



Mänskliga rättigheter i styrning och ledning

EN INSPIRATIONSSKRIFT



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Mänskliga rättigheter i styrning och ledning

EN INSPIRATIONSSKRIFT



Upplysningar om innehållet:

Björn Kullander, bjorn.kullander@skl.se

Tyra Warfvinge, tyra.warfvinge@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2017

ISBN: 978-91-7585-576-9

Text: Gullers Grupp

Foto: Adam Haglund, Scandinav, Maskot, Josefina Fogelin,

Casper Hedberg, Tommy Andersson, Rickard L Eriksson, Hans Alm

Produktion: Advant Produktionsbyrå

Tryck: Åtta.45, 2017

Förord

Inspirationsskriften du håller i din hand handlar om hur mänskliga rättigheter kan integreras i en kommuns, landstings eller regions styrning och ledning. Till vardags kan det vara lätt att glömma, men mänskliga rättigheter är en grundbult för hela vår verksamhet, och kan användas både som mål och medel för en bra och jämlik välfärd.

Med hjälp av ett människorättsperspektiv kan vi bland annat bli bättre på att bjuda in dem vi är till för att delta, få en guide för prioriteringar, fatta bättre beslut, möjliggöra ökad livskvalitet och undvika att diskriminera personer eller grupper. Detta kan i sin tur bidra till ökad tillit, både mellan människor och till det demokratiska systemet.

Men, för att arbetet inte ska vara beroende av eldsjälar är förankring i ledningen och styrningen central. Här har inte minst vi förtroendevalda en viktig roll genom att sätta mål och efterfråga resultat, och bidra till det perspektivskifte som behövs. Det handlar om att förstå vilka skyldigheter för att säkerställa mänskliga rättigheter som kommuner, landsting och regioner faktiskt har, och att sätta medborgarna – rättighetsbärarna – i centrum.

Denna skrift beskriver hur några kommuner, landsting och regioner på olika sätt har jobbat med människorättsperspektivet i just ledningen och styrningen, listar tips och råd samt ger några olika och förhoppningsvis intressanta perspektiv ifrån olika delar av politik, förvaltning och akademi. Målgruppen är bred: för er som redan har kommit en bit på väg i arbetet eller för er som just är på väg att starta.

Ett stort tack till alla deltagare och medverkande i utvecklingsarbetet Mänskliga rättigheter i styrning och ledning som på olika sätt har bidragit till att forma ett viktigt underlag för det fortsatta människorättsarbetet på lokal och regional nivå i Sverige!

Stockholm i september 2017

Emil Broberg
3:e vice ordförande

Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

- 7 **Inledning**
- 9 Vad är mänskliga rättigheter och vem omfattas av dem?
- 9 Vem ska garantera att de mänskliga rättigheterna efterlevs?
- 10 Hur ska de mänskliga rättigheterna garanteras?
- 10 Mänskliga rättigheter i svensk lagstiftning
- 11 Mänskliga rättigheter är både mål och medel

- 13 **Kapitel 1. Rättighetsprinciper – att göra mänskliga rättigheter**
- 13 Icke-diskriminering
- 15 Jämlikhet
- 15 Delaktighet
- 16 Inkludering
- 17 Transparens
- 17 Ansvar

- 19 **Kapitel 2. Mänskliga rättigheter är grunden i samhällsbygget**

- 25 **Kapitel 3. Framgångsfaktorer i arbetet**
- 26 Låt rättigheterna utgöra grunden för verksamheten och använd rättighetsprinciperna som vägledning
- 26 Skapa delaktighet och involvera fler
- 27 Nyttja potentialen i att sätta individen istället för organisationen i centrum
- 27 Underlätta med hjälp av struktur och människorättsspråk
- 27 Våga ta steget mot ett perspektivskifte
- 28 Skapa möjligheter för ansvarutkrävande
- 28 Följ upp och analysera med rättighetsglasögon

- 31 **Kapitel 4. Inkludering och utbildning – framgångsfaktorer för VGR**
- 32 Viktigt att snabbt bli konkret
- 33 Ökade kunskaper ger större förståelse
- 33 Lyssna på invånarna
- 34 Inkludering som gett resultat

- 37 **Kapitel 5. Umeå satsar på kompetensutveckling och analysverktyg**
- 38 Viktigt att veta vilka krav mänskliga rättigheter ställer på kommunen
- 39 Kompetenshöjning måste till
- 40 Svårt att kommunicera mänskliga rättigheter
- 40 Kompetenshöjning genom webbutbildning
- 41 Analysverktyget svarar på hur
- 43 *En fråga, tre svar*
- 45 **Kapitel 6. Göteborg valde tillgänglighet som mål och metod**
- 46 Stora utmaningar
- 46 Valde tillgänglighet
- 47 Metodstöd för styrning och ledning
- 48 Frågor stöttar arbetet
- 49 Kan användas av andra inom staden
- 49 Viktigt med avgränsning
- 50 Begreppsförvirring
- 51 *En fråga, tre svar*
- 53 **Kapitel 7. Människorättsarbete skapar stolthet i Region Kronoberg**
- 54 Väl politiskt förankrat
- 55 Grunden är fyra huvudområden
- 57 Policyn i styrning, ledning och budget
- 58 Uppföljning
- 58 Så organiserades arbetet med att ta fram policyn
- 59 *En fråga, tre svar*
- 61 **Kapitel 8. Botkyrka jobbar med både struktur och kultur**
- 62 Struktur och kultur - två viktiga ben
- 63 Fråga om värdighet kan ge riktning
- 64 Förändrade synsätt
- 65 Bra med olika kompetenser i projektet
- 67 **Kapitel 9. Piteå satsar på delaktighet**
- 71 **Kapitel 10. Att tänka rättigheter förflyttar perspektiv**
- 77 **Kapitel 11. Uppföljning och analys ur ett människorättsperspektiv**



Inledning

SKL ingick under sommaren 2014 en treårig överenskommelse med regeringen om att stärka respekten för och kunskapen om mänskliga rättigheter i kommuner, landsting och regioner. Arbetet har fokuserat på strategiska och långsiktigt hållbara insatser för kompetensutveckling, systematiskt människorättsarbete och, inte minst, hur ett människorättsperspektiv kan integreras i ordinarie verksamhet genom processerna för ledning- och styrning.

Mellan november 2015 och februari 2017 drev SKL ett utvecklingsprojekt tillsammans med elva kommuner och tre landsting och regioner som syftade till att utveckla former för hur mänskliga rättigheter kan integreras i styrningen och ledningen på lokal och regional nivå. Viktigt var också att identifiera utmaningar och framgångsfaktorer, liksom att få fram lovande och varierande exempel för spridning till övriga kommuner, landsting och regioner.

Utvecklingsarbetet utgick ifrån de medverkande organisationernas lokalt identifierade utmaningar. Exempelvis handlade det om hur implementeringen kunde bli långsiktigt hållbar eller hur samordningen av olika delar av människorättsområdet och uppföljningen kunde utvecklas. Arbetet genomfördes tillsammans med SKL:s sakkunniga inom frågor som rör mänskliga rättigheter och styrning och ledning. Även externa experter har medverkat i projektet.

Totalt genomfördes sju gemensamma workshops inom ramen för projektet där deltagarna fick kunskapspåfyllnad, inspiration och tid att diskutera idéer och erfarenheter sinsemellan. Vid träffarna deltog två personer från varje organisation; en från "människorättsområdet" (ofta strateger av olika slag) och en från "styrning- och ledningsområdet" (controller, ekonomichef eller liknande). Detta möjliggjorde ett större lärande och att idéer kunde stötas och blötas av personer med olika kompetenser och mandat.

Mellan träffarna planerade, utvecklade och prövade deltagarna arbetet i respektive organisation. Deltagarna tog också del av andra nationella och internationella utvecklingsprojekt och forskning inom området. Ett exempel är rapporten "Mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå – omvärldsstudie med fokus på styrning och ledning" (SKL, augusti 2016). En sammanställning av alla deltagare återfinns i rapporten "Mänskliga rättigheter i styrning och ledning" (SKL, maj 2017).

Denna skrift lyfter fram olika perspektiv och erfarenheter, dels från några deltagande kommuner, landsting och regioner, dels från SKL och personer som varit involverade i projektet på andra sätt.



Projektmedlemmar har workshop om mänskliga rättigheter i styrning och ledning. Foto: Josefina Fogelin

Vad är mänskliga rättigheter och vem omfattas av dem?

Mänskliga rättigheter gäller alla människor för att de är just människor. De sätter och upprätthåller gränser för vad som inte får göras mot någon människa och vad som måste göras för varje människa. De är med andra ord gränser som inte får överskridas. De mänskliga rättigheterna är allmängiltiga och får aldrig fräntas någon människa. De är också ömsesidigt beroende av varandra och odelbara, det vill säga de ska inte rangordnas eller behandlas isolerat, oberoende av de andra rättigheterna. De mänskliga rättigheterna definieras och regleras i internationella juridiska dokument som konventioner och stadgor framtagna av bland andra FN, Europarådet och EU.

Inkorporerad eller transformerad - så blir rättigheter till svenska lagar

Internationella överenskommelser blir inte automatiskt en del i svenska lagstiftning. Alla människorättskonventioner måste på något sätt införlivas i svensk rätt för att gälla inför domstolar och myndigheter. I Sverige använder man två sätt, inkorporering och transformering.

Inkorporering innebär att en hel konvention tas in i den nationella lagstiftningen och den text som finns i konventionen blir en del av svensk lag. I Sverige har bland annat den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, inkorporerats.

Transformering innebär att nationella lagar ändras och eller anpassas till konventionens bestämmelser. Detta är den metod som Sverige har använt för de allra flesta konventioner om mänskliga rättigheter.

Vem ska garantera att de mänskliga rättigheterna efterlevs?

Alla stater som har undertecknat konventioner, förordningar och lagar om mänskliga rättigheter har också ett ansvar för att de följs. Ansvaret för de mänskliga rättigheterna hanteras i de flesta länder på olika nivåer. I Sverige är riksdagen och regeringen ytterst ansvariga, men alla offentliga verksamheter är skyldighetsbärare, det vill säga skyldiga att se till att alla människor som berörs av verksamheten får sina mänskliga rättigheter tillgodosedda. De länder som har tillträtt konventionerna har alla tagit på sig ett juridiskt bindande ansvar för att de mänskliga rättigheterna garanteras på alla nivåer inom landets gränser.

Hur ska de mänskliga rättigheterna garanteras?

För att de mänskliga rättigheterna ska kunna garanteras måste både nationell, regional och lokal nivå respektera, skydda och uppfylla de mänskliga rättigheterna. Ofta talas det också om att rättigheter ska främjas.

- › **Att respektera** mänskliga rättigheter innebär bland annat att alla skyldighetsbärare ska garantera att de inte själva bryter mot någons mänskliga rättigheter. Ingen person ska till exempel hindras från att åtnjuta en rättighet eller riskera att diskrimineras eller trakasseras av en myndighetsutövare. Med respektera menar man också att rättigheter inte får bortprioriteras.
- › **Att skydda** mänskliga rättigheter betyder att skyldighetsbärarna ska garantera att personer och/eller grupper får sina rättigheter skyddade från övergrepp och inskränkningar från andra individer eller grupper. Ingen person ska till exempel bli utsatt för hot, våld eller på annat sätt hindras från att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Att skydda betyder också att man ska utvärdera och avkräva ansvar från dem som bryter mot mänskliga rättigheter.
- › **Att uppfylla** mänskliga rättigheter innebär att skyldighetsbärarna måste utveckla och upprätthålla ett system som ger den service och det stöd som behövs för att infria olika mänskliga rättigheter. Rätten till bästa möjliga hälsa är till exempel beroende av ett hälso- och sjukvårdssystem och rätten till utbildning av ett utbildningssystem.
- › **Att främja** betyder i detta sammanhang bland annat att man har ett ansvar för att sprida kunskap om mänskliga rättigheter och bidra till att invånare får ökad kunskap om sina rättigheter. Det kan till exempel handla om att stötta civilsamhällesorganisationer som jobbar med dessa frågor.

Mänskliga rättigheter i svensk lagstiftning

Den svenska lagstiftningen reglerar genom bland annat grundlagar, kommunallag och speciallagstiftning hur åtaganden om mänskliga rättigheter ska förverkligas i Sverige.

De svenska grundlagarna har tydliga skrivningar om vissa av de mänskliga rättigheterna i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Regeringsformen slår bland annat fast att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Den innehåller dessutom en uppräknin-
ning av mänskliga rättigheter och friheter, av vilka vissa anses vara absoluta. De absoluta rättigheterna är till exempel religionsfrihet, åsiktsfrihet, yttrande-

frihet, skydd mot tvång att delta i möten för åsiktsbildning och skydd mot tvång att tillhöra en politisk, religiös eller annan sådan sammanslutning. Regeringsformen innehåller också ett absolut förbud mot dödsstraff, tortyr och kroppsstraff. En annan mycket viktig paragraf i regeringsformen är paragraf 19 i andra kapitlet som klargör att lagar och andra föreskrifter inte får utfärdas i strid med Sveriges åtaganden i enlighet med den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Detta betyder att Europakonventionen och de lagar som skyddar mänskliga rättigheter är en del av svensk grundlag.

Mänskliga rättigheter är både mål och medel

Mänskliga rättigheter är framförallt bindande juridik men inbegriper även principer för *hur* man kan jobba rättighetsbaserat. Mänskliga rättigheter handlar alltså inte bara om att tillgodose och skydda rättigheter utan även på vilket sätt det görs.

För att ett arbete ska vara rättighetsbaserat måste det bland annat respektera ett antal av FN fastställda rättighetsprinciper (läs mer på sid. 13).

Lista på några av de konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige har anslutit sig till:

- › Konvention om förhindrande och bestraffning av brottet folkmord
- › Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning
- › Internationell konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering
- › Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
- › Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter
- › Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor
- › Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
- › Konventionen om barnets rättigheter
- › Romstadgan för den internationella brottsmålsdomstolen
- › Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning
- › EU:s stadga för grundläggande rättigheter
- › Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)

LÄSTIPS!

På www.manskligarattigheter.se finns en lista med alla konventioner och tilläggsprotokoll som Sverige har undertecknat med datum för ratificering och ikraftträdande.



Rättighetsprinciper – att göra mänskliga rättigheter

För att underlätta arbetet med mänskliga rättigheter utgår SKL och många andra från FN:s rättighetsprinciper som kan användas i både styrning, ledning och genomförande av offentlig verksamhet. Principerna påminner om att mänskliga rättigheter inte bara handlar om mål som ska nås, utan också om *hur* arbetet bedrivs. SKL:s styrelse antog i mars 2017 en MR-plattform för policy- och verksamhetsutveckling, som innehåller nedanstående principer:

- › Icke-diskriminering
- › Jämlikhet
- › Delaktighet
- › Inkludering
- › Transparens
- › Ansvar

Med hjälp av frågor som rör varje princip kan man titta på den egna verksamheten med ”MR-glasögon” och föra in ett människorättsperspektiv i sin egen styrning och ledning.

Icke-diskriminering

De mänskliga rättigheterna har sin grund i principen om alla människors lika värde och värdighet. Målsättningen är ett samhälle där alla har lika rättigheter och möjligheter och ingen diskrimineras. I svensk lag finns förbud mot diskriminering i grundlagen (regeringsformen) men även i diskrimineringslagen. Diskrimineringslagen anger sju diskrimineringsgrunder och sex olika former av diskriminering. De sju diskrimineringsgrunderna är kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosupp-

fattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. I internationella människorättsdokument lyfts även andra diskrimineringsgrunder som till exempel: ras, social ställning och börd. Dokumenten har också en beredskap för att nya grunder för diskriminering kan utvecklas över tid.

De sex formerna av diskriminering och diskriminerande handlingar i svensk lag är: direkt diskriminering, indirekt diskriminering, bristande tillgänglighet, trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera.

Rättighetsprincipen icke-diskriminering betonar att man bör ha fokus på grupper som löper särskild stor risk att utsättas för diskriminering och andra rättighetskränkningar.

Exempel på frågor att ställa sig:

- › Vilka grupper eller individer riskerar att utsättas för diskriminering och exkludering?
- › Var – i vilka delar av vår verksamhet – finns dessa risker?
- › Hur gör vi för att ta reda på vilka grupper som är särskilt utsatta?
- › Vad kan vi göra för att förebygga och motverka diskriminering?



Jämlikhet

Jämlikhet är både en utgångspunkt och ett mål för de mänskliga rättigheterna. Jämlikhet innebär att alla människor har samma värde och ska behandlas likvärdigt. På samma sätt som jämställdhet syftar till lika rättigheter och möjligheter mellan män och kvinnor i lag och praktik, syftar jämlikhetsbegreppet till en strävan efter lika rättigheter och möjligheter inte bara mellan olika kön utan också mellan personer av olika etnicitet, olika åldrar, olika sexuell läggning, olika religioner, med olika grad av funktionsnedsättning samt olika könsidentiteter och könsuttryck med mera.

Rättighetsprincipen jämlikhet handlar alltså om att kommunen, landstinget eller regionen ska ge lika god service, vård och omsorg till alla som bor och vistas där. ”Lika till alla” leder dock inte till jämlikhet. Att göra jämlikt innebär istället att erbjuda generella insatser till alla, men anpassade på ett sådant sätt att de motsvarar olika människors olika behov och förutsättningar.

Exempel på frågor att ställa sig:

- › Var – i vilka delar av vår verksamhet – finns risk att vi skapar eller upprätthåller ojämlikhet?
- › Hur kan vi synliggöra strukturer hos oss som skapar eller bidrar till ojämlikhet?
- › Vad kan vi göra för att istället bidra till jämlikhet?

Delaktighet

Delaktighet handlar i grund och botten om att varje individ ska erbjudas möjlighet att vara delaktig i frågor och beslut som berör henne. Det är en mänsklig rättighet att vara informerad om och delaktig i frågor som berör ens liv och rättigheter. Att låta människor delta kan vara tidskrävande, men skapar förutsättningar för bättre beslut och verksamhet liksom mer hållbara lösningar.

Ett exempel: när ett sjukvårdsområde i Sverige skickade ut kallelser för cellprovstagning till alla kvinnor i en viss ålder hörsammade en viss andel kallelsen och kom till provtagningen. Man kunde ha nöjt sig där eftersom kallelsen ju hade skickats ut till alla kvinnor i åldersgruppen. Men eftersom idén med provtagningen var att alla kvinnor skulle göra den var det viktigt att veta vilka det var som inte kom, och då upptäcktes att bland andra kvinnor födda på Afrikas Horn var överrepresenterade bland dessa. Även där kunde man ha nöjt sig med att gissa varför. En gissning som gjordes var att kvinnorna uteblivit på grund av att deras män hade sagt nej eller för att de var rädda för att behöva träffa en manlig läkare. Men istället för att stanna vid gissningar hittade sjukvården sätt att nå dessa kvinnor och fråga dem varför de inte kommit.

Bland annat sattes lappar på flera språk upp i tvättstugor och man bjöd mer aktivt in till dialog. Då kom också helt andra svar. Det visade sig bland annat att många av kvinnorna hade små barn och svårt att få barnvakt (de trodde inte att de kunde ta med barnen). Det visade sig också att många av dem inte förstått meddelandet eftersom det var skrivet på en svenska som de inte kunde tillgodogöra sig. Och det visade sig att många inte heller kände till att man i Sverige kan bli kallad till ett sjukhus utan att vara sjuk och eftersom de inte var sjuka förutsatte de att sjukhuset hade kallat fel person. Genom ökad delaktighet och genom att använda sig av kunskapen det gav kunde informationen rättas till så att även dessa kvinnor kom för att ta cellprov.

Exempel på frågor att ställa sig:

- › Hur gör vi målgruppen delaktig i beslut och genomförande av en tjänst eller insats?
- › Har vi tagit ställning till vilken grad av delaktighet vi vill och kan erbjuda?
- › Vet vi varför vissa personer eller grupper inte deltar i planering, genomförande och/eller utvärdering av olika insatser? Hur vet vi det?
- › Hur kan vi jobba annorlunda för att möjliggöra delaktighet?

Inkludering

Inkludering tar sin utgångspunkt i frågan om vilka som ska använda sig av en tjänst eller service; att redan på planeringsstadiet fundera över och ta hänsyn till alla dem som har rätt till tjänsten och se till att de också vet om att den finns och kan använda sig av den. Behärskar de språket? Kan de gå i trappor? Är de hörande och seende? Finns det en misstänksamhet mot myndighetspersoner? Inkludering är lika mycket en fråga om inkludering i planering som i genomförande och analys. Att i efterhand komma på att en grupp har förbisetts är ofta kostsamt att rätta till och ibland omöjligt. Det är också viktigt att tänka brett, till exempel: att se till att patienter i rullstol kan komma till en mottagning är en sak, men man måste också tänka att patienter kanske har besökare som sitter i rullstol eller att läkaren som ska jobba på avdelningen gör det. Man ska kunna vara anställd som rullstolsburen också.

Exempel på frågor att ställa sig:

- › Hur gör vi för att lyssna på och ta reda på våra medborgares behov?
- › Hur gör vi för att få kunskap om hur vår verksamhet uppfattas av dem den är till för? Hur tar vi hand om sådan kunskap?
- › Vilka former för dialog har vi? Hur ser dessa ut, finns det personer eller grupper som riskerar att exkluderas?

Transparens

Transparens innebär bland annat att medborgarna har tillgång till information och insyn i beslutsfattande som rör deras liv och rättigheter. Informationen ska vara utformad så att alla kan ta del av den och förstå den. Transparens är en viktig förutsättning för demokrati. Transparens är också nödvändigt för ett välfungerande ansvarsutkrävande. Om rättighetsbäraren inte vet vilka beslut som har fattats och vem eller vilka som är ytterst ansvariga går det inte att framföra invändningar eller utkräva ansvar av beslutsfattarna.

Exempel på frågor att ställa sig:

- › Kan alla människor som berörs av vår verksamhet ta del av information och ha insyn i beslutsfattandet?
- › Är informationen tillgängliggjord på sätt som gör att inte bara en viss grupp (till exempel enbart högtbildade svensktalande personer) kan ta del av den?

Ansvar

Mänskliga rättigheter kräver att det är tydligt vem som har ansvar för vad. Det blir annars omöjligt att granska verksamheter och utkräva ansvar om rättigheter kränkts eller nedprioriterats. Alla rättighetsbärare ska kunna ta reda på vart de kan vända sig om de vill påpeka något som blivit fel eller om de upplever att de inte har fått sina rättigheter tillgodosedda.

Exempel på frågor att ställa sig:

- › Vilka rutiner har vi för att ta emot och behandla klagomål?
- › Vet alla medborgare (till exempel elever, brukare, patienter) vart de ska vända sig om de upplever att deras rättigheter har kränkts?
- › Vilka möjligheter finns det att vända sig till andra instanser för att få sin sak prövad?



Mänskliga rättigheter är grunden i samhällsbygget

Morten Kjærum är en av Europas främsta internationellt erkända experter på mänskliga rättigheter. Han menar att människorättsarbete synliggör fördomar och brister samtidigt som det finns stora vinster. Mänskliga rättigheter måste tas på största allvar, enligt Morten Kjærum.

Vad innebär det att man för in mänskliga rättigheter i styrning och ledning?

För det första finns det en juridisk dimension på frågan. Sverige har förbundit sig till en rad konventioner som finns kring mänskliga rättigheter och alltså måste man genom ledning och styrning vara förvissad om att man verkligen följer dessa på både nationell, regional och lokal nivå.

Den andra aspekten handlar om att man med fokus på mänskliga rättigheter förflyttar sig från att vara en slags serviceleverantör till att vara en organisation som uppfyller rättigheter. Det handlar om att bjuda in dem man är satt att ge service till och göra dem delaktiga i beslut och handlingar. Det blir ett större fokus på individen och allas rättighet att behandlas lika och ges möjlighet att påverka de verksamheter som berör just dem. Detta arbetssätt måste finnas i styrdokument och vara förankrat i ledningen för att det ska kunna bli verklighet.

Att arbeta med mänskliga rättigheter handlar också om att titta på hur man är som arbetsgivare. Det handlar om att se fördomar och att göra orättvisor synliga och att visa på att man bryter mot lagar när man diskriminerar, utesluter och inte aktivt arbetar mot diskriminering och för allas rätt till trygghet, frihet och jämlikhet, både som invånare och arbetstagare.

”Det handlar om att bjuda in dem man är satt att ge service till och göra dem delaktiga i beslut och handlingar.”

Morten Kjærum

Varför är det viktigt att få in ett människorättsperspektiv i styrning och ledning?

Det enkla svaret är att om det inte finns med i styrning och ledning kommer ingen förändring att ske. Förståelsen måste finnas om att det inte handlar om att lägga till ytterligare en aspekt utan om att de mänskliga rättigheterna ska utgöra grunden för all verksamhet. Oavsett om du ska bygga en ny park, driva ett äldreboende eller skapa en hälsovård för alla så ska de mänskliga rättigheterna ligga till grund för planering och genomförande. Att inte ta dem i beaktande är som att bygga ett hus och inte dra in vatten och avlopp från början. Till slut upptäcker man att de behövs och då blir det både dyrt och sämre att dra rören på utsidan.

I Sverige finns enligt Rädda Barnens beräkningar minst 5 000 hemlösa barn. Hur har de hamnat där? Vad gör vi för att de ska få ett hem och hur gör vi för att säkerställa att inte fler barn hamnar på gatan?

Vilka är vinsterna med att arbeta utifrån ett människorättsperspektiv?

Det finns många vinster med ett rättighetsperspektiv. Bland annat ökar chanserna att man gör rätt saker vid rätt tidpunkt. Och det leder förstas till att samhället sparar pengar på att inte behöva göra insatser i efterhand. Dessutom är det så att om man verkligen involverar människor i beslut och genomförande så leder det till en ökad tillit till det gemensamma och därmed till demokratin.

Jag har bland annat tittat på flera integrationsprojekt och kunnat konstatera att det blir bättre för alla parter om man inkluderar och involverar människor innan man fattar beslut som rör dem. Det gäller både de nyanlända och de som redan finns på platsen. Om man inte gör det är chansen att man lyckas mycket mindre än om man ser till att lyssna och anpassa sina beslut efter det man får veta.

Vinsterna handlar också om minskat lidande. Jag har ett exempel från psykiatri där man på en sluten avdelning varje kväll hade problem med att det blev en mycket spänd stämning som inte sällan ledde till våld i någon form.



Morten Kjærum, direktör vid Raoul Wallenberginstitutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt i Lund och en av de externa experter som har medverkat i projektet Mänskliga rättigheter i styrning och ledning.

När man sedan verkligen försökte förstå vad det var som hände visade det sig att det var förbudet mot att dricka kaffe efter klockan 18 som var en anledning till problemet. Och anledningen till förbudet var att en person inte kunde hantera kaffedrickande på kvällen. Lösningen på det hade blivit ett generellt kaffeförbud. När detta sedan ändrades så att enbart den personen fick avstå kaffe förändrades hela avdelningen till det bättre. Samtidigt förstod personalen att annat kunde förbättras genom att den enskilda patienten sätts i centrum.

”Samtidigt förstod personalen att annat kunde förbättras genom att den enskilda patienten sätts i centrum.”

Morten Kjærum

Vad innebär det att arbeta människorättsbaserat?

Att arbeta utifrån mänskliga rättigheter tvingar dig att på ett konstruktivt sätt verkligen lyssna till och förstå alla de individer som du faktiskt ska arbeta för. Det innebär att inte ta för givet att man vet, att inte tro utan istället ta reda på förutsättningar och åsikter och att lita till att människor är kompetenta.

Rätten till sjukvård och god hälsa är ett bra exempel. Det finns exempel på stadsdelar i svenska städer där det kan skilja 10–12 år i förväntad livslängd beroende på vilken del av en gata du bor på. Med ett människorättsperspektiv blir man tvungen att ta reda på vad det är som gör att vissa människor har

sämre hälsa. Inte sällan handlar det om att just dessa människor använder sig av hälso- och sjukvården i mindre utsträckning än de som lever längre. Då måste man fråga sig vad det beror på och vidta åtgärder. Man måste också ta reda på varför vissa grupper i samhället får mindre eller sämre vård än andra.

Ett annat exempel är när man i Malmö, i ett samarbete mellan kommunen och frivilligsektorn, ville ta reda på hur man skulle kunna undvika att det blev oroligt kring en grupp ungdomar under sommaren. Det fanns gott om föreställningar om hur ungdomarna var och vad de ville. Det fanns de som till och med tänkte att dessa ungdomar nog helst bara vill gå i koranskola och bygga bombbälten. Men när man frågade dessa 300–400 ungdomar om vad de skulle vilja göra under sommaren blev svaren: ”Jag skulle vilja ha läxhjälp”, ”Jag vill bli bättre på svenska”, ”Jag skulle vilja ha någon att övningsköra med”, ”Jag skulle vilja gå till stranden och lära mig simma”.

Vad säger du till dem som känner sig skeptiska till att utgå ifrån de mänskliga rättigheterna och använda ett människorättsperspektiv i styrning och ledning?

Som jag ser det handlar det om att förbättra verksamheten. Att använda ett människorättsperspektiv är ett redskap som hjälper dig att göra rätt. Det kan utgöra en grund för all verksamhet och behöver inte alls sättas mot något annat. Allt för ofta sker arbetet inom kommuner, landsting och regioner i stuprör där var och en värnar sin del utan att ha verktyg att se till individen. Arbetar man utifrån ett människorättsperspektiv blir det lättare att se när det behövs samarbete över verksamhetsgränser, både organisatoriskt och på individnivå.

En annan fördel är att man genom att visa att den egna verksamheten handlar om att uppfylla rättigheter – att man har skyldigheter – ger en boost till de anställda och gör att de kan känna större stolthet över att är med och förverkligar de mänskliga rättigheterna.

”Arbetar man utifrån ett människorättsperspektiv blir det lättare att se när det behövs samarbete över verksamhetsgränser.”

Morten Kjærum

Hur viktigt är det att samverka med civilsamhället?

Det är oerhört viktigt. Du måste involvera och inkludera för att kunna arbeta effektivt ur ett rättighetsperspektiv. I Lunds kommun gör man till exempel en stor insats för att engagera alla unga i kommunens utveckling. Målet för projektet har bland annat varit att få unga elever i särskolan att engagera sig i

utvecklingen. Med stöd från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor har ungdomspolitiker utbildat unga vuxna från olika verksamheter till demokratihjältar. De har anordnat inflytandecaféer för Lunds alla särskolelever på högstadie- och gymnasienivå, skrivit medborgarförslag, startat elevråd och satt i gång ett lärarnätverk.

Hur viktigt är det med politiska initiativ?

Det är viktigt. Men i de mest lyckade exemplen som finns internationellt, till exempel i staden York, har initiativet snarare kommit från civilsamhället, från enskilda individer och från tjänstemannanivån. Jag kan ibland känna att det är lite för toppdrivet i Sverige. Det går att förändra även underifrån! Men det är klart att vid något tillfälle måste även politiken komma med.

Hur står sig Sverige och svenska kommuner, landsting och regioner i en internationell jämförelse?

Det finns ibland en felaktig uppfattning om att mänskliga rättigheter är något som rör andra länder långt borta. Men det finns som sagt 5 000 hemlösa barn i Sverige. Två tredjedelar av alla samkönade par känner att de inte vågar hålla varandra i handen på offentliga platser. Utlandsfödda personer har svårare att komma in på arbetsmarknaden. Romer diskrimineras dagligen. 20 procent av alla barn går enligt Skolverket inte ut grundskolan med godkända betyg i alla ämnen och det finns stora skillnader i ohälsa mellan människor i Sverige.

Inom det offentliga finns fortfarande alltför ofta inställningen att man ser sig som den som hjälper snarare än den som har skyldigheter att uppfylla. Med detta sagt är det inget tvivel om att Sverige står sig bra i en internationell jämförelse, men man får inte slå sig till ro.

Varför talas det så lite om mänskliga rättigheter i en svensk kontext?

Begreppet har varit ockuperat av föreställningen att det handlar om bistånd och andra länder. I Sverige har begreppet välfärdsstaten varit så tongivande; den goda staten som går in och hjälper människor och ställer saker till rätta. I Danmark har vi talat om mänskliga rättigheter i över 25 år och har ett institut för mänskliga rättigheter sedan många, många år. Men det håller på att förändras i Sverige.

Morten Kjærum

Morten är professor och direktör vid Raoul Wallenberginstitutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt (RWI). Han har tidigare bland annat varit chef över Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) och direktör vid Danska institutet för mänskliga rättigheter.



Framgångsfaktorer i arbetet

Kartläggningar har visat att det aktiva arbetet med att säkerställa och främja mänskliga rättigheter i regel är ett splittrat område och att systematik ofta saknas. I projektet Mänskliga rättigheter i styrning och ledning har SKL tillsammans med 14 deltagande kommuner, landsting och regioner arbetat för att ta ett helhetsgrepp och utveckla ett människorättsperspektiv i styrningen och ledningen. Arbetet har synliggjort viktiga faktorer för att nå positionsförflyttningar.

SKL har under lång tid arbetat med att stötta kommuners, landstings och regioners arbete med mänskliga rättigheter och följt utvecklingen i andra länder. Det har bland annat handlat om verksamhetsstöd, kartläggningar, omvärldsanalyser och samordning av nätverk.

Genom dessa tidigare erfarenheter, genom styrning- och ledningsprojektet, och genom att titta på hur städer och kommuner i andra länder har arbetat systematiskt, blir en rad framgångsfaktorer synliga. Flera av dem sätts i ett tydligare sammanhang i intervjuerna på kommande sidor.

Vissa av framgångsfaktorerna är förstås generella. Som alltid för att få genomslag för ett politikområde eller för att få en effektiv styrning och ledning är det viktigt att högsta politiska nivå äger frågan, prioriterar den och efterfrågar resultat. För att arbetet med mänskliga rättigheter ska vara långsiktigt hållbart krävs bred politisk förståelse och acceptans med samsyn över blockgränserna kring grundläggande frågor. Att också högsta ledningsnivå tar och visar ansvar är ofta, oavsett fråga eller område, en väsentlig del för att för-

ändringar inte ska stanna av. Likaså att en tydlig aktör inom organisationen får till uppgift och har mandat att ta ett samlat grepp kring organisationens ansvar för samtliga invånares mänskliga rättigheter. Vissa framgångsfaktorer är mer specifika just för arbetet med mänskliga rättigheter:

Låt rättigheterna utgöra grunden för verksamheten och använd rättighetsprinciperna som vägledning

Att tillhandahålla offentliga tjänster och sköta offentliga uppdrag handlar i hög grad om att tillgodose rättigheterna, inte enbart om att erbjuda service. Med detta synsätt blir det tydligt att rättigheter gäller alla. Skolan ska till exempel kunna ge varje barn den utbildning de har rätt till. Hälso- och sjukvården måste kunna garantera att alla får den vård de behöver för att uppnå bästa möjliga hälsa och lokaltrafiken ska planeras så att alla på ett likvärdigt sätt har möjlighet att åka kollektivt.

Rättighetsprinciperna icke-diskriminering, jämlikhet, delaktighet, inkludering, transparens och ansvar hjälper till att *göra* mänskliga rättigheter. Om en verksamhet kan visa hur den arbetar för att göra servicen icke-diskriminerande, främjar jämlikhet genom anpassade insatser, bjuder in rättighetsbärare att delta, få insyn och kunna utkräva ansvar – då har den kommit långt.

Genom att se hur mänskliga rättigheter är en grundbult för hela verksamheten blir de ett stöd för prioriteringar, planering och uppföljning från början. Ett systematiskt och strukturerat människorättsarbete låter mänskliga rättigheter fungera både som mål (uppfyllandet av rättigheterna i sig) och medel (användandet av rättighetsprinciperna från planering och genomförande till uppföljning och utvärdering).

Skapa delaktighet och involvera fler

En viktig rättighetsprincip är delaktighet och inkludering. För att mänskliga rättigheter i styrning och ledning ska få effekt krävs samverkan mellan aktörer från både det offentliga, privata och civila samhället. Genom att ta in erfarenheter och kunskaper från rättighetsbärarna kan man tillsammans skapa en verksamhet som garanterar att ingen människa faller utanför systemet. Nyttja också koncernens fulla potential och rådighet. Involvera (förutom nämnder och förvaltningar) också de kommunala bolagen!

I det interna arbetet kan ett nätverk med exempelvis strateger, sakkunniga och planerare som kan stötta varandra i att utveckla gemensam kunskap och metoder inom området vara till stor hjälp.

Nyttja potentialen i att sätta individen istället för organisationen i centrum

Att arbeta utifrån ett människorättsperspektiv handlar om att sätta den enskilda människan och hennes rättigheter i centrum. Det kan låta enkelt, men kan göra en mycket stor skillnad i en organisation som är van att utgå från organisatoriska ramar, verksamhetsgränser och inarbetade tillvägagångssätt. Mänskliga rättigheter tvingar bort stuprörsarbete och öppnar upp för samarbeten som kan ge helt nya lösningar och bättre resultat.

Underlätta med hjälp av struktur och människorättspråk

För att utveckla en systematik, minska personberoende och sårbarhet vid eventuella organisations- och personalförändringar behöver mänskliga rättigheter arbetas in i styrdokument som nämndreglementen, riktlinjer, mål, budget och verksamhetsplaner. Synliggör de mänskliga rättigheterna på ett konkret och verksamhetsrelevant sätt genom att använda ett människorättspråk. Använd ett gemensamt språkbruk i alla dokument för att underlätta för förvaltningar och verksamheter att se den röda tråden.

Att skriva och tala om rättigheter bidrar också till förändrade synsätt. En kommun, ett landsting och en region är skyldig att efterleva de mänskliga rättigheterna, och genom att använda ett människorättspråk blir det tydligt vad som gäller.

Våga ta steget mot ett perspektivskifte

Att det inte räcker att arbeta med *antingen* struktur *eller* kultur för att få genomslag för förändringar är en etablerad sanning. Att integrera mänskliga rättigheter i styrning och ledning är inget undantag. Förutom strukturella ramar och system behöver mänskliga rättigheter ses dels som en naturlig del i ordinarie kvalitets- och verksamhetsutveckling, dels som ett förhållningssätt som kommer till uttryck både i utförande och i attityd till rättighetsbärare. Det är ett perspektivskifte som behöver prägla både ledarskap och profession, och som kan bidra till stora förändringar. Vad händer när vi går från elevfokus till elevens fokus? När vi frågar medborgare inte bara vad de tycker om olika frågor utan om vilka frågor som ska ställas? När patienter ses som egenspecialister, eller barn som lekexperter?

Med en organisationskultur som utgår från allas lika värdighet och rättigheter främjas också de anställdas egna rättigheter, och mänskliga rättigheters koppling till kommunens, landstingets och regionens roll som arbetsgivare blir tydligare.

En del av att jobba med kulturen handlar om kompetenshöjning, så att alla i organisationen har tillräckliga kunskaper om mänskliga rättigheter. Särskilt viktigt är det att vid utbildning av förtroendevalda, chefer och medarbetare göra de mänskliga rättigheterna konkreta för den egna verksamheten och ”ta hem” dem till det lokala sammanhanget. Kommunen, landstinget eller regionen bör också aktivt bidra till att medborgarna får ökade kunskaper så att de kan ställa krav på att deras rättigheter blir uppfyllda.

Skapa möjligheter för ansvarutkrävande

En av grunderna i de mänskliga rättigheterna handlar om att rättighetsbärarna måste kunna utkräva ansvar om deras rättigheter inte tillgodoses eller blir kränkta. För politik och ledning är det viktigt att det finns en mekanism för sådan återkoppling och för medborgare att de vet vart de kan vända sig. En lösning, om det finns resurser, är att inrätta någon form av ombud. En annan är att samarbeta med en lokal antidiskrimineringsbyrå.

Följ upp och analysera med rättighetsglasögon

Eftersom mänskliga rättigheter sätter den enskilda människan och hennes rättigheter i centrum behöver uppföljning och analys av olika beslut, insatser eller åtgärder ske tvärssektoriellt. Genom att utgå från nyckeltal/indikatorer som blir gemensamma för många delar av organisationen blir den enskilde rättighetsbäraren tydligare. Använd gärna nyckeltal som är gemensamma för flera kommuner, landsting eller regioner för att möjliggöra jämförelser med andra.

I uppföljnings- och analysarbetet (och förstås även i den efterföljande åtgärds- och planeringsfasen) ökar chanserna att få in människorättsperspektivet och att synliggöra luckor, avvikelser, felaktiga antaganden med mera genom att ha referensgrupper med verksamhetsnära nyckelpersoner, civilsamhällesrepresentanter och invånare.



Esther van den Berg är forskare vid det nederländska institutet för socialforskning och medverkade i utvecklingen av den [människorättsplattform för policy- och verksamhetsutveckling](#) som SKL har tagit fram.

Att från början välja ut ett antal fokusområden som närmare studeras ur ett människorättsperspektiv är ofta en framgångsfaktor för fortsatt arbete. Att göra allt på en gång blir lätt övermäktigt. Utgå från situationen för de som bor, verkar och vistas i kommunen, landstinget eller regionen. Konkretisera vad mänskliga rättigheter innebär i vardagen i respektive verksamhets arbete. Undersök förtjänsten och mervärdet i att arbeta rättighetsmedvetet!



Inkludering och utbildning – framgångsfaktorer för VGR

Västra Götalandsregionen har arbetat med mänskliga rättigheter i styrning och ledning i flera år. Här berättar de om hur de har lyckats, om med- och motgångar och nyttan av att verkligen lyssna på invånarnas tankar, idéer och lösningar.

Sedan 2011 har Västra Götalandsregionen (VGR) som första region i Sverige en kommitté för mänskliga rättigheter. Kommittén ska bland annat stödja utvecklingen av ett systematiskt arbete för mänskliga rättigheter, visa fördelarna med människorättsbaserat arbete för individ och organisation och driva på arbetet för att förhindra diskriminering.

Kommittén är resultatet av en bred politisk överenskommelse där beslutsfattarna sett fördelarna för både invånare och organisation. Till stöd för arbetet finns tjänstepersonerna på avdelningen för mänskliga rättigheter.

Arbetet har varit fruktsamt och kännedomen om och stödet för både kommitté och avdelning är idag stort. VGR har sedan 2015 en gemensam policy för arbetet med de mänskliga rättigheterna och kommittén fungerar ofta som remissinstans för såväl motioner som utredningar inom regionen.

– Jag skulle säga att det är mycket viktigt att initiativet till att jobba med mänskliga rättigheter kommer från politiken; det är ju vi som fattar besluten. Och i Västra Götalandsregionen har vi haft en bred politisk förankring kring detta, säger Kristina Grapenholm, ordförande i kommittén.

Viktigt att snabbt bli konkret

Att många kommuner, landsting och regioner har erfarit att det kan vara trögt att verkligen införliva de mänskliga rättigheterna i styrning, ledning och verksamhet och svårt att få till en bred förankring har Kristina stor förståelse för.

– Det är en process och det tar tid. Jag har varit med i kommittén ända sedan starten och från början var det mycket vackra ord och inte så mycket verkstad. Det fick vi jobba hårt med att ändra. Att konkretisera och visa på att mänskliga rättigheter gör nytta och är en naturlig del av alla verksamheters uppdrag har varit viktigt, säger hon och fortsätter.

– Man möts av både fördomar, suckar och okunskap. Många tänker att mänskliga rättigheter handlar om andra och om länder långt borta, säger Kristina.

– Men man möts också av en vilja att se det konkreta arbetet i vardagen som leder till förbättring och utveckling. Det gäller därför att tydligt visa på att även Sverige, dess regioner, kommuner och landsting har ett ansvar för att de mänskliga rättigheterna följs även här. Det åligger varje medarbetare i offentlig verksamhet att respektera och främja dem.



Kristina Grapenholm, ordförande i Västra Götalandsregionens Kommitté för mänskliga rättigheter och en av de externa föreläsarna som medverkat i projektet.

”Att konkretisera och visa på att mänskliga rättigheter gör nytta och är en naturlig del av alla verksamheters uppdrag har varit viktigt.”

Kristina Grapenholm

Ökade kunskaper ger större förståelse

Vägen fram har alltså inte varit spikrak för VGR, som ändå är en region som har kommit långt. Regionen har tvingats till prioriteringar och man har fått jobba envetet.

– När vi bildade kommittén för mänskliga rättigheter hade vi inget facit och egentligen ingenting att jämföra med eller ta efter, så det var mycket viktigt att vi fick så många som möjligt att förstå vad mänskliga rättigheter är, hur de ska tillgodoses och vem som faktiskt är skyldig att tillgodose och uppfylla dem, säger hon och fortsätter.

– Jag tror att vi hittade ett par framgångsfaktorer som blev avgörande i vårt arbete. Den ena är utbildning och den andra är att ta hjälp av civilsamhället. Vi började med att öka kunskapen, med utbildning. Det är grunden i allting. Och vi började högst upp med politiker och chefer, säger Kristina.

Lyssna på invånarna

Kommittén har lagt mycket hårt arbete på att bjuda in, lyssna på och ta lärdom av civilsamhället. Man har också varit mån om att hitta de organisationer och personer som normalt inte deltar.

– Genom våra många samråd med stora delar av civilsamhället har vi med tiden samlat på oss stor och ovärderlig kunskap. Idag är vi en välkänd instans som genom dialog med civilsamhället kan vara med och förbättra alla våra verksamheter. Vi får signaler, frågor och synpunkter som vi kan ta vidare i regionen. Det kan vara små och stora saker och ofta är det faktiskt sådant som går att ordna utan större problem. Nu senast handlade det om hjälpmedelsjouren. Vi fick veta att den fungerade dåligt på helgerna och genom att bara samtala med förvaltningen och de patienter som berördes hittade vi snabbt en lösning, berättar Kristina.

Mellan 2012 och 2015 jobbade kommittén för mänskliga rättigheter med utbildning och kompetenshöjning i hela regionen. Därefter har ett viktigt område varit ett pilotprojekt där tre olika verksamheter har fått testa att arbeta utifrån ett människorättsbaserat arbetssätt.

Inkludering som gett resultat

– Det fanns ett beslut om att Angeredes närsjukhus skulle byggas och det beslutades att det skulle göras med ett människorättsperspektiv. Och i det projektet såg man verkligen till att invånarna blev mycket delaktiga. Man var noga med att involvera så många människor och perspektiv som möjligt. Resultatet är nu ett sjukhus som fungerar mycket bra, har ett nytt sätt att arbeta i förhållandet patient och läkare, har nöjdare patienter och som inte ser ut som något annat sjukhus. Det är en stor framgång och ett skolboksexempel på hur bra det kan bli om man arbetar utifrån ett människorättsperspektiv, berättar Kristina.

– Det andra pilotprojektet gjordes på en psykosvårdsklinik som har både öppen och slutna vård. Där utbildade man inte bara personalen utan även patienterna i mänskliga rättigheter. Det ledde till stora förändringar i hur vården bedrivs. Förr var till exempel bältning en ganska vanlig tvångsmetod. Numera har kliniken hittat andra sätt att lösa dessa situationer som inte innebär tvång. Och många av patienterna ser sig numera som egenspecialister och har hållit föredrag om hur deras vård och därmed deras livskvalitet har förbättrats sedan de blev involverade i vården.

– Det sista projektet genomfördes på Bohusläns museum som bland annat förändrade sättet att presentera sin verksamhet på webben, såg över representationen i utställningarna och såg till att skapa en förbättrad fysisk tillgänglighet.

– Med dessa tre pilotprojekt kunde vi visa att kunskap om mänskliga rättigheter gör nytta och behövs och det underlättar förstås för det fortsatta arbetet.

TIPS!

Se filmen som beskriver pilotprojektet, eller [läs slutrapporten](#).

Handlingsplan för hela regionen

Västra Götalandsregionen har sedan hösten 2016 antagit en handlingsplan som ska säkerställa att mänskliga rättigheter tillgodoses och påverkar hur verksamheter styrs, verkar och följs upp. Handlingsplanen som heter "[För varje människa](#)" innehåller tolv prioriterade mål och till dem har man knutit åtgärder och indikatorer för utvärdering. Prioriteringen är gjord utifrån

VGR:s kärnuppdrag kring rätten till hälsa, arbete, utbildning och kultur. De tolv målen är sorterade efter fyra huvudrubriker som alla knyter an till rättighetsprinciperna. Rubrikerna i handlingsplanen är Jämlikhet, Delaktighet, Ansvar och Insyn.

Under varje huvudrubrik finns tydligt definierade mål som till exempel: Stärkta rättigheter för barn och unga, Systematisk dialog med invånarna, Jämlika och ickediskriminerande arbetsplatser, Nollvision för användning av tvångsåtgärder inom psykiatriska verksamheter och Tillgänglig, begriplig och inkluderande information till invånarna. Varje mål innehåller sedan en kort fördjupning om vilket regelverk som målet vilar på och hänvisningar till var man hittar mer information och utbildning. Dessutom finns konkreta åtgärder som ska vara genomförda senast 2020, med tillhörande indikatorer.

Åtgärderna kan till exempel vara krav på att alla som arbetar på en barnavårdscentral ska ha gått en specifik utbildning om delat föräldraansvar, att alla ska genomföra dialog med rättighetsbärarna vid verksamhetsutveckling, eller att erbjuda praktik för arbetssökande inom VGR. Den kan också vara att öka delaktigheten för rättighetsbärare inom psykiatriska verksamheter eller att utarbeta en tydlig gemensam struktur för målgruppsanpassad och begriplig patientinformation.

Sluta jobba i stuprör

– Handlingsplanen kom till genom att vi ville samla de befintliga handlingsplaner som finns i regionens olika verksamheter och som på något sätt berör eller handlar om specifika delar av det som är mänskliga rättigheter för att sedan ta fram en enda handlingsplan som tar ett bredare grepp. Det är viktigt att vi kommer bort från stuprörstänk och fokus på vissa rättigheter och istället tänker på hur alla mänskliga rättigheter kan och ska genomsyra all verksamhet och gälla alla människor, säger Kristina Grapenholm.

Precis om många av deltagarna i SKL:s projekt ”Mänskliga rättigheter i styrning och ledning” vittnat om säger också Kristina Grapenholm att området mänskliga rättigheter är så omfattande att man måste prioritera och välja något som man fokuserar på.

– Vi började arbetet med den gemensamma handlingsplanen genom att undersöka hur levande de redan befintliga handlingsplanerna om till exempel jämlikhet eller barnets rätt var. Nu har vi en enda plan och det är tydligare vem som ansvarar för vad. Den innehåller inte allt men den är gemensam. Helheten är viktig när man arbetar med att få in tänket, metoden och regelverket om och kring mänskliga rättigheter, säger Kristina.



KAPITEL 5

Umeå satsar på kompetens- utveckling och analysverktyg

I Umeå handlar arbetet med mänskliga rättigheter mycket om värderingsfrågor och om att svara på frågan Hur? Men mänskliga rättigheter kräver också att man hittar verktyg som leder till förändring och möjliggör uppföljning. Det tog Umeå kommun fasta på och skapade ett analysverktyg för medarbetare.

Umeå kommun har inom ramen för SKL:s projekt tillsammans med Piteå kommun tagit fram ett analysverktyg som enskilda verksamheter kan använda sig av när de vill ta reda på om och hur väl de lever upp till kraven som ryms inom de mänskliga rättigheterna. Verktöget är uppbyggt kring rättighetsprinciperna som används inom människorättsbaserat arbete (läs mer om principerna på sid 13).

Projektet har letts av en styrgrupp där Cathrin Alenskär, chef för internationella frågor, har varit projektledare. Hon har tidigare bland annat varit ansvarig för frågor kring nationella minoriteter och minoritetsspråk i kommunen.

Viktigt att veta vilka krav mänskliga rättigheter ställer på kommunen

Den första utmaningen enligt Cathrin var att ta reda på vad mänskliga rättigheter innebär för kommunen, något som hon menar inte är helt enkelt. Och eftersom ett tydligt gemensamt rättesnöre för alla kommuner, lands- ting och regioner saknas började man arbetet i projektet med att reda ut vad mänskliga rättigheter inom styrning och ledning betyder för Umeå.

– Mänskliga rättigheter handlar mycket om värderingsfrågor och om att svara på frågan hur, ur en massa synvinklar, säger Cathrin.

Tack vare Umeå kommuns mångåriga arbete med att säkerställa nationella minoriteters rättigheter har man på flera sätt redan utarbetat metoder för att jobba människorättsbaserat, bland annat genom att det i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk finns krav om både delaktighet, inkludering och främjande, tre grundbultar inom mänskliga rättigheter

– Svensk lag innehåller annars mycket lite om att man är skyldig att främja eller arbeta proaktivt. Lagarna är inte heller skrivna så att de har individfokus. Men just inom lagstiftningen kring nationella minoriteter och minoritetsspråk kräver lagen att man både förebygger, främjar och samverkar med de individer som berörs av lagen, säger Cathrin.

Hon jämför lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk med plan- och bygglagen. I den står ju att man är tvungen att ha samråd med invånarna inför byggen av ny infrastruktur, hus och annat.



”Vi är skyldiga att se till att rättighetsbärarna känner till sina rättigheter och vi är skyldiga att ha en dialog med dem.”

Cathrin Alenskär

– Men där räcker det med att man sätter upp ritningarna på en anslagstavla på en plats som alla kan komma till och sedan är det upp till medborgarna att ta sig dit och titta och kanske lämna synpunkter. Men i lagen om nationella minoriteter är vi tvungna att säkerställa att de som berörs av lagen också verkligen är delaktiga. Vi är skyldiga att se till att rättighetsbärarna känner till sina rättigheter och vi är skyldiga att ha en dialog med dem, säger hon.

– Vi ska alltså enligt lag ha kontakt med dem som berörs, samtidigt som det inte får finnas register över ursprung och etnicitet. Det är en utmaning, men där har vi genom många års arbete ändå hittat metoder för att både nå och skapa samarbete med dem som berörs och jag skulle säga att vi har varit framgångsrika. På samma sätt kan man arbeta med mänskliga rättigheter inom alla områden. Men det är tidskrävande och man måste vara metodisk och uthållig.

Kompetenshöjning måste till

Cathrin menar att arbetet med att implementera och säkerställa att kommunen följer mänskliga rättigheter är en utmaning på flera sätt. Utöver svårigheten att tolka hur de ska användas i den egna verksamheten är kunskapen och kännedomen om vad mänskliga rättigheter egentligen betyder för kommunens arbete i allmänhet låg. Begreppet i sig är heller inget som kommunens medarbetare använder i sitt dagliga arbete.

En annan utmaning är att förklara och förstå varför kommunen ska arbeta med mänskliga rättigheter när medarbetare känner att de redan lever upp till de lagar som finns. Och ur ett juridiskt perspektiv har Umeå i projektet konstaterat att kommunen lever upp till de mänskliga rättigheterna genom att kommunen följer svenska lagar och förordningar. Men eftersom mänskliga rättigheter också handlar om *hur* man lever upp till dem och om att synliggöra vilka rättighetsbärare som kanske inte får sina rättigheter tillgodosedda, trots att man formellt inte bryter mot någon lag är det ändå viktigt att medarbetarna förstår vad mänskliga rättigheter innebär; att det är juridiska ramverk och inget man bara har för att det känns bra att ha.

– Återigen är det kompetenshöjningen inom området som är viktig. Vi har traditionellt sett talat för lite om mänskliga rättigheter i en svensk kontext och vi har också en lagstiftning som inte uttryckligen talar om mänskliga rättigheter även om de på olika sätt ändå finns med i svensk lag. De finns uttryckligen med i Europakonventionen, som ju är en del av svensk lagstiftning men det har inte räckt för att de ska bli något som vi ser handlar om oss, säger Cathrin.

Svårt att kommunicera mänskliga rättigheter

I Umeå finns stöd från politiken, framför allt genom engagerade kommunalråd som har haft fokus på mänskliga rättigheter. Kommunen har under projektiden också valt att instifta en kommission för social hållbarhet som bland annat ska arbeta med mänskliga rättigheter. Kommissionens uppgift är att analysera skillnader i livsvillkor mellan olika grupper samt ge förslag på åtgärder för en socialt hållbar utveckling i kommunen.

– Det är viktigt att man har med sig politiken i arbetet med mänskliga rättigheter. Jag vet av erfarenhet att frågor får olika mycket tyngd och genomslag beroende på den politiska viljan och kunskapen hos politikerna, säger Cathrin som också menar att det vore bra med en kompetenshöjning kring mänskliga rättigheter även bland politiker i allmänhet.

Att Umeå kommun valt att starta en kommission för social hållbarhet och inte specifikt tala om mänskliga rättigheter har flera förklaringar enligt Cathrin. Bland annat har begreppet en högre status, det känns igen och upplevs mer handgripligt.

– För att få genomslag har man tyckt att man måste använda andra uttryck än mänskliga rättigheter, som upplevs stort och svårt att omfamna. Social hållbarhet är något som många fler känner att de förstår och kan överföra till sin vardag, menar hon.

Kompetenshöjning genom webbutbildning

För att öka kunskapen om mänskliga rättigheter har Umeå kommun valt att använda sig av den webbutbildning som SKL har tagit fram tillsammans med Uppsala Universitet. Tre verksamhetsgrenar har under projektiden genomgått utbildningen, det är svenska för invandrare (SFI), städ och verksamhets-service och kommunikationsfunktionen. Framförallt är det cheferna som har fått utbildning men inom verksamheten svenska för invandrare (SFI) deltog både lärare och chefer.

Utbildningen har fallit väl ut och gett deltagarna kunskap om mänskliga rättigheter, deras framväxt och hur arbetet med mänskliga rättigheter såväl internationellt och nationellt som lokalt i Umeå kommun fungerar och skulle kunna fungera.

Utbildningen finns nu på kommunens portal för värdegrundsarbete.

Analysverktyget svarar på hur

Inom ramen för SKL- projektet har Umeå också tagit fram ett analysverktyg tillsammans med Piteå kommun. Verktyget hjälper enskilda verksamheter att ta reda på vilka mänskliga rättigheter som särskilt gäller dem, analysera hur väl de lever upp till dem och sedan hitta åtgärder för förbättring. Att analysverktyget kom till beror bland annat på den föreläsning som Elisabeth Abiri (läs en intervju med Elisabeth Abiri på sidan 71) hade för projektdeltagarna i ett ganska tidigt skede av projektet.

– Den definition som hon presenterade för vad som karaktäriserar rättighetsbaserat arbete fick ligga till grund för vårt verktyg. De rättighetsprinciper hon presenterade och frågan hur blev grunden för verktyget, berättar Cathrin som menar att rättighetsprinciperna är ett mycket bra verktyg för att säkerställa att man lever upp till de mänskliga rättigheterna.

– I bland annat regeringsformen finns vissa av de mänskliga rättigheterna angivna men det står inget om hur de ska tillgodoses. Rättighetsprinciperna och den rättighetsstandard som FN definierat ger oss verktyg att både analysera och genomföra eventuella förändringar.

”I bland annat regeringsformen finns vissa av de mänskliga rättigheterna angivna men det står inget om hur man ska få dem tillgodosedda. Rättighetsprinciperna och den rättighetsstandard som FN definierat ger oss verktyg att både analysera och genomföra eventuella förändringar.”

Cathrin Alenskär

Att kommunen valt att arbeta med rättighetsprinciperna gör att verktyget bland annat fokuserar på frågor som hur kommunen arbetar med icke-diskriminering och hur kommunen åstadkommer ökad delaktighet. Andra viktiga frågor handlar om hur kommunens processer kan göras mer transparenta för invånarna och hur de ska veta vem som har ansvar för beslut och genomförande, hur överklagande kan ske och liknande. Analysverktyget testades av de tre pilotprojekten som alla analyserat sin verksamhet. Testet slog väl ut och nu är planen att alla verksamheter som vill ska använda sig av det.

– Efter att projektet avslutades fortsätter de tre verksamheterna med att implementera sina resultat i sina verksamhetsplaner. Men om arbetet leder till förbättringar vet vi inte förrän om ett par år då de eventuella förändringarna har fått fullt genomslag.

EN FRÅGA, TRE SVAR

Vilka var de största utmaningarna i att börja arbeta med mänskliga rättigheter?

Kjell Gunnarsson, chef för Enheten för verksamhetsstyrning, Gävle kommun

– För mig som chef för verksamhetsstyrningen i Gävle var det ett nytt område och inget som jag tidigare hade reflekterat över. Men i och med att vi började arbeta med att ta fram ett program för social hållbarhet blev det tydligt att mänskliga rättigheter ingår i nästan allt en kommun sysslar med, de finns med i alla våra verksamheter dagligen. Utmaningen var sedan att hitta en modell som gör att man kan sätta mål och ta fram mätbara indikatorer som gör att vi kan följa effekten av de aktiviteter som görs. De kommunövergripande målen måste utformas och formuleras så att de blir begripliga och användbara för ganska väsensskilda verksamheter som till exempel socialnämnden och ett bolag som Gävle hamn.

Patrik Fridh, enhetschef kommunledningskontoret, Alingsås kommun

– Alingsås är en liten kommun och vi har dessvärre inte möjlighet att ha olika expertfunktioner för till exempel mänskliga rättigheter. En utmaning är också att många begrepp går i varandra. Vi valde därför att slå ihop arbetet med mänskliga rättigheter med arbetet att implementera Agenda 2030 och anpassa vision och mål så att de över tid stämmer överens med dem. Vi måste också hitta sätt att arbeta som är effektiva och som gör att fortsättningen inte blir personberoende. När vi sedan tog fram de indikatorer som ska användas i uppföljningen var utmaningen att inte göra dem för omfattande och för många eftersom det då kan bli svårt att på ett korrekt sätt göra uppföljningar.

Anna-Lena Pogulis, strategisk chef, Piteå kommun

– Vi insåg behovet av en kompetenshöjning, både inom kommunen och bland invånarna kring mänskliga rättigheter. Att hitta en nivå på den utbildningsatsningen har varit en utmaning, både när det gäller omfattning, satsade resurser och varaktighet. Vi har använt oss av SKL:s webbutbildning när vi har utbildat anställda i kommunen. Vi har testat den på personer på många olika nivåer och med många befattningar. Utvärderingen av detta har lett till att vi nu tar fram en lärplattform som på intranätet alltid ska erbjuda utbildning i mänskliga rättigheter till anställda oavsett när de anställs. Under 2018 och 2019 kommer vi att rikta utbildningsatsningarna mot invånarna i Piteå kommun.



Göteborg valde tillgänglighet som mål och metod

Ämnet är stort och omfattande och det är en utmaning att göra det konkret, menar Göteborgs stads representanter i SKL:s projekt. Till slut hittade de en nyckel i ordet tillgänglighet. Ett begrepp som faktiskt rymmer mycket av det som ett människorättsbaserat arbete innebär.

En av Göteborgs stads förvaltningar, Konsument- och medborgarservice, har tagit fram ett metodstöd som med utgångspunkt i åtta olika sätt att se på tillgänglighet hjälper chefer, utvecklingsledare och verksamhetsutvecklare att både planera för, verkställa och följa upp att alla invånare i staden har tillgång till förvaltningens tjänster.

Metodstödet är resultatet av Konsument- och medborgarservice deltagande i SKL:s projekt Mänskliga rättigheter i styrning och ledning.

– Göteborgs stad har ett välstrukturerat styr- och ledningssystem och har redan tidigare arbetat med uppföljning ur många olika perspektiv – jämlikhet, mångfald, barnperspektiv och så vidare. Det vi nu gjort är att arbeta mer koncentrerat med mänskliga rättigheter och tanken har varit att få in alla perspektiv under ett tak, säger Rebecca Fogler, verksamhets- och hållbarhetschef på Konsument- och medborgarservice och en av dem som har arbetat i projektet.

Stora utmaningar

Arbetet med att få in mänskliga rättigheter i styrning och ledning har inte varit lätt. Projektgruppen har stött på flera utmaningar.

– Den största utmaningen i projektet visade sig ganska snart vara ämnets omfattning. Mänskliga rättigheter spänner över ett så stort område att du omöjligt kan greppa över hela. Vi insåg mycket snart att vi var tvungna att begränsa oss till något som var möjligt att genomföra, säger Andrea Utbult, förvaltningscontroller på Konsument- och medborgarservice.

– En annan utmaning är att få in det i strukturen utan att det blir en jättefråga. Jag tror ibland att en del är lite rädda för mänskliga rättigheter som begrepp. Att jobba för hållbarhet har vi gjort i över 20 år, precis som jämställdhet. Här måste vi hitta sätt att mäta och följa upp som samtidigt inte blir för vida och omfattande. Hur mäter man rätten till ett gott liv eller rätten till grundläggande mänskliga behov? Man måste verkligen fundera och tänka på nya sätt, säger Rebecca Fogler.

”Hur mäter man rätten till ett gott liv eller rätten till grundläggande mänskliga behov? Man måste verkligen fundera och tänka på nya sätt.”

Rebecca Fogler

Valde tillgänglighet

– Mycket av det arbete vi har gjort under projektet har varit att synliggöra vad vi redan har och gör. Det har funnits en förvirring inom politiken kring målen. Vi har mål kring mänskliga rättigheter men vi har också mål för jämställdhet och hbtq. Hur hänger dessa egentligen ihop? Det handlar ju egentligen om mänskliga rättigheter alltihop. Det har vi tittat mycket på i detta arbete. Vi famlade ett tag men när vi väl satte ner foten var vi stringenta, säger Rebecca Fogler

– Vi behövde hitta en ingång till mänskliga rättigheter som var hanterbar och förståelig och det slutade med att vi bestämde oss för att titta på vår verksamhet utifrån ett tillgänglighetsperspektiv. Tillgänglighet är en viktig aspekt av mänskliga rättigheter och det finns flera olika sorters tillgänglighet att ta hänsyn till säger Andrea Utbult.

Projektgruppen identifierade åtta aspekter av tillgänglighet och under det arbetet uppstod flera aha-upplevelser och nya sätt att tänka och formulera målsättningar.

– Det blev till exempel väldigt tydligt att tillgänglighet inte bara handlar om fysiska hinder som trösklar och trappor utan minst lika mycket om språk och kognitiv förmåga med mera. Och tillgänglighet är inte bara en fråga för människor med funktionsnedsättning eller språksvårigheter, det kan också vara att man är gammal eller ung, rik eller fattig, säger Andrea Utbult.

Åtta aspekter av tillgänglighet:

- › **Kunskapstillgänglighet:** den som inte känner till verksamheten kan inte använda sig av den.
- › **Psykosocial tillgänglighet:** om en person inte kan använda sig av befintliga kontaktvägar är tjänsten inte tillgänglig.
- › **Tillitstillgänglighet:** det är extra viktigt att tydligt visa personer från grupper som generellt möts av diskriminering hur den egna verksamheten inte diskriminerar.
- › **Administrativ tillgänglighet:** blanketter och annan formalia kan utgöra hinder. Ofta drabbar det personer som behöver ha kontakt med flera olika verksamheter och myndigheter parallellt.
- › **Ekonomisk tillgänglighet:** kommunal service som är avgiftsbelagd eller som kräver en viss teknisk utrustning såsom smartphone eller dator blir ett hinder för grupper som är extra ekonomiskt utsatta.
- › **Fysisk tillgänglighet:** vissa platser kan vara fysiskt svåra att ta sig till för den som har en fysisk funktionsnedsättning.
- › **Kognitiv tillgänglighet:** information kan vara krångligt formulerad eller på annat sätt svår att förstå och blir då inte tillgänglig för den som inte förstår
- › **Språklig tillgänglighet:** personer som inte läser, skriver, förstår eller talar svenska har ett extra hinder för att kunna få service, stöd och skydd. Det gäller även de som har svårigheter att förstå byråkratiskt språk och fackspråk.

Metodstöd för styrning och ledning

Projektgruppen har genom att använda sig av de åtta aspekterna av tillgänglighet skapat en metod som gör att man kan kartlägga och eventuellt förändra verksamhetens planering och uppföljning. Metodstödet hjälper till att besvara en rad frågor som: Hur vet vi att vi är tillgängliga för dem som behöver verksamhetens service, stöd och skydd? Hur kan vi garantera att alla personer får tillgång till vår service? Varför är det så att vissa målgrupper inte använder vår service?

– Tanken är att metodstödet ska användas i det redan befintliga arbetet med nulägesanalys, planering och uppföljning. Frågorna och uppföljande



samtal med verksamheterna inom förvaltningen kommer att vara centrala för oss i arbetet att integrera mänskliga rättigheter i vår styrnings- och ledningsprocess, säger Andrea Utbult.

– Det är lätt att hela tiden hitta på nya saker. Här har vi angripit problemet på ett annat sätt. Utan att prata om det som något nytt har vi, genom att använda oss av de olika aspekterna av tillgänglighet, fört in människorättsperspektivet i all planering och uppföljning. Förhoppningsvis kommer det att märkas i arbetssättet. Nu hoppas vi få in det i stadens övergripande planeringsprocess, säger Rebecca Fogler.

Frågor stöttar arbetet

I metodstödet finns, utifrån varje tillgänglighetsaspekt, ett batteri med frågor som underlättar arbetet med såväl planering som uppföljning:

- › **Det är frågor om kunskapstillgänglighet:** Hur och i vilka kanaler får våra målgrupper, speciellt barn och ungdomar, äldre, personer med olika funktionsvariationer, minoritetspersoner och nyanlända personer information om vår verksamhet?

- › **Och frågor om psykosocial tillgänglighet:** Har vi arbetat med alternativa sätt för att möta personer med olika psykosociala behov?
- › **Och om ekonomisk tillgänglighet:** Vad kostar det att använda sig av vår service? Vad är avgiftsbelagt?
- › **Om kognitiv tillgänglighet:** Hur lättbegripliga är verksamhetens processer, blanketter och information för olika målgrupper? Vilka rutiner har verksamheten för att garantera att målgrupper förstår vad som kommunicerats?

Kan användas av andra inom staden

Metodstödet är framtaget med tanke på att det i ett senare skede ska kunna användas även av andra förvaltningar och bolag inom staden.

– Den som använder det ska kunna omfamna alla tillgänglighetsaspekter eller bara fokusera på ett par. Det är viktigt att man inte gör det för stort utan ser till att man också kan och har förmåga att följa upp och utvärdera det man gör, säger Andrea.

”Det är viktigt att man inte gör det för stort utan ser till att man också kan och har förmåga att följa upp och utvärdera det man gör.”

Andrea Utbult

Förvaltningen kommer att testa frågorna och metodstödet fullt ut under 2017 men redan förra året gjordes ett par försök.

– Ett av utfallen från det arbetet blev att vi nu har teckenspråkstolk på plats när vi är ute och berättar eller informerar allmänheten muntligt. Det är en förändring som har skett mitt i vardagen och det är bra att vi har kunnat visa på förbättringar med vår metod.

Viktigt med avgränsning

Förutom att förvaltningen gjorde sin avgränsning genom att välja att titta på tillgänglighet fanns ännu en begränsning genom att Göteborgs stad från början beslutat att det bara var nämnden för konsument- och medborgarservice som skulle ingå i projektet.

– Och just avgränsning tror jag är helt avgörande för att arbetet med mänskliga rättigheter ska kunna implementeras på sikt. I en stor kommun måste man välja ut en mindre del som får vara pilot, testa, utvärdera och göra om tills man hittar en metod som kanske kan översättas och anammas av fler, säger Andrea.

Begreppsförvirring

Andrea Utbult håller med många av deltagarna i SKL:s projekt om att en utmaning är den begreppsförvirring som finns inom området. Hon menar att den är stor kring mänskliga rättigheter, och att det kan bli konkurrens mellan olika sätt att se på och förstå verksamheter.

– Så mycket bra arbete finns redan, även om det inte kallas mänskliga rättigheter. Man kan ju till exempel titta på jämlikhet eller hållbarhet. Risken är att man dubbelarbetar inom organisationen om man inte förstår att mänskliga rättigheter famnar över alla andra sätt att se på jämlikhet, likabehandling, rättvisa och olika gruppers behov.

En del av lösningen, menar Andrea, vore om staden sammanställde en översikt som visar hur mänskliga rättigheter finns i mitten och berör och gäller alla verksamheter, alla sätt att sortera, prioritera och organisera. De som jobba med jämlikhetsplaner, de som jobbar med integration, barns rättigheter eller minoriteter jobbar alla med mänskliga rättigheter utan att kanske kalla det för det.

– Om staden kunde visa hur vi faktiskt ser till de mänskliga rättigheterna på många olika sätt skulle mycket vara vunnet. Det skulle också ge oss bättre verktyg och tydligare ramar när politiska beslut förändrar inriktningen på verksamheten avslutar Andrea Utbult.

EN FRÅGA, TRE SVAR

Vilken roll spelar politikerna i arbetet med mänskliga rättigheter?

Helena Rojas, utvecklingschef, Botkyrka kommun

– Politiken är mycket viktig. Det är de förtroendevalda som ger oss långsiktighet och som gör att vi kan jobba på i lugn och ro. När politikerna har sagt vad de vill förväntar de sig resultat. Tack vare SKLs projekt har vi nu till exempel ett politiskt beslut på att vi i kommunen ska använda oss av rättighetsprinciperna. Det ställer tydliga krav på tjänstemannanivån och verksamheterna. Botkyrkapolitiken har nu en tydligt uttalad förväntan på den kommunala organisationen att de ska säkerställa mänskliga rättigheter för alla invånare och ha det som ingång och logik i styrning och ledning.

Andrea Utbult, förvaltningscontroller, Göteborgs stad

– Eftersom vi arbetar efter de mål och uppdrag som politikerna ger oss har de en stor roll i styrningen av vårt arbete. Och är politikerna kunniga, konkreta och tydliga i sina formuleringar om vad de vill ha så är möjligheten större att förvaltningar och bolag lyckas i sitt arbete.

Kjell Gunnarsson, chef för Enheten för verksamhetsstyrning, Gävle kommun

– En av anledningarna till att vi tog oss an SKL-projektet var att politiken ansåg att kommunen hade för många styrdokument. Det fanns program om folkhälsa, om barn och ungdomar och om tillgänglighet bland annat. Sammanlagt fanns 120 formulerade mål i dessa program. Man ville se över om vi kunde formulera ett enda program och det var uppdraget som vi hade med oss när vi gick in i projektet. Under arbetet blev det tydligt att vi genom att se till de mänskliga rättigheterna kan sätta mål som blir gemensamma för hela kommunen och inte måste ha separata program för olika sakfrågor. Nu är programmet för social hållbarhet ihopkopplat med verksamhetsstyrningen och det finns en bred politisk enighet kring det och en förståelse för att mänskliga rättigheter bör ingå i styrningen. Det är viktigt.



Människorättsarbete skapar stolthet i Region Kronoberg

En önskan om en ny policy för en ny region. Det blev startskottet för ett fördjupat arbete kring mänskliga rättigheter. Nu ska hela Region Kronoberg genomsyras av tanken på alla människors lika värde, värdighet och rättigheter.

2015 bildades Region Kronoberg genom en sammanslagning av Landstinget Kronoberg och Regionförbundet Södra Småland.

I samband med bildandet påbörjades arbetet med att skapa en ny gemensam policy. Det blev ”Policy för lika möjligheter och lika rättigheter i en hållbar Region Kronoberg”. Den antogs av regionfullmäktige i oktober 2016.

I den nya policyn blir regionens ansvar för mänskliga rättigheter tydligt och den används och implementeras i budget och i verksamhetsplaner under 2017 och ska ha fått fullt genomslag 2018.

– Bildandet av den nya regionen var ett tillfälle att klargöra ansvaret för mänskliga rättigheter, att de från och med nu ska utgöra grunden för regionens verksamhet och inte vara ett sidoprojekt, säger Susann Swärd, människorätts- och barnrättsstrateg i Region Kronoberg, som är den som har lett arbetet med att ta fram policyn.

Väl politiskt förankrat

Susann menar att arbetet med att ta fram en policy som utgår från de mänskliga rättigheterna inte har uppfattats som ett perspektiv bland många andra, utan har setts som en naturlig grund för verksamheten, både för de politiker och tjänstepersoner som har varit med i arbetet. Många politiker och chefer i det som tidigare var Landstinget Kronoberg hade redan undan flera år haft fokus på mänskliga rättigheter med särskilt inriktning på barns rättigheter. Att regionen har en sakkunnig expert och under utvecklandet av policyn även en arbetsgrupp för dessa frågor har varit viktigt och också gett tyngd åt arbetet, liksom det faktum att det har initierats från politiskt håll.

– Det var ett ganska självklart beslut att arbetet skulle grunda sig på mänskliga rättigheter. Men vi har haft många bra diskussioner på många nivåer och även från politiskt håll har man varit med och diskuterat på detaljnivå. Bland annat har vi haft intressanta diskussioner om vilka de mänskliga rättigheterna är och vilka diskrimineringsgrunder vi ska ha i dokumentet. Det utmynnade bland annat i att vi trycker på att det är likvärdigheten som är grunden för de mänskliga rättigheterna och att vi använder oss av diskrimineringslagstiftningens diskrimineringsgrunder, säger hon.

”När till exempel medarbetarna på arkivet och diariet blir varse att de uppfyller människors rättighet till transparens, insyn och information så gör det något med stoltheten.”

Susann Swärd

– Och när vi har diskuterat policyn och mänskliga rättigheter med de olika ledningsgrupperna i regionens verksamheter har det varit lätt för dem att se att mänskliga rättigheter inte är något främmande utan något som handlar om dem och grunden för deras arbete, säger hon.

Hon berättar också om att det har varit spännande att se reaktionerna när man visar på hur lagstiftningen ofta trycker på skyldigheter istället för rättigheter och vad som händer om man istället ser på uppdraget utifrån att det ska uppfylla mänskliga rättigheter.

– Det får människor att sträcka på sig när till exempel medarbetarna på arkivet och diariet blir varse att de uppfyller människors rättighet till transparens, insyn och information. Det gör något med stoltheten, säger Susann Swärd.

Det har sedan start funnits en politisk vilja att skapa en policy som inte blir partipolitisk och i Kronoberg har man verkligen jobbat hårt med att hitta konsensus utan att tappa udd. Eftersom arbetet hela tiden har vilat på lagstiftning har det heller inte blivit kontroversiellt.

– Även innan vi blev en region hade vi inom landstinget jobbat i flera år med att utbilda och höja kompetensen om barnets rättigheter så medvetenheten fanns redan på många nivåer, säger Susann.

– Det finns inga politiska motsättningar kring detta och arbetet är inte på något sätt partipolitiskt färgat. Jag har utbildat både förtroendevalda och ledningsgrupper i mänskliga rättigheter och vi har en politisk vilja att hålla i och hålla ut.

Grunden är fyra huvudområden

Den nya policyn i Kronoberg är baserad på svensk lag och förpliktelser i FN-konventioner och Europakonventionen. Även FN:s Agenda 2030 och den europeiska strategin för innovation och god samhällsstyrning har legat till grund för policyn.

Den nya policyn omfattar fyra huvudområden: Respekt och förbud mot diskriminering, Information och delaktighet, Goda levnadsvillkor och Den goda arbetsplatsen.

– När vi i arbetsgruppen först satte oss och skrev ner allt som vi tyckte måste finnas med i policyn blev det 37 sidor, berättar Susann Swärd.

– Med det digra materialet satte vi sedan igång att kategorisera och trätta ner allt tills det återstod fyra huvudpunkter där nummer 1, 2 och 4 gäller på samma sätt för alla verksamheter i hela regionen medan punkt 3, Goda levnadsvillkor, anpassas till respektive verksamhet och de rättigheter som har bäring på den, berättar hon vidare.

I ett nästa steg hjälper sedan Susann alla ledningsgrupper i alla verksamheter inom regionen att gå igenom deras verksamhetsplaner och styrdokument för att se hur väl de stämmer överens med policyn.

Susann och hennes kollegor har varit noga med att se till att policyn görs konkret för varje verksamhet.

– Det är viktigt att få in förståelsen för hur man ser på sin verksamhet. När mänskliga rättigheter ligger som grund kan man till exempel inte nöja sig med att konstatera att 95 procent av alla patienter får vård inom vårdgarantin. Man måste också analysera de 5 procenten som inte får det och se om de är ett genomsnitt av befolkningen i regionen eller om det finns en överrepresentation av till exempel äldre kvinnor med funktionsnedsättning eller nyanlända killar under 20 år. Jag har bara mötts av nyfikenhet och lust att ta tag i arbetet med policyn, man vill veta hur väl just den egna verksamheten lever upp till de mänskliga rättigheterna, säger Susann.

Viktigt med språket

Varje område i policyn inleds med ett par rader som summerar hur det är tänkt att det ska förstås. Texterna använder ord och uttryck som återfinns i såväl svensk lag som i FN:s, EU:s och Europarådets juridiskt bindande dokument för mänskliga rättigheter. Man har inte försökt skriva om det som redan är tydligt.

Man har också varit noga med att få med det lilla ordet ”alla” som ofta glöms bort när man inte tänker ur ett människorättsperspektiv. Att få med ordet alla ändrar ofta hur man ser på en verksamhet och vilka skyldigheter man faktiskt har.

En mycket viktig del i arbetet med att integrera policyn i hela regionens verksamhet är att policyns människorättspråk i fortsättningen ska återspeglas i budgeten så att alla mål formuleras med en tydlig grund i policyn och därmed också i förpliktelserna att förverkliga mänskliga rättigheter.

– 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 verksamhetsplaner följs åt, säger Susann Swärd.

Respekt och förbud mot diskriminering

Denna del inleds med: ”Det är en mänsklig rättighet att bli respektfullt bemött och att inte utsättas för diskriminering”. Diskriminering kan se ut på många sätt och i den matris som används för att säkerställa att en verksamhet uppfyller kraven som finns i policyn kompletteras den med rättigheter som är knutna till en specifik verksamhet. För hälso- och sjukvården betyder det bland annat att vården ska vara likvärdigt tillgänglig för alla, både fysiskt och administrativt likväl som ekonomiskt.



Information och delaktighet

Under rubriken Information och delaktighet står: "Alla ska ha likvärdig tillgång till information och delaktighet". Det står vidare att: "Vi har ansvar för att information om verksamheten och den demokratiska processen ska vara tillgänglig för alla..." och "Alla invånare ska ges lika villkor att uttrycka sin mening i viktiga beslut som påverkar deras liv..." För till exempel den regionala kulturutvecklingen gäller det då att hitta lösningar som gör att alla som har rätt att nyttja länets kulturutbud också förstår vad som erbjuds och hur man nyttjar det.

Goda levnadsvillkor

Under rubriken Goda levnadsvillkor nämns bland annat rätten till ett gott liv och jämlika levnadsvillkor, goda uppväxtvillkor för barn och en trygg och säker livsmiljö samt integration med samhällets mångfald som grund. Där står också om att man ska arbeta för en långsiktigt hållbar samhällsutveckling som inte tär på kommande generationers rätt till goda levnadsvillkor.

För länstrafiken har det bland annat inneburit att man i sin verksamhet ska beakta principen om barnets bästa i sin planering och genomförande av till exempel skolskjuts.

Den goda arbetsplatsen

Under rubriken Den goda arbetsplatsen har man bland annat slagit fast att: "Vi ska erbjuda alla medarbetare lika villkor och möjligheter i arbetslivet samt motverka diskriminering. Detta ska speglas i rekrytering och jämn könsfördelning. Att främja mångfald utvecklar kvaliteten i verksamheten. Vi ser och möter människor som individer och ser möjligheter till utveckling".

Policyn i styrning, ledning och budget

I policyn har man i alla delar arbetat på ett systematiskt sätt för att knyta regionens målsättningar till de mänskliga rättigheterna och explicit omnämnda relevanta konventionsförpliktelser när man har fört ner den till verksamhetsnivå.

För varje större verksamhetsområde, exempelvis hälso- och sjukvården, länstrafiken och regional utveckling har man tydligt klargjort vilka rättigheter som är centrala och hur de i kombination med policymålen leder till specifika åtaganden inom de olika verksamheterna.

– Vårt arbete i regionen ska alltid utgå från frågan "Vilka är vi till för?", säger Susann.

I arbetet med att utveckla och konkretisera policyn har man vidare testat formuleringarna i policyn mot verksamhetsplaner för att se om de aktiviteter som nämns i verksamhetsplanerna passar ihop med policyn.

Alla 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 eftersom inga verksamheter i regionen riskerar att falla utanför den.

Under 2017 ska policyn användas aktivt i samband med formulering av alla kommande verksamhetsplaner. Det finns ett metodstöd som är applicerbart på alla verksamheter och där finns också Susann Swärd och hennes arbetsgrupp som en resurs för dem som vill ha hjälp och stöd.

Uppföljning

Under 2017 kommer arbetsgruppen även att diskutera de indikatorer som finns för att utvärdera och följa upp arbetet ur ett människorättsperspektiv. Gruppen har också tagit fram en webbaserad utbildning kring diskriminering som alla anställda ska ha gått senast i slutet av 2018.

Så organiserades arbetet med att ta fram policyn

När fullmäktige hade fattat beslut om att ta fram en ny policy bildades en styrgrupp som bestod av stora delar av regionledningsgruppen, bland annat hälso- och sjukvårdens utvecklingsdirektör och kanslidirektören, kommunikationsdirektören, planeringsdirektören och personaldirektören.

Styrgruppen har sett över arbetet med policyn och deltagit i olika beslut samt sett till att den har förankrats i regionens ledningsgrupp.

Styrgruppen utsåg också en arbetsgrupp med tolv medarbetare från de olika delarna av regionens verksamheter, såsom hälso- och sjukvård, regional utveckling och länstrafiken. Arbetsgruppen träffades vid nio tillfällen och arbetade sedan löpande med policyn och förankring av den 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. Och för att också förankra den nya policyn politiskt bildades en politisk referensgrupp med gruppledarna för de åtta partier som är representerade i regionfullmäktige. Den politiska referensgruppen fick i uppdrag att gå igenom, ifrågasätta och föreslå förbättringar för att sedan kunna enas kring policyn.

Förslaget har även varit på remiss hos chefer i linjeorganisationen som har fått komma med synpunkter och förslag på förbättringar.

EN FRÅGA, TRE SVAR

Vad har ni gjort för att säkra att arbetet med mänskliga rättigheter kan följas upp?

Patrik Fridh, enhetschef, kommunledningskontoret, Alingsås kommun

– Vi har tagit fram indikatorer inom en rad områden som ska säkerställa att vi kan följa upp och mäta att vi gör framsteg mot de mål vi har satt upp. En utmaning var att begränsa oss till att inte ta fram för omfattande indikatorer och att använda sådana som vi faktiskt kan hitta i befintlig statistik. Nu återstår att se om vi kommer att ha resurser att göra uppföljningarna.

Andrea Utbult, förvaltningscontroller, Göteborgs stad

– Den viktigaste faktorn är nog att det finns verktyg i uppföljningen så att exempelvis rätt frågor ställs. Vi säkerställer uppföljningen genom att ha inplanerade skriftliga och muntliga sådana i våra verksamheter.

Kjell Gunnarsson, chef för Enheten för verksamhetsstyrning, Gävle kommun

– En utmaning har varit att man ofta snabbt vill få svar på om det man gjort gett resultat. Men arbetet med social hållbarhet och mänskliga rättigheter behöver tid innan man kan se resultaten. Vi har tagit fram indikatorer på kommunledningsnivå och genom att bryta ner de mänskliga rättigheterna till kommunövergripande mål som tillgänglighet, trygghet och tillit blir det mer konkret för nämnder och bolag när de sätter egna mål och hittar egna indikatorer.



Botkyrka jobbar med både struktur och kultur

Att tydliggöra på vilket sätt mänskliga rättigheter kan integreras i kommunens styrsystem och samtidigt bli en del av alla medarbetares förhållningssätt, det var två mål som Botkyrka kommun satte upp i SKL:s projekt. Ett tydligt resultat av projektet är att kommunstyrelsen nu har beslutat att den kommunala styrningen och arbetet i kommunen ska genomsyras av rättighetsprinciperna.

För Botkyrka kommun kom SKL:s projekt om mänskliga rättigheter i styrning och ledning helt rätt i tiden av två skäl. Dels hade den politiska majoriteten redan innan beslutat att det var dags att se över kommunens övergripande målstyrning och dels hade man inlett ett arbete med att ta fram jämlikhetsdata för att kunna mäta hur väl kommunen lever upp till alla invånares rätt till bland annat arbete, hälsa, utbildning och delaktighet

När SKL-projektet kom föll mycket på plats och vi fick ihop sambanden, säger Helena Rojas, utvecklingschef, som var en av projektledarna.

– Tack vare SKL:s projekt fick vi möjlighet att synliggöra mänskliga rättigheter på ett ännu mer tydligt sätt än vi har gjort tidigare. Vi fick möjlighet att avsätta tid, och även våra chefer avsatte tid för arbetet, vilket var mycket värdefullt, säger Monica Blommark som är controller och den andra projektledaren. Monica menar att den största vinsten med projektet kanske är just det att olika professioner har avsatt tid för att gemensamt börja tala om mänskliga rättigheter.

– Bara att tala om dem gör att medvetenheten blir större, vilket ju ökar möjligheterna att åstadkomma en verklig utveckling, säger hon.



Struktur och kultur - två viktiga ben

I arbetet har projektgruppen haft fokus på att få in mänskliga rättigheter i målstyrningen, det vill säga strukturen. Nästa steg efter projektets slut är att utveckla kulturen, det vill säga ledarskap och arbetssätt.

– Struktur i form av att sätta och följa upp mål handlar om att ha koll på att det vi gör också leder till önskat resultat, medan kultur handlar om arbetssätt och ledarskap. Samtidigt som SKL-projektet pågick arbetade flera arbetsgrupper med deltagare från den politiska majoriteten och förvaltningsorganisationen med att ta fram förslag till en ny övergripande målstyrning. Som en del i det arbetet användes ett målsäkringsunderlag för att säkerställa att de mänskliga rättigheterna utgör en viktig del i arbetet, säger Helena Rojas.

– Utifrån de övergripande målen arbetar nu nämnder och förvaltningar med att bryta ner fullmäktiges övergripande mål utifrån sina uppdrag. Också i nämndernas arbete ska målformuleringar säkerställas med hjälp av en checklista.

Det stora provet på hur vi lyckats med att implementera ett människorättsperspektiv i styrningen kommer att visa sig i samband med våra uppföljningar genom analyser av måluppfyllelse, säger Monica Blommark.

För att hitta metoder som leder till att de mänskliga rättigheterna sätter sig i kulturen har Helena Rojas vidareutvecklat ett koncept som Botkyrka kommun redan idag använder. Verktuget bygger på workshops där medarbetare och chefer får lösa utmanande situationer och dilemman hämtade ur den egna vardagen. Verktuget, som tagits fram tillsammans med en konsult bygger på rättighetsprinciperna.

- Förändringar går alltid långsammare än man önskar, men genom att arbeta med dilemman som tankesätt blir omställningen till ett människorättsbaserat arbetssätt tydligare, säger Helena Rojas.

- Det är bra att få möjlighet att diskutera svåra dilemman utan att känna att man blir dömd. Alla gör fel ibland och det är viktigt att hjälpas åt att hitta lösningar som gör att misstagen inte upprepas och att kulturen ändras, säger Helena Rojas och fortsätter.

- Kultur är på många sätt svårare att förändra och innebär en större utmaning än en strukturförändring. Att få 330 chefer och över 6 000 medarbetare att tänka ur ett människorättsperspektiv är inte gjort i en handvändning, säger hon.

Helena menar också att det är viktigt att målsättningen att uppfylla de mänskliga rättigheterna också får genomslag vid nyrekrytering.

- Då har vi en chans att tydligt efterfråga en sådan kompetens.

Fråga om värdighet kan ge riktning

Under projektet kom arbetsgruppen fram till att utgå ifrån rättighetsprinciperna är ett konkret sätt för medarbetare och chefer att förstå vad de behöver göra annorlunda än tidigare. Att lösa olika situationer i den kommunala vardagen med hjälp av rättighetsprinciperna är ett effektivt sätt att förändra kulturen och säkerställa att kommunens verksamheter arbetar mot att uppfylla de mänskliga rättigheterna (läs mer om principerna på sid 13).

- Men vi har utöver rättighetsprinciperna också funderat på att lägga till ordet värdighet. Om vi lägger till frågan om värdighet i varje möte med en invånare och inför varje beslut så blir det enklare att se om man gör en sak rätt eller fel. Man frågar sig helt enkelt: "Är det här en värdig eller ovärdig handling". Eller: "Är det vi nu ska göra, för eller mot denna invånare, värdigt"? Man kommer långt med att tänka så, säger Helena Rojas.

Förändrade synsätt

Ett viktigt steg i det förändringsarbete som Botkyrka har framför sig är synen på det kommunala uppdraget.

– Om man ser sig som en person som hjälper någon att få behov tillfredsställda ser man på sig själv på ett sätt. Om man istället ser sig själv som den som har skyldighet att uppfylla någons lagstadgade mänskliga rättigheter blir synen en annan. Kommunal verksamhet uppfyller i bästa fall alltid både en rad behov och en rad rättigheter. Jag brukar ta exemplet med barn med funktionsnedsättning. De har inte ett behov att gå i skolan, det är deras rättighet. De har behov, såklart, men framför allt har de *rätt* till utbildning. Och kommunen som skyldighetsbärare måste se till att denna rättighet infrias, säger Helena Rojas.



Bra med olika kompetenser i projektet

Helena Rojas och Monica Blommark projektledde Botkyrkas pilotarbete tillsammans och minst en av dem deltog också i de interna projekt som pågick parallellt med SKL-projektet och handlade om värderingar och rättigheter, vilket har inneburit att mänskliga rättigheter har kommit i fokus inom flera områden.

Helenas och Monicas interna samarbete har fungerat mycket bra och båda tror att det delvis har att göra med att de har olika infallsvinklar på gemensamma uppgifter och utmaningar. Det menar att det var bra att SKL ställde krav på att deltagarna skulle ha olika kompetenser och yrkesroller.

– Vi har olika infallsvinklar och kan båda hjälpas åt att gasa och bromsa och se vad som är rimligt; jag ur min verklighet av styrning, ledning och uppföljning och Helena med sin kunskap om beteendeförändringar i arbetssätt och arbetet med att skapa ett jämlikt Botkyrka, säger Monica Blommark.

– Vi har respekt för varandras kunskap och tillit till den andra personens förmåga. Vi vet att det kommer att bli bra, även de gånger vi kanske inte förstår varandra. Att ha olika ingång men en gemensam vilja att förändra, det kan ta en långt, säger Helena Rojas om samarbetet.



Piteå satsar på delaktighet

Piteå kommun har satsat mycket på medborgardialog och på att involvera invånare, organisationer och näringsliv i kommunens framtidsplaner. Man har inte heller väjt för begreppet mänskliga rättigheter och låter det nu få ta plats i hela verksamheten.

2014 inledde Piteå kommun ett arbete för mångfald, bland annat genom olika former av medborgardialog. Till slut hade kommunen talat med över 1200 kommuninvånare om vad mångfald innebär. Av svaren blev det tydligt att majoriteten av piteborna nästan genast associerade mångfald till mänskliga rättigheter. Och när det sedan blev aktuellt för Piteå att delta i SKLs projekt och samtidigt uppdatera det som kallats ”Handlingsplan för mångfald” föll det sig helt naturligt att istället ta fram ”Riktlinjer för mänskliga rättigheter”.

– Jag skulle säga att mänskliga rättigheter förenklar mycket av vårt arbete och blir som ett paraply för till exempel mångfald, integration och jämställdhet. När man talar om mänskliga rättigheter är det aldrig någon som är emot. Och när man sedan paketerar dem tillsammans med allt vi gör i kommunen blir det tydligt att till exempel skollagen hör ihop med mänskliga rättigheter och att socialtjänstlagen också gör det. Mänskliga rättigheter har ett värde och kan tydliggöra både en vilja och en ambition, säger Anna-Lena Pogulis, strategisk chef, Piteå kommun.

Inför arbetet med de nya riktlinjerna tog kommunen återigen hjälp av invånarna. Bland annat genom en fokusdialog med 500 invånare som skulle ge ökade kunskaper om orsakerna bakom kvinnors höga ohälsotal och vad som kan göras för att skapa mer jämställda sätt att leva, bo och verka i Piteå. Rådet för tillgänglighet ingick i en annan dialog.

Piteå kommun har också låtit de mänskliga rättigheterna bli tydliga i styrdokument som exempelvis budget och reglementen. I reglementen till nämnder och bolag står idag att: ”Styrelsen ska i sina verksamheter beakta det offentliga ansvaret att respektera, skydda och främja de mänskliga rättigheterna”.

– Vi väljer konsekvent att tala om mänskliga rättigheter och människorättsspråket finns med även på vår webbplats och i vårt material kring det mångfaldsarbete som fortfarande pågår, säger Anna-Lena.

En av de satsningar som Piteå gör för att fortsätta involvera civilsamhället i arbetet för de mänskliga rättigheterna är ”Ett Piteå för alla” där kommunen tagit fram ett stödpaket som föreningar, företag och arbetsplatser i kommunen kan genomgå för att bli diplomerade i mänskliga rättigheter, något som uppskattas av många.

– Vi kan som organisation inte lösa alla problem och inte heller ensamma se till att alla människors mänskliga rättigheter uppfylls. Men tillsammans med alla andra aktörer i Piteå kan vi göra mycket, avslutar Anna-Lena Pogulis.



KAPITEL 10

Att tänka rättigheter förflyttar perspektiv

Elisabeth Abiri är central i arbetet för att göra mänskliga rättigheter till en svensk angelägenhet. Hon har utbildat hundratals studenter, arbetat som MR-strateg och varit ordförande för Delegationen för mänskliga rättigheter. Abiri understryker att offentlig sektor är skyldig att garantera de mänskliga rättigheterna.

Varför är det viktigt att få in mänskliga rättigheter i just styrning och ledning?

Att tänka rättigheter förflyttar perspektiv. Att arbeta med utgångspunkt i de mänskliga rättigheterna ändrar perspektivet på arbetet inom det offentliga. Det förskjuts från att man ser sig som den som tillhandahåller service och tillfredsställer behov till den som är skyldig att enligt lag uppfylla människors rättigheter just därför att de har rätt till dem. Det kan vara lätt att glömma bort varför en verksamhet finns till. Det offentliga finns till för att uppfylla rättighetsbärarnas rättigheter, man är skyldighets-/ansvarsbärare.

Vad innebär det att man för in mänskliga rättigheter i styrning och ledning?

Struktur är viktigt. Det måste vara möjligt att analysera och följa upp arbetet. Människor kommer och går och även om arbetet inte blir lika bra när eld-själen slutar så innebär en struktur, ett arbetssätt, granskningsmetoder och fastställda styrdokument att arbetet inte helt upphör.

Med styrning och ledning kan man också som enskild tjänsteperson eller verksamhet få något att hålla i handen när det kanske känns övermäktigt. Man får verktyg att ta till när man ska prioritera eller skapa nytt och vill göra rätt från början.



Elisabeth Abiri, senior rådgivare på Emerga Research & Consulting och en av de externa experter som har medverkat i projektet Männsliga rättigheter i styrning och ledning.

Vilka är vinsterna med att jobba med mänskliga rättigheter?

Jag tycker inte om att tala om vinster i samband med mänskliga rättigheter även om det finns sådana. Männsliga rättigheter är lagstiftade normer; det är all offentlig verksamhets skyldighet att uppfylla dem. Och att veta om de verkligen uppfylls är också en skyldighet, liksom att förändra planering, styrning och arbetssätt ifall man ser att de inte uppfylls.

Vad innebär det att arbeta mänskiorättsbaserat?

Inom mänskliga rättigheter kan man tala om fem ansvarsdimensioner:

1. Respektera
2. Skydda
3. Uppfylla
4. Granska
5. Främja

”Även om arbetet inte blir lika bra när eldsjelen slutar så innebär en struktur, arbetssätt, granskningsmetoder och fastställda styrdokument att arbetet inte helt upphör.”

Elisabeth Abiri

Alla dimensioner är lika viktiga – man kan inte hoppa över någon. Ta till exempel frågan: ”Hur vet ni att ni inte diskriminerar någon?”, som ju är en del i att både respektera och uppfylla en mänsklig rättighet. Då kan en offentlig verksamhet inte bara svara: ”Vi har haft en utbildning om icke-diskrimine-

rande bemötande”. Man måste också ta reda på och granska om utbildningen har lett till att de som tidigare eventuellt inte fått sina mänskliga rättigheter tillgodosedda nu verkligen får det. För en person kan ju uppvisa ett trevligt bemötande och ändå agera diskriminerande.

En verksamhet kan inte heller bara säga att de främjar mänskliga rättigheter och genomföra en affischkampanj och sedan tro att de har nått fram, man måste också ta reda på effekten.

Vad innebär ett förändrat synsätt?

Att arbeta människorättsbaserat handlar till stor del om att förändra strukturer. Jag skulle säga att vi alldeles för ofta utgår från att vi är bra och goda, att vi finns till för att ”hjälpa”.

”En verksamhet kan inte heller bara säga att de främjar mänskliga rättigheter och ta fram en affischkampanj och sedan tro att de har nått fram, man måste ta reda på effekten.”

Elisabeth Abiri

Många av våra offentliga organisationer, förvaltningar och myndigheter har ofta funnits mycket länge. De är skapade i en annan tid. Alltför ofta fokuserar man på hur den egna organisationen ska skötas och fungera, men mer sällan på hur den borde vara organiserad med hänsyn till rättighetsbärarna.

Man glömmer helt enkelt varför man finns till. I bästa fall har man en skrivning om att verksamheten ska organiseras med ”respekt för patienten” eller med ”kunden i fokus”, men ofta glöms ändå patienten/kunden bort för att underlätta organiseringen av verksamheten.

Det är väldigt sällan som de som arbetar i till exempel hemtjänsten har fått veta att de är en del av ett system som ska se till att uppfylla mänskliga rättigheter. Istället ska man vara en god hjälpare där den som tar emot tjänsten ska vara en tacksam mottagare.

Mycket handlar idag också om vad den egna organisationen inte ska göra och mer sällan om hur den enskilda människan ska få sina rättigheter tillgodosedda.

Vi måste bli bättre på att inse vilka fördomar och förutfattade meningar vi har och arbeta för att inte falla in i gamla hjulspår. Varför får män i allt högre grad modernare hörselapparater, och dessutom på båda öronen, mycket tidigare än kvinnor som får äldre apparater och bara på ett öra? Varför får män som blir rullstolsburna oftare bilen omgjord medan kvinnor i samma situation får köket ombyggt?

Hur viktigt är det att samverka med civilsamhället?

Det är superviktigt. Men samarbetet måste göras på ett riktigt sätt och i rätt omfattning. Det räcker inte med några enkla enkäter, men kanske behövs inte heller stora undersökningar till alla i hela kommunen. Det handlar istället om att identifiera vilka det är man ska tala med.

Jag har många gånger varit med om att man inom en offentlig verksamhet ska utvärdera ett program eller en insats men på allvar menar att man inte behöver tala med en enda rättighetsbärare.

Det är också viktigt att vara medveten om att civilsamhället inte är organiserat på samma sätt nu som för trettio år sedan. Man kan inte kontakta en intresseorganisation och sedan tro att man har hört sig för med alla kvinnor, döva, muslimer eller transsexuella.

”Det man frågar om måste ha betydelse. Man kan inte lägga ner en förskola som många vill ha kvar utan att göra det i en dialog med dem som berörs och sedan gå ut och fråga vilka blommor invånarna vill ha i årets sommarplanteringar.”

Elisabeth Abiri

Man måste ha en långsiktighet och verkligen mena att man vill ha en dialog och ett kunskapsutbyte med rättighetsbärarna – invånarna.

När man frågar måste man också visa hur man tänker ta hand om det man får veta. Det måste märkas att individer har kunnat påverka. Och man måste vara tydlig till dem som blir missnöjda och inte känner att deras åsikt togs i beaktande. Kanske måste man berätta att det bara var tre av hundra som tyckte som just den personen. Det är viktigt att ingen känner sig överkörd.

Det är också viktigt att vara tydlig med vilket sorts möte det är man vill ha. Är det en konsultation? Hur långt i processen har frågan kommit? Vad kan fortfarande påverkas?

Det man frågar om måste också ha betydelse. Man kan inte lägga ner en förskola som många vill ha kvar utan att göra det i en dialog med dem som berörs och sedan gå ut och fråga vilka blommor invånarna vill ha i årets sommarplanteringar.

Och vi måste alla ständigt påminna oss om att vi själva har fördomar och förutfattade meningar. Om du aldrig har talat med en transsexuell person, en rom eller en person med synnedsättning är du förmodligen långt ifrån deras perspektiv eller så har du en ensidig bild av vad de innebär att tillhöra en viss grupp. Det är en ständig utmaning att få syn på sina egna utgångspunkter.

Det kan vara svårt att mäta framgång och misslyckande. Hur hittar man bra indikatorer och sätt att mäta och analysera?

Det finns mycket data som redan samlas in av Statistiska centralbyrån (SCB), Kommun- och landstingsdatabasen (Kolada), SOM-institutet och så vidare som kan säga mycket om situationen för olika personers och grupperas mänskliga rättigheter. De behöver ofta bara analyseras ur ett människorättsperspektiv – brytas ner och samköras med fokus på dem som inte är i majoritet – till exempel, om majoriteten självsattar sin hälsa som god eller mycket god är det viktigt att förstå vilka det är som inte gör det och varför. Först då kan en insats eventuellt nå denna grupp.

Talas det för lite om mänskliga rättigheter?

Nej, inte om man menar i övergripande officiella texter och tal, men generellt ja, om man menar i planering, genomförande och utvärdering av olika insatser. Få människor tänker på att funktioner som vatten och avlopp, renhållning och sophämtning är lika viktiga för upprätthållandet av rätten till bästa möjliga hälsa, som hälso- och sjukvård eller vård och omsorg är.

Uppfyller vi inte redan de mänskliga rättigheterna när vi följer svensk lag?

Kommuner, landsting och regioner har ansvar för att uppfylla en hel rad mänskliga rättigheter, vilket de generellt gör mycket bra – *för de flesta människorna den största delen av tiden*. Vi är ett land med fred och välfärd vilket gör det hela lättare.

När det gäller en övergripande förståelse av hur det offentligas arbete kopplar till mänskliga rättigheter varierar detta mycket. Den svenska lagstiftningen har inte förändrats på något övergripande sätt genom ratificeringen av olika människorättskonventioner. Undantagen är Europakonventionen (som är inkorporerad) och barnkonventionen som inneburit några ändringar om barnets bästa i olika lagar. Detta innebär att våra lagar först och främst talar om vad stat, kommuner, landsting och regioner ska göra för samhället och dess invånare. De är mindre fokuserade på vad invånaren har rätt till i relation till olika aktörer. Detta gör att relationen mellan rättighetsbärare och stat, kommuner, landsting och regioner, som är så central i samtliga människorättskonventioner, inte är så tydlig som den skulle kunna vara.

Elisabeth Abiri

Elisabeth är senior rådgivare på Emerga Research & Consulting och utbildar, analyserar och processleder implementering av mänskliga rättigheter på kommunal, regional, nationell och internationell nivå. Hon har bland annat haft uppdrag för EU:s byrå för grundläggande rättigheter och för FN:s utvecklingsorgan UNDP. Hon arbetade tidigare på Göteborgs universitet där hon främst föreläste om mänskliga rättigheter och migration. Hon ledde också på uppdrag av regeringen ”Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige” 2006–2010.



Uppföljning och analys ur ett människorättsperspektiv

För att veta att arbetet med att säkerställa de mänskliga rättigheterna efterlevs i och av verksamheten är det viktigt att, precis som i allt kvalitets-, lednings- och styrningsarbete, sätta tydliga delmål och identifiera indikatorer som visar var man står idag liksom hur utvecklingen ser ut över tid.

För att kunna ha någon reell nytta av de indikatorer som används för att mäta hur väl mänskliga rättigheter efterlevs måste en analys göras. Analysresultaten behöver också integreras i styr- och ledningssystemen så att de blir en del i det kontinuerliga förbättringsarbetet.

Utifrån analysen kan sedan nya, mätbara mål sättas. Men hur ska man arbeta med analys i förhållande till mänskliga rättigheter? Det vill säga: vad är viktigt att tänka på? Vem ska ansvara för analysen, och hur kan rättighetsbärarna involveras i arbetet?

I SKL:s ”Guide för planering, uppföljning/analys och åtgärder i kommunövergripande styrning” finns en omfattande beskrivning av hela processen som kan fungera som utgångspunkt. För att sedan kunna analysera resultaten ur ett människorättsperspektiv krävs egentligen inget revolutionerande. Gör istället det ni redan gör, men på delvis nya sätt. Bjud till exempel in och involvera fler och nya medlemmar i analysgruppen (rättighetsbärare, civilsamhällesföreträdare). Sätt mål och bestäm gemensamt vad som är särskilt viktigt att följa upp.

Vad döljer sig bakom siffrorna?

Vid analys av data är det viktigt att bryta ner statistik och se vad som döljer sig bakom siffrorna. Vissa skillnader är lättare att få information om (kanske kön, ålder, geografiskt område, födelseland) och vissa är svårare och kan kräva nya metoder för att få kunskap om (kanske könsidentitet, funktionsvariation, religion, sexuell läggning).

När man analyserar indikatorer utifrån ett människorättsperspektiv är det viktigt att fokusera på orättmätiga skillnader liksom att försöka se vilka individer som inte får sina mänskliga rättigheter tillgodosedda och att fråga sig vad som behöver göras för att förändra det. Om till exempel 90 procent av eleverna i grundskolan har godkänt betyg i grundskolan kan det ur ett majoritetsperspektiv låta ganska bra. Men ur ett människorättsperspektiv är det också relevant att undersöka vilka de återstående 10 procenten är. Utgör de ett tvärsnitt av eleverna, eller utmärker de sig på något sätt?

LÄSTIPS!

För en fördjupning om indikatorer för mänskliga rättigheter finns SKL:s och DO:s gemensamma skrift [Indikatorer för mänskliga rättigheter – Modell för systematiskt arbete på kommunal nivå](#) (2010).

Addera ett människorättsperspektiv genom att också ställa frågor som:

- › Vem/vilka av våra medborgare riskerar att *inte* få sina rättigheter uppfyllda (exempelvis när det gäller ålder, kön, funktionsnedsättning, utländsk bakgrund eller geografiskt område/bostadsort)?
- › Vad gör vi på kort och lång sikt för att säkerställa likvärdigt uppfyllande av rättigheter för alla (oavsett ålder, kön, funktionsnedsättning, utländsk bakgrund, geografiskt område/bostadsort, med mera)?

York tar hjälp av invånarna

I den engelska staden York (som är en stad som utropat sig till en Human Rights City www.yorkhumanrights.org) har kommunen och civilsamhället arbetat gemensamt för att fortlöpande ta reda på ”Vad är viktigt för att York ska bli en bra plats att leva på för alla?” ”Vad ska vi mäta?” ”Hur ska vi mäta?” ”Vad ska analyseras?” Fokusgrupper har skapats, liksom nya sätt att samverka. Det har lett till att man har hittat nya perspektiv och andra sätt att se på staden.

EXEMPEL: Alingsås tog fram indikatorer med bred politisk förankring

Alingsås kommun valde inom ramen för SKL:s projekt att tillsätta en parlamentarisk grupp som fick i uppgift att ta fram ett förslag till indikatorer som ska kunna användas i en social hållbarhetsanalys. De åtta partierna i gruppen hade mänskliga rättigheter och de globala målen i FN:s Agenda 2030 som ramverk. Bakgrunden till arbetet var att man från politiskt håll ville kunna ta fram ett socialt hållbarhetsbokslut som komplement till det ekonomiska och det ekologiska som kommunen redan använder. Den parlamentariska gruppen utgick ifrån idén om att social hållbarhet handlar om att bygga ett samhälle där grundläggande mänskliga rättigheter respekteras och inga grupper missgynnas av några formella eller informella strukturer. För att säkerställa detta ville de ta fram indikatorer som ska kunna jämföras över tid. De indikatorer som togs fram omfattar bland annat områdena folkhälsa, jämställdhet, funktionshinderfrågor och inkludering.

Som främsta datakälla använder Alingsås Kommun- och landstingsdatabasen Kolada, (läs mer nedan) och analyserar statistiken ur ett människorättsperspektiv. Indikatorerna delades upp i styrindikatorer och kontrollindikatorer. Styrindikatorer är sådana indikatorer där kommunen vill åstadkomma en förändring genom tydlig styrning riktad direkt till berörda nämnder och/eller styrelser. Styrindikatorerna är sådana som kommunen själv har rådighet över. Kontrollindikatorer är sådana indikatorer där kommunen vill följa utvecklingen men som man inte direkt kan påverka. Den parlamentariska gruppen enades till slut om att använda 21 styrindikatorer och 28 kontrollindikatorer.

Uppföljning och analys av indikatorerna ska enligt den handlingsplan som togs fram göras i den årliga sociala hållbarhetsanalysen. För att möjliggöra en fördjupad analys och förståelse av den sociala hållbarheten i kommunen beslutade den parlamentariska gruppen om sex indelningsgrunder. Indelningsgrunderna handlar om skillnader inom och mellan:

- Geografiska områden i Alingsås kommun
- Kön
- Ålder
- Utbildningsbakgrund
- Medborgarskap/födelseland
- Funktionsnedsättning

Exempel på styrindikatorer som Alingsås arbetar med är: andelen invånare 0–19 år som lever i ekonomiskt utsatta hushåll, antal ekonomiskt utsatta äldre, andel invånare som har nedsatt psykiskt välbefinnande, andel elever som slutför gymnasieskola, långtidsarbetslöshet, nöjd medarbetarindex, medborgarnas nöjdhet med kommunens kulturverksamhet, och medborgarnas bedömning av tryggheten i kommunen. Exempel på kontrollindikatorer är: andel överviktiga barn och barn med fetma i årskurs 4 och 8, lönegap mellan män och kvinnor, frågor om möjlighet till arbete för personer med funktionsnedsättning, resor med kollektivtrafik och antal anmälda brott.

Under projektet tog man sedan fram en handlingsplan och det första sociala bokslutet slutfördes under hösten 2017.

EXEMPEL: Nytt indikatorkluster för uppföljning av mänskliga rättigheter i kommuner i Kolada

Som en avknoppning och fördjupning av projektet mänskliga rättigheter i styrning och ledning har SKL och Rådet för Kommunala Analyser (RKA) tillsammans med företrädare för Örebro, Gävle och Lunds kommuner liksom Region Kronoberg arbetat fram ett kluster av människorättsindikatorer i kommun- och landstingsdatabasen Kolada. Målsättningen är att erbjuda indikatorer både om det som kommuner mera direkt kan påverka och det som är svårare att påverka men likafullt är viktigt att känna till och ta hänsyn till i policyutformning och verksamhetsutveckling. Indikatorerna följer nio rättighetsområden:

1. Rätten till politiskt deltagande
2. Rätten till bästa möjliga uppnåeliga hälsa
3. Rätten till arbete
4. Rätten till utbildning
5. Rätten till bostad
6. Rätten till kultur och fritid
7. Rätten till personlig säkerhet
8. Rätten till social trygghet och skälig levnadsstandard
9. Rätten till information och delaktighet

Indikatorerna för mänskliga rättigheter finns i verktyget Jämföraren i Kolada, under fliken Tabeller. Klustret åtföljs av ett användarstöd. Läs mer på www.kolada.se

Mänskliga rättigheter i styrning och ledning

EN INSPIRATIONSSKRIFT

Mellan november 2015 och februari 2017 drev SKL ett utvecklingsprojekt tillsammans med 11 kommuner och 3 landsting och regioner som syftade till att utveckla former för hur mänskliga rättigheter kan integreras i styrningen och ledningen på lokal och regional nivå.

Denna skrift lyfter fram olika perspektiv, erfarenheter och tips från några deltagande kommuner, landsting och regioner, liksom från SKL och personer som varit involverade i projektet på andra sätt.

ISBN 978-91-7585-576-9

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | www.skl.se



Sveriges
Kommuner
och Landsting