

Mänskliga rättigheter

I STYRNING OCH LEDNING

Mänskliga rättigheter i styrning och ledning

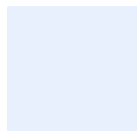
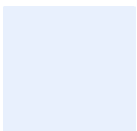
Förord

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har ingått en överenskommelse med regeringen för att stärka arbetet med mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå. Inom ramen för överenskommelsen har SKL under 2016-2017 drivit ett utvecklingsprojekt för att ”utveckla former för hur mänskliga rättigheter kan integreras i styrningen och ledningen i kommuner, landsting och regioner”. I denna rapport presenteras hur de 14 kommuner, landsting och regioner som deltagit i projektet arbetar med mänskliga rättigheter i styrning och ledning. Sammanställningen bygger på material från deltagarna samt telefonintervjuer med tjänstemän som deltagit i projektet. Rapporten är författad av Mikael Spång, statsvetare vid Malmö högskola, som i rapportens andra del även ger sina egna reflektioner över utvecklingsarbetet. För mer information om överenskommelsen och SKL:s övriga arbete om mänskliga rättigheter kan ni gå in på SKL:s hemsida www.skl.se/mr.

Stockholm i maj 2017

Lennart Hansson

Sektionschef, Demokrati och styrning





Inledning

Under 2015-2016 har Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) drivit ett projekt som handlat om att ”utveckla former för hur mänskliga rättigheter kan integreras i styrningen och ledningen i kommuner, landsting och regioner”.¹ Projektet är del av en överenskommelse mellan SKL och regeringen att under 2014-2017 stärka arbetet med mänskliga rättigheter i landsting, regioner och kommuner.²

Denna rapport är dels en sammanställning av de projekt som genomförts bland de deltagande kommunerna och landstingen/regionerna, dels reflektioner om arbete med mänskliga rättigheter med utgångspunkt i de genomförda projekten.

Sammanställningen bygger på material från de deltagande kommunerna och landstingen/regionerna samt telefonintervjuer med tjänstemän som deltagit i projektet. Författaren vill tacka de som ställt upp på intervjuer och gjort material tillgängligt.

¹ Sveriges Kommuner och Landsting (2015) Mänskliga rättigheter i styrning och ledning – projektplan.

² Se SKL,

<https://skl.se/demokratiledningstyrning/manskligarattigheterjamstalldhet/overenskommelsemrutvecklingsarbete.702.html>

Del 1

Projekt i deltagande landsting/regioner och kommuner

I denna del redovisas för arbete i respektive kommun och landsting eller region.

1. Alingsås kommun

- Ville att få en bättre bild av hur kommunen tillgodoser mänskliga rättigheter och vilka utmaningar som finns.
- Har tagit fram indikatorer för social hållbarhet
- Kommunfullmäktige har beslutat att användningen startar 2017.
- Indikatorerna används fram till 2030 för jämförelser över tid.



I Alingsås kommun har man inom ramen för SKL:s projekt arbetat med att ta fram indikatorer att användas i analys av social hållbarhet.³ Arbetet har skett i en parlamentarisk grupp, med representation från alla partier i kommunfullmäktige. Indikatorerna ska användas i analyser av social hållbarhet med början 2017. Tanken är att samma indikatorer ska användas fram till 2030 för att ge möjlighet till jämförelser över tid och därmed en bild av förverkligandet av hållbarhetsmål och mänskliga rättigheter i kommunen.

Kommunstyrelsen beslutade att tillsätta den parlamentariska gruppen den 8 februari 2016 och gruppen presenterade sitt förslag i augusti 2016.⁴ Kommunfullmäktige beslutade därefter att de föreslagna indikatorerna ska användas i den sociala hållbarhetsanalys som påbörjas under 2017. Bakgrunden till detta arbete var en vilja att få en bättre och mer

³ Förutom redovisat material bygger framställningen på telefonintervju med Sara Brodin & Malin Wallin, 7 december 2016.

⁴ Sociala hållbarhetsindikatorer 2016-2030. Parlamentariska gruppens förslag 19 augusti 2016.

sammanhållen bild av hur kommunen tillgodoser mänskliga rättigheter och vilka utmaningar som finns.

Kommunen har tidigare arbetat med uppföljning av en rad målsättningar, exempelvis rörande folkhälsa och tillgänglighet, och också arbetat med integrering i verksamheter, framförallt gällande jämställdhet. När kommunen 2011 antog en ny styrmodell kom frågor om hur målsättningar ska formuleras, och hur de ska följas upp, att aktualiseras. De nu antagna utgångspunkterna för analys av social hållbarhet ska ses i ljuset av kommunens styrmodell. Att tydligare koppla samman mänskliga rättigheter med styrning och ledning har varit en uttalad ambition.

I rapporten från den parlamentariska gruppen definieras social hållbarhet som ett ”samhälle där grundläggande mänskliga rättigheter respekteras och inga grupper missgynnas av några formella och informella strukturer”.⁵ Mänskliga rättigheter ses därmed som del av vad social hållbarhet är och ett sätt att precisera innehållet i hållbarhetsmålen.

De sociala hållbarhetsindikatorerna bygger på FN:s mål för hållbar utveckling (Agenda 2030). I gruppen har man valt ut ett antal mål som har särskild bäring på social hållbarhet:

mål 1 att utrota fattigdom,

mål 3 att säkerställa god hälsa och välbefinnande,

mål 4 om god utbildning för alla,

mål 5 att uppnå jämställdhet,

mål 8 om anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt,

mål 10 om minskad ojämlikhet,

mål 11 om hållbara städer och samhällen och

mål 16 om fredliga och inkluderande samhällen.

Dessa mål förankras i sin tur i mänskliga rättigheter med hänvisningar till relevanta rättigheter ur FN-konventioner.

⁵ Sociala hållbarhetsindikatorer 2016-2030: 2.

Kopplat till målen och dess förankring i mänskliga rättigheter är styr- och kontrollindikatorer. Genom styrindikatorerna vill kommunen ”åstadkomma en förändring genom tydlig styrning riktad direkt till berörd/a nämnd/er och/eller styrelser”.⁶ De indikatorerna handlar om sådana förhållanden som kommunen har kontroll över och åtgärder som kommunen kan genomföra. Kontrollindikatorerna handlar om att se på samhällsförhållanden i stort, både i de fall de kan vara utfallet av kommunens agerande, men också sådant som kommunen inte råår över. Vidare anges flera indelningsgrunder som ska användas i arbetet med indikatorerna. De grunderna är geografiska områden i kommunen, kön, ålder, utbildningsbakgrund, etnicitet och funktionsnedsättning. Indelningsgrunderna ska användas i de indikatorer där det är möjligt. Särskilt ska styrindikatorerna ”analyseras utifrån skillnader inom och mellan indelningsgrunderna”.⁷

Som exempel på målformulering och indikatorer kan nämnas målet att utrota fattigdom. Det kopplas till konventionsförpliktelser om levnadsstandard och social trygghet med särskild fokus på barns rätt till skälig levnadsstandard och rätt för personer med funktionsnedsättning till ett bra liv. Till denna målsättning kopplas två styrindikatorer, andel personer (0-19 år) i ekonomiskt utsatta hushåll och ekonomiskt utsatta äldre. För uppföljning har angetts två kontrollindikatorer, vräkningar/avhysningar som berör barn och andel hushåll som erhållit ekonomiskt bistånd i 10-12 månader under året.⁸

Ett annat exempel är mål 8, om anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt. Där görs en koppling till förpliktelser om rätten till arbete, fritt val av sysselsättning, rättvisa och tillfredställande arbetsförhållanden och skydd mot arbetslöshet. Även till rätt till lika lön för lika arbete, rätt till vila och fritid och regelbunden betald ledighet. Långtidsarbetslöshet i gruppen 16-24 år och 25-64 år, medborgarnas bedömning av

⁶ Sociala hållbarhetsindikatorer 2016-2030: 4.

⁷ Sociala hållbarhetsindikatorer 2016-2030: 4.

⁸ Sociala hållbarhetsindikatorer 2016-2030: 5.

arbetsmöjligheter i kommunen och nöjd medarbetarindex är styrindikatorer. Antal nyregistrerade företag, andel av invånare 20-64 år som förvärvsarbetar, det totala antalet förvärvsarbetande och frågor till personer med funktionsnedsättning när det gäller arbetsmöjligheter är kontrollindikatorer.⁹

Den sociala hållbarhetsanalysen kommer att göras av kommunledningskontoret i samarbete med de olika verksamheterna. Analysen ska i sin tur vara utgångspunkt för styrning av verksamheterna i kommunen. De indikatorer som nu antagits är tänkta att gälla till 2030.

Framtagandet av indikatorerna för social hållbarhet har skett i en parlamentarisk grupp med representanter från de partier som är representerade i fullmäktige. Partiernas representanter har återkopplat till sina partigrupper i kommunfullmäktige. De olika representanterna har haft sju möten under 2016 där frågor om vilka mål som ska tas upp och dess koppling till mänskliga rättigheter diskuterats. Man har även diskuterat de styr- och kontrollindikatorer som ska användas. Arbetet har i hög grad haft karaktären av en läroprocess. Delaktiga i framtagandet av indikatorerna har varit tjänstemän med ansvar för projektet.



⁹ Sociala hållbarhetsindikatorer 2016-2030: 9.

2. Botkyrka kommun

- Har undersökt förutsättningar och ramverk i form av policyer och värderingar.
- Har undersökt om kommunen har underlag/metod för att analysera situationen för brukare.
- Har synkroniserat flera pågående, närliggande utvecklingsarbeten i förvaltningsorganisationen.



Botkyrka har valt att i sin pilot arbeta utifrån begreppen struktur-, process- och resultatnivå.¹⁰ Strukturnivån handlar om vilka strukturella förutsättningar och ramverk i form av policyer och värderingar som finns. Processnivån handlar om det arbete som sker för att utveckla organisationen. Resultatnivån handlar om att undersöka om kommunen har underlag/metod för att analysera hur situationen ser ut för brukare och invånare med avseende på mänskliga rättigheter och jämlikhet.

En huvudinsats i pilotarbetet har varit att kommunledningsförvaltningen synkroniserat flera pågående och närliggande utvecklingsarbeten i förvaltningsorganisationen som har bäring på mänskliga rättigheter. En rad utvecklingsinsatser har samspelat. De som utvecklats parallellt har varit:

- Översyn av kommunfullmäktiges mål och dess struktur.
- Pilotprojekt för utveckling av jämlikhetsdata.
- Sammanslagning av politiskt prioriterade jämlikhetsgrunder i en enda strategi, riktlinjer och checklista för ett jämlikt Botkyrka.
- Arbetet med att ta fram riktlinjer för en jämlik arbetsplats med utgångspunkt från diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder.
- Framtagande av Botkyrkas värdegrund.
- Framtagande av den webbaserade utbildningen ”Botkyrka för alla”.

¹⁰ Förutom dokumentation bygger framställningen på telefonintervju med Helena Rojas, 10 januari 2017.

- Det regionala arbetet med en checklista för arbetet med barnets rättigheter.

Gemensamt för alla ovan nämnda utvecklingsinsatser är synen på medborgaren och medarbetaren som bärare av ett antal rättigheter som kommunen som myndighetsutövare, servicefunktion och arbetsgivare är skyldighetsbärare av. För att lyckas arbeta samman alla dessa har MR-pilotens två projektledare ingått i alla relevanta fora, antingen i styrgrupp, arbetsgrupp eller i referensgrupp.

I kommunen har man under längre tid arbetat med hållbarhet, mänskliga rättigheter och interkulturalitet. Kommunen har uppmärksammat graden av förverkligande av mänskliga rättigheter i flera kartläggningar och bokslut, bland annat en årsrapport om hållbar utveckling med fokus på mänskliga rättigheter från 2011.¹¹ 2013 beslutade kommunstyrelsen att säkerställande av mänskliga rättigheter är ett prioriterat område.

Bakgrunden till deltagandet i SKL:s projekt är en pågående översyn av målstyrningen i kommunen och behovet att skapa en tydligare struktur för det strategiska arbetet med mänskliga rättigheter och hållbarhet. Särskilt viktigt har varit att detta arbete inte ska vara beroende av enskilda personer med särskild kunskap om och engagemang för dessa frågor. När det gäller strukturen för arbetet har man uppdaterat existerande strategier rörande interkultur, jämställdhet,



¹¹ Botkyrka kommun (2011) Årsrapport Hållbar utveckling med fokus på mänskliga rättigheter 2011.

funktionsnedsättning och folkhälsa till en gemensam Strategi för ett jämlikt Botkyrka. Strategins genomförande stöds av riktlinjer för jämlik verksamhet och riktlinjer för en jämlik arbetsplats. Mänskliga rättigheter är grund för jämlikhetsstrategin. Strategins remissrunda avslutades den 31 januari 2017 och beslut i kommunfullmäktige fattas i maj detta år. För att få en människorättsbaserad arbetsplatskultur i den kommunala organisationen integrerar Botkyrka de fem genomförandeprinciperna, transparens, ansvarstagande, anti-diskriminering, jämlikhet och inkludering i riktlinjer för en jämlik arbetsplats, i den värdegrund som just nu arbetas fram samt i den medledarpolicy som också är under framtagande. I en organisation där dessa principer är vägledande för medarbetares och chefers arbete finns det en människorättskultur. Att bygga en sådan kultur är viktigt för kommunens arbete.

I fråga om resultat har ett pågående utredningsarbete om jämlikhetsdata integrerats som del i MR-piloten. Ambitionen med utvidgad jämlikhetsdata är att utveckla metoder för uppföljning av mänskliga rättigheter, jämlikhet och antidiskriminering för att få mer välgrundade analyser om dagens jämlikhetsutmaningar samt att få kunskap för att kunna följa upp den kommunala verksamheten och utveckla mer jämlika verksamheter. Utredningen om jämlikhetsdata har sammankopplats med arbetet med mänskliga rättigheter i styrning och ledning. I detta sammanhang har kommunen undersökt skillnader mellan begreppen jämlikhet, mänskliga rättigheter och antidiskriminering i förhållande till hur dessa begrepp kan användas i kommunens mål och uppföljning. Kommunen har också ställt en kompletterande fråga i medborgarundersökningen för 2016.

I arbetet med jämlikhetsstrategi och utformningen av det strategiska arbetet har fyra workshops hållits där kommunledning och personer från olika förvaltningar deltagit. Arbetet har skett i en styrgrupp och en intern referensgrupp.

3. Gävle kommun

- Har utformat ett program för social hållbarhet.
- Genomfört workshop med deltagande av alla partier i fullmäktige, med representanter från alla nämnder och styrelser.
- Har integrerat de målsättningar som finns i kommunala program med de förvaltningssystem som används för ekonomisk planering och uppföljning.



Ungefär ett halvår före utlysningen av SKL:s projekt hade kommunen påbörjat ett arbete med att formulera ett nytt program för social hållbarhet.¹² Inom detta område finns sedan tidigare ett flertal program, bland annat om folkhälsa, barn och ungdomar och tillgänglighet. Sammanlagt 120 mål har formulerats i dessa program. Det har gjort målbilden svåröverblickbar och lett till svårigheter att styra kommunala verksamheter och bolag med hjälp av dessa mål. Kommunstyrelsen beslutade i augusti 2015 att förutsättningarna för ett socialt hållbarhetsprogram skulle utredas och att kommunen skulle ansöka om att ingå i SKL:s projekt.

I översynen av de olika programmen har framkommit att det fanns flera gemensamma delar och återkommande punkter i dem, exempelvis om delaktighet och deltagande. I diskussionen om ett nytt program om social hållbarhet var mänskliga rättigheter till en början inte framträdande men genom SKL-projektet gavs möjlighet att formulera social hållbarhet utifrån mänskliga rättigheter som ram.

I kommunen har man dels arbetat med integration av mänskliga rättigheter i styr- och ledningssystem, dels med att utforma ett program för social

¹² Framställningen bygger på telefonintervju med Kajsa Svaleryd, 13 januari 2017.

hållbarhet. Arbetet med programmet för social hållbarhet har skett i en styrgrupp med deltagande av ledamöter i kommunstyrelsen, representerade fem partier. De har i sin tur förankrat arbetet i respektive partigrupp. Det har också hållits en workshop med deltagande av alla partier i fullmäktige och med representanter från alla nämnder och styrelser. Genom diskussioner i styrgrupp och vid workshop kom man fram till fyra övergripande teman för det nya hållbarhetsprogrammet. Dessa är: delaktighet och deltagande, trygghet, frihet från diskriminering samt jämställdhet och jämlik hälsa. Arbetet med att konkretisera dessa teman fortskrider och tanken är att kommunfullmäktige ska kunna fatta beslut om det nya programmet före sommaren 2017.



En annan viktig del av kommunens arbete inom projektet har handlat om att integrera de målsättningar som finns i kommunala program med de förvaltningssystem som används för ekonomisk planering och uppföljning. Tidigare har målsättningar formulerade i programmen inte varit integrerade i de ekonomiska styr- och uppföljningssystemen. Det har varit lyckosamt att både strategier med ansvar för arbete

som rör mänskliga rättigheter och de som arbetar med de ekonomiska systemen deltagit i projektet. Det har lett till en ökad förståelse att sociala frågor och mänskliga rättigheter är centrala i styrning och ledning. Man har också fört diskussioner kring vilka indikatorer som kan och bör användas, bland annat hur de existerande indikatorerna för social hållbarhet och folkhälsa kan används för att tydliggöra kommunens arbete med mänskliga rättigheter.

Vidare pågår ett arbete med att se över organisationen av arbetet med social hållbarhet, där en tanke är att samla de strategier som arbetar inom området på samma enhet vid kommunledningskontoret.

4. Göteborgs stad

- Har arbetat med integrering av mänskliga rättigheter i styrning och ledning i en av stadens förvaltningar, konsument- och medborgarservice. Utgångspunkt är stadens årshjul.
- Tillsammans med medarbetare i förvaltningens verksamheter har man tydliggjort fokus på mänskliga rättigheter utifrån de åtta tillgänglighetsprinciperna.
- Man har analyserat språkbruk i olika dokument, t ex budgethandling och årsrapport, och återkopplat till verksamheten.



I Göteborg har man arbetat med mänskliga rättigheter på ett strategiskt plan under längre tid och mänskliga rättigheter används i budgeten för att beskriva stadens uppdrag sedan flera år tillbaka.¹³ I budget för 2017 sägs att ”mänskliga rättigheter ska genomsyra stadens verksamheter” och flera uppdrag har formulerats inom detta område, bland annat omarbetning av likabehandlingsplaner, utbildning för att höja den normkritiska kompetensen och fler boplatser för utsatta EU-medborgare.¹⁴ Detta arbete men också en organisatorisk översyn av arbetet med mänskliga rättigheter i staden var anledning till intresset att delta i SKL:s projekt om mänskliga rättigheter i styrning och ledning. Inom projektet har man arbetat med att integrera mänskliga rättigheter i styrning och ledning i en av stadens

¹³ Förutom dokumentation bygger framställningen på telefonintervju med Rebecca Fogler, 15 december 2016.

¹⁴ Mål och inriktningsdokument för Göteborgs stads budget 2017: 10.

förvaltningar, konsument- och medborgarservice.¹⁵ Denna förvaltning har fungerat som testarena. Förhoppningen är att detta ska kunna användas också i andra förvaltningar.

Stadens årshjul har varit utgångspunkt för arbetet. I årshjulet ingår planerings- och uppföljningsarbete med nulägesanalys inför budgetskrivning och verksamhetsplanering samt uppföljnings- och årsrapportering.

I projektet har man arbetat med en bred förståelse av tillgänglighet: (1) kunskap, (2) psyko-social tillgänglighet, bland annat att otrygghet och psykologisk sårbarhet kan vara hinder, (3) tillit, att exempelvis dåliga erfarenheter av myndigheter och bristande tillit kan vara hinder, (4) administrativ tillgänglighet rörande exempelvis komplicerade rutiner, (5) ekonomisk tillgänglighet, som omfattar bland annat avgifter, (6) fysisk tillgänglighet, (7) kognitiv tillgänglighet som rör förståelse av information och (8) språklig tillgänglighet, exempelvis brist på personal som talar samma språk som medborgarna eller brist på tolkar.

En viktig del av arbetet under 2016 har handlat om att tillsammans med medarbetare i förvaltningens verksamheter tydliggöra fokus på mänskliga rättigheter utifrån de åtta tillgänglighetsprinciperna. I det arbetet har man använt sig av ett frågebatteri som konkretiserar dessa principer. Som exempel kan nämnas kunskapsstillgänglighet där frågebatteriet bland annat innehåller frågor om hur information sker, på vilka språk och i vilka kanaler. Ytterligare frågor handlar om man vet om invånarna nåddes av informationen och om specifika målgruppsundersökningar gjorts. Vidare

¹⁵ Konsument- och medborgarservice omfattar bland annat servicevägledning och medborgarkontor, serviceutveckling, hållbar utveckling, romskt informations och kunskapscenter och konsument och budgetrådgivning, se http://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/kommunens-organisation/forvaltningar/forvaltningar/forvaltningen-for-konsument--och-medborgarservice-!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8ziTYzcDQy9TAy93V0dzQ0cTZ2NTH39_I29g4z0wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigCASpxU/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

frågas om det finns kunskap om resultaten av informationsinsatserna och vad som kan förbättras. När det gäller psykosocial tillgänglighet innehåller frågebatteriet exempelvis frågor om man har arbetat med alternativa sätt för invånarna att kontakta verksamheten på.

I vissa delar av verksamheten har man under 2016 arbetat med frågebatteriet som en utgångspunkt i planeringen av sin verksamhet. I andra delar av verksamheten har man använt frågebatteriet i efterhand, i uppföljningen, för att se i vilken mån de olika dimensionerna av tillgänglighet beaktats i verksamheten under året. Tanken är att frågebatteriet ska användas som utgångspunkt i all planering och uppföljning under 2017. Dessutom ska mänskliga rättigheter integreras i metoden för omvärldsanalys, ett metodstöd för hur mänskliga rättigheter kan användas i lednings- och styrningsarbete ska tas fram och aktiviteter från stadens HBTQ-plan ska genomföras.

Som en del av projektet har man tagit hjälp av en extern konsult som haft uppdraget att analysera språkbruket i olika dokument som budgethandling och årsrapport. Denna analys har återkopplats till verksamheten där också förslag har getts på hur språkbruket kan ändras för att tydligare betona kommunens uppdrag att förverkliga mänskliga rättigheter.

5. Hallstahammars kommun

- Projektet har i hög grad handlat om utbildningsinsatser.
- Tre utbildningstillfällen för politiker och chefer i förvaltningar har hållits.
- Har genomfört informationsinsatser genom artiklar på kommunens intranät.



Kommunen ville genom deltagande i projektet skapa förutsättningar för en mer samlad syn kring uppdraget att tillgodose mänskliga rättigheter med särskild fokus på jämställdhet och barnrättsfrågor.¹⁶ Tanken var att projektet skulle utmyнна i en handlingsplan men under resans gång upptäckte man ett behov att fördjupa kunskap om och reflektion kring mänskliga rättigheter i kommunen. Projektet har därför i hög grad kommit att handla om utbildningsinsatser.

Tre utbildningstillfällen för politiker och chefer i förvaltningar har hållits. Ett av dessa var föredrag om mänskliga rättigheter, det andra tillfället handlade om jämställdhetsintegrering och det tredje om barnrätt. I samband med det tredje tillfället hölls också en workshop om mänskliga rättigheter. Vid alla tillfällena fanns möjligheter till diskussion. Omkring 90 personer deltog informationsinsatser genom artiklar på kommunens intranät vid varje tillfälle.

Vid sidan av dessa utbildningsinsatser har man också ägnat sig åt. En artikel i veckan i skilda ämnen har lagts upp på intranätet sedan juni 2016. Bland artiklarna märks ett block som handlar om kommunens roll i

¹⁶ Framställningen bygger på telefonintervju med Magnus Gustafsson & Emma Mossberg, 13 december 2016.



förverkligande av mänskliga rättigheter, förhållandet mellan demokrati och mänskliga rättigheter, hur man kan arbeta rättighetsbaserat och om rätten att inte bli diskriminerad. Ett andra block rör barns rättigheter, bland annat om barnkonventionen och att denna ska bli svensk lag. Ett tredje block handlar om jämställdhet, bland annat om jämställdhetsintegrering, normkritik och intersektionalitet. Det fjärde

blocket slutligen har omfattat artiklar med exempel från verksamheterna om hur de arbetar med mänskliga rättigheter, bland annat rörande rätten till bostad och arbete, tillgänglighet, arbetet med barnkonventionen på en av kommunens skolor, kvinnofridssamordnarens arbete och arbetet med jobbcoacher. Genom artiklarna har man visat behovet av att arbeta strategiskt med mänskliga rättigheter. Ett sådant arbete synliggör bland annat faktorer som ger upphov till diskriminering, leder till ett tydligare prioriteringsunderlag, ökad kvalitet och också stärker demokratin.

Tanken har varit att artiklarna ska kunna bidra till diskussion och reflektion om arbetet i olika verksamheter inom kommunen. Responsen har hittills varit positiv och många anställda har välkomnat denna fokus och menat att det finns ett behov att arbeta med människorätsfrågorna på ett sammanhållet sätt. Det finns planer på att arbeta vidare med dessa informationsinsatser, till exempel vid arbetsplatsträffar.

En referensgrupp med representanter från olika verksamheter har varit knuten till arbetet. Gruppen har haft fem träffar under projektet. Gruppen har bland annat gett synpunkter på innehåll och fokus i arbetet. I både diskussionerna med referensgruppen och under utbildningsinsatserna har

frågan väckts om hur man kan och bör förhålla mänskliga rättigheter till exempelvis hållbarhet. Till en början låg fokus på att mänskliga rättigheter skulle utgöra ramen för arbetet men i diskussionerna har det framkommit att det kanske finns fördelar att välja hållbar utveckling som ett mer övergripande perspektiv, bland annat för att det gör det möjligt att få med miljöarbetet på ett tydligt sätt. Diskussioner finns att arbeta utifrån Agenda 2030 och de globala målen för att kontextualisera mänskliga rättigheter på ett tydligare sätt. Arbetet har ett fortsatt uttalat fokus på mänskliga rättigheter, dock bedöms att Agenda 2030 kan förtydliga mänskliga rättigheter i arbetet att nå kommunens vision samt ge en långsiktighet i arbetet för kommande mandatperioder. I detta sammanhang har också frågan väckts om att det behövs en tydligare politisk förankring av arbetet, till exempel genom tillsättande av en grupp av personer med förtroendeuppdrag.

6. Jönköpings kommun

- Har anordnat analysseminarier för förvaltningschefer och chefer i de kommunala bolagen, där frågor om samverkan och samordning diskuterats.
- Har anordnat utbildningar för förvaltningschefer och förtroendevalda för att höja kompetensen kring mänskliga rättigheter.



En viktig anledning till kommunens deltagande i SKL:s projekt var behov av större överblick över situationen i kommunen och samordning av olika uppdrag, handlingsplaner och rapportering inom människorättsfältet,

exempelvis barnrättsfrågor, tillgänglighet, äldrefrågor och liknande.¹⁷ SKL:s projekt var ett sätt att diskutera vilken ram för detta arbete som är lämplig och hur samordning, såväl administrativt som mellan nämnder, kan organiseras.

I de senaste mandatperiodernas kommunprogram, bland annat det nuvarande programmet från 2015-2018, anges att mänskliga rättigheter är centralt för den kommunala verksamheten.¹⁸ Förutom särskilda områden, som jämställdhet och integration, sägs att det är väsentligt att samordna arbetet och att på sikt samla styrdokument på området för ökad tydlighet. I kommunprogrammen nämns också den värdegrund som kommunen antog 2012. I denna anges mänskliga rättigheter och demokrati som



¹⁷ Förutom redovisat material bygger framställningen på telefonintervju med Åsa Ekman, 12 december 2016.

¹⁸ Kommunprogram för mandatperioden 2015-2018. Ks/2015:184, 28 maj 2015.

grund.¹⁹ I kommunen finns sedan 2013 ett nätverk för människorättsfrågor. I detta nätverk deltar bland annat barnstrateg, äldrestrateg, jämställdhetsstrateg, samordnare för funktionshinderpolitiken, integrationssamordnare, folkhälsosamordnare och projektledare för stadens liv och innehåll. I nätverket ingår också personer från socialförvaltningen, utbildningsförvaltningen och kultur- och fritidsförvaltningen. Nätverket träffas två till tre gånger per termin för att diskutera bland annat hur mänskliga rättigheter kan integreras i centrala styrdokument. Nätverket tjänar också som sätt att utbyta erfarenheter, öka kompetenserna på området och att utveckla samverkan. Tanken är att detta nätverk ska utökas till att involvera fler förvaltningar.

Under projektets gång har kommunen anordnat analysseminarier dels för förvaltningschefer, dels för chefer i de kommunala bolagen, där frågor om samverkan och samordning diskuterats. Avigsidorna med separat rapportering inom olika fält av mänskliga rättigheter har uppmärksammas och diskuterats. I dessa diskussioner, liksom i övrigt bland involverade tjänstemän, har frågor om för- och nackdelar med mänskliga rättigheter som paraplybegrepp berörts, till exempel att MR-perspektivet gör det svårt att inkludera miljöfrågor men att hållbarhet riskerar att innebära att rättighetsperspektivet inte blir tydligt. Kommunen har också anordnat utbildningar för förvaltningschefer och förtroendevalda för att höja kompetensen kring mänskliga rättigheter.

¹⁹ Jönköpings kommun (2012) ”Gemensam värdegrund för Jönköpings kommun och modell för kommunens värdegrundsarbete”. Fastställd av KF, 30 augusti 2012.

7. Piteå kommun

- Har arbetat fram nya riktlinjer för mänskliga rättigheter och mångfald som beslutats av Kommunstyrelsen.
- Har tydliggjort ansvaret för olika nämnder att arbeta med mänskliga rättigheter.
- En fokusdialog med utgångspunkt i kvinnors höga ohälsotal har genomförts med 500 invånare i kommunen.
- Parallellt med de nya riktlinjerna har man också arbetat fram en plan för kunskapsuppbyggnad inom kommunen under de närmaste åtta åren. Planen riktas till både förtroendevalda och chefer.



I Piteå kommun har man arbetat fram nya riktlinjer för mänskliga rättigheter och mångfald.²⁰ Riktlinjerna har beslutats av Kommunstyrelsen. Kommunens verksamhetsplan utgör plan för mänskliga rättigheter och de föreslagna riktlinjerna är tänkta att tydliggöra hur kommunen ska utveckla sitt arbete med mänskliga rättigheter och mångfald.²¹ I samband med detta arbete kring riktlinjer har man också tydliggjort ansvaret för olika nämnder att arbeta med mänskliga rättigheter. Förslagen till nya reglementen innebär att det i dessa inkluderas en formulering om ansvar att respektera, skydda och främja de mänskliga rättigheterna.

²⁰ Förutom dokumentation bygger framställningen på telefonintervju med Vera Renberg, 15 december 2016.

²¹ Piteå kommun (2017) Riktlinjer för mänskliga rättigheter – mångfald.



I riktlinjerna klargörs utgångspunkter för arbetet, bland annat mänskliga rättigheter och målsättningar i Agenda 2030, liksom hur genomförandet av målsättningar ska gå till. Genomförandet diskuteras i relation till ett antal arbetsområden: attityder och kunskap, integration, tillgänglighet, samhällsbyggande och jämställdhet. I förhållande till attityder och kunskaper läggs

fokus på bland annat utbildningsinsatser för representanter i politiskt tillsatta råd och för anställda men också folkbildningsarbete bland kommuninvånarna. Vidare sägs att kommunen ska undersöka möjligheterna att bli MR-stad. Under rubriken integration formuleras bland annat åtgärder för att göra integration centralt i samhällsplanering och att kommunen ska erbjuda språk- och yrkespraktik. Tillgänglighet tolkas på ett brett sätt i förhållande till olika slags hinder, såväl fysiska hinder som otrygghet och risker att bli diskriminerad. När det gäller samhällsbyggande läggs vikt vid social hållbarhet och motverkande av bostadssegregation. Vidare betonas bostadsbyggande och utveckling av kollektivtrafik liksom utveckling av fler mötesplatser i kommunen.

När det gäller jämställdhet nämns bland annat åtgärder för att minska sjukfrånvaro, jämställdhetsintegrering av kommunens information och kommunikation liksom föreningsbidrag och projektfinansiering. Vidare ska kommunens verksamhet följas upp utifrån CEMR-deklarationen. Dessutom har en fokusdialog genomförts med ungefär 500 invånare i kommunen. Denna tog sin utgångspunkt i kvinnors höga ohälsotal. Syftet med dialogen är att ta reda på orsaker till ohälsa och vad som kan göras för

att skapa mer jämställda förutsättningar för att leva, bo och verka i kommunen.²²

Parallellt med de nya riktlinjerna har man också arbetat fram en plan för kunskapsuppbyggnad inom kommunen under de närmaste åtta åren. Planen riktas till både förtroendevalda och chefer.

Arbetet med de nya riktlinjerna har skett i en grupp strateger med personer från förvaltningarna, chefer och verksamhetsutvecklare. Den strategiska gruppen har fungerat som stöd till arbetet. Vidare har arbetet förankrats politiskt genom möten med ordförande i nämnder och också möten med gruppledarna i kommunfullmäktige. I dessa konstellationer har det förts diskussioner om vad de nya riktlinjerna bör innehålla. Bland annat genom deltagande i SKL:s projekt har man fått värdefull input som det handlat om att förmedla in i organisationen.

Bland de frågor som man för tillfället fokuserar på märks hur man kan använda olika nyckeltal. Det handlar om att formulera dessa på ett tydligare sätt i relation till mänskliga rättigheter. En viktig del till arbetet med nyckeltal är att också få en bild av det som kommunen idag är mindre bra på, vad som utgör blottor i arbetet med att förverkliga mänskliga rättigheter i kommunen.

²² Piteå kommun (2017) Riktlinjer för mänskliga rättigheter – mångfald.

8. Region Kronoberg

- Arbetet med SKL:s styrning och ledning har varit en del i den pågående utvecklingen av regionens policy för mänskliga rättigheter och hållbarhet.



Regionen bildades 2015 genom sammanslagning av Landstinget Kronoberg och Regionförbundet Södra Småland.²³ Vid sammanslagningen påbörjades ett arbete med att arbeta in delar av den tidigare likabehandlingspolicyn för landstinget i regionens nya policy. Regionen har enbart en övergripande policy, kallad ”Policy för lika möjligheter och lika rättigheter i en hållbar Region Kronoberg”.²⁴ Den antogs av regionfullmäktige 26 oktober 2016. Landstinget Kronoberg hade sedan tidigare enbart en övergripande policy (beslutad 2012) men också antagit ett likabehandlingsprogram (beslutad 2013) för 2013-2015 som emellertid inte fick genomslag i verksamheten.

I samband med inrättandet av den nya regionen påbörjades ett arbete för att tydliggöra ansvaret för mänskliga rättigheter, bland annat sådant detta tidigare kommit till uttryck i landstingets likabehandlingsprogram. Bildandet av den nya regionen var ett tillfälle att klargöra ansvaret för mänskliga rättigheter, att det är grunden för regionens verksamhet och inte ett sidoprojekt. Regionens människorättsstrateg Susann Swärd menar att man i detta arbete inte märkt att mänskliga rättigheter uppfattas som ett perspektiv bland många och delvis i konkurrens med andra perspektiv utan att mänskliga rättigheter snarare fungerat som sätt att hålla ihop en rad olika perspektiv.

²³ Förutom dokumentation bygger framställningen på telefonintervju med Susann Swärd, 15 december 2016.

²⁴ Denna finns tillgänglig via <http://www.regionkronoberg.se/om-region-kronoberg/styrdokument/>

I den nya policy för regionen som antogs i oktober 2016 tydliggörs regionens ansvar för mänskliga rättigheter och arbete för hållbarhet. Tanken är att den nya policyn ska användas under 2017 i budget och i verksamhetsplaner och att den ska få fullt genomslag från 2018.

Arbetet med policyn har involverat en styrgrupp bestående av stora delar av regionledningsgruppen, bland annat hälso- och sjukvårdens utvecklingsdirektör och kanslidirektören, kommunikationsdirektören, planeringsdirektören och personaldirektören. Styrgruppen har översett arbetet med policyn och deltagit i olika beslut samt stått för förankring av policyn i regionens ledningsgrupp. Förankring har också skett genom en politisk referensgrupp som utgjorts av gruppledarna för de åtta partier som är representerade i regionfullmäktige. Referensgruppen har träffats vid tre tillfällen för att diskutera förslaget till policy. Förslaget har även varit på remiss hos chefer i linjeorganisationen. Styrgruppen utsåg också en arbetsgrupp med 12 medarbetare från de olika delarna av regionens verksamheter, såsom hälso- och sjukvård, regional utveckling och länstrafiken.

Arbetsgruppen har letts av regionens människorättsstrateg. Arbetsgruppen träffades vid nio tillfällen och har löpande arbetat med policyn och dess förankring i de olika verksamheterna. Programgruppen för mänskliga rättigheter inom hälso- och sjukvård, bestående av chefer för sjukvårdens olika verksamheter, har varit referensgrupp för att beakta policyn i förhållande till hälso- och sjukvårdsfrågor. Den nya policyn är baserad på



förpliktelser i FN-konventioner och Europakonventionen. Även FN:s Agenda 2030 och den europeiska strategin för innovation och god samhällsstyrning är grunder för policyn. Den sammanhållna policyn omfattar fyra huvudområden: 1) respekt och förbud mot diskriminering, (2) information och delaktighet, (3) goda levnadsvillkor och (4) den goda arbetsplatsen. Under goda levnadsvillkor nämns bland annat ett gott liv och jämlika levnadsvillkor, goda uppväxtvillkor för barn och en trygg och säker livsmiljö samt integration med samhällets mångfald som grund och en långsiktigt hållbar samhällsutveckling.

I den nya policyn har man arbetat på ett systematiskt sätt för att knyta de olika målsättningarna till mänskliga rättigheter med explicit omnämnande av relevanta konventionsförpliktelser. Detta gäller för alla fyra delar av policyn. Policyns språk speglas sedan i budget så att mål formuleras med tydlig grund i policyn och därmed också i förpliktelser att förverkliga mänskliga rättigheter. För varje större verksamhetsområde, exempelvis länstrafiken och regional utveckling, har klargjorts vilka rättigheter som är centrala och hur det i kombination med policymålen ger specifika åtaganden inom de olika verksamheterna. Genom att använda samma språk i policy, budget och verksamhetsplaner skapas en röd tråd som gör att övergripande människorättsåtaganden, mål i policy och skrivningar i budget och planer för verksamheterna följs åt.

I arbetet med att utveckla och konkretisera policyn har man vidare testat formuleringarna i policy mot verksamhetsplaner för att se om de aktiviteter som nämns i verksamhetsplanerna passar ihop med policyn. Detta testarbete visade på samstämmighet mellan de olika dokumenteten. Aktiviteter i existerande verksamhetsplaner kan placeras in i policyns fyra huvudområden. Denna överensstämmelse är viktig för att man ska kunna arbeta aktivt med policyn och är också en kvalitetssäkring av policyn då inga verksamheter i regionen faller utanför policyn. Det är därmed troligt att policy, budget och verksamheter kan utgöra en helhet. Under 2017 ska policyn användas aktivt i samband med formulering av verksamhetsplaner. Bland andra uppgifter i det fortsatta arbetet märks att ta fram indikatorer

för att kunna utvärdera och följa upp arbetet. Bland andra framtida aktiviteter kan också nämnas att regionen under 2017 kommer att anordna utbildning för alla anställda rörande diskriminering och arbete med att förbygga diskriminering.

9. Region Skåne

- Har haft fokus på att gå igenom internbudget och analysera kostnadsfördelning utifrån mänskliga rättigheter.
- Regionen har arbetat med kompetensutveckling.



Mänskliga rättigheter är väsentliga för en rad av de målsättningar som regionen lagt fast i exempelvis likabehandlingspolicyn.²⁵ I budget och verksamhetsplan för 2017 finns för första gången skrivningar som specifikt handlar om mänskliga rättigheter, att människors lika rättigheter och möjligheter är centralt för regionens verksamhet och att den därför ska ta sin utgångspunkt i konventionsförpliktelser: ”Detta innebär att invånare, patienter och kunder ska kunna se vilka rättigheter de har och vad de innebär i praktiken. Det betyder också att politiker och tjänstemän ska veta vilka skyldigheter de har och kunna omsätta detta i verksamheten”.²⁶

Ansvariga för SKL-projektet i regionen menar att regionen har en tydlig struktur och organisation för arbete med mänskliga rättigheter, bland annat med en direktör som är samordningsansvarig i koncernledningen när det

²⁵ Förutom dokumentation bygger framställningen på telefonintervju med Åsa Adolfsson & Margot Nilsson 21 december 2016. Likabehandlingspolicy finns tillgänglig här, https://www.skane.se/globalassets/styrandedokument/likabehandlingspolicy_lik_a_stora_sidor.pdf

²⁶ Region Skåne (2016) Region Skånes verksamhetsplan och budget 2017 med plan för 2018-2019: 38.

gäller likarättsfrågor, en fungerande tjänstemannaorganisation och politisk nämnd med ansvar för samordning av insatser. Regionen har också en tydlig likabehandlingspolicy. Det man däremot har sämre kunskap om är hur detta kopplas till budgetering och resursanvändning. Av det skälet har man inom SKL-projektet fokuserat på att gå igenom internbudget och analysera kostnadsfördelning utifrån mänskliga rättigheter. Utgångspunkten har varit att det finns risk att resurser inte används på ett tillräckligt samordnat och effektivt sätt.



I projektet har man därför kartlagt alla budgetposter för att se på vilket sätt dessa mer specifikt bidrar till förverkligande av mänskliga rättigheter. I projektet har man gått ut med en förfrågan till ekonomichefer inom olika förvaltningar att tillsammans med verksamhetsansvariga och verksamhetsutvecklare gå igenom budgetposter och identifiera kostnader för MR-insatser. Som vägledning har man angett vad mänskliga rättigheter står för och hur det relaterar till regionens styrdokument. Det inlämnade materialet har sammanställts sektorsvis, för hälso- och sjukvård, regional utveckling samt en sektor övrigt. Tanken med denna genomgång av budgetposter har varit att identifiera vad som fokuseras på och vad som eventuellt missas.

En viktig fråga som diskuterats i projektet är vad som ska klassificeras som en insats inriktad på mänskliga rättigheter. Överlappningar med, men också skillnader mellan, ordinarie verksamhet och insatser med särskilt fokus på mänskliga rättigheter har diskuterats under arbetets gång. Dessa diskussioner har dels förts bland



inblandade tjänstemän, dels i personalnämnden eftersom den har ansvar för samordning av likarättsfrågor och likabehandlingspolicyn. Visserligen skulle i stort sett allt som regionen gör kunna ses som frågor om mänskliga rättigheter men man har i projektet arbetat med ett snävare perspektiv: en MR-insats kan ses som något som särskilt görs för att stärka den ordinarie verksamheten, som att nå ut till personer och grupper som man ofta har svårt att nå. Exempelvis har inte all kvinnosjukvård setts som en MR-insats men däremot har kvinnosjukvård som riktas till särskilt utsatta grupper klassificerats som MR-insatser. I hög grad har man i projektet utgått från diskrimineringsgrunderna eftersom man av erfarenhet vet att vissa personer och grupper riskerar att särbehandlas på ett negativt sätt. Inom projektet efterlyser man ökad diskussion på nationell nivå om vad som ska räknas som MR-insats.

Även om analysen av kartläggningen ännu inte är färdig kan vissa trender skönjas. Överlag visar genomgången att regionen genomför insatser av specifik betydelse för mänskliga rättigheter i hög grad, i högre grad än vad man till en början förväntade sig.²⁷ Man kan också se att regionen satsar

²⁷ Region Skåne (2017) Mänskliga rättigheter i lednings- och styrprocesser – redovisning av utvecklingsprojekt, PM. I denna PM nämns flera exempel på MR-insatser, till exempel tillgänglighetsanpassning, flyktinghälsa och asylvård,

mer pengar exempelvis på frågor om funktionsnedsättning än arbete med HBTQ-frågor. Det visar på en explicit eller implicit prioritering. Den i sig behöver naturligtvis inte vara felaktig utan kan visa sig vara rätt givet problemets omfattning, svårighet och liknande. För att kunna analysera huruvida prioriteringarna är riktiga eller inte vill man gå vidare med mer kvalitativt orienterade analyser. Inom regionen har man under arbetets gång haft hjälp av Raoul Wallenberg-institutet i Lund och planerar att gå vidare med detta samarbete.

I regionen har man vidare arbetat med kompetensutveckling, till exempel inom ramen för Stora Likarättsdagen där ett 1000-tal anställda från regionen och Malmö stad brukar delta.

10. Stockholms läns landsting

- Har kartlagt organisationen, dels genom att gå igenom styrdokument, och föreslagit ändringar.
- Två workshoppar har hållits där representanter från alla förvaltningar och verksamheter har deltagit.
- Två huvudsakliga utmaningar har framkommit: att skapa tydlig politisk förankring och tydliggöra varför mänskliga rättigheter gör skillnad i verksamheter.



fontänhus för personer med psykisk ohälsa och stöd till könsidentitetsmottagning inom sektorn hälso- och sjukvård. Inom sektor regional utveckling nämns till exempel samverkan med näringslivet för bättre tillgång till arbetsmarknaden och stöd till olika föreningar. I sektor övrigt nämns bland annat uppbyggnad av tillgänglighetsdatabas, rekrytering av personer med funktionsnedsättning och snabbspår för nyanlända akademiker.

Landstinget arbetar med frågor rörande mänskliga rättigheter på många sätt men mänskliga rättigheter är som begrepp inte synligt i budget och planering av verksamheterna.²⁸ Förståelsen av vad ett rättighetsbaserat arbetssätt innebär var begränsad och den organisatoriska strukturen otydlig. Det har också funnits bristande politisk förankring i arbetet med mänskliga rättigheter. Inom landstinget hade man redan före SKL-projektet börjat arbeta med de frågorna och projektet gav ytterligare möjligheter att dels kartlägga organisationen och föreslå förändringar, dels gå igenom styrdokument med avseende på förverkligande av mänskliga rättigheter.

En utmaning har varit av organisatoriskt slag. Tidigare satt personer med ansvar för mänskliga rättigheter på olika avdelningar och samordningen var bristande. Det har ändrats genom att en ny hållbarhetsavdelning inrättats från januari 2016. Avdelningen ansvarar för arbete med frågor om social hållbarhet och socialt ansvar. På avdelningen finns nu personer med ansvar för jämlikhets- och mångfaldsfrågor, barnrättsfrågor, nationella minoriteter och sociala krav i upphandling samlade. Personer med ansvar för rättigheter för personer med funktionsnedsättning kommer att knytas till avdelningen inom kort. Inom projektet har man också tagit fram förslag rörande samarbetsformer i arbetet med mänskliga rättigheter.

En annan del av projektet har handlat om att kartlägga styrdokument och man har lämnat förslag på hur styrdokument kan formuleras och hanteras. Inom projektet har två workshops hållits tillsammans med Emerga. I dessa har representanter från alla förvaltningar och verksamheter deltagit och bland de frågor som lyfts märks organisatoriska utmaningar men också på vilket sätt arbete med mänskliga rättigheter gör skillnad och vad rättighetsbaserade arbetssätt mer konkret innebär. Frågor om mänskliga rättigheter ska ses som komplement till existerande verksamhet och vilka slags formuleringar av policy som krävs har också berörts. Detta har

²⁸ Framställningen bygger på telefonintervju med Anna Kullberg, 21 december 2016.

inneburit viktiga läroprocesser. I projektet har framkommit att det finns huvudsakligen två slags utmaningar, dels att skapa en tydlig politisk förankring för arbetet, dels att tydliggöra den skillnad som mänskliga rättigheter gör för verksamheter. Under 2017 kommer en översyn att göras av ledning och styrning i landstinget. Denna kommer att inkludera styrdokument. I detta arbete kommer mänskliga rättigheter att ingå som begrepp och område.

11. Stockholms stad

- Särskilt fokus har legat på att formulera indikatorer för upplevd diskriminering.



I Stockholms stad har arbetet med mänskliga rättigheter omorganiserats och intensifierats under de senaste åren.²⁹ Omorganisationen består i att stadsövergripande ansvar med särskild MR-inriktning flyttats till ett nytt kansli för mänskliga rättigheter på stadsledningskontoret. I stadens budget är hållbarhet centralt och mänskliga rättigheter berörs mer specifikt i förhållande till social hållbarhet och demokratisk hållbarhet. I budget för 2016 finns exempelvis följande skrivning om den betydelse som mänskliga rättigheter har: ”Staden ska respektera och leva upp till mänskliga rättigheter samt arbeta för att höja medvetenheten om mänskliga rättigheter bland stockholmarna. Alla verksamheter i staden ska analysera och följa upp hur de tillvaratar mänskliga rättigheter i sitt vardagliga arbete. Staden ska ligga i framkant i frågor som handlar om jämställdhet och lika-behandling”.³⁰

²⁹ Förutom dokumentation bygger framställningen på telefonintervju med Banafsheh Hejazi, 15 december 2016.

³⁰ Stockholms stad (2016) Budget 2016. Ett Stockholm för alla: 3.



2015 inrättades ett Kommunstyrelsens råd för mänskliga rättigheter och ett kansli för mänskliga rättigheter. Rådet följer och ger råd i stadens arbete för mänskliga rättigheter, såsom utvecklandet av ett jämställt, normkritiskt, antirasistiskt, icke-diskriminerade och tillgängligt arbetssätt. Rådet bevakar hur staden tar ansvar för de internationella konventioner och deklarationer som Sverige har anslutit sig till och är en resurs för stadens alla verksamheter inom sitt område. Rådet samverkar med stadens nämnder och bolagsstyrelser om utbildning av medarbetare, förtroendevalda och chefer inom stadens verksamheter, anordnar konferenser och verkar för att öka kännedomen om mänskliga rättigheter bland stockholmarna. Rådet är ett forum för dialog mellan civilsamhället och stadens politiker och tar fram rapporter och beslutsunderlag. Rådet består av 13 ordinarie ledamöter och sex ersättare Sju av ledamöterna och tre ersättare är förtroendevalda. Sex ledamöter och tre ersättare är särskilt sakkunniga inom området mänskliga rättigheter. De särskilt sakkunniga nomineras av organisationer som arbetar med mänskliga rättigheter och akademiska lärosäten.

Kansliet för mänskliga rättigheter har ansvar för det strategiska arbetet med mänskliga rättigheter i staden och ett stadsövergripande ansvar att

följa upp frågor inom detta område. Kansliet är vidare stöd till rådet för mänskliga rättigheter. På kansliet arbetar ca tio personer, bland annat barnombudsman, funktionshindersombudsman och sedan 2016 också en äldreombudsman, strateger med ansvar för nationella minoriteter, romsk inkludering, jämställdhet, hbtq-frågor och diskriminering. Barnombudsmannen instiftades 2015 och har som uppgift att vara pådrivande i arbetet med att förverkliga barnkonventionen, uppmärksamma att barns rättigheter tillgodoses och förverkligas, samverka med nämnder och styrelser samt vartannat år lämna en rapport till kommunstyrelsen. Däremot handlägger inte ombudsmannen enskilda ärenden och har inte hand om klagomålshantering. Funktionshindersombudsmannen har ett liknande uppdrag och arbetar mer specifikt utifrån programmet för delaktighet för personer med funktionsnedsättning. Äldreombudsmannen ska verka för att äldre personer i Stockholms stad har goda levnadsförhållanden samt på en stadsövergripande nivå bevaka äldres intressen och rättigheter inom stadens alla verksamhetsområden.

Kansliet anordnar utbildningar, nätverksmöten och arbetar med stadens övergripande styrnings- och ledningssystem, där människorätsfrågor följs upp. Kansliet arbetar också nära kommunens verksamheter. Som exempel på det senare kan nämnas att kansliet är behjälpligt i arbetet med att analysera verksamhetsplaner inom olika förvaltningar, utifrån ett rättighetsperspektiv. Genom möten och dialog med olika verksamheter bistår kansliet förvaltningarna med att integrera ett rättighetsperspektiv i sin verksamhet och synliggöra det i uppföljningar och rapporteringar, till exempel i årsberättelser och i delrapporter under året. Under de senaste ett och ett halvt åren har man enligt ansvariga kunnat se stora förändringar i återrapportering av förverkligande av mänskliga rättigheter från stadens verksamheter.

Viktiga frågor för kansliet under det senaste året har varit att arbeta med styrning och ledning av verksamheter, bland annat i samband med stöd till

stadens verksamheter men också genom arbete med indikatorer för mänskliga rättigheter. Kansliet har arbetat med att gå igenom existerande indikatorer för att se hur pass användbara dessa är för att mäta måluppfyllelse när det handlar om mänskliga rättigheter. Många existerande indikatorer är av vikt i det avseendet men eftersom de sällan formuleras i termer av mänskliga rättigheter riskerar de att innebära att människorättsdimensionen inte blir synlig. Man har därför fört mycket diskussion kring hur existerande indikatorer kan användas och vilka slags indikatorer som behöver formuleras. Bland exempel på det senare kan nämnas hur man mest effektivt utformar indikatorer för att följa upp mål om demokrati och delaktighet samt diskriminering. Särskild fokus under det senaste året har legat på att formulera indikatorer för upplevd diskriminering.

12. Umeå kommun

- Har arbetat med att definiera mänskliga rättigheter och hur arbetet ska genomföras.
- Man har genomfört utbildning inom tre pilotverksamheter. Inom utbildningarna har man, för att identifiera rättigheter inom den egna verksamheten, genomfört rättighetsanalys med särskilt analysverktyg.
- Kommunfullmäktige har gett uppdrag till kommunstyrelsen att inrätta en kommission för ett socialt hållbart Umeå.



I kommunen har man arbetat med att definiera begreppet mänskliga rättigheter för kommunen och hur detta arbete ska genomföras.³¹ I

³¹ Förutom dokumentation bygger framställningen på telefonintervju med Cathrin Alenskär, 21 december 2016.

kommunen har man utgått från tre dimensioner av mänskliga rättigheter: (1) att man ska uppfylla standarden kring mänskliga rättigheter, vilket innebär att uppfylla ratificerade konventioner och svensk lagstiftning och (2) att arbete med förverkligande av mänskliga rättigheter ska ske utifrån följande genomförandeprinciper: deltagande, transparens, inkludering, icke-diskriminering, jämlikhet och ansvarstagande.

Dessa genomförandeprinciper fokuserar på hur människorättsstandarden uppfylls. När (3) man uppfyller båda dimensionerna arbetar man på ett människorättsbaserat sätt.³² Den slutsats Umeå kommun dragit är att kommunen följer och uppfyller lagstiftning och att den huvudsakliga fokusen därför ligger på hur detta sker. Utifrån genomförandeprinciperna blir till exempel frågor som hur kommunen arbetar med icke-diskriminering och ökad delaktighet centrala. Andra viktiga frågor handlar om hur kommunens processer blir mer transparenta för brukarna och hur de ska veta vem som har ansvar för beslut och genomförande, hur överklagande kan ske och liknande.

Inom projektet har genomförts utbildning i mänskliga rättigheter inom tre pilotverksamheter: svenska för invandrare (SFI), städ- och verksamhetsservice och kommunikationsfunktionen. I SFI har alla lärare och chefer deltagit, i städ- och verksamhetsservice är det chefer som gått utbildningen och i kommunikationsfunktionen är det kommunikatörerna som deltagit. Syftet med dessa utbildningar har varit att deltagarna ska få kunskap om mänskliga rättigheter, dess framväxt och arbetet med mänskliga rättigheter såväl internationellt, nationellt som lokalt i Umeå kommun.

För att konkretisera betydelsen av mänskliga rättigheter för det egna arbetet har man inom utbildningarna genomfört en rättighetsanalys. Ett särskilt analysverktyg har utvecklats för detta. Detta verktyg handlar om att identifiera de rättigheter som är aktuella i den egna verksamheten och

³² Genomförandeprinciperna bygger på arbete inom FN.

hur ansvaret för förverkligade ser ut. Utifrån detta ställs sedan frågor om vad som kan utvecklas och förbättras. I analysen av både ansvar och förbättringsmöjligheter arbetar man utifrån genomförandepriinciperna (a) allas lika värde och icke-diskriminering, (b) delaktighet, deltagande och inflytande och (c) ansvarsfördelning och transparens.

I kommunen har också beslutats om att inrätta en kommission för ett socialt hållbart Umeå. Kommunfullmäktige har gett i uppdrag till kommunstyrelsen att under 2017 inrätta en sådan kommission med uppgift att analysera skillnader i livsvillkor mellan olika grupper samt ge förslag på åtgärder för en socialt hållbar utveckling i kommunen.



Hållbarhet är ett övergripande perspektiv för kommunens verksamhet, bland annat uttryckt i den strategiska planen 2016-2028.³³ I denna klargörs de tre hållbarhetsdimensionerna. Gällande social hållbarhet sägs under avsnittet om goda livsvillkor bland annat att kommunen ska ha Sveriges bästa folkhälsa till 2020, att barnfattigdomen ska halveras till detta år och att kommunen ska skapa förutsättningar för att både kvinnor och män har

³³ Umeå kommun (2016) Strategisk plan 2016-2028.

samma makt att forma sina egna liv och samhället i stort. I projektet har man tagit steg för att integrera hållbarhet och mänskliga rättigheter, att se på mänskliga rättigheter både som grund för hållbarhet och som mål att uppnå i hållbarhetsarbetet.

Det finns en tydlig politisk förankring för arbetet med mänskliga rättigheter, särskilt genom engagemang hos ett av kommunalråden. Politiskt förs bland annat diskussioner om rättighetsbegreppet i förhållande till rättvisebegreppet. Arbetet med projektet har koordinerats genom en styrgrupp bestående av kommunalråd, tillväxtdirektör, chefen för Internationellt arbete, mänskliga rättigheter och jämställdhet.

13. Västerås stad

- Har arbetat med att stärka deltagande hos invånare.
- Har inrättat en hållbarhetsenhet på stadsledningskontoret som förbättrat samordningen av frågor.
- Ett strategiskt nätverk har inrättats för att diskutera hur samverkan mellan olika förvaltningar kan förbättras.



Stadens deltagande i SKL:s projekt hänger samman med politiska målsättningar om social hållbarhet som antogs av kommunfullmäktige under 2015.³⁴ Kommunstyrelsen fick därmed i uppdrag att bland annat

³⁴ Förutom på dokumentation bygger framställningen på telefonintervju med Ami Netzler, 10 januari 2017.

stärka samverkan mellan verksamheter i kommunen men också samverkan med föreningsliv, organisationer och företag.

Utifrån detta har kommunen bland annat arbetat med att stärka deltagande och delaktighet hos invånare i kommunen. Man har anlagt ett underifrånperspektiv för att fånga upp synpunkter och idéer. Detta arbete har haft fokus på ett par bostadsområden, bland annat Skallberget och Viksäng/Öster Mälarstrand. Tanken är att de modeller som utvecklas i dessa områden sedan ska kunna användas i andra stadsdelar i Västerås.

I stadsdelarna har man arbetet i team med personal från olika kommunala verksamheter. Dessa team har haft som uppgift att komma fram till en lokal handlingsplan med aktiviteter kopplade till den. Genom att arbeta i team med medarbetare från olika verksamheter har man försökt att stärka den kommunala samverkan. Genom att samverka med invånare, föreningar, organisationer och näringsidkare har ambitionen varit att skapa ett underifrånperspektiv. Utifrån de dialoger som hållits har en rad temaområden identifierats. Bland dessa kan nämnas inkludering, sysselsättning, tillit, mötesplatser, trygghet, skola och service. Arbetssätt har utformats och mål har identifierats liksom sätt att följa upp dem genom tillgängliga indikatorer. Som exempel kan nämnas målområdet jämlikhet som kopplas med mål när det gäller skola och egenförsörjning och relevanta temaområde. I fallet jämlikhet nämns skola, trygghet och inkludering. Kopplat till målsättningar anges också sätt att mäta måluppfyllelse.³⁵

³⁵ Västerås stad (2016) Tjänsteutlåtande handlingsplan för social hållbarhet, KS 2015/00824.

Organisatoriskt har det skett viktiga förändringar som stärkt arbetet med mänskliga rättigheter. Detta genom inrättandet av en hållbarhetsenhet på stadsledningskontoret. I denna enhet har miljö-, samhällsbyggnads- och arbetsmarknadsfrågor liksom social hållbarhet samlats. Organisationsförändringarna har förbättrat samverkan och samordning av frågor med bäring på mänskliga rättigheter. Som exempel kan nämnas att samordningen av nyanlända underlättas av att personer med ansvar för flyktingmottagande arbetar tillsammans med de som har ansvar för bostads- och arbetsmarknadsfrågor.



Ett strategiskt nätverk har inrättats och det har sedan starten våren 2016 träffats tre till fyra gånger för att diskutera hur samverkan mellan olika förvaltningar kan stärkas och förbättras. Nätverket leds av teamet för social hållbarhet. Frågor som handlar om rättighetsbaserat arbetssätt har diskuterats, vad gäller dess innebörd och hur ett sådant arbetssätt kan stärkas och i högre grad bli en del av förståelsen av kommunens samhällsuppdrag. De globala målen för hållbar utveckling (Agenda 2030) ligger till grund för arbetet såväl i teamet för social hållbarhet som i nätverkets utvecklingsarbete.

I staden finns sedan längre tid olika tillfällen där frågor om mänskliga rättigheter beaktas, bland annat bemötandedagarna och mångfaldsdagarna.³⁶ Evenemangen anordnas tillsammans med andra aktörer, bland annat Mälardalens högskola.

³⁶ Information om bemötandedagarna finns här, <https://www.facebook.com/bemotande>

14. Örebro kommun

- Har under 2016 ägnat sig åt att gå igenom centrala styrdokument för att synliggöra hur kommunen arbetar med förverkligande av mänskliga rättigheter. Genomgången har synliggjort integrering av mänskliga rättigheter i styrning och ledning.
- Kommunen har arbetat för att tydliggöra mänskliga rättigheter i praktiken för att skapa en gemensam förståelseram och ett gemensamt språk.
- Har genomfört en workshop tillsammans med SKL om förankringen av de mänskliga rättigheterna.



Mänskliga rättigheter har varit viktigt i Örebros kommunala verksamhet under längre tid.³⁷ Förverkligande av mänskliga rättigheter nämns som väsentligt i budget³⁸ och kommunen deltar i flera nätverk och samarbeten, bland annat Partnerskapet för barnets rättigheter i praktiken³⁹ och modellkommuner för jämställdhetsarbete.⁴⁰ Intresset att delta i SKL:s projekt om mänskliga rättigheter i styrning och ledning aktualiserades därför att kommunen beslutat att ta fram ett program för social hållbarhet. I samband med att arbetet påbörjades blev det påtagligt att kommunen skulle behöva följa upp effekter och resultat på ett mer systematiskt sätt. På grund av organisatoriska och personella förändringar pausades detta

³⁷ Förutom dokumentation bygger framställningen på telefonintervju med Daniela Redzic Alkaissi, 5 januari 2017.

³⁸ Örebro kommun (2016) En växande kommun med nya möjligheter. Kommunledningen i Örebros övergripande strategier och budget 2017 med plan för 2018-2019.

³⁹ Se hemsida, <http://barnkonventionen-partnerskapet.se/>

⁴⁰ Se SKL:s hemsida, <https://skl.se/demokratiledningstyrning/manskligarattigheterjamstallldhet/jamstallldhet/modellkommuner.10200.html>

arbete under våren 2016 men enligt budget ska det återupptas och genomföras under 2017.⁴¹

Till följd av att arbetet med ett program för social hållbarhet sköts på framtiden har kommunen under 2016 ägnat sig åt att gå igenom centrala styrdokument och genomföra en workshop tillsammans med SKL om förankringen av de mänskliga rättigheterna.

Genomgången av styrdokument omfattar alla centrala policyer och program, inte bara exempelvis folkhälsa, jämställdhet, tillgänglighet, förverkligande av barns rättigheter och liknande utan även landsbygdsprogram, stadsdelsutveckling, kollektivtrafikutveckling, resepolicy samt miljöpolicyer. I genomgången anges på vilket sätt centrala målsättningar i policyer kopplas till mänskliga rättigheter, dels på ett mer allmänt plan, dels i förhållande till specifika konventionsförpliktelser. Denna genomgång har bland annat syftat till att synliggöra hur kommunen redan arbetar med förverkligande av mänskliga rättigheter och att detta på många sätt är fundamentalt för kommunens verksamheter. Genomgången har synliggjort integrering av mänskliga rättigheter i styrning och ledning. Kommunen har vidare velat stärka förståelsen för människors rättigheter i förhållande till kommunala verksamheter och tydliggöra mänskliga rättigheter i praktiken för att skapa en gemensam förståelseram och ett gemensamt språk.

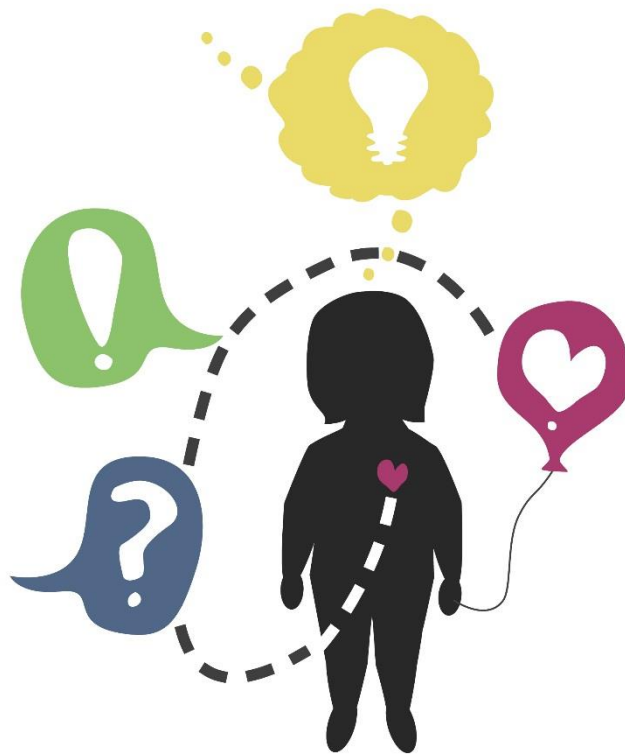
Under året anordnades en workshop tillsammans med SKL där politiker från kommunstyrelsens utskott, som har ansvar för frågor om mänskliga rättigheter, och kommundirektörens styrgrupp deltog. Under workshopen diskuterades frågor om styrning, ledning och resultatuppföljning kopplat till mänskliga rättigheter.

⁴¹ Örebro kommun (2016) En växande kommun med nya möjligheter. Kommunledningen i Örebros övergripande strategier och budget 2017 med plan för 2018-2019: 37-38.

Arbetet med det sociala hållbarhetsprogrammet kommer enligt budget⁴² att återupptas under 2017 och då kommer man att arbeta med förtroendevalda för att formulera målsättningar och indikatorer. I detta sammanhang kommer även de globala utvecklingsmålen i Agenda 2030 att användas.



⁴² Örebro kommun (2016) En växande kommun med nya möjligheter. Kommunledningen i Örebros övergripande strategier och budget 2017 med plan för 2018-2019: 37-38.



Del 2

Reflektioner

Inledning

Arbetet med mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå i Sverige har utvecklats under de senaste tio till femton åren.⁴³ I utvärderingen av den första nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter påpekade Thomas Hammarberg och Anna Nilsson att såväl statliga myndigheter som landsting och kommuner arbetade med mänskliga rättigheter i mycket liten utsträckning.⁴⁴ Även kartläggningar gjorda av Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, som tillsattes i samband med arbetet med den andra

⁴³ Betydelsen av lokal och regional nivå för förverkligande av mänskliga rättigheter uppmärksammas bland annat i Human Rights Council (2015) Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee, A/HRC/30/49, 7 augusti 2015. Se också arbetet i Europarådet, särskilt The Congress of Local and Regional Authorities, http://www.coe.int/t/Congress/default_en.asp

⁴⁴ Thomas Hammarberg & Anna Nilsson (2005) Bra början, men bara en början. Utvärderande kommentar om den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna: 30f.

nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter, visade att enbart en handfull landsting och kommuner arbetade med mänskliga rättigheter på ett explicit sätt.⁴⁵ Situationen är idag på många sätt annorlunda.

Numera anger flertalet kommuner och landsting/regioner att arbetet med mänskliga rättigheter är av vikt.⁴⁶ Kunskapen om mänskliga rättigheter har förbättrats och rättigheter används i högre grad för att formulera målsättningar på kommunal och regional nivå, i styrdokument och i budget. Samtidigt noterade SKL i sin kartläggning från 2015 att förhållandevis få landsting/regioner och kommuner samlat ihop rättighetsarbetet i ett gemensamt ramverk.⁴⁷ Trots att arbetet med mänskliga rättigheter breddats dominerar fortfarande arbete med särskilda grupper och specifika rättigheter, inte minst barns rättigheter. Vidare framhålls i kartläggningen att det finns problem med en hållbar och tydlig struktur till arbetet. Generellt sett ”saknas explicita kopplingar mellan styrning och uppföljning å ena sidan och mänskliga rättigheter å andra sidan”.⁴⁸ Med denna kartläggning som utgångspunkt har SKL:s projekt tagit fasta på hur mänskliga rättigheter kan integreras i styrning och ledning.

I en omvärldsstudie gjord på uppdrag av SKL skisseras några grundläggande kännetecken till ett rättighetsbaserat arbetssätt: (1) att verksamhetsmål kopplas till mänskliga rättigheter, (2) att skillnader mellan olika gruppers möjlighet att åtnjuta mänskliga rättigheter analyseras, (3) att det görs särskilda ansträngningar att inkludera individer och grupper som historiskt sett har diskriminerats, (4) att principerna om icke-

⁴⁵ Se t. ex SOU (2010) Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter. SOU 2010.70: 214f.

⁴⁶ Jämför den enkätundersökning som gjordes av SIFO 2006 och den enkätbaserade studie som genomfördes 2015 av Emerga på uppdrag SKL. Se Mikael Spång (2008) Kommuners ansvar för att förverkliga mänskliga rättigheter – en kartläggning av 16 kommuner; SOU 2010.70: kapitel 3.4.4; SKL (2015) Mänskliga rättigheter i kommuner, regioner och landsting. Kartläggning av arbetet med mänskliga rättigheter samt önskemål om stöd i detta arbete.

⁴⁷ SKL 2015: 11ff.

⁴⁸ SKL 2015: 5.

diskriminering, jämlikhet, inkludering, deltagande, transparens och ansvarighet är vägledande för planering, genomförande och uppföljning, (5) att utsatta gruppers rättigheter prioriteras, (6) att individer och grupper ges möjligheter att delta i formulering av mål och arbetsmetoder i verksamheter som påverkar dem, (7) att möjligheterna att utkräva rättigheter utvärderas och strategier för att stärka dem formuleras, (8) att möjligheterna för tjänstemän och förtroendevalda att efterleva mänskliga rättigheter stärks, (9) att detta arbete utvärderas och möjligheter till ansvarsutkrävande finns och (10) att situationen för mänskliga rättigheter utvärderas och åtgärder för att komma åt brister i efterlevnaden formuleras.⁴⁹

Deltagande kommuner och landsting/regioner inom SKL:s projekt om mänskliga rättigheter i styrning och ledning har fokuserat på vissa av dessa dimensioner i högre grad än andra. Formulering av policyer utifrån mänskliga rättigheter, användning av mänskliga rättigheter i styrning och koppling mellan policy och styrsystem samt genomförande och uppföljning har stått i fokus. Deltagande och delaktighet har uppmärksammats hos några av de deltagande kommunerna och landstingen/regionerna medan till exempel utkrävbarhet inte betonats.

Målformuleringar i policy och styrdokument

Att mål formuleras utifrån mänskliga rättigheter är en central del till vad ett människorättsbaserat arbetssätt innebär.⁵⁰ Detta har varit väsentligt för flera av de deltagande kommunerna och landstingen/regionerna, inte minst genom utarbetandet av nya policyer men också i genomgång av det existerande arbetet för att belysa hur det som redan görs har bäring på

⁴⁹ SKL (2016) Mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå – omvärldsstudie med fokus på styrning och ledning. Se också SOU 2010.70: 2.3; Elisabeth Abiri m. fl. (2008) Mänskliga rättigheter? ”Jag vet att dom finns och jag tror att Sverige är bra på dom” – En handbok i mänskliga rättigheter på kommunal nivå. Stockholm: Fritzes.

⁵⁰ Se t. ex SKL 2016; jfr SOU 2010.70: 215f.

mänskliga rättigheter. Detta slags arbete kan dessutom ses som en del av integrering av mänskliga rättigheter i de ordinarie verksamheterna.

I både genomgång av existerande policyer och verksamheter samt formulering av nya policyer är det tydligt att flertalet av de deltagande landstingen/regionerna och kommunerna arbetar med mänskliga rättigheter i bred bemärkelse. Flera av deltagarna har arbetat med konventionsförpliktelser på ett explicit sätt, vilket var ovanligt för tio år sedan. Även om SKL:s kartläggning från 2015 pekar på att kommuner och landsting/regioner vanligtvis fokuserar på specifika rättighetsbärare, särskilt barns rättigheter men också rättigheter för personer med funktionsnedsättning, är det tydligt att flera av deltagarna i SKL:s projekt förankrar sitt arbete i huvudkonventionerna på människorättsområdet. Därmed samlas arbetet med mänskliga rättigheter i ett gemensamt ramverk.

Några av kommunerna har arbetat med att identifiera mänskliga rättigheter i existerande policyer. Exempel är den genomgång som gjorts i Örebro av kommunala program och policyer. I genomgången anges hur målsättningar i program och policyer är kopplade till mänskliga rättigheter, både på ett allmänt plan och i förhållande till konventionsförpliktelser. Arbetet syftar bland annat till att tydliggöra hur kommunen redan arbetar med mänskliga rättigheter och att stärka förståelsen av mänskliga rättigheter som gemensam ram.

Flera av kommunerna och landstingen/regionerna har arbetat med att formulera målsättningar utifrån konventionsförpliktelser. Därmed etableras ett gemensamt ramverk för arbetet med mänskliga rättigheter. Exempel är arbetet med social hållbarhet i Alingsås och policyarbetet i Kronoberg. Hos flera av deltagarna är kopplingen mellan hållbar utveckling (social hållbarhet) och mänskliga rättigheter central, bland annat i Botkyrka kommun, Region Skåne och Stockholms stad. I Alingsås kommun har Agenda 2030 varit utgångspunkt för utarbetandet av en social hållbarhetspolicy och Piteå kommun har använt Agenda 2030 i

formulering av riktlinjer för mänskliga rättigheter och mångfald. I Region Kronoberg har målsättningar för hållbar utveckling tillsammans med FN-konventioner varit en utgångspunkt för arbetet. I flera andra kommuner pågår diskussioner om att använda Agenda 2030 för att formulera policyer om mänskliga rättigheter och social hållbarhet, till exempel i Gävle och Umeå kommuner.



Tydliggörande av målsättningar i förhållande till konventionsförpliktelser är exempel på hur mänskliga rättigheter både är en ram för formulering av mål och fungerar som sätt att konkretisera målsättningar rörande hållbar utveckling. Det visar också hur social hållbarhet och mänskliga rättigheter kan kombineras. Detta slags arbete visar hur olika perspektiv kan fås att stötta och komplettera varandra snarare än ses som skilda och potentiellt konkurrerande. Intressant i det sammanhanget är att en del av deltagarna

vittnar om att mänskliga rättigheter är ett sätt att undvika konkurrens mellan olika perspektiv och gör det möjligt att ge ett större sammanhang till målsättningar och policyutformning.

En central fråga i styrning av verksamheter är naturligtvis hur centrala policyer och styrdokument återspeglas i budget och verksamhetsplaner. Ett exempel är arbetet i Region Kronoberg. Ambitionen har varit att skapa en röd tråd genom att använda samma språk i övergripande policy, budget och verksamhetsplaner. Tanken är att det ska genomsyra arbetet i fortsättningen, till exempel i utarbetande av verksamhetsplaner. Men redan i samband med att policyn utarbetats har regionen undersökt huruvida de aktiviteter som formuleras i existerande verksamhetsplaner ryms inom den policy som antagits. Man har funnit en hög grad av överensstämmelse och att inga aktiviteter faller utanför den antagna policyn.

I arbetet med att skapa en röd tråd arbetar flera av de deltagande landstingen/regionerna och kommunerna med att ge stöd i arbetet att formulera verksamhetsplaner. Ett exempel är hur kansliet för mänskliga rättigheter i Stockholm stad deltar i verksamhetsplanering och är behjälplig i att analysera verksamhetsplaner utifrån ett människorättsperspektiv. Detta strategiska arbete är av betydelse för att förankra mänskliga rättigheter i verksamheterna. Ett liknande arbetssätt finns i pilotprojektet i Göteborg inom förvaltningen konsument- och medborgarservice.

Integrering

De exempel på arbete som nämnts ovan, genomgång av existerande policyer, formulering av nya policyer och stöd i att se till att det finns en röd tråd mellan övergripande policyer, budget och verksamhetsplaner, visar på hur man kan arbeta med integrering av mänskliga rättigheter i den

ordinarie verksamheten. Integrering har ofta lyfts fram som väsentligt för att mänskliga rättigheter ska få genomslag i det dagliga arbetet.⁵¹

För integrering är det viktigt att mänskliga rättigheter blir en del av den vanliga planeringscykeln. Ett exempel är konsument- och medborgarservice i Göteborgs stad där man har fokuserat på att integrera mänskliga rättigheter i arbetet med stadens årshjul, inklusive nulägesanalys, budgetarbete och verksamhetsplanering. I förvaltningen har man vidare arbetat med att hjälp av ett frågebatteri gå igenom verksamheten för att se hur pass tillgänglig den är. I Umeå kommun har man på ett liknande sätt arbetat med att anställda ska identifiera hur den ordinarie verksamheten har bäring på mänskliga rättigheter. För detta ändamål har man utvecklat en vägledning där innebörd och omfattning av mänskliga rättigheter anges och instruktioner finns för frågor som man ska ställa sig, exempelvis att beskriva de mänskliga rättigheter som är aktuella i verksamheten och vilket ansvar att förverkliga mänskliga rättigheter som finns.

I Stockholms stad läggs mycket vikt vid att integrera mänskliga rättigheter i den ordinarie verksamheten genom dialog med förvaltningar i utformandet av verksamhetsplaner. I Region Kronoberg är ambitionen att den etablerade ramen för mänskliga rättigheter ska användas i planering av verksamheterna.

Budget och ekonomistyrning

I flera av de deltagande kommunerna och landstingen/regionerna nämns mänskliga rättigheter i budget. I några fall handlar det om mer allmänt hållna formuleringar om vikten av förverkligande av mänskliga rättigheter, i andra fall om mer specifika formuleringar av uppdraget. Att

⁵¹ Se t. ex. SOU.70: 215ff och rapport från projekt om integrering i Bohusläns museum, Psykosvårdkedja Nordost och Angeredes Närsjukhus i Västra Götalandsregionen, MR-piloterna (2015) Att pröva ett människorättsbaserat arbetssätt i praktiken. Ett pilotprojekt genomfört inom tre verksamheter i Västra Götalandsregionen 2012-2015.

förverkligandet av mänskliga rättigheter förankras i budget är väsentligt eftersom målsättningar måste kombineras med ekonomiska resurser. Bland flera av deltagarna poängteras att det varit viktigt att både strateger och ekonomiansvariga/styrekonomer (controllers) ingått i projektet.

Några av de deltagande landstingen/regionerna och kommunerna har arbetat mer specifikt med hur mänskliga rättigheter återspeglas i budgetposter och de ekonomiska styrsystemen. Det gäller till exempel Region Skåne där ekonomichefer tillsammans med verksamhetsansvariga och verksamhetsutvecklare gått igenom budgetposter för att identifiera kostnader för människorättsinsatser. Som vägledning har man angett vad mänskliga rättigheter står för och hur det relaterar till regionens styrdokument. En fråga som diskuterats i projektet är vad som ska klassificeras som en insats inriktad på mänskliga rättigheter. Överlappningar med men också skillnader mellan ordinarie verksamhet och insatser med särskilt fokus på mänskliga rättigheter har diskuterats under arbetets gång. I hög grad har man i projektet utgått från diskrimineringsgrunderna eftersom man av erfarenhet vet att vissa personer och grupper riskerar att särbehandlas på ett negativt sätt.

Även andra av de deltagande kommunerna och landstingen/regionerna har arbetat med integrering av målsättningar i styrsystem, till exempel i Gävle där målsättningar formulerade i kommunala handlingsprogram tidigare inte var integrerade i styr- och uppföljningssystemen.

Genomförande

Flera av de deltagande landstingen/regionerna och kommunerna arbetar utifrån tanken att genomförandet av policy bör stå i samklang med mänskliga rättigheter. De fem genomförandepriinciperna transparens, jämlikhet, icke-diskriminering, inkludering och ansvarstagande, har betonats i bland annat Botkyrka kommun där skapandet av en människorättskultur bland chefer och medarbetare står i centrum. På ett liknande sätt har man i Umeå kommun arbetat med rättighetsanalys utifrån dessa genomförandepriinciper.

Bland vissa av deltagarna har betonats hur rättighetsbärare ska kunna delta i utformning av arbetet. Det gäller till exempel det sätt som man i Västerås stad arbetat med ett underifrånperspektiv. Deltagande av rättighetsbärare i utformning av policy brukar lyftas fram som viktigt i ett människorättsbaserat arbetssätt.⁵² Tanken är här att rättighetsbärare har kunskap om sin egen situation som är av vikt vid utformning av policy.



Uppföljning och indikatorer

Flera av deltagarna har arbetat med frågor om uppföljning av mål och användning av befintliga indikatorer eller formulering av nya indikatorer. Det betonas ofta att uppföljning av verksamheter är centralt för arbetet med att förverkliga mänskliga rättigheter.⁵³ I SKL:s kartläggning från 2015 poängteras att utveckling av funktionella uppföljningssystem är nödvändigt för att kunna komma framåt i arbetet med mänskliga rättigheter. Det finns många fördelar med tydligt formulerade indikatorer, bland annat för att kunna bedöma hur pass verkningsfulla åtgärder är och att utkräva ansvar. Det finns emellertid också nackdelar, bland annat risken

⁵² Se t. ex. Abiri m. fl. 2008; SKL 2016.

⁵³ Se t. ex SKL (2010) Indikatorer för mänskliga rättigheter. Modell för systematiskt arbete på kommunal nivå; SKL 2016; SOU 2010.70: kapitel 8.3.

att målsättningar definieras utifrån vad som är möjligt att mäta snarare än tvärtom.⁵⁴

I flera av de deltagande kommunerna och landstingen/regionerna arbetar man aktivt med indikatorer för mänskliga rättigheter. Indikatorer används för att följa upp situationen och i flera av de deltagande kommunerna och landstingen/regionerna arbetar man med bokslut, antingen inom mer avgränsade områden, exempelvis barnbokslut, eller för bredare områden. Bland flera av de deltagande kommunerna och landstingen har man i samband med formulering av nya policyer beaktat såväl styrning som uppföljning genom indikatorer. Det är till exempel fallet i Alingsås kommun där man har kopplat samman utvalda mål med indikatorer som ska användas för att styra verksamheter. Till detta är också kopplat kontrollindikatorer som handlar om samhällsförhållandena i kommunen.



Ett annat exempel är diskussionen om jämlikhetsdata i Botkyrka, där ett pilotprojekt genomförs för att genom en enkät se hur ojämlikheter hänger samman med andra grunder än de som offentlig statistik baserad på kön,

⁵⁴ Se t. ex Lars Karlsson (2014) Mätning av mänskliga rättigheter i Västra Götalandsregionens verksamheter. Göteborg: Förvaltningshögskolan.

ålder och ursprungsland möjliggör.⁵⁵ Andra exempel är den genomgång av befintliga indikatorer som gjorts i Stockholm stad. I staden har man noterat att många av de indikatorer som redan används är viktiga för att belysa människorättssituationen men att det samtidigt finns en risk att detta inte uppmärksammas då indikatorerna inte formuleras med tydlig utgångspunkt i mänskliga rättigheter. Man har även diskuterat hur nya indikatorer kan formuleras, till exempel om demokrati, delaktighet och upplevd diskriminering.

Förankringsprocesser

Bland flera av deltagarna i projektet betonas vikten av politisk förankring av arbetet med mänskliga rättigheter. I några fall har den politiska viljan att arbeta med mänskliga rättigheter på ett mer systematiskt sätt funnits under längre tid medan det i andra fall är något som blivit tydligt under de senaste åren. I några fall är det enskilda kommunalråd som spelar en avgörande roll för att lyfta upp frågor om mänskliga rättigheter och initiera arbetet. I andra fall handlar det om överenskommelser mellan de styrande partierna om samarbete där mänskliga rättigheter betonas. Att den politiska förankringen är betydelsefull är känt från tidigare studier och utvärderingar av arbete med mänskliga rättigheter.⁵⁶ Det märks också från några av deltagarna som menar att bristen på politisk förankring gjort det svårare att arbeta med frågorna på ett systematiskt sätt.

Den politiska förankringen av människorättsarbetet kan gestaltas på lite olika sätt. Ett exempel är hur man i Stockholms stad inrättat ett särskilt råd för mänskliga rättigheter. Kommunstyrelsens råd för mänskliga rättigheter följer och ger råd i stadens arbete med mänskliga rättigheter. Väsentligt till strukturen i staden är också kopplingen mellan rådet och kansliet för mänskliga rättigheter.

⁵⁵ För en diskussion om jämlikhetsdata, se t. ex. Diskrimineringsombudsmannen (2014) Mänskliga rättigheter på hemmaplan: 15ff.

⁵⁶ Se t.ex. SKL 2015; Spång 2008.

Andra exempel på politiska förankringsprocesser handlar om utarbetandet av specifika policyer. Arbetet med social hållbarhet i Alingsås kommun är ett exempel. I utarbetandet av denna policy har företrädare för alla politiska partier deltagit. Dessa har tillsammans med tjänstemän diskuterat sig fram till val av målsättningar, kopplingar till mänskliga rättigheter och indikatorer för arbetet. Företrädarna för partierna har i sin tur förankrat arbetet i respektive partigrupper. Andra liknande exempel på politisk förankring är Gävles arbete med en hållbarhetspolicy där företrädare för fem politiska partier suttit med i styrgrupp och arbetet förankrats bland andra partier genom workshop.

I Region Kronoberg har också en omfattande förankringsprocess inom olika verksamheter genomförts genom att styrgruppen bestått av stora delar av regionledningsgruppen, genom en arbetsgrupp med deltagare från regionens olika verksamheter och genom att förslaget varit på remiss bland chefer i linjeorganisationen. Förankring genom deltagande av företrädare för olika verksamheter är också det väsentligt för genomslaget för mänskliga rättigheter i organisationen.

Organisering

Hur arbetet med mänskliga rättigheter på regional och lokal nivå ska organiseras har diskuterats under längre tid. Problem med stuprörstänkande, bristande samverkan mellan olika förvaltningar liksom parallella spår när det gäller exempelvis uppföljning av arbete med mänskliga rättigheter har varit återkommande teman.⁵⁷

I flera av de deltagande landstingen/regionerna och kommunerna har man arbetat med att samla kompetens inom människorättsområdet. Ett exempel är kansliet för mänskliga rättigheter i Stockholm stad. I kansliet finns kompetens om mänskliga rättigheter mer allmänt och personer med särskild fokus, till exempel en barnombudsman och en funktionshindersombudsman. Ett annat exempel är hur man i flera av de

⁵⁷ Se t. ex. Abiri m. fl. 2008; SKL 2015; Spång 2008.

deltagande landstingen/regionerna och kommunerna har samlat strategier som arbetar inom området i en social hållbarhetsavdelning. Det gäller till exempel i Stockholms läns landsting där personer med ansvar för jämlikhets- och mångfaldsfrågor, barnrättsfrågor och nationella minoriteter samlats i en avdelning. I Västerås har på ett liknande sätt personer med ansvar för mänskliga rättigheter, samhällsbyggnad och social hållbarhet samlats i en hållbarhetsavdelning. En av fördelarna med att samla tjänstemannaexpertisen är att stärka samverkan kring mänskliga rättigheter och möjliggöra närmare samarbete när det rör mänskliga rättigheter, social hållbarhet, arbetsmarknad och bostadsförsörjning.

Ett annat vanligt sätt att förbättra samverkan mellan verksamheter och förvaltningar är att etablera nätverk. Sådana nätverk finns bland annat i Jönköpings kommun där man sedan några år tillbaka ett nätverk bestående av olika strateger, samordnare och representanter från förvaltningar där erfarenhetsutbyte och samordning äger rum. I nätverket diskuteras också frågor om integrering av mänskliga rättigheter i centrala styrdokument. Nätverk finns också hos andra av de deltagande kommunerna och landstingen/regionerna, till exempel i Västerås stad. Betydelsen av tvärssektoriell samverkan har ofta lyfts fram i arbete med mänskliga rättigheter.⁵⁸

Andra nätverk handlar om samarbete och erfarenhetsutbyte med andra kommuner, till exempel för Örebro del som deltar i Partnerskapet för barnets rättigheter i praktiken. De metoder som används i detta nätverk, bland annat kollegial granskning, har tidigare framhållits som intressanta för förverkligande av mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå.

Förutom nätverk och samlande av tjänstemannaexpertis på människorättsområdet kan också teamarbete nämnas. Exempelvis har Västerås stad arbetat med team bestående av personal från olika

⁵⁸ SOU 2010.70: 214ff.

kommunala verksamheter i utvecklande av lokala handlingsplaner för de stadsdelar som är del av projektet i staden.

Utbildning och kunskap

Bland de flesta av deltagarna har man anordnat utbildningar, av förtroendevalda, chefer och medarbetare i organisationen. I exempelvis Hallstahammars kommun har utbildningar anordnats för politiker och chefer och man har lagt upp olika artiklar om mänskliga rättigheter och den kommunala verksamheten på kommunens intranät. Utbildningsinsatser har också varit en viktig del av arbetet i Jönköpings kommun, Stockholms läns landsting och Västerås stad.



En litet annan form av kunskapshöjande insats rör arbete med att identifiera vilka mänskliga rättigheter som har bäring på och betydelse för verksamheten. Som tidigare diskuterats under rubriken integrering har detta varit en viktig del till arbetet i Göteborgs stad och Umeå kommun. Flera av de deltagande kommunerna och landstingen/regionerna planerar utbildningsinsatser, både som del av nya policyer som antagits och för att höja kunskapsnivån mer allmänt. I exempelvis Piteå kommunen planerar man för en kunskapsuppbyggnad under de närmsta åren och i Region Kronoberg kommer utbildning om diskriminering att anordnas för alla anställda under 2017.

Framgångsfaktorer och utmaningar

En dimension av arbetet med att förverkliga rättigheter som möjligen kan tyckas självklart handlar om i vilken utsträckning mänskliga rättigheter är utgångspunkt för att formulera målsättningar på lokal och regional nivå.

Att detta ändå förtjänar att lyftas fram har att göra med att utvärderingar av tidigare arbete med mänskliga rättigheter visat på svårigheter att relatera olika perspektiv, till exempel hållbarhet, mångfald och mänskliga rättigheter, till varandra. I vissa fall har också konkurrens mellan perspektiv observerats. Flera av de deltagande kommunernas och landstingen/regionernas arbete med hållbarhet och mänskliga rättigheter visar emellertid på integration av snarare än konkurrens mellan olika perspektiv. Därmed skapas en ram för verksamheterna där mänskliga rättigheter är centralt.

Bland de faktorer som är viktiga för göra mänskliga rättigheter centralt till styrning och ledning märks inte minst den politiska förankringen av arbetet. Den betydelse som politisk vilja har för att utveckla policyer med fokus på mänskliga rättigheter framgår hos flera av de deltagande kommunerna och landstingen/regionerna. Det politiska stödet och förtroendevaldas deltagande ger förankring till policyarbetet och en grund för överväganden om inriktning av detsamma. Den politiska förankringen är naturligtvis också av demokratisk vikt eftersom förtroendevalda är invånarnas politiska representanter. Den politiska förankringen möjliggör således stadga åt arbetet över tid, en grund för överväganden kring inriktning av policy och en koppling till politiska processer där rättighetsbärare kan påverka och göra sina röster hörda.

Även den administrativa förankringen i kommun- och landstings/regionledning är av vikt. Att arbetet är väl förankrat på ledningsnivå är betydelsefullt för att arbetet ska kunna drivas med kraft, med tydlig inriktning och för legitimiteten i arbetet. Vid sidan av denna förankring i förvaltningsledningen är även kännedom och intresse hos chefer och medarbetare i olika verksamheter betydelsefullt. För integrering i ordinarie verksamheter är förståelsen av inriktning av policyer och deras grunder väsentlig. Kännedom och intresse hos medarbetarna visar på den vikt som kunskapsspridning och utbildning rörande mänskliga rättigheter har för policyarbete, arbete med integrering och uppföljning. Särskilt betydelsefullt är kunskap om den lokala och regionala nivåns ansvar för

förverkligande av mänskliga rättigheter och verksamhetsnära kunskap om mänskliga rättigheter.

För att styrning och ledning med utgångspunkter i mänskliga rättigheter ska vara framgångsrikt är integrering av mänskliga rättigheter i ordinarie styr- och uppföljningssystem avgörande. Kopplingen mellan strategier och styrekonomer är centralt i detta avseende och deltagarna lyfter fram att detta varit viktigt i SKL:s projekt. Flertalet av deltagarna har arbetat aktivt med sammanlänkning av policyer och styr- och uppföljningssystem. Förutom att denna sammanlänkning ger stadga och systematik i styrning med hjälp av mänskliga rättigheter är den också väsentlig för arbete med policyutvärdering och policyformulering. Genom att få klart för sig hur resursfördelningen ser ut kan man i organisationen också ställa sig frågor om denna är lämplig och effektiv.

I den mån den politiska viljan saknas eller den administrativa förankringen är bristfällig är detta också utmaningar. Bland andra utmaningar som lyfts



fram märks den förhållandevis korta tiden för projektet och att det ofta finns stora skillnader i kunskap i organisationerna samt att en del av arbetet är sårbart för att det bygger på enskilda personers kunskap och engagemang. Det senare problemet har påpekats i tidigare utvärderingar av arbete med mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå. Betydelsen av kunskap har berörts tidigare, särskilt kunskap om mänskliga rättigheter som är verksamhetsnära och relaterat till det dagliga arbetet. Det finns en risk att det som formuleras i policy inte omsätts i verksamheten om medarbetare saknar verktyg att arbeta med mänskliga rättigheter på ett

konkret sätt. Flera av de deltagande kommunerna och landstingen/regionerna har därför arbetat med dessa frågor, bland annat utveckling av analysverktyg för genomgång av den egna verksamheten och kunskapsuppbyggnad. Dessa kunskapsfrågor är av betydelse för en utmaning som också lyfts fram, nämligen hur man säkerställer görandet. Härvidlag kan noteras att såväl integrering av mänskliga rättigheter i styr- och ledningssystem som kunskapen hos medarbetarna är av vikt.

Ytterligare en utmaning är att arbetet med mänskliga rättigheter på ett lokalt och regionalt plan är en process utan facit. Det senare visar på behovet av vägledning till kommuner och landsting/regioner men naturligtvis också spridande av exempel på det pionjärarbete som flera av kommunerna och landstingen/regionerna faktiskt ägnar sig åt.

Flertalet av de kommuner och landsting/regioner som deltagit i SKL:s projekt är förhållandevis stora. I mindre kommuner kan arbetet med mänskliga rättigheter vara en större utmaning än i större kommuner då exempelvis de personella resurserna är mindre.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan bland framgångsfaktorer nämnas:

- Mänskliga rättigheter som ram för att integrera olika perspektiv
- Politisk och administrativ förankring
- Integrering av målsättningar i ekonomiska styr- och uppföljningssystem

Bland utmaningar märks:

- Organisatorisk sårbarhet till följd av den avgörande betydelse som enstaka personer kan ha
- Verksamhetsnära kunskap om mänskliga rättigheter bland medarbetare är väsentligt för att säkerställa görande

Mänskliga rättigheter

I styrning och ledning

Under 2015-2016 har Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) drivit ett projekt som handlat om att ”utveckla former för hur mänskliga rättigheter kan integreras i styrningen och ledningen i kommuner, landsting och regioner”. Projektet är del av en överenskommelse mellan SKL och regeringen att under 2014-2017 stärka arbetet med mänskliga rättigheter i landsting, regioner och kommuner.

Den här rapporten är dels en sammanställning av de projekt som genomförts bland de deltagande kommunerna och landstingen/regionerna, dels reflektioner om arbete med mänskliga rättigheter med utgångspunkt i de genomförda projekten.

Upplysningar om innehållet
Jonas Andersson, jonas.andersson@skl.se
Björn Kullander, bjorn.kullander@skl.se
Tyra Warfvinge, tyra.warfvinge@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2017
ISBN/Beställningsnummer: 978-91-7585-534-9
Text: Mikael Spång, Malmö Högskola
Illustration/foto: Johnér bildbyrå

