande den 4 april 2017 och föreslår att kommunfullmäktige beslutar:

Göteborgs Stads riktlinje för inkluderande dokument – enkäter, blanketter och formulär, i enlighet med bilaga 1 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, antas.

- - - - -

Vid behandlingen av ärendet i kommunstyrelsen förekom skiljaktiga meningar:

Ordföranden Ann-Sofie Hermansson (S) yrkade bifall till stadsledningskontorets förslag.

Lars Hansson (SD) yrkade att ärendet skulle återremitteras till stadsledningskontoret i enlighet med yrkande från SD den 11 april 2017.

Vid omröstning beträffande ärendets avgörande idag eller återremiss röstade Mariya Voyvodova (S), Jonas Ransgård (M), Ulf Kamne (MP), Daniel Bernmar (V), Helene Odenjung (L), David Lega (KD), Marina Johansson (S), Johan Nyhus (S), Maria Rydén (M), Martin Wannholt, tjänstgörande ersättaren Hampus Magnusson (M), och ordföranden Ann-Sofie Hermansson (S) för ärendets avgörande idag.

Lars Hansson (SD) röstade för ärendets återremiss.

Kommunstyrelsen beslutade med tolv röster mot en att avgöra ärendet vid dagens sammanträde.

Kommunstyrelsen beslutade härafter att bifalla stadsledningskontorets förslag.

Lars Hansson (SD) reserverade sig mot beslutet.

Göteborg den 19 april 2017

Göteborgs kommunstyrelse

Ann-Sofie Hermansson

Christina Hofmann

Yrkanden ang Göteborgs Stads riktlinje för utformande av inkluderande dokument – enkäter, blanketter och formulär.

Sverigedemokraterna är mot all form av diskriminering, med det sagt vill vi också påpeka att bortom maktens förvanskade berättelser, skönmålning och kampanjjournalistik finns en verklighet. Vi måste våga vara ärliga och lägga undan prestige och munkavlar.

Vi måste på allvar frigöra oss från de påhittade konflikter som man lurat i oss. Oavsett vad en individ känner sig som, finns det idag två juridiska kön. Detta räcker gott och väl på stadens dokument, blanketter och formulär.

Stadsledningskontorets svar under ekonomiska konsekvenser är också oroande:

Stadsledningskontoret ser att antagandet av riktlinjen får konsekvensen att enkäter, blanketter och formulär kan ändras i kommande revideringar. Det är svårt att i dagsläget bedöma om och hur mycket resurser som det kan kräva.

I det allvarliga läge som staden befinner sig i måste varje skattekrona varsamt hanteras. Vi anser att dessa pengar kommer skattebetalarna bäst till nytta genom att istället satsas på vård, skola och omsorg.

Sverigedemokraterna föreslår kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

Att återremitera ärendet till Stadsledningskontoret för att återkomma med en fullständig kostnadsanalys.



Göteborgs Stad

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2017-04-04
Diarienummer 0586/16

Ledningsstaben

Strategisk samordning

Fredrik P Karlsson, Lisa Hederstierna
Telefon 031-368 05 84, 031-368 02 80
E-post: fredrik.p.karlsson@stadshuset.goteborg.se,
lisa.hederstierna@stadshuset.goteborg.se

Göteborgs Stads riktlinje för utformande av inkluderande dokument – enkäter, blanketter och formulär

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

Göteborgs Stads riktlinje för inkluderande dokument – enkäter, blanketter och formulär, i enlighet med bilaga 1 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, antas.

Sammanfattning

Stadsledningskontoret föreslår att kommunfullmäktige antar Göteborgs Stads riktlinje för inkluderande dokument – enkäter, blanketter och formulär.

Syftet med förslaget till riktlinje är att alla människor, oavsett könsidentitet eller könsuttryck, ska vara inkluderade och synliggjorda när de interagerar med Göteborgs Stad via enkäter, blanketter och formulär. Det gäller dels hur dessa dokument utformas och vilka formuleringar som används och dels, mer specifikt, då frågor om kön och könsidentitet ställs.

Riktlinjen innehåller två delar; dels en som beskriver att Göteborgs Stad bör använda sig av inkluderande språkbruk gällande kön och könsidentitet, dels en som rör hur vi frågar om kön och könsidentitet i Göteborgs Stads enkäter, blanketter och formulär.

Ekonomiska konsekvenser

Stadsledningskontoret ser att antagandet av riktlinjen får konsekvensen att enkäter, blanketter och formulär kan ändras i kommande revideringar. Det är svårt att i dagsläget bedöma om och hur mycket resurser som det kan kräva. Bedömningen är att detta inte bör få några betydande ekonomiska konsekvenser.

Barnperspektivet

Alla invånare, brukare, besökare och kunder kan i förlängningen bli påverkade av riktlinjen. Även enkäter, blanketter och formulär för barn och unga ska vara inkluderande. Enkäter, blanketter och formulär ska vara målgruppsinriktade och inkluderande. Staden kommer med ett brett underlag att få möjlighet att skapa jämlika förutsättningar för unga hbtq-personer.

Jämställdhetsperspektivet

I vissa fall kan riktlinjen få konsekvensen att Göteborgs Stad inte efterfrågar kön (dvs. man/kvinna) i framför allt blanketter och formulär. Detta då riktlinjen säger att vi inte

ska efterfråga fler personuppgifter än vad ändamålet kräver. Den nationella könsuppdelade individstatistiken som staden bidrar med påverkas inte. I de enkäter, blanketter och formulär som staden förfogar över ska frågan däremot tydliggöras utifrån juridiskt kön och kan kompletteras med en fråga om könsidentitet. Det kan i sin tur stärka jämställdhetsperspektivet.

Mångfaldsperspektivet

Alla personer i Sverige har ett juridiskt kön (kvinna/man) som kan utläsas i personnumret. Det utesluter inte att personer identifierar sig som något annat. Denna riktlinje fastställer hur Göteborgs Stad ska säkerställa att alla, oavsett kön och könsidentitet, ska kunna fylla i och använda stadens enkäter, blanketter och formulär vilket stärker mångfaldsperspektivet. Övriga diskrimineringsgrunder behandlas inte i denna riktlinje.

Miljöperspektivet

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv.

Omvärldsperspektivet

I framtagandet av riktlinjen har stadsledningskontoret kartlagt om det finns liknande riktlinjer nationellt samt rådgjort med Datainspektionen, Diskrimineringsombudsmannen, Örebro kommun samt Länsstyrelsen. Statistiska centralbyrån har kontaktats och Göteborgs Stads HBTQ-råd har fått komma med synpunkter.

Stadsledningskontoret har utöver detta beaktat och kommer att fortsatt följa:

- Förändringen i diskrimineringslagen från och med 1 januari 2017 som kräver aktiva åtgärder utifrån alla sju diskrimineringsgrunder av arbetsgivare.
- SOU 2014:91 Juridiskt kön och medicinsk könskorrigering. Ett uppdrag från regeringen som behandlar transpersoners livsvillkor av utredare Ulrika Westerlund.
- Regeringens initiativ till nya lagförslag, bland annat en lag om ändring av juridiskt kön som beräknas träda ikraft halvårsskiftet 2018.

Bilaga 1 - Stadsledningskontorets förslag till Göteborgs Stads riktlinje för inkluderande dokument – enkäter, blanketter och formulär.

Bilaga 2 - Protokollsutdrag KS 2016-03-16 § 164 Yrkande från S, M, MP, V, L och KD angående riktlinjer för utformande av inkluderande dokument

Bilaga 3 - Yrkande från S, M, MP, V, L och KD angående riktlinjer för utformande av inkluderande dokument

Bilaga 4 - Yttrande SD, KS 2016-03-16

Ärendet

Kommunstyrelsen gav stadsledningskontoret 2016-03-16 § 164 i uppdrag att ta fram en riktlinje för utformandet av de dokument Göteborgs Stad förfogar över i kontakten med medarbetare och medborgare. Detta enligt yrkande om riktlinjer för utformande av inkluderande dokument ifrån S, M, MP, V, L och KD.

Bakgrund

Uppdraget berör två av de sju diskrimineringsgrunderna – kön och könsöverskridande identitet eller uttryck (här kallat könsidentitet). Sverige har idag två juridiska kön, kvinna och man. Ett barn folkbokförs efter sitt biologiska kön vid födseln och det blir då också dess juridiska kön. Förutom juridiskt kön har en person också en könsidentitet som inte alltid överensstämmer med personens biologiska eller juridiska kön.

Stadsledningskontoret har gjort en kartläggning samt rådgivit med externa och interna aktörer. Utifrån uppdraget föreslår stadsledningskontoret att riktlinjen omfattar enkäter, blanketter och formulär och återkommer nu i ärendet med förslag till riktlinje för inkluderande dokument – enkäter, blanketter och formulär.

I beslut 2016-03-16 § 164 gav kommunstyrelsen stadsledningskontoret i uppdrag att ta fram en riktlinje för utformandet av de dokument Göteborgs Stad förfogar över i kontakten med medarbetare och medborgare.

Uppdraget hänvisar till att följande inriktning finns i Göteborgs Stads budget för 2016. "Stadens samtliga verksamheter ska jämställdhetssäkras, både ur ett invånar- och verksamhetsperspektiv. Viktiga komponenter för jämställdhetssäkring är könsuppdelad statistik, kartläggningar och analyser samt konsekvensbedömningar utifrån kön. Könsuppdelad statistik är viktigt för att kunna göra analyser som speglar kvinnors och mäns samt flickor och pojkars verklighet. Statistiken ska inkludera personer som inte identifierar sig som kvinna eller man."

I uppdraget anges att "eftersom målsättningen är att alla stadens medarbetare och medborgare ska känna sig inkluderade och synliggjorda krävs en förändring av det traditionella och heteronoma sättet att utforma enkäter, blanketter och formulär. Utformningen av dessa dokument ska formuleras inkluderande för alla, oavsett könsidentitet eller könsuttryck. Därtill anser vi att de bör vara generellt utformade med ett inkluderande språkbruk."

I Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument som antogs 2017-01-11 anges att alla styrande dokument i Göteborgs Stad ska vara inkluderande, könsneutrala och icke heteronormativa. Eftersom enkäter, blanketter och formulär inte är styrande dokument finns ett behov av ta fram ett styrande dokument som poängterar inkludering även i dessa dokument.

I dagsläget har Sverige två juridiska kön, man och kvinna, som kan utläsas av personnumret, men personer har också en könsidentitet. Då en persons könsidentitet stämmer överens med personens biologiska och juridiska kön kan personen sägas vara en cisperson. Cis är latin och betyder "på den här sidan om". Motsatsen är transpersoner, som är ett paraplybegrepp för personer vilkas könsidentitet och/eller könsuttryck skiljer sig från det juridiska och biologiska kön som registrerades vid födseln. Trans är latin och betyder "överskridande". I Göteborg Stads enkäter, blanketter och formulär finns i nuläget oftast bara två alternativ, kvinna och man, när fråga om kön ställs. Detta gör att de personer som inte kan identifiera sig som något av dessa två inte heller har möjlighet att svara på frågan och därmed kan de inte fylla i den delen av dokumenten.

Syftet med riktlinjen

Syftet med förslaget till riktlinje är att alla människor, oavsett könsidentitet eller könsuttryck, ska vara inkluderade och synliggjorda när de interagerar med Göteborgs Stad via enkäter, blanketter och formulär. Det gäller dels hur dessa dokument utformas och vilka formuleringar som används och dels, mer specifikt, då frågor om kön och könsidentitet ställs.

Stadsledningskontorets överväganden

Inom ramen för uppdraget har stadsledningskontoret gått igenom de befintliga bestämmelser som berör hur vi utformar enkäter, blanketter och formulär.

- Förordning (2001:100) om den officiella statistiken, 14 § konstaterar att all individstatistik ska könsuppdelas.
- Personuppgiftslagen (PuL) behandlar den personliga integriteten och säger bland annat att vi inte får fråga efter fler uppgifter än vad ändamålet kräver.
- Diskrimineringslagen syftar till att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.
- Göteborgs stads jämställdhetspolicy, tagen av kommunfullmäktige, säger att statistik ska könsuppdelas. (Ärende 0445/14 om en jämställdhetsplan ligger hos kommunstyrelsen för utskick på remiss i staden. Även i detta förslag ska statistik könsuppdelas.)

Det juridiska könet kan utläsas av personnumret och är det som redovisas i ID-handlingar. Det finns bestämmelser om att all individstatistik ska könsuppdelas i man respektive kvinna för att stärka jämställdhetsarbetet. På nationell nivå enligt förordning (2001:100) om den offentliga statistiken och på lokal nivå enligt jämställdhetspolicyn som antagits i kommunfullmäktige. Kön syftar till det juridiska könet i detta sammanhang.

Sammanfattningsvis säger ovan bestämmelser att samtidigt som vi måste könsuppdela vår individstatistik efter man och kvinna, ska vi heller inte diskriminera eller exkludera de som inte identifierar sig som kvinna eller man. Dessutom får vi inte efterfråga fler uppgifter än vad ändamålet kräver.

Eftersom det är viktigt för staden att, i syfte att förbättra verksamheten, skapa statistik även över de personer som inte identifierar sig som kvinna eller man finns ett behov av att kunna fråga efter könsidentitet. Detta utan att dels röja en persons anonymitet och dels att samtidigt följa kravet på könsuppdelad statistik. Stadsledningskontoret ser att lösningen finns i att dela upp statistiken i två delar: juridiskt kön och könsidentitet.

Kartläggning

För att undersöka hur andra kommuner och myndigheter som arbetar under samma bestämmelser gör, har stadsledningskontoret gjort en kartläggning. Där framkommer det att det finns mycket få liknande exempel på riktlinjer i andra kommuner eller organisationer.

Stadsledningskontoret har varit i kontakt med Länsstyrelsen Halland, Örebro kommun och Västra Götalandsregionen utifrån att dessa organisationer har relaterade dokument. Diskrimineringsombudsmannen samt datainspektionen har kontaktats utifrån lagstiftningssynpunkt. Även Statistiska centralbyrån har kontaktats.

Stadsledningskontoret har, under framtagandet av riktlinjen, även givit Göteborgs Stads HBTQ-råd möjlighet att inkomma med synpunkter.

Kartläggningen visar att den vanligaste formuleringen i enkäter, blanketter och formulär (som är att endast fråga om vilket kön en individ har med de båda svarsalternativen man och kvinna) är i sig ett antagande om att individen identifierar sig med sitt juridiska kön och därmed exkluderande. Om en person inte identifierar sig som kvinna eller man, men det är de enda alternativ som finns, försvårar vi för den personen att besvara en enkät eller blankett. En lösning som används är att lägga till ett tredje svarsalternativ, ofta ”annat”, men det innebär att frågan därigenom per definition inte längre handlar om juridiskt kön som ju bara har två kategorier, utan könsidentitet. Kravet på könsuppdelad statistik kan därmed inte längre uppfyllas.

För att undvika exkludering i denna fråga återstår två alternativ; att inte fråga efter kön alls eller att utgå helt och hållet utifrån självidentifikation, vilket resoneras kring nedan.

Förslag till riktlinje

Förslaget till riktlinje svarar mot de delar som uppdraget anvisar och innehåller dels att Göteborgs Stad ska använda sig av inkluderande språkbruk gällande kön och könsidentitet, dels hur kön och könsidentitet efterfrågas i Göteborgs Stads enkäter, blanketter och formulär.

Inkluderande språkbruk

Den första delen av riktlinjen beskriver hur vi i staden ska uttrycka oss för att inte exkludera. Formuleringar som grundar sig i normativa antaganden kan uppfattas exkluderande. Som exempel kan nämnas att alla barn inte har en mamma och en pappa och därför ska vi hellre använda ord som vårdnadshavare. Enkäter, blanketter och formulär ska ha ett inkluderande språkbruk där kategoriserande och stereotypa formuleringar undviks.

Kön och könsidentitet i enkäter, blanketter och formulär

Den andra delen av riktlinjen rör hur Göteborgs Stad ska fråga om kön i enkäter, blanketter och formulär.

För att fråga efter kön och könsidentitet på ett sätt som inte exkluderar men som samtidigt uppfyller kraven på könsuppdelad statistik, delar riktlinjen upp frågan i två; en som frågar efter juridiskt kön och en tilläggsfråga som frågar om könsidentitet. Tillämpningen skiljer sig något mellan enkäter och blanketter/formulär eftersom dessa har en viktig skillnad i sitt syfte. Det primära syftet med enkäter är att skapa statistik och ta reda på brukares, invånares, besökares och medarbetares åsikter för att kunna förbättra våra verksamheter. De är också frivilliga att besvara medan blanketter och formulär ofta är obligatoriska för att få ta del av vissa av kommunens tjänster eller verksamheter. Det är därför extra viktigt att tänka på hur vi formulerar oss och varför, samt när vi ställer frågor om kön och könsidentitet.

Enkäter

Det finns två typer av enkäter; kodade enkäter som är kopplade till respondentens personnummer för att kunna inhämta bakgrundsinformation från offentliga register och okodade enkäter där någon sådan koppling inte finns. I kodade enkäter kan alltså juridiskt kön utläsas via personnumret och det mest inkluderande är då att inte ställa någon fråga om juridiskt kön. I en okodad enkät ska juridiskt kön efterfrågas för att resultatet ska kunna redovisas könsuppdelat.

När det gäller fråga om en persons kön säger förslaget till riktlinje att det är personens juridiska kön som ska efterfrågas i enkäter. För att göra enkäterna så tydliga som

möjligt för respondenten behöver begreppet juridiskt kön förtydligas genom en definition av vad det innebär samt varför det efterfrågas.

*Juridiskt kön**

1. Kvinna
2. Man

**Sverige har i dagsläget två juridiska kön, men det utesluter inte att individen identifierar sig på annat sätt. Juridiskt kön är det kön som står registrerat i folkbokföringen och kan utläsas genom personnumrets näst sista siffra. Frågan ställs på grund av krav om könsuppdelad statistik.*

För att inkludera personer som inte identifierar sig som kvinna eller man i statistiken kan en kompletterande fråga om könsidentitet läggas till. Detta ger personen möjlighet att uttrycka sin identitet utöver sitt juridiska kön. Då ska den frågan formuleras utifrån hur personen identifierar sig tillsammans med en förklaring kring varför frågan ställs. Förklaringen fyller två syften. Dels tydliggör den skillnaden mellan juridiskt kön och könsidentitet, dels ger den en bakgrund till varför frågan ställs.

Jag ser/identifierar mig som:*

1. Kvinna
2. Man
3. Annat
4. Vill ej svara

**Sverige har i dagsläget två juridiska kön, men det utesluter inte att individen identifierar sig på annat sätt. Frågan ställs för att vi ska kunna erbjuda en kvalitativ och likvärdig verksamhet.*

Det finns många olika varianter på hur svarsalternativen ovan kan formuleras, hur många de kan vara och vilka som bäst tjänar syftet att undvika exkludering.

En helt öppen fråga, där möjlighet ges att i text själv formulera sin könsidentitet, skulle vara den mest inkluderande lösningen. Ingen riskerar att exkluderas då det inte finns några alternativ och det därmed inte saknas några alternativ. Det är dock svårt att ta hand om resultatet av en sådan fråga och kvantifiera det på ett sätt som medger redovisning på gruppnivå. Det riskerar att bli en fråga som visserligen ser till att enkäten är inkluderande men inte bidrar till ett bättre statistiskt underlag och därmed förbättringsmöjlighet av verksamheten.

En annan möjlighet skulle vara att ha en uttömmande lista av alternativ där alla skulle kunna hitta det svarsalternativ som stämmer in på just dem. Någon sådan allmänt vedertagen lista finns dock inte, och att försöka göra en egen skulle med stor sannolikhet bidra till exkludering. Det blir helt enkelt för svårt att fånga alla aspekter av begreppet och hitta ömsesidigt uteslutande men tillsammans heltäckande svarsalternativ utan att exkludera någon. Som exempel skulle de personer som ser sig som "intergender" exkluderas om svaret "annat" delas upp endast i "kvinna och man" och "varken kvinna eller man", och det finns många möjliga svarsalternativ även utöver dessa tre. Dessutom skulle det även i det här fallet bli svårt att använda resultatet i statistikhänseende. Även med den grova indelningen "annat" blir det ofta för få svarande för att kunna dra några slutsatser eller ibland ens redovisa resultatet. Som exempel var det 1% 2015 och 2% 2016 som svarade "annat" i Göteborgs Stads medarbetarenkät.

Svarsalternativet "annat" blir därför den avvägning mellan statistiksyfte och inkludering som är praktiskt användbart.

Ytterligare en möjlighet som övervägs är att koppla en fritextruta till svarsalternativet "annat". Redovisningen skulle då ske utifrån "annat", men respondenten ges också möjlighet att själv utveckla sitt svar. På samma sätt som med den helt öppna frågan ovan är det svårt att se det egentliga syftet ur ett statistikperspektiv. Det kan också innebära att enkäten och den data som samlas in blir svårare att behandla rent administrativt, och det är därför inte den frågekonstruktion som förordas i riktlinjen. Det är dock ett exempel på en sådan anpassning utifrån målgrupp eller syfte som kan göras.

Alternativet "vill ej svara" är viktigt att ha med för att så långt möjligt säkerställa att de som har svarat "annat" är de, och bara de, som inte identifierar sig som man eller kvinna. Dessutom understryker det ytterligare att frågan är frivillig att besvara.

I fallet med enkäter säger alltså riktlinjen att det *juridiska* könet ska efterfrågas. Detta eftersom Göteborgs Stad har krav om könsuppdelad statistik. Om det är en kodad enkät, där det finns en koppling till personnummer, så kan det juridiska könet utläsas den vägen och då är dock det mest inkluderande att inte fråga om juridiskt kön alls. Vad gäller att fråga om könsidentitet säger riktlinjen att vi *kan* ställa en kompletterande fråga och att vi i så fall *ska* ställa den utifrån hur personen identifierar sig. Anledningen är att den kompletterande frågan ställs utifrån syftet att vi vill skapa statistik i syfte att förbättra verksamheten som inkluderar även de som inte identifierar sig som kvinna eller man. Samtidigt behöver enkäter målgruppsanpassas utifrån till exempel ålder på svarande och då kan frågan behöva omformuleras eller i vissa fall utifrån relevans utebli helt.

För att bedöma när frågan om könsidentitet ska finnas med i en enkät, blankett eller formulär bör verksamheten göra en avvägning som kan användas i syfte att förbättra verksamheten och/eller synliggöra diskriminering och ojämnt fördelade livsvillkor, och därmed i förlängningen gynna brukarna av verksamheten.

Blanketter och formulär

För blanketter och formulär gäller samma som för enkäter men med en viktig distinktion. Till skillnad från enkäter är blanketter och formulär sällan frivilliga att fylla i. Därför är utgångspunkten att inte fler uppgifter ska efterfrågas än vad ändamålet kräver. Kön, och könsidentitet, ska alltså bara efterfrågas när det är relevant och könsidentitet bara i statistiksyfte och avidentifieras. Det är också viktigt att förtydliga att en eventuell kompletterande fråga om könsidentitet är frivillig att besvara och att svaret kommer att avidentifieras och inte lagras i något register. Detta utifrån ett integritetsperspektiv, det vill säga enligt PuL.

Utifrån lagstiftning och hur riktlinjen därmed är skriven konstaterar stadsledningskontoret att det kan vara svårt att ta med en fråga om könsidentitet i blanketter och formulär. Istället för att ta reda på kundens könsidentitet i en av dessa ska verksamheten i första hand anpassas utifrån behov som alla sju diskrimineringsgrunder representerar. Verksamheten ska inte anpassas i efterhand utifrån ett svar i en blankett utan ska arbeta systematiskt och normkritiskt så att ingen exkluderas. Det är därför svårt att se exempel då frågan om könsidentitet behövs i en blankett eller formulär om det inte är i ett statistiksyfte.

Hantering av resultat

Det finns i personuppgiftslagen ett starkt skydd för vad som får och inte får göras med personuppgifter. Könsidentitet är dessutom en känslig personuppgift och därmed enligt huvudregeln, §13, förbjuden att behandla utan den registrerades samtycke. Även då samtycke finns krävs extra hög säkerhet kring behandlingen av känsliga personuppgifter.

Helt anonymt lämnade uppgifter, eller uppgifter som avidentifierats och inte kan hänföras till en specifik individ, klassas inte som personuppgifter och omfattas då inte av PuL. Att avidentifiera personuppgifterna innebär att man avlägsnar alla identifieringsmöjligheter så att de uppgifter som fortsättningsvis behandlas inte längre går att koppla samman med en fysisk person. Krypterade personuppgifter är inte avidentifierade så länge någon kan göra uppgifterna läsbara och därmed identifiera personen.

All statistik, även när den bygger på anonyma svar, ska dock hanteras varsamt och speciellt när det rör sig om känsliga uppgifter som könsidentitet. Vid redovisning av resultatet får det inte finnas risk att någons anonymitet röjs utifrån de övriga svaren eller för att det är för få svarande. Det finns inga exakta regler om var gränserna går, utan det får avgöras från fall till fall. Vid minsta tveksamhet bör inte resultaten redovisas.

Resterande diskrimineringsgrunder

Stadsledningskontoret ser möjligheter till att, i framtiden, kartlägga hur staden skulle kunna få med fler diskrimineringsgrunder i den statistik som skapas av de enkäter, blanketter och formulär som Göteborgs Stad förfogar över. I vissa av dessa dokument finns redan nu ytterligare bakgrundsfrågor såsom ålder. I ett senare steg skulle det kunna utvecklas och utifrån ett normkritiskt perspektiv inbegripa fler faktorer utifrån diskrimineringsgrunderna för att få en mer heltäckande bild av invånare, brukare, besökare och medarbetare.

Stadsledningskontoret

Lisa Hederstierna
Planeringsledare

Fredrik Karlsson
Analytiker

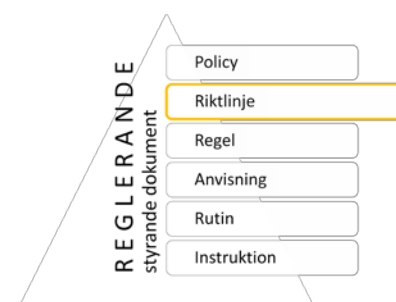
Jonas Kinnander
Direktör Ledningsstaben



Göteborgs
Stad

Göteborgs Stads riktlinje för inkluderande dokument

- enkäter, blanketter och formulär



Beslutad av: Kommunfullmäktige	Gäller för: Samtliga nämnder och styrelser	Diarienummer: 0586/16	Datum och paragraf för beslutet: xxxxx-xx-xx, § xx
Dokumentsort: Riktlinje	Giltighetstid: Tillsvidare	Senast reviderad: April 2017	Dokumentansvarig: Direktören för ledningsstaben,

Göteborgs Stads styrsystem

Utgångspunkterna för styrningen av Göteborgs Stad är lagar och författningar, den politiska viljan och stadens invånare, brukare och kunder. För att förverkliga utgångspunkterna behövs förutsättningar av olika slag. Stadens politiker har möjlighet att genom styrande dokument beskriva hur de vill realisera den politiska viljan. Inom Göteborgs Stad gäller de styrande dokument som antas av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Därutöver fastställer nämnder och bolagsstyrelser egna styrande dokument för sin egen verksamhet. Kommunfullmäktiges budget är det övergripande och överordnade styrande dokumentet för Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser.

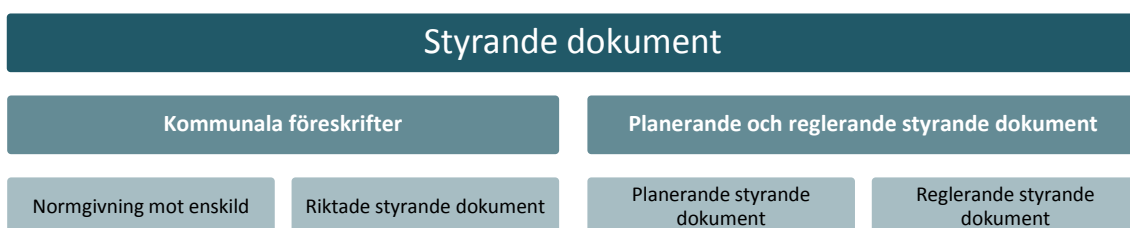


Om Göteborgs Stads styrande dokument

Göteborgs Stads styrande dokument ger organisationen förutsättningar för att göra rätt saker på rätt sätt. De anger vad nämnder/styrelser och förvaltningar/bolag ska göra, vem som ska göra det och hur det ska göras. Styrande dokument är samlingsbegreppet för dessa dokument.

Stadens grundläggande principer såsom demokratisk grundsyn, principer om mänskliga rättigheter och icke-diskriminering omsätts i praktisk verksamhet genom att de integreras i stadens ordinarie beslutsprocesser. Beredning av och beslut om styrande dokument har en stor betydelse för förverkligandet av dessa principer i stadens verksamheter.

De styrande dokumenten ska göra det tydligt både för organisationen och för invånare, brukare, kunder, leverantörer, samarbetspartners och andra intressenter vad som förväntas av förvaltningar och bolag. De styrande dokumenten ligger till grund för att utkräva ansvar när organisationen inte arbetar i enlighet med vad som är beslutat.



Innehåll

1. Inledning.....	4
Syftet med denna riktlinje	4
Vem omfattas av riktlinjen	4
Bakgrund	4
Lagbestämmelser	4
Koppling till andra styrande dokument	4
2 Riktlinjen.....	5
2.1 Inkluderande språkbruk	5
2.2 Att fråga om kön.....	5
2.2.1 Enkäter	6
2.2.2 Blanketter och formulär	7
2.2.3 Hantering av resultat.....	7

1. Inledning

Syftet med denna riktlinje

Syftet med denna riktlinje är att alla människor, oavsett könsidentitet eller könsuttryck, ska vara inkluderade och synliggjorda när de interagerar med Göteborgs Stad via enkäter, blanketter och formulär. Det gäller dels hur dessa dokument utformas och vilka formuleringar som används och dels, mer specifikt, då frågor om kön och könsidentitet ställs.

Vem omfattas av riktlinjen

Denna riktlinje gäller tillsvidare för Göteborgs Stads samtliga nämnder och styrelser.

Bakgrund

I beslut 2016-03-16 gav Kommunstyrelsen stadsledningskontoret i uppdrag att ta fram en riktlinje för utformandet av de dokument Göteborgs Stad förfogar över i kontakten med medarbetare och medborgare så att de är inkluderande för alla, oavsett könsidentitet eller könsuttryck.

Göteborg ska vara en stad för alla, där alla är inkluderade och synliggjorda. En stad som lever upp till och respekterar de mänskliga rättigheterna för alla som bor, vistas och verkar i staden. I detta ingår att säkerställa att personer som definierar sig som homosexuella, bisexuella, transpersoner eller queera, liksom övriga göteborgare, har möjlighet att ta del av stadens tjänster och service och att hbtq-personer som arbetar i staden erbjuds en god arbetsmiljö. En viktig del i detta är tillgång till statistik som inkluderar personer som inte identifierar sig som kvinna eller man.

En viktig kontaktyta mellan staden och dess invånare, brukare, kunder och medarbetare är de standardiserade dokument som används för att kontakta, eller kontaktas av, staden. Det är därför viktigt att dessa är utformade på ett sätt som bidrar till att alla är inkluderade och synliggjorda.

Lagbestämmelser

Personuppgiftslagen, PuL (1998:204), Diskrimineringslagen (2008:567), Förordning (2001:100) om den offentliga statistiken

Koppling till andra styrande dokument

Göteborgs Stads plan för att förbättra hbtq-personers livsvillkor, Jämställdhetspolicy för Göteborgs Stad (Göteborgs Stads jämställdhetsplan som ligger i KS i väntan på remissutskick), Handlingsplan för arbetet med de mänskliga rättigheterna i Göteborgs Stad

2 Riktlinjen

Göteborgs Stads riktlinje för inkluderande dokument – enkäter, blanketter och formulär innehåller två delar. Den första delen handlar om det rent språkliga innehållet, att undvika normativa antaganden och förutfattade meningar. Den andra delen handlar om det specifika fallet då en förfrågan om kön ingår i en enkät, blankett eller ett formulär. Eftersom enkäter skiljer sig något åt från blanketter och formulär är andra delen i sin tur tudelad.

2.1 Inkluderande språkbruk

Göteborgs Stad ska utforma sina enkäter, blanketter och formulär med ett inkluderande språk.

Formuleringar som grundar sig i normativa antaganden kan verka exkluderande. Alla barn har inte en mamma och en pappa, alla identifierar sig inte som antingen man eller kvinna. Enkäter, blanketter och formulär ska därför ha ett inkluderande språkbruk, där kategoriserande och stereotypa formuleringar undviks. Använd till exempel vårdnadshavare istället för mamma/pappa och partner istället för hustru/man. Tänk också på att det inte bara är vad som skrivs som kan vara normativt och utestängande. Även ett förbiseende av olika livsomständigheter kan vara exkluderande.

2.2 Att fråga om kön

När en förfrågan om kön ingår i en av Göteborgs Stads enkäter, blanketter och formulär ska den formuleras så att exkludering undviks.

Sverige har idag två juridiska kön, kvinna och man. Ett barn folkbokförs efter sitt biologiska kön vid födseln och det blir då också dess juridiska kön. Det juridiska könet kan utläsas av personnumret och är det som redovisas i ID-handlingar. Det finns bestämmelser om att all individstatistik ska könsuppdelas i man respektive kvinna för att stärka jämställdhetsarbetet. På nationell nivå enligt förordning (2001:100) om den offentliga statistiken och på lokal nivå enligt jämställdhetspolicyn som antagits i kommunfullmäktige. Det är i detta sammanhang det juridiska könet som avses.

Förutom juridiskt kön har en person också en könsidentitet. Då ens persons könsidentitet stämmer överens med personens biologiska och juridiska kön kan personen sägas vara en cisperson. Cis är latin och betyder ”på den här sidan om”. Motsatsen är transpersoner, som är ett paraplybegrepp för personer vilkas könsidentitet och/eller könsuttryck skiljer sig från det juridiska och biologiska kön som registrerades vid födseln. Trans är latin och betyder ”överskridande”.

Den vanligaste formuleringen i enkäter, att endast fråga om vilket kön en individ har med de båda svarsalternativen man och kvinna, är i sig ett antagande om att individen identifierar sig med sitt juridiska kön och därmed exkluderande. En lösning för att öka inkluderingen är att lägga till ett tredje svarsalternativ, ofta ”annat”, men det innebär att frågan därigenom per definition inte längre handlar om juridiskt kön som ju bara har två kategorier, utan könsidentitet. Kravet på könsuppdelad statistik kan därmed inte längre uppfyllas.

För att uppfylla kravet på könsuppdelad statistik utan att exkludera någon och samtidigt kunna inkludera personer som inte identifierar sig som kvinna eller man i statistiken krävs en uppdelning i två frågor. En om juridiskt kön och en om identifikation.

2.2.1 Enkäter

Det finns två typer av enkäter; kodade enkäter som är kopplade till respondentens personnummer för att kunna inhämta bakgrundsinformation från offentliga register och okodade enkäter där någon sådan koppling inte finns. I kodade enkäter kan alltså juridiskt kön utläsas via personnumret och det mest inkluderande är då att inte ställa någon fråga om juridiskt kön. I en okodad enkät ska juridiskt kön efterfrågas för att resultatet ska kunna redovisas könsuppdelat.

I frågan ska det tydligt framgå att det är juridiskt kön som efterfrågas och det ska ingå en definition av juridiskt kön och en förklaring till varför frågan ställs. Den bör se ut som exemplet i rutan nedan, men kan anpassas utifrån enkätens målgrupp och syfte.

Juridiskt kön*:

1 kvinna

2 man

* Sverige har i dagsläget två juridiska kön, men det utesluter inte att individen identifierar sig på annat sätt. Juridiskt kön är det kön som står registrerat i folkbokföringen och kan utläsas genom personnumrets näst sista siffra. Frågan ställs på grund av krav om könsuppdelad statistik.

För att inkludera personer som inte identifierar sig som kvinna eller man i statistiken kan en kompletterande fråga om könsidentitet läggas till. Detta ger personen möjlighet att uttrycka sin identitet utöver sitt juridiska kön och gäller såväl i okodade som kodade enkäter.

En sådan fråga ska formuleras utifrån hur personen identifierar sig och det ska ingå en förklaring till varför frågan ställs. Den ska ha separata svarsalternativ för ”annat” och ”vill ej svara”.

Den kan se ut som exemplet i rutan nedan, men anpassas utifrån enkätens målgrupp och syfte.

Jag ser/identifierar mig som*:

1 kvinna

2 man

3 annat

4 vill ej svara

* Sverige har i dagsläget två juridiska kön, men det utesluter inte att individen identifierar sig på annat sätt. Frågan ställs för att vi ska kunna erbjuda en kvalitativ och likvärdig verksamhet.

För att bedöma huruvida en fråga om könsidentitet ska finnas med bör en avvägning göras om informationen kan användas för att förbättra verksamheten och/eller synliggöra diskriminering och ojämnt fördelade livsvillkor, och därmed i förlängningen gynna invånare, brukare, kunder eller medarbetare.

2.2.2 Blanketter och formulär

För blanketter och formulär gäller samma som för enkäter men med en viktig distinktion. Till skillnad från enkäter är blanketter och formulär sällan frivilliga att fylla i. Därför är utgångspunkten att inte fler uppgifter ska efterfrågas än vad ändamålet kräver. Kön, och könsidentitet, ska alltså bara efterfrågas när det är relevant och könsidentitet bara i statistiksyfte och avidentifieras. Det är också viktigt att förtydliga att en eventuell kompletterande fråga om könsidentitet är frivillig att besvara och att svaret kommer att avidentifieras och inte lagras i något register.

2.2.3 Hantering av resultat

Det finns i personuppgiftslagen, PuL, ett starkt skydd för vad som får och inte får göras med personuppgifter. Könsidentitet är dessutom en känslig personuppgift och därmed enligt huvudregeln, §13, förbjuden att behandla utan den registrerades samtycke. Även då samtycke finns krävs extra hög säkerhet kring behandlingen av känsliga personuppgifter.

Helt anonymt lämnade uppgifter, eller uppgifter som avidentifierats och inte kan hänföras till en specifik individ, klassas inte som personuppgifter och omfattas då inte av PuL.

All statistik ska dock hanteras varsamt och speciellt när det rör sig om känsliga uppgifter som könsidentitet. Vid redovisning av resultatet får det inte finnas risk att någons anonymitet röjs utifrån de övriga svaren eller för att det är för få svarande. Det finns inga exakta regler om var gränserna går, utan det får avgöras från fall till fall. Vid minsta tveksamhet bör inte resultaten redovisas.



Utdrag ur protokoll

Sammanträdesdatum 2016-03-16

§ 164, Dnr 0586/16

Yrkande från S, M, MP, V, L och KD angående riktlinjer för utformande av inkluderande dokument

Handlingar

Yrkande från S, M, MP, V, L och KD den 16 mars 2016.

Yttrande från SD den 16 mars 2016.

Beslut

Enligt yrkande från S, M, MP, V, L och KD:

I enlighet med yrkande från S, M, MP, V, L och KD får stadsledningskontoret i uppdrag att i ta fram centrala riktlinjer för utformandet av de dokument Göteborgs Stad förfogar över i kontakten med medarbetare och medborgare.

Protokollsanteckning

Lars Hansson (SD) antecknar som yttrande en skrivelse från den 16 mars 2016.

Expedieras

Stadsledningskontoret

Vid protokollet

Jonas Andrén

2016-04-05

Ordförande

Dario Espiga

Justerare

Helene Odenjung

Yrkande S, M, MP, V, L, KD
Kommunstyrelsen
2016-03-16

Yrkande om riktlinjer för utformande av inkluderande dokument

Enligt förordningen (2001:100) om den offentliga statistiken ska kommuner alltid redovisa individbaserad könsuppdelad statistik.

I Göteborgs Stads budget för 2016 finns följande inriktning. “Stadens samtliga verksamheter ska jämställdhetssäkras, både ur ett invånar- och verksamhetsperspektiv. Viktiga komponenter för jämställdhetssäkring är könsuppdelad statistik, kartläggningar och analyser samt konsekvensbedömningar utifrån kön. Könsuppdelad statistik är viktigt för att kunna göra analyser som speglar kvinnors och mäns samt flickor och pojkars verklighet. Statistiken ska inkludera personer som inte identifierar sig som kvinna eller man.”

Att inkluderande könsuppdelning har betydelse visade stadens medarbetarenkät 2014, som fick mycket stor medial uppmärksamhet då det tredje könalternativet “annat” fanns med för första gången. Detta synliggjorde väsentliga skillnader i upplevelsen av arbetsmiljön som annars hade varit omöjliga att upptäcka. Utöver medarbetarenkäten förfogar staden över ytterligare fem brukarenkäter där det idag inte finns något tredje svarsalternativ när det gäller kön.

Många hbtq-personer i Göteborg, som av olika anledningar inte kan eller vill definiera sig enligt de traditionella könskategorierna, upplever sig exkluderade när de ska fylla i formulär, enkäter och blanketter där frågan om kön ställs. Vi vet också att hbtq-personer generellt har sämre hälsa och att unga hbtq-personer är särskilt utsatta. Då inkluderande könsuppdelning gör det möjligt att analysera verksamheter ur ett hbtq-perspektiv på ett sätt som annars inte är möjligt vill vi att Stadsledningskontoret ska undersöka (i) dels möjligheten till självdefinition i den statistik som staden begär av medarbetare och medborgare, (ii) dels olika varianter på ett tredje svarsalternativ i den statistik som tas fram för att motverka ojämställdhet mellan män och kvinnor.

Eftersom vår målsättning är att alla stadens medarbetare och medborgare ska känna sig inkluderade och synliggjorda krävs en förändring av det traditionella och heteronoma sättet att utforma enkäter, blanketter och formulär. Utformningen

av dessa dokument ska formuleras inkluderande för alla, oavsett könsidentitet eller könsuttryck. Därtill anser vi att de bör vara generellt utformade med ett inkluderande språkbruk.

Den könsuppdelade statistikens exkluderande verkan visar sig allra tydligast i bidragsförfaranden, där föreningar som t.ex. RFSL inte kan redovisa medlemmar som inte definierar sig enligt de traditionella könskategorierna. För att praktiskt lösa detta tvingas RFSL att söka bidrag för kvinnor respektive män vartannat år. Utifrån rapporten *Normbrytande liv i Göteborg: Lägesrapport om hbtq-personers livsvillkor i Göteborg 2014* beslutade kommunstyrelsen den 21 oktober 2015 att ge Stadsledningskontoret i uppdrag att ta fram ett åtgärdsprogram för hela staden utifrån de rekommendationer som lämnas i rapporten, varav tre berör föreningsbidrag. Med anledning av detta samt mot bakgrund av uppdraget i budgeten för 2016 – att se över stadens modell för att fördela föreningsbidrag – pågår nu en omfattande översyn. Inom ramen för översynen vill vi här framhålla vikten av att föreningsbidragsmodellen byggs på principer som inkluderar hbtq-samhället.

Eftersom det åligger staden att redovisa statistik könsuppdelat anser vi att centrala riktlinjer ska tas fram för i vart fall utformandet av de dokument som Göteborgs Stad förfogar över. Idag saknas det ett gemensamt system för de enkäter, blanketter och formulär som stadens bolag och förvaltningar tar fram i egen regi. Dessutom vill vi undvika ett fortsatt framtagande av parallella riktlinjer i stadens nämnder och styrelser. Oavsett var i staden en arbetar eller bor ska känslan av inkludering inte kunna ifrågasättas.

Kommunstyrelsen föreslår besluta

att uppdra åt Stadsledningskontoret att i enlighet med ovanstående ta fram centrala riktlinjer för utformandet av de dokument Göteborgs Stad förfogar över i kontakten med medarbetare och medborgare.

Inkluderande dokument

Sverigedemokraterna är mot all form av diskriminering.

När det gäller hantering av ett tredje kön så finns det olika sätt att gå till väga. Åtgärderna måste dock vara ekonomiskt försvarbara och förankrade bland allmänheten.

Thailand erkände 2015 ett tredje kön¹. Tyskland erkände redan 2013 som första europeiska land det tredje könet².

SD uppmanar stadsledningskontoret att ta del av dessa länders erfarenheter om man väljer att utforma centrala riktlinjer gällande det tredje könet.

¹ <http://gamla.hbl.fi/nyheter/2015-01-15/706831/thailand-erkanner-det-tredje-konet>

² <http://www.svd.se/tyskland-ger-plats-for-tredje-kon>