

Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – behovet av stöd

SIFO Research International – Rapport (2006)

Myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – kartläggning

1. Uppdraget

SIFO Research International har På uppdrag av ”Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige” genomfört en enkätundersökning bland kommuner, landsting och statliga myndigheter. Syftet har varit att få en bild av kunskapsnivån vad gäller mänskliga rättigheter samt att få ett underlag för att kunna vara ett stöd för offentliga myndigheter i deras arbete att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i deras olika verksamheter.

2. Undersökningens genomförande

Undersökningens målgrupper har varit samtliga kommuner, samtliga landsting samt ett urval statliga myndigheter. Sistnämnda är inte ett slumpmässigt urval utan har subjektivt valts ut av Delegationen och SIFO.

Enkäten har ställts till resp. organisations ledning för vidarebefordran till rätt handläggare. Vem/vilka som utgjort ”rätt handläggare” har inte varit självklart vilket i en del fall inneburit att enkäten skickats mellan olika personer utan att i slutänden ha blivit besvarad. Av kontakterna med olika organisationer har framkommit att besvarandet av enkäten ibland gjorts av en grupp representerande olika verksamheter, ibland av en enskild handläggare.

Två postala påminnelser har gjorts, en någon vecka före svarstidens utgång och en precis när svarstiden gått ut.

Enkäten skickades till sammantaget 410 organisationer enligt nedanstående redovisning. 280 organisationer besvarade enkäten vilket innebär en svarsfrekvens om 68 %.

Målgrupp	Antal utskick	Antal inkomna	Svarsfrekvens
Kommun	290	187	65 %
Landsting	20	15	75 %
Statliga myndigheter	100	77	77 %

Svarsfrekvensen är sammantaget helt nöjaktig. Det som dragit ned den något är den lägre svarsfrekvensen för kommunerna. Som framgår nedan har dessa haft något svårare att besvara enkäten.

Frågeformuläret har tagits fram av delegationen och Sifo i samarbete. En grundläggande tanke har varit att fånga upp kommentarer till olika frågor varför frågeformuläret omfattar en hel del s.k. öppna frågor. Frågeformuläret bifogas.

Datainsamlingen ägde rum under perioden 7 november – 6 december 2006.

3. Undersökningens resultat

I det följande redovisas undersökningens huvudsakliga resultat. Detaljer återfinns i diagrammen.

Inledningsvis bör påpekas att många organisationer – framför allt kommuner – har hört av sig med budskapet att man har många olika verksamheter och att förhållandena skiftar mycket mellan dessa. Det har därför varit svårt för dessa att väga samman vissa frågor.

- 79 % av organisationerna anser att mänskliga rättigheter i mycket stor eller ganska stor utsträckning har bäring på verksamheten (bild 1).

Statliga myndigheter liksom mindre organisationer gör det i något mindre utsträckning.

Genom en särskild öppen fråga har organisationerna mer konkret redovisat hur detta kommer till uttryck i verksamheten.

Kommunerna är mer eller mindre utförliga i sin redovisning. Det som återkommer oftast är skrivningar runt utbildning och omsorg. Över huvud taget nämns de verksamheter som innebär kontakt med medborgarna. Många kommuner anger också att man kanske inte medvetet arbetar med MR-frågor utan mer

indirekt som följd av att många konventioner finns som grund för kommunernas lagstiftning.

Även landstingen anger att den lagstiftning som ligger till grund för hälso- och sjukvården bygger på värderingar kring MR. Olika policies och projekt drivs med ett MR-innehåll även om man inte direkt applicerar MR-dimensionen konkret.

De statliga myndigheterna ger exempel med anknytning till just deras speciella verksamhet. Några myndigheter nämner också hur man internt arbetar med dessa frågor.

- 88 % av organisationerna anser att det är mycket eller ganska viktigt att ha kunskap om mänskliga rättigheter för att kunna utföra det dagliga arbetet (bild 2).

De antalsmässigt mindre organisationerna anser detta vara något mindre viktigt, likaså landstingen.

- 57 % av organisationerna skattar att personalen har mycket eller ganska stor kunskap om mänskliga rättigheter – 33 % har liten kunskap (bild 3).

- Hos 21 % av organisationerna finns någon ansvarig utsedd för att driva frågor om mänskliga rättigheter.

Landsting och statliga myndigheter har det i högre utsträckning.

- Konventionerna om resp. ”avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor” och ”om barnets rättigheter” är de mänskliga rättighetskonventioner organisationerna arbetar mest aktivt med i det dagliga arbetet.

Statliga myndigheter arbetar mindre med barnets rättigheter och – liksom landstingen – mer med FN:s allmänna förklaring. Landstingen arbetar mer än övriga målgrupper med konventionen mot tortyr. I genomsnitt har organisationerna angett tre konventioner som man arbetar mest med. De organisationer som angett att MR har liten bäring på verksamheten har i samma utsträckning som övriga markerat ”diskrimineringen av kvinnor”.

- Samma konventioner som ovan är också de man anser viktigast att efterleva.

Barnets rättigheter är viktigare hos kommuner och mindre viktigt vid statliga myndigheter.

- Ingen konvention utmärker sig särskilt som svår att efterleva.
Anledningen är att över 70 % inte har någon uppfattning om detta. Resultatet indikerar en låg kunskap/medvetenhet om konventionernas innehåll och tillämpning.
- För 13 % av organisationerna är arbetet med MR omnämnt i budgeten och hos 6 % är det angivet som en särskild punkt (bild 4).
De allra minsta organisationerna har det i högre utsträckning omnämnt medan de allra största i högre utsträckning har det som en särskild punkt.
- Hos 58 % av organisationerna nämns/behandlas mänskliga rättigheter i andra styrinstrument än budgeten (bild 5).
Det kommunerna främst lyfter fram är planer och policier för barn, jämställdhet, mångfald, skolor och den egna personalen. För statliga myndigheter gäller – vid sidan av planer för jämställdhet och mångfald – regleringsbrevet och verksamhetsplanen.
- 38 % samverkar med en eller flera berörda intresseorganisationer när verksamhet utformas eller beslut fattas inom området MR.
Kommunerna samverkar mest med handikapporganisationer och Rädda Barnen. Detta gäller även landstingen. De statliga myndigheterna har i högre utsträckning "egna" organ med hänsyn till resp. myndighets verksamhetsinriktning.
- För en tredjedel av organisationerna finns beslut om mer aktivt arbete med MR (bild 6).
I nästan hälften av fallen har dessa beslut fattats på politisk nivå, i 20 % på ledningsnivå. En tredjedel har inte kunnat ange någon nivå.
- Hälften av organisationerna har projekt eller program som lyfter frågor om MR.
Statliga myndigheter har det i något högre utsträckning.
- En fjärdedel av organisationerna känner till den senaste nationella handlingsplanen mycket eller ganska väl (bild 7).
Statliga myndigheter känner till den bättre.
- Drygt 10 % uppger att den nationella handlingsplanen påverkat arbetet med MR mycket eller ganska mycket (bild 8).

- 13 % har vidtagit åtgärder med anledning av den nationella handlingsplanen.
Initiativet till åtgärderna har bland kommunerna tagits på såväl politisk nivå som på tjänstemannanivå. Statliga myndigheter anger ledningen som initiativtagare. Några nämner också att man varit i kontakt med ”Delegationen”.
- 42 % av intervjupersonerna hade själva hört talas om ”Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige”.
Statliga myndigheter i högre utsträckning.
- 57 % tror att berörda verksamhetsansvariga anser att ett människorättsperspektiv kan vara ett positivt bidrag i organisationens arbete. 9 % tror att det kan vara en belastning och en tredjedel har ingen uppfattning.
- Nästan två tredjedelar av organisationerna har behov av fortbildning/kompetensutveckling inom området MR (bild 9).
- 23 % har avsatt resurser för fortbildning/kompetensutveckling (bild 10).
Det är framför allt de allra minsta och de allra största organisationerna som gjort det liksom statliga myndigheter.
- 22 % av organisationerna har en särskilt utpekad person som går att rådfråga om MR.
Statliga myndigheter i högre utsträckning.
- 70 % av organisationerna anser att det är mycket viktigt att verksamhetsansvariga får utbildning i MR (bild 11).
- 18 % av organisationerna har erbjudit anställda intern utbildning om MR. 5 % har erbjudits extern utbildning (bild 12).
Av de öppna svaren framgår spridningen i svaren. Genomsnittet dras upp av att några organisationer har angivit 2000 personer. Bland de statliga myndigheterna är deltagandet mer begränsat. Observera att de genomsnittsvärden som redovisas i tabellerna är genomsnitt för de (fåtaliga) organisationer som faktiskt erbjudit utbildning.
De yrkes-/befattningskategorier som erbjudits utbildning är för kommunernas del främst lärare/pedagoger och chefer. Myndigheterna nämner i högre utsträckning ”samtliga”.
- 14 % av organisationerna har erbjudit politiker utbildning om MR.

Statliga myndigheter i mindre utsträckning. Antalet deltagande är självfallet betydligt färre än för de anställda.

- Av bilderna 13–16 framgår behovet av stöd rent allmänt såväl som behovet av ett externt stöd.

Såväl när det gäller utbildning rent allmänt som behovet av externt stöd är detta störst när det gäller fortbildning för ledningsgrupper samt verksamhetsanpassad utbildning (bild 14–15). Behoven är störst i de allra största organisationerna och minst i de allra minsta.

- De tjänster organisationerna främst kan tänka sig att efterfråga är ”representant som föreläsare” (65 %) och ”stöd från webbplatsen” (59 %).

De allra minsta organisationerna har en mindre efterfrågan på de angivna tjänsterna men har i högre utsträckning än övriga svarat ”annat stöd”. Dessa framgår av de öppna svaren och är sinsemellan mycket olika.

- I en avslutande fråga ombads intervjupersonerna nämna andra saker än vad som tagits upp tidigare och som skulle kunna underlätta arbetet med MR.

Kommunerna anför i stor utsträckning ”goda exempel”. Statliga myndigheter vill ha tydligare direktiv och ökade resurser.

- Under rubriken ”Övriga synpunkter” framkommer den breda definitionen av MR och därmed svårigheterna att i en generell enkät få precisa svar. Bland synpunkterna kan citeras:

- ”Mesta av verksamheten är lagreglerat och har styrdokument baserade på mänskliga rättigheter. Kommunens egna styrdokument och dagliga arbete präglas av ett människorättsperspektiv, även om MR eller särskild konvention inte omnämns.” (Kommun)

”Spontant svårt att prioritera i en trång verksamhet. Aktivt arbete med barnkonventionen liksom möjlighet att jämlikhet sker. Sänd gärna info om delegationen och en beskrivande analys om problem i Sverige. Det kanske skulle kunna ge en ingång till andra svar.” (Landsting)

- ”Bra att frågan väcks. Vi arbetar indirekt med mänskliga rättigheter men utifrån främst den svenska lagstiftningen t.ex. de olika diskrimineringslagarna, mångfaldsfrågor osv.

men det vore bra att få en tydligare och mer explicit koppling till de mänskliga rättigheterna.” (Statlig myndighet)

- ”Ibland kan mänskliga rättigheter kännas svårt att hantera eftersom det är så självklart. I många fall känns det som att "sparka in öppna dörrar" när detta perspektiv ska tillämpas. (Dessa ståndpunkter kan dock delvis bero på okunskap eller otillräcklig insikt i frågorna).” (Statlig myndighet)

Sammanfattande kommentar

Undersökningen verifierar uppfattningen att MR är viktig i de allra flesta organisationers arbete, att det också arbetas med MR men att detta går in under andra ”etiketter” och därför inte blir konkret synliggjort.

Kunskapsnivån inom organisationerna anges inte som direkt låg men rymmer en förbättringspotential. Detta förstärks av att den nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter är mindre känd vilket också Delegationen är.

Förevarande utbildning av anställda och politiker inom MR-området är av mindre omfattning. Behovet är dock relativt stort medan de organisationer som avsatt resurser för detta är betydligt färre.

Ett påtagligt behov av stöd inom området MR anges. Störst är behovet av utbildningsstöd för organisationernas ledningsgrupper samt verksamhetsanpassad utbildning. De stödformer från Delegationen man mest tänker på är någon föreläsare samt stöd hämtat från webbplatsen.

Bild 1 I vilken utsträckning anser ni att MR har bäring på er organisation

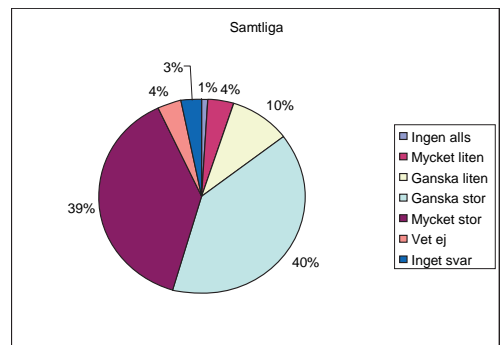
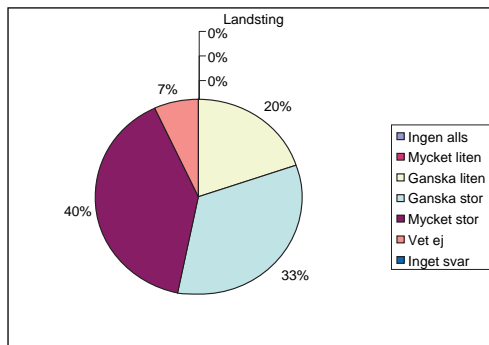
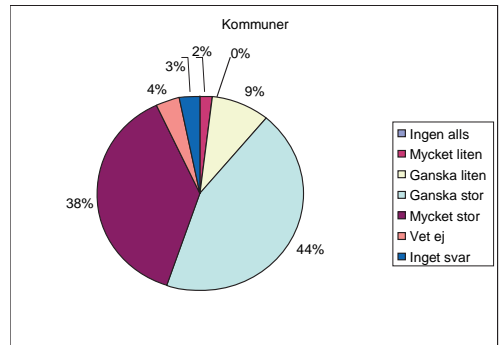
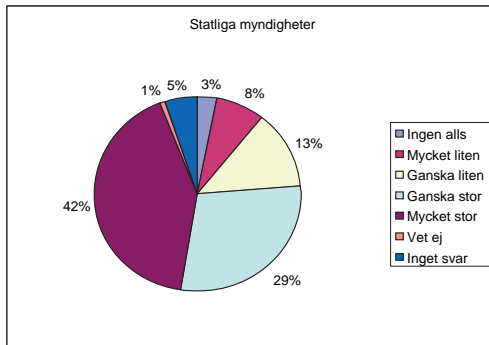


Bild 2 Hur viktigt tycker ni det är att ha kunskap om mänskliga rättigheter för att kunna utföra ert dagliga arbete?

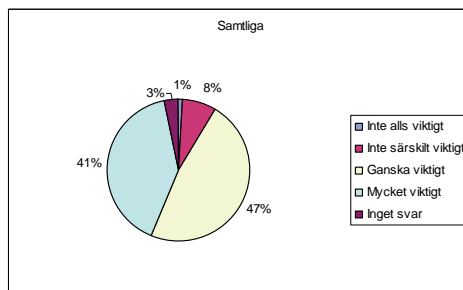
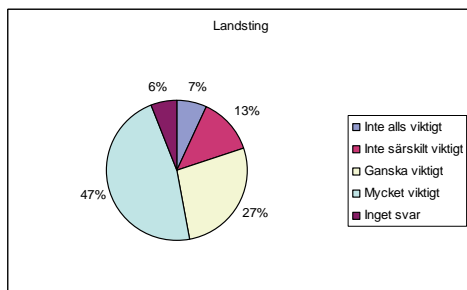
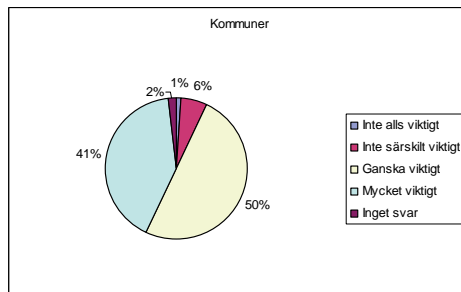
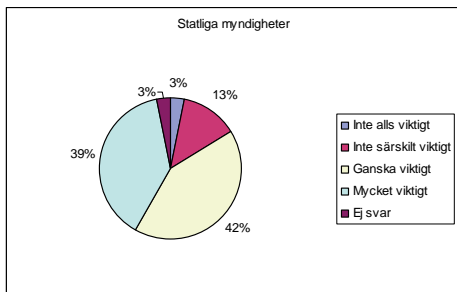


Bild 3 Hur stor kunskap om mänskliga rättigheter bedömer ni att personalen i er verksamhet har?

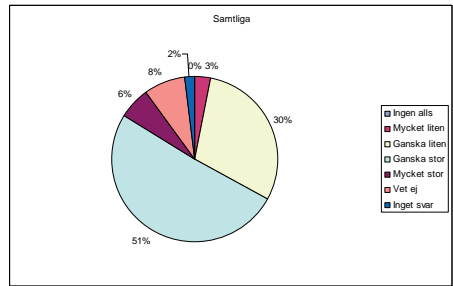
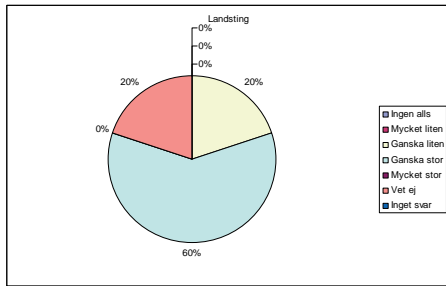
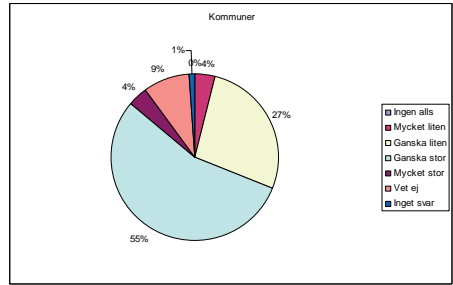
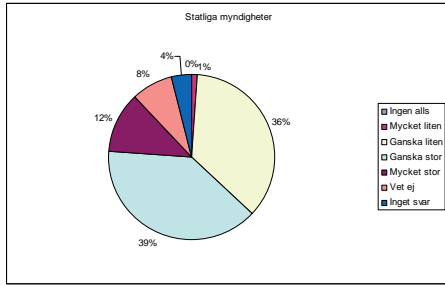


Bild 4 Är arbetet med mänskliga rättigheter omnämnt eller angivet som särskild punkt i budgeten?

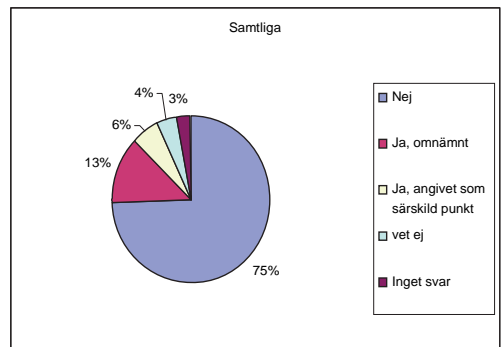
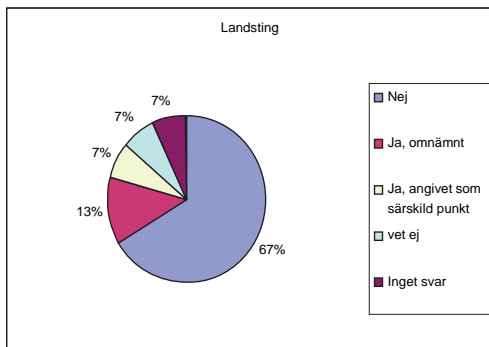
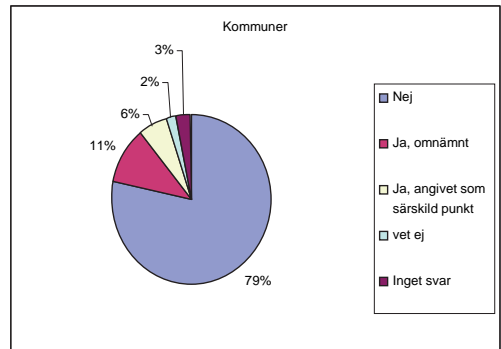
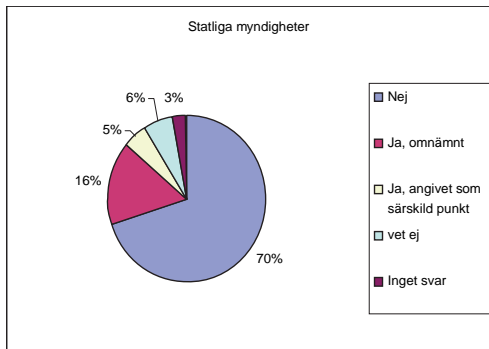


Bild 5 Nämns eller behandlas mänskliga rättigheter i andra styrdokument eller dylikt?

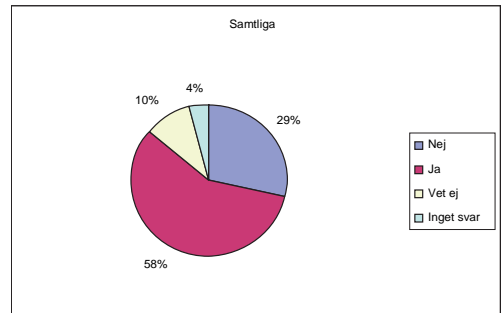
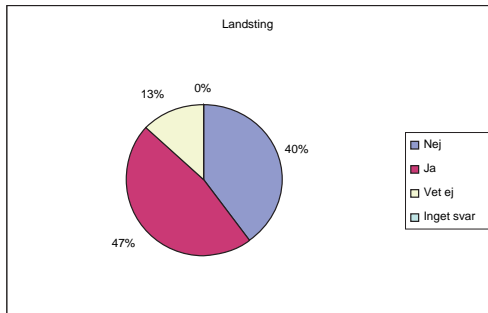
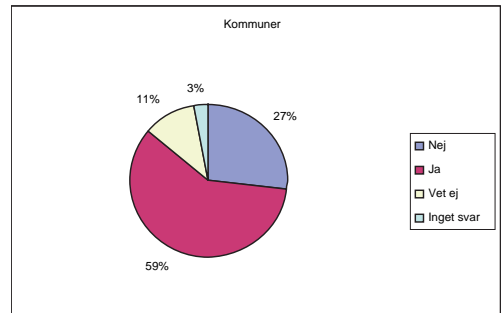
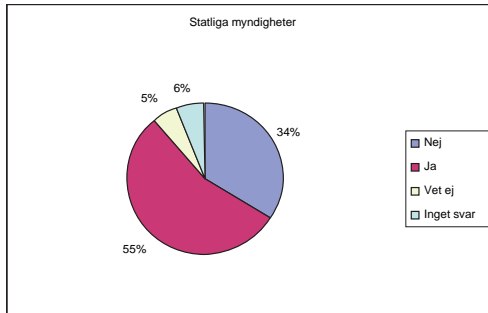


Bild 6 Har det i er organisation beslutats att ni mer aktivt ska arbeta med mänskliga rättigheter?

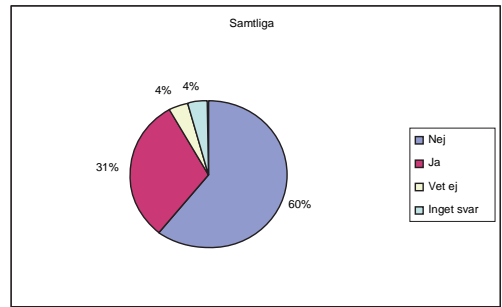
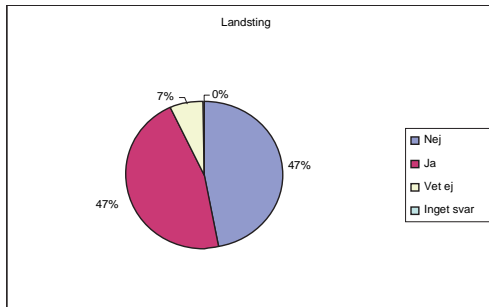
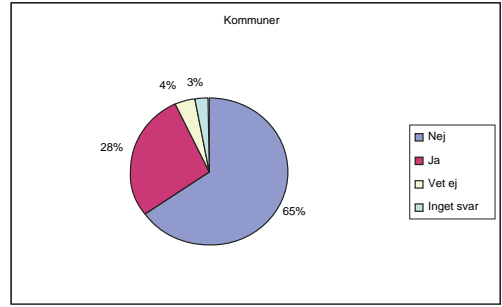
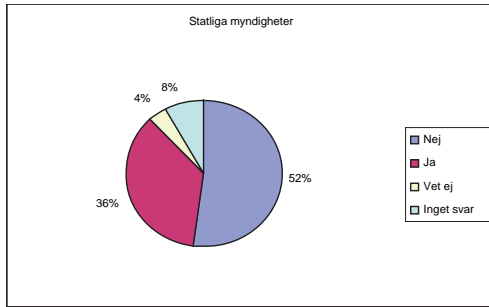


Bild 7 Hur väl känner du själv till den nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter?

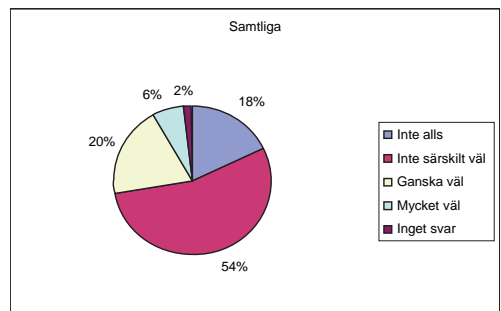
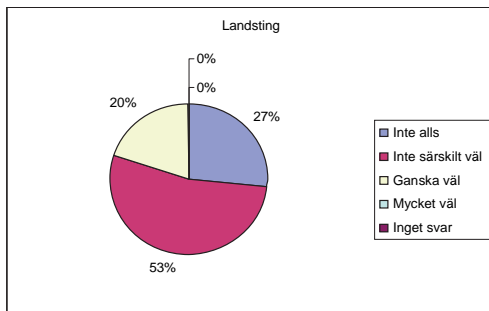
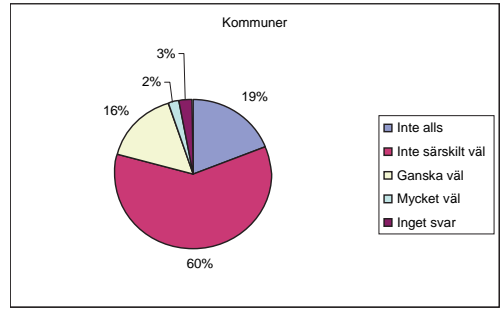
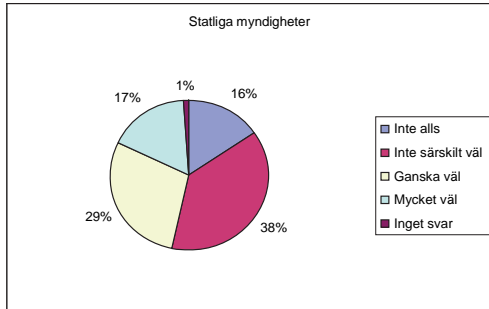


Bild 8 Hur stor påverkan har den nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter på ert arbete med mänskliga rättigheter?

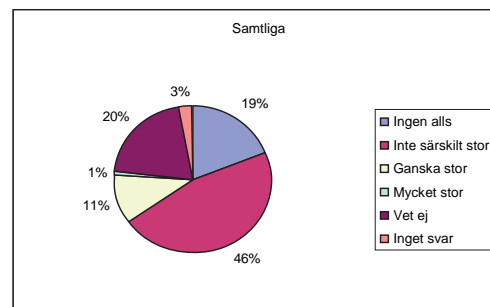
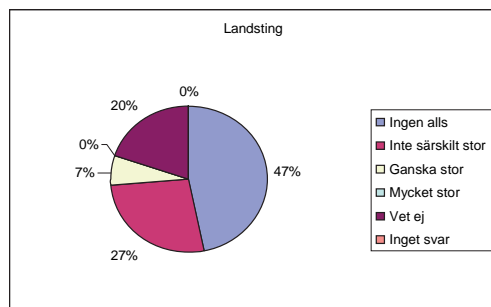
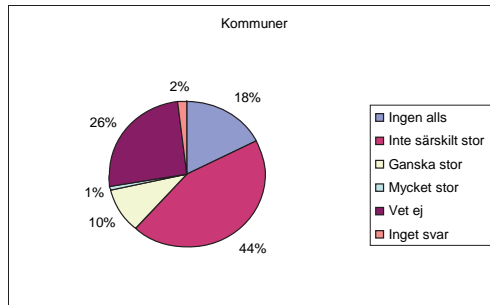
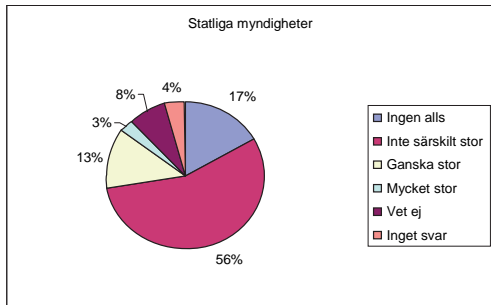


Bild 9 Har er organisation behov av fortbildning/kompetensutveckling inom ämnet mänskliga rättigheter?

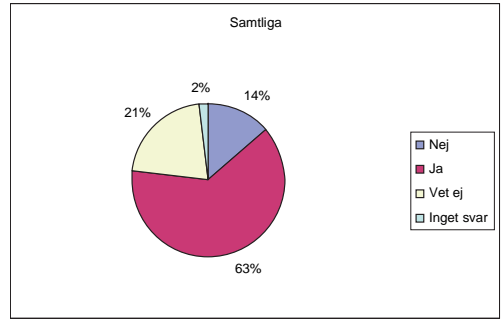
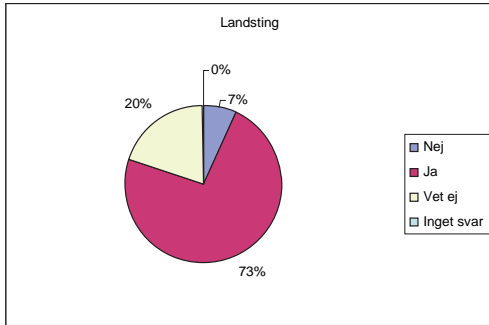
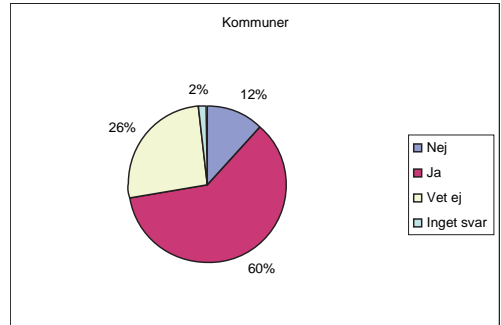
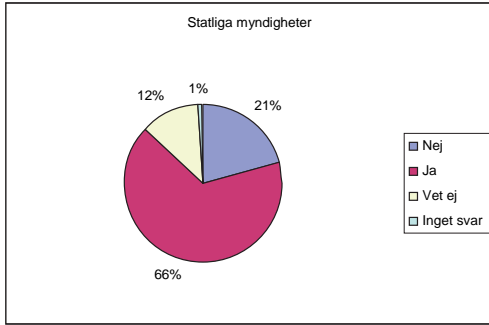


Bild 10 Har er organisation avsatt resurser för fortbildning/kompetensutveckling inom ämnet mänskliga rättigheter?

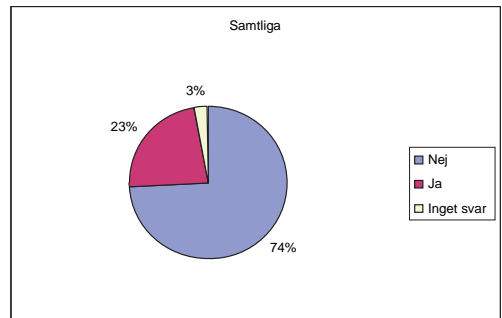
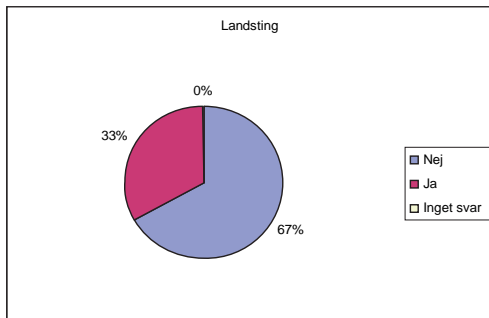
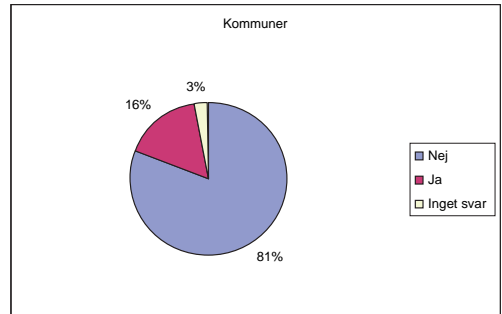
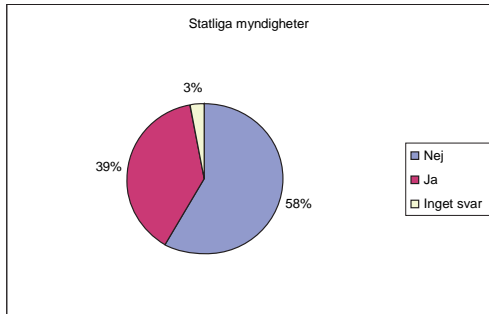


Bild 11 Hur viktigt anser ni det är att verksamhetsansvariga inom er organisation får utbildning i mänskliga rättigheter?

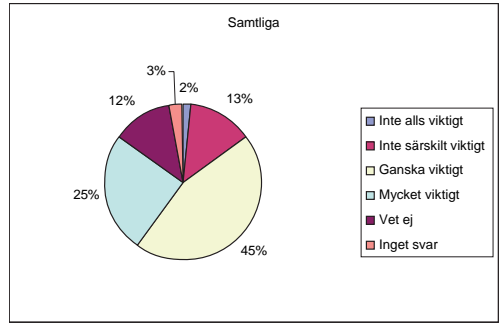
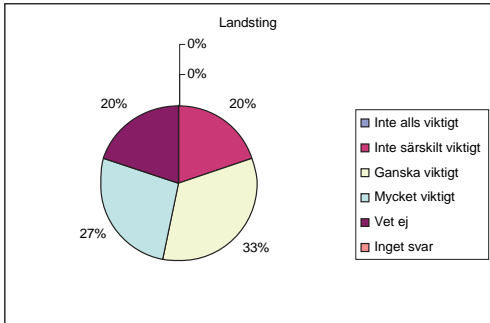
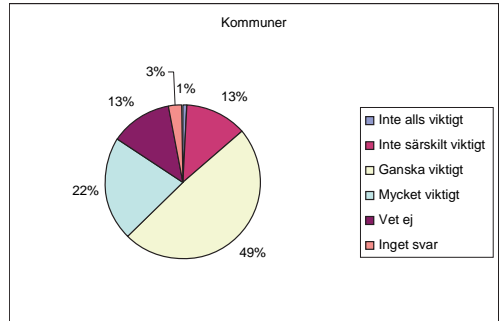
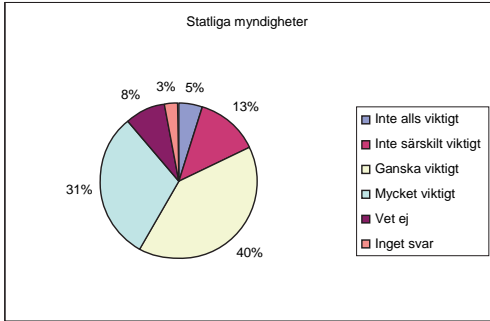


Bild 12 Har ni erbjudit utbildning för era anställda om mänskliga rättigheter?

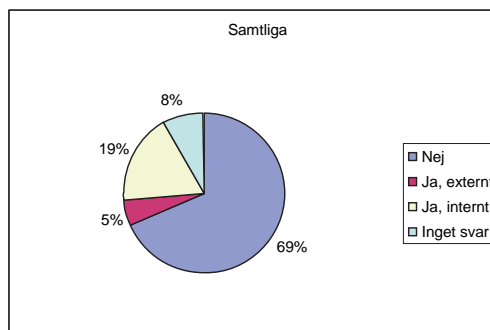
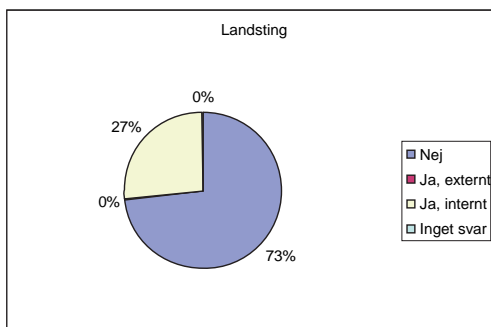
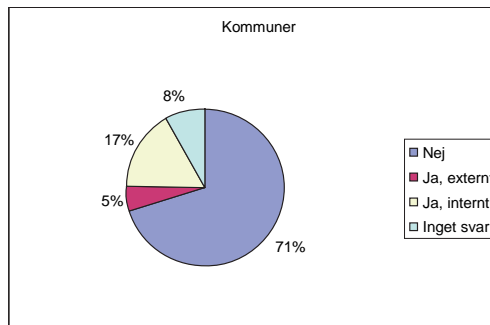
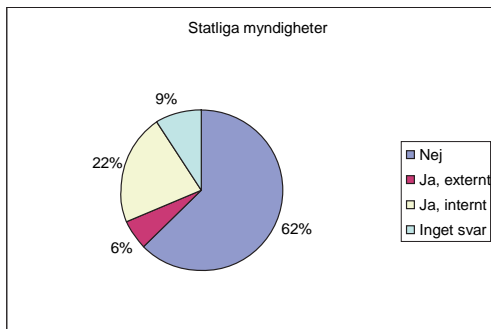


Bild 13 Finns det behov av fortbildning i mänskliga rättigheter för förtroendevalda i er organisation

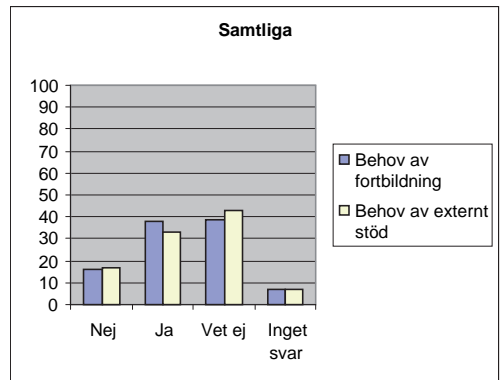
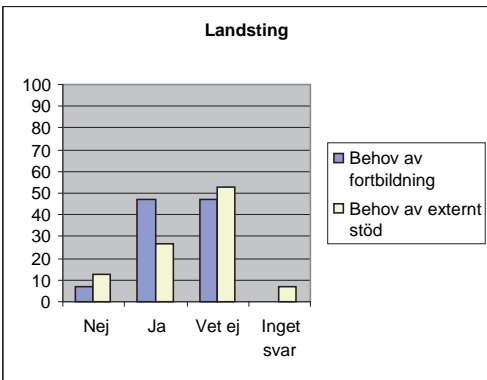
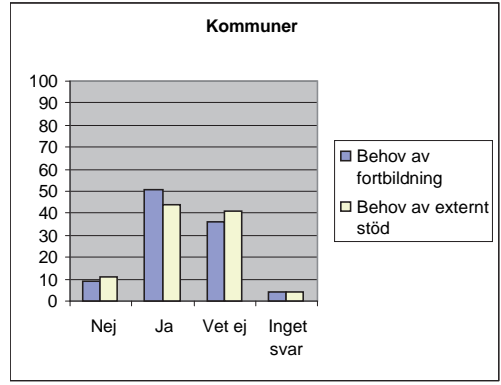
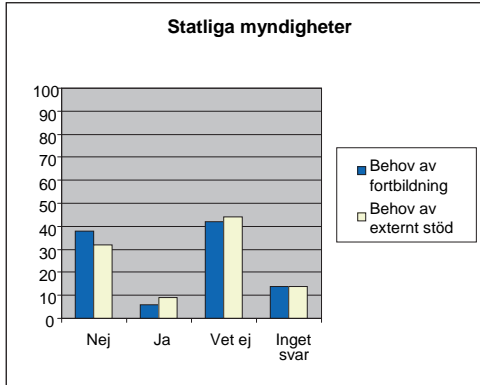


Bild 14 Finns det behov av fortbildning i mänskliga rättigheter för ledningsgrupper i er organisation

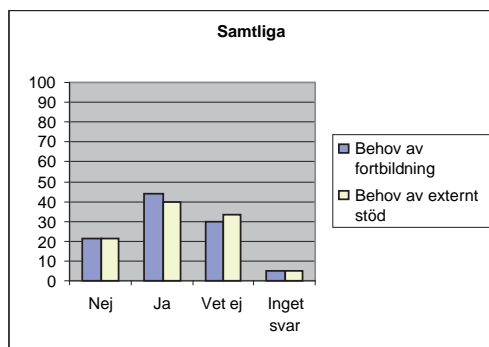
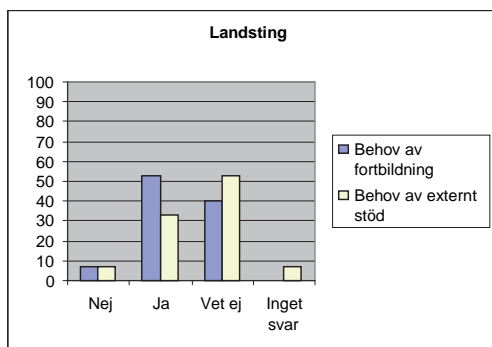
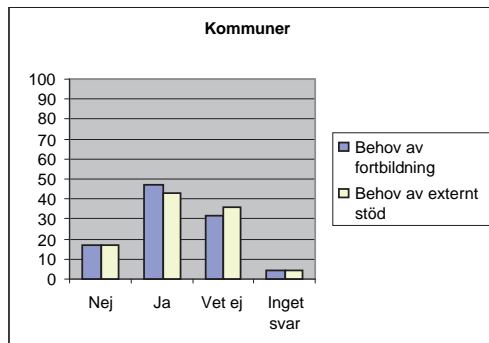
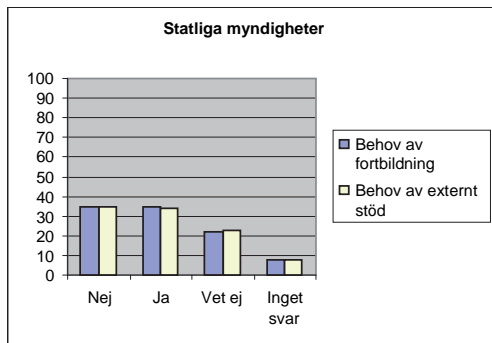


Bild 15 Finns det behov av verksamhetsanpassad utbildning i mänskliga rättigheter i er organisation?

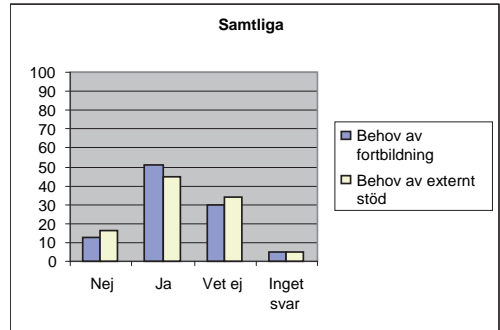
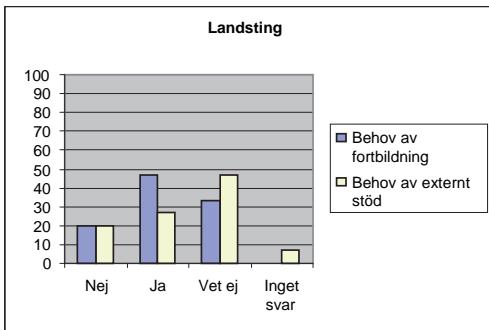
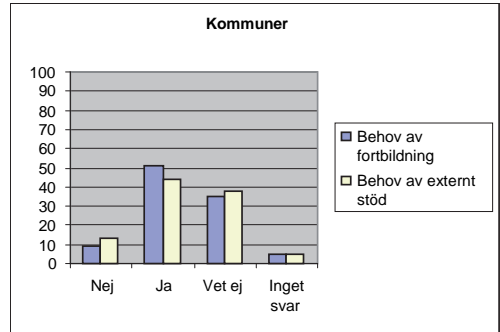
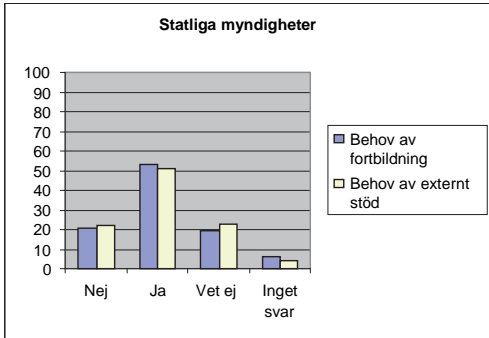
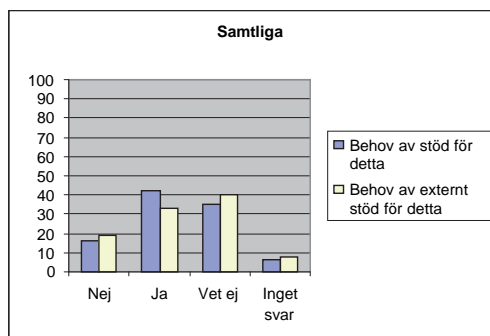
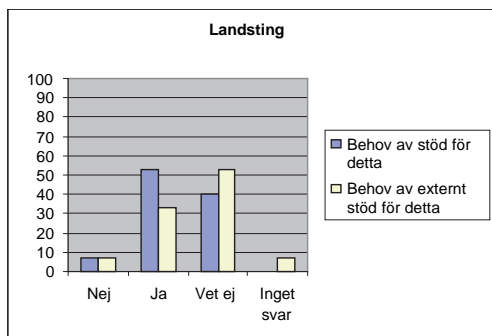
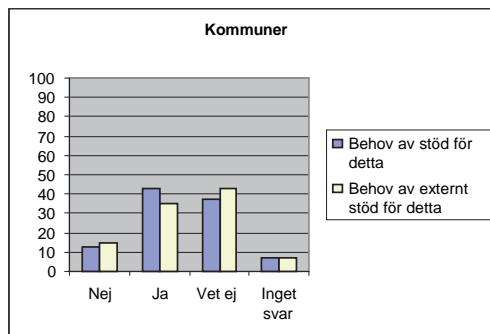
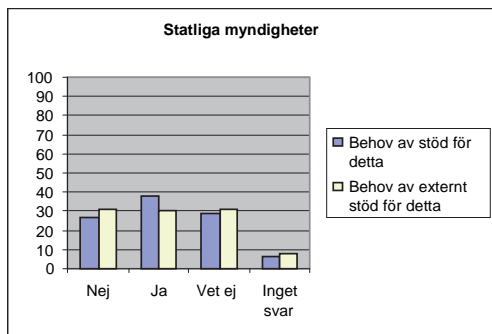


Bild 16 Finns det behov av stöd när det gäller möjligheter till erfarenhetsutbyte inom och mellan kommuner, landsting och statliga myndigheter?



*Delegationen för mänskliga
rättigheter i Sverige*

*SIFO
Research International*

**Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga
rättigheter – Behovet av stöd**

Enkät

Namn på organisationen:

Uppgiftslämnare: Tel:

November 2006

1093

Fråga 1

Hur många anställda finns det i organisationen?

- 1 < 100
 2 100-500
 3 500-1000
 4 1000-5000
 5 >5000

Fråga 2

I vilken utsträckning anser ni att mänskliga rättigheter har bäring på er organisations verksamhet?

- 1 I mycket stor utsträckning
 2 I ganska stor utsträckning
 3 I ganska liten utsträckning
 4 Mycket liten utsträckning
 5 Ingen alls
 6 Ingen uppfattning

OM BÄRING**Fråga 3**

Ge exempel på hur dessa frågor kommer till uttryck i den konkreta verksamheten.

KUNSKAP OM MR**Fråga 4**

Hur viktigt tycker ni det är att ha kunskap om mänskliga rättigheter för att kunna utföra ert dagliga arbete?

- 1 Mycket viktigt
 2 Ganska viktigt
 3 Inte särskilt viktigt
 4 Inte alls viktigt

Fråga 5

Hur stor kunskap om mänskliga rättigheter bedömer ni att personalen i er verksamhet har?

- 1 Mycket stor
 2 Ganska stor
 3 Ganska liten
 4 Mycket liten
 5 Ingen alls
 6 Ingen uppfattning

Fråga 6

Har er organisation utsett någon/några ansvariga för att driva frågor om mänskliga rättigheter?

- 1 Ja
 2 Nej

Fråga 7

Vilka mänskliga rättighetskonventioner arbetar ni aktivt med i ert dagliga arbete?

- 1 FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter
 2 Konventionen om de medborgerliga och politiska rättigheterna
 3 Konventionen om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna
 4 Konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering
 5 Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor
 6 Konventionen mot tortyr
 7 Konventionen om barnets rättigheter
 8 Vet ej

Fråga 8

Vilken/vilka konventioner bedömer ni är viktigast att efterleva?

- 1 FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter
- 2 Konventionen om de medborgerliga och politiska rättigheterna
- 3 Konventionen om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna
- 4 Konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering
- 5 Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor
- 6 Konventionen mot tortyr
- 7 Konventionen om barnets rättigheter
- 8 Ingen uppfattning

Fråga 9

Vilken/vilka konventioner bedömer ni är svårast att efterleva?

- 1 FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter
- 2 Konventionen om de medborgerliga och politiska rättigheterna
- 3 Konventionen om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna
- 4 Konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering
- 5 Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor
- 6 Konventionen mot tortyr
- 7 Konventionen om barnets rättigheter
- 8 Ingen uppfattning

Fråga 10

Är arbetet med mänskliga rättigheter omnämnt eller angivet som en särskild punkt i budgeten?

- 1 Ja, omnämnt
- 2 Ja, angivet som en särskild punkt
- 3 Nej
- 4 Vet ej

Fråga 11

Nämns/behandlas mänskliga rättigheter i andra styrdokument eller dylikt?

- 1 Ja
- 2 Nej
- 3 Vet ej

OM JA I FRÅGA 11

Fråga 12
I vilka dokument?

Fråga 13

Samverkar ni med några berörda intresseorganisationer när ni utformar er verksamhet eller fattar beslut inom området mänskliga rättigheter?

- 1 Ja
- 2 Nej
- 3 Vet ej

OM JA I FRÅGA 13

Fråga 14
Med vilka intresseorganisationer?

Fråga 15

Har det i er organisation beslutats att ni mer aktivt ska arbeta med de mänskliga rättigheterna?

- 1 Ja
- 2 Nej
- 3 Vet ej

OM JA I FRÅGA 15

Fråga 16
På vilken nivå i organisationen har detta beslut fattats?

- 1 På politisk nivå
- 2 På ledningsnivå
- 3 På förvaltningsnivå
- 4 På avdelningsnivå (motsv.)
- 5 Annan nivå, nämligen

Fråga 17

Har ni några projekt eller program som lyfter frågor om mänskliga rättigheter?

- 1 Ja
2 Nej

Fråga 18

Hur väl känner du själv till den senaste (mars -06) nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter?

- 1 Mycket väl
2 Ganska väl
3 Inte särskilt väl
4 Inte alls

Fråga 19

Hur stor påverkan har den nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter haft på ert arbete med mänskliga rättigheter?

- 1 Mycket stor påverkan
2 Ganska stor påverkan
3 Inte särskilt stor påverkan
4 Ingen alls
5 Vet ej

Fråga 20

Har ni vidtagit några åtgärder med anledning av den nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter?

- 1 Ja
2 Nej
3 Vet ej

OM JA I FRÅGA 20**Fråga 21**

På vems initiativ?

Fråga 22

Har du själv -innan denna enkät- hört talas om den nyinrättade "Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige"?

- 1 Ja
2 Nej

Fråga 23

Tror du att berörda verksamhetsansvariga anser att ett människorättsperspektiv kan vara ett positivt bidrag i organisationens arbete eller att det bara är en extra belastning/börda utan betydelse för organisationens arbete?

- 1 Positivt bidrag
2 Belastning/börda
3 Ingen uppfattning

BEHOV AV STÖD**Fråga 24**

Har er organisation behov av fortbildning/kompetensutveckling inom ämnet mänskliga rättigheter?

- 1 Ja
2 Nej
3 Vet ej

Fråga 25

Har organisationen avsatt resurser för fortbildning/kompetensutveckling inom ämnet mänskliga rättigheter?

- 1 Ja
2 Nej

Fråga 26

Finns någon särskilt utpekad person att rådfråga om arbetet med mänskliga rättigheter inom er organisation?

- 1 Ja
2 Nej

Fråga 27

Hur viktigt anser ni det är att verksamhetsansvariga inom er organisation får utbildning i mänskliga rättigheter?

- 1 Mycket viktigt
 2 Ganska viktigt
 3 Inte särskilt viktigt
 4 Inte alls viktigt
 5 Ingen uppfattning

Fråga 28

Har ni erbjudit utbildning för anställda om mänskliga rättigheter?

- 1 Ja, internt
 2 Ja, externt
 3 Nej

OM JA I FRÅGA 28**Fråga 29**

Hur många har deltagit? (Försök uppskatta!)

_____ st

OM JA I FRÅGA 28**Fråga 30**

Vilka yrkes-/befattningskategorier inom er organisation har erbjudits utbildning om mänskliga rättigheter?

Fråga 31

Har politiker i er organisation erbjudits utbildning om mänskliga rättigheter?

- 1 Ja
 2 Nej

OM JA I FRÅGA 31**Fråga 32**

Hur många har deltagit?

_____ st

Fråga 33

Vilket behov av stöd finns inom er organisation?

	Ja	Nej	Ingen uppfattning
a) fortbildning i mänskliga rättigheter för förtroendevalda?	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
b) fortbildning i mänskliga rättigheter för ledningsgrupper? Behov finns av externt stöd?	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
c) verksamhetsanpassad utbildning i mänskliga rättigheter?	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
d) möjligheter till erfarenhetsutbyte inom och mellan kommuner/landsting/statliga organ?	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>

Fråga 34

Finns behov av EXTERNT stöd?

	Ja	Nej	Ingen uppfattning
a) fortbildning i mänskliga rättigheter för förtroendevalda?	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
b) fortbildning i mänskliga rättigheter för ledningsgrupper?	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
c) verksamhetsanpassad utbildning i mänskliga rättigheter?	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>
d) möjligheter till erfarenhetsutbyte inom och mellan kommuner/landsting/statliga organ?	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>

Fråga 35

Vilka av följande tjänster från "Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige" skulle din organisation kunna tänka sig att efterfråga? (Markera tillämpliga alternativ!)

- 1 a) representant som föreläsare
2 b) utbildning anordnad av delegationen
3 c) återkommande eller längre konsultation vid insatser för att genomföra olika konventioner i organisationen?
4 d) annan rådgivning i arbetet med mänskliga rättigheter
5 e) stöd hämtat från webbplatsen www.mrdelegationen.se
6 f) annat stöd, nämligen
-

Fråga 36

Nämnd andra saker än vad som tagits upp ovan som skulle kunna underlätta ert arbete med mänskliga rättigheter?

Fråga 37

Övriga synpunkter:

Om du har några övriga synpunkter med anledning av denna enkät får du gärna lämna dessa här:

TACK FÖR ER MEDVERKAN!

Skicka formuläret till Sifo i det bifogade svarskuvertet.

Portot är betalt.

SIFO, Box 513, 372 25 Ronneby, tel. 020-252526

Kommunernas ansvar för att
förverkliga mänskliga rättigheter
– en kartläggning av 16 kommuner
i Sverige

Mikael Spång
Docent i statsvetenskap
Institutionen för globala politiska studier
Malmö högskola
205 06 Malmö
E-post: mikael.spang@mah.se
Telefon: 040-665 73 59

Innehåll

Sammanfattning.....	41
Kapitel 1. Kommuner och mänskliga rättigheter.....	43
Inledning.....	43
Kommunernas förpliktelser i förhållande till mänskliga rättigheter	45
Statens och kommuners ansvar	60
Kommunernas arbete med mänskliga rättigheter: tidigare undersökningar	61
Underökningens upplägg, metod och material	65
Kapitel 2. Arbete med mänskliga rättigheter i kommuner	67
Inledning.....	67
Arvika kommun	68
Gävle kommun	72
Göteborgs stad	79
Karlskoga kommun.....	87
Kristinehamns kommun	94
Kungsbacka kommun	99
Landskrona kommun	105

Malmö stad.....	109
Strömsunds kommun	117
Sundsvalls kommun.....	122
Södertälje kommun	128
Trollhättan stad.....	133
Värmdö kommun	139
Västerås stad	143
Öckerö kommun	149
Örnsköldsviks kommun	153
Avslutning.....	159
Kapitel 3. Diskussion och slutsatser	159
Inledning	159
Exempel på arbete med mänskliga rättigheter ur ett processperspektiv	160
Specifikt eller generellt arbete med mänskliga rättigheter?	172
Ansvar för mänskliga rättigheter	175
Problem och möjligheter i förverkligandet av mänskliga rättigheter	176
Slutsatser och rekommendationer	179
Referenser	183

Sammanfattning

Detta är en kartläggning av arbetet med mänskliga rättigheter i 16 kommuner. Förutom att kartlägga arbetet med mänskliga rättigheter har syftet med undersökningen också varit att identifiera och bidra till spridningen av goda exempel och att diskutera problem och möjligheter i arbetet med mänskliga rättigheter på kommunal nivå. Kommunerna har valts ut på basis av en Sifo-undersökning som genomfördes 2006. De kommuner som angivit att de både har personer som är ansvariga för mänskliga rättigheter och att mänskliga rättigheter nämns i budget har valts ut. Grunden för urvalet är att tidigare studier av arbete med mänskliga rättigheter lagt vikt vid behovet att det finns personella och ekonomiska resurser avsatta för arbetet. I kommunerna har tjänstemän och förtroendevalda intervjuats och tillgänglig dokumentation har studerats.

Kartläggningen visar att mänskliga rättigheter inte används som ett direkt paraplybegrepp för att begreppslicgöra verksamheten i kommunerna, samtidigt som det ofta betonas att kommunernas ansvar på en rad områden har att göra med mänskliga rättigheter. Det gäller inte minst på grund av den centrala ställning som diskrimineringsförbuden och likabehandlingskyldigheten har, men också eftersom huvuddelen av kommunens åtaganden och uppgifter har att göra med förverkligandet av sociala och ekonomiska rättigheter. I centrala styrdokument brukar värden och normer som allas lika värde och likabehandling förekomma och i flera av kommunerna är också barnperspektivet, funktionshindrades rättigheter, jämställdhet och mångfald nämnt som övergripande perspektiv, tänkta att genomsyra alla kommunens verksamheter. I en del fall är det också tydligt hur dessa övergripande målsättningar bryts ner i mål för nämnder och förvaltningar, men rättighetsperspektivet är vanligtvis implicit snarare än explicit. Överlag är människorättsarbetet inriktat på specifika perspektiv och grupper. I särklass vanligast är att arbeta med barns och ungas situation i termer av mänskliga rättigheter, men det finns också med på ett tydligt sätt i arbete med mångfald och jämställdhet liksom när det gäller funktionshindrades situation och våld i nära relationer.

I flera av kommunerna finns ett mer utvecklat människorättsarbete där rättighetsperspektivet är tydligt och ett rättighetsbaserat arbetssätt används. Det finns flera exempel på projekt där man arbetat med att göra dem som berörs av policier delaktiga i att ta fram dem samt klargöra utgångspunkter och fokus för projekten.

Det gäller inte minst flera av de projekt som rör barns rättigheter. Det finns också exempel på målformuleringar och prioriteringar med en tydlig rättighetsfokus i de projekt där mänskliga rättigheter är en explicit grund för desamma. Integrering i ordinarie verksamhet betonas i flera projekt, exempelvis kring bemötande och verksamhetsutveckling. Särskilt tydligt är integreringsperspektivet i arbete med jämställdhet, men det finns även med när det gäller mångfald och funktionshinder. I flera av de exempel där mänskliga rättigheter utgör en grundläggande utgångspunkt för verksamheten har man också arbetat med uppföljningar och utvärderingar på ett tydligt och systematiskt sätt. I det sammanhanget finns exempel på en rad metoder som framstår som särskilt användbara, exempelvis kollegial granskning.

Bland de problem som är tydliga märks inte minst kunskapsbrist och organisatoriska problem. Politisk vilja anses vara ett mindre problem, vilket naturligtvis mycket väl kan hänga samman med urvalet av kommuner. I några av kommunerna nämns att brist på ekonomiska resurser är ett grundläggande problem, men överlag anses det inte vara det stora problemet. Bland organisatoriska problem märks svårigheter att arbeta med tvärsektoriella perspektiv i kommunernas sektorsorganisation och därmed frågor om ansvar för genomförande och att få genomslag i den ordinarie verksamheten. Bland kunskapsproblemen märks inte minst behovet av att arbeta med mänskliga rättigheter i förhållande till och utifrån den ordinarie verksamheten. Även kunskap om rättigheters innebörd och förhållandet mellan mänskliga rättigheter och andra tvärsektoriella perspektiv, såsom demokrati, mångfald och jämställdhet, nämns som viktiga frågor. Med utgångspunkt i kartläggningen rekommenderas (1) att mänskliga rättigheter förankras tydligt i övergripande styrdokument och budget, (2) att rättighetsperspektivet klargörs och att man härvidlag lägger vikt vid möjligheterna för invånare att använda och hävda rättigheter, (3) att organisatoriska frågor som rör tvärsektoriell samverkan uppmärksammas liksom behovet av integrering i ordinarie verksamhet samt (4) att kunskapsproblemen uppmärksammas, särskilt rörande användningen av mänskliga rättigheter för att reflektera över den egna verksamheten på ett konkret plan.

Kapitel 1. Kommuner och mänskliga rättigheter

Inledning

Genom att ratificera internationella och regionala konventioner om mänskliga rättigheter tar staten på sig förpliktelser att respektera, skydda och tillgodose rättigheter.¹ Statens tredelade ansvar för mänskliga rättigheter vilar inte bara på de centrala statsmakterna, utan också på kommuner och landsting. Särskilt med tanke på att kommunerna står för ungefär två tredjedelar av den offentliga sektorns konsumtion i Sverige, därtill inom centrala välfärdsområden som utbildning, vård och omsorg, är det av vikt att understryka deras betydelse för förverkligandet av mänskliga rättigheter.² Kommunernas roll i förverkligandet av mänskliga rättigheter har betonats i flera sammanhang, bland annat i den nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter som antogs av riksdagen 2006.³

Tidigare undersökningar visar att kommunerna i liten utsträckning använder sig av mänskliga rättigheter som en utgångspunkt för sitt arbete. I utvärderingen av den första nationella handlingsplanen om mänskliga rättigheter framkom att det fanns ett arbete med mänskliga rättigheter i vissa kommuner och att intresset för de konferenser som hållits varit relativt stort, men att det återstod mycket att göra. Mer fokus borde riktas mot kommuner och landsting och det betonades att man måste arbeta långsiktigt samt att planer och liknande policydokument borde utvecklas i samråd med berörda grupper i högre grad. Utvärderingen noterade också att det funnits litet intresse från Kommun- och Landstingsförbundets sida att ta frågan på riktigt allvar.⁴ Sedan dess har inställningen ändrats och Sveriges kommuner och landsting (SKL) har för perioden 2007–2011 antagit som inriktningsmål att organisationen ska verka för att medlemmarna får det stöd som behövs

¹ Se t.ex. Donnelly, Jack (1989) *Universal Human Rights in Theory and Practice* (Ithaca: Cornell University Press): kap 2; Hedlund Thulin, Kristina (2004) *Lika i värde och rättigheter. Om mänskliga rättigheter* (Stockholm: Norstedts).

² Montin, Stig (2007) *Moderna kommuner* (Malmö: Liber): kap 3.

³ Regeringens skrivelse 2005/06: 95: 107ff.

⁴ Hammarberg, Thomas & Anna Nilsson (2005) ”Bra början, men bara en början”. *En utvärderande kommentar om den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna* (Stockholm: Justitiedepartementet, Ju2004/6673/D):31.

för att mänskliga rättigheter ska kunna förverkligas.⁵ I oktober 2008 antogs också en deklaration tillsammans med Europarådets kongress för lokala och regionala organ och rådets kommissionär för mänskliga rättigheter. Deklarationen understryker den roll som kommuner (och landsting) spelar för mänskliga rättigheter.⁶

Kommunernas roll i förverkligandet av mänskliga rättigheter är utgångspunkt för denna studie av arbetet i kommuner. Undersökningen har ett tredelat syfte. Det första är att kartlägga arbetet med mänskliga rättigheter i ett antal kommuner i Sverige. Fokus ligger här på de kommuner som uppgett att de har ett mer systematiskt arbete med mänskliga rättigheter, exempelvis att det finns personer med ansvar för mänskliga rättigheter och att mänskliga rättigheter beaktas i budgetsammanhang.⁷ Denna fokus förklaras av ett andra syfte med undersökningen, att identifiera och också bidra till spridningen av goda exempel. Ett tredje syfte är att undersöka vilka faktorer som anses vara utmaningar och problem i arbetet med mänskliga rättigheter. Tanken är att det framtida arbetet med mänskliga rättigheter ska kunna underlättas genom att nå en ökad förståelse av de faktorer som understödjer respektive hindrar förverkligandet av mänskliga rättigheter.

Undersökningen omfattar 16 kommuner av varierande storlek och med olika politiska majoritetsförhållanden. I detta kapitel tas några allmänna frågor om kommunernas ansvar för mänskliga rättigheter upp och diskuteras i förhållande till rättsliga, politiska och förvaltningsmässiga dimensioner av betydelse för undersökningen. Tidigare studier av arbetet med mänskliga rättigheter i kommunerna beaktas. Studiens upplägg och genomförande diskuteras. I kapitel två redovisas studiens resultat kommun för kommun. I det tredje kapitlet diskuteras resultaten och de slutsatser som kan dras. Kapitlet innehåller också rekommendationer för framtida arbete.

Det förtjänar att påpekas att rapporten inte innehåller ställningstaganden huruvida kommunerna lever upp till de förpliktelser som mänskliga rättigheter ställer och inte heller är någon jämförelse mellan kommunerna i det avseendet. Därtill är det empi-

⁵ Se SKL:s hemsida, <http://www.skl.se/artikel.asp?C=6796&A=51350>

⁶ Joint Declaration by the Swedish Association of Local Authorities and Regions and the Congress of the Council of Europe, in cooperation with the Commissioner for Human Rights, SKL:s hemsida, <http://www.skl.se/artikel.asp?A=52648&C=3677>

⁷ Behovet av personella och ekonomiska resurser betonas ofta i bedömningar av kommuners arbete med mänskliga rättigheter; se t ex Barnombudsmannen (2008) *Från beslut till praktik. Barnkonventionen i kommunala verksamheter* (Stockholm: BO), Barnombudsmannen rapporterar, BR2008:04

riska underlag som rapporten innehåller alltför litet. Rapporten har inte heller utformats för det syftet. Sådana undersökningar hade emellertid varit mycket intressanta att göra, både vad gäller graden av tillgodoseende av rättigheter och processerna varigenom rättigheter förverkligas.

Kommunernas förpliktelser i förhållande till mänskliga rättigheter

Statens förpliktelser att respektera, skydda och tillgodose rättigheter gäller även för kommunerna. När man diskuterar karaktären av förpliktelserna, hur pass omfattande de är och hur de bör formuleras behöver ett par olika aspekter till frågan uppmärksammas. Bland dessa märks de grundläggande utgångspunkterna för offentlig verksamhet, innebörden av rättighetsperspektiv och ett rättighetsbaserat arbetssätt, modeller för att utveckla rättighetsperspektivet och dimensioner i de processer varigenom mänskliga rättigheter förverkligas.

Grundläggande ideal: rättssäkerhet, demokrati och effektivitet

När man diskuterar omfattningen och innebörden av kommunernas förpliktelser att förverkliga rättigheter är det lämpligt att börja med de principiella överväganden som ligger till grund för offentlig verksamhet. Dessa är rättssäkerhet, demokrati och effektivitet.⁸ Rättsstatens ideal innebär att offentlig makt utövas under lagarna med respekt för enskildas rättigheter. Att beslut fattas med stöd i lag är en väsentlig del av det (legalitetsprincipen). Att besluten sker på objektiva grunder och att arbetet karaktäriseras av opartiskhet (objektivitetsprincipen) och att människor behandlas lika (likhetsprincipen) är också centralt för förvaltningsrättslig reglering.⁹ Personer som berörs av beslut har vidare rätt att höras och vara delaktiga i handläggningen av ärendet. Beslut ska ske inom rimlig tid och kunna överklagas. Dessa krav handlar om bemötande

⁸ Se t.ex. Wendegård, Anna & Spång, Mikael (2009) "Förvaltning och mänskliga rättigheter", i Spång, M (red) *Mänskliga rättigheter – ett ofullbordat uppdrag* (Malmö: Liber).

⁹ Petersson, Olof (1996) *Rättsstaten: frihet, rättssäkerhet och maktindelning i dagens politik* (Stockholm: SNS): 22f; Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt (2006) *Allmän förvaltningsrätt* (Malmö: Liber): 64ff; Marcusson, Lena 2006. "God förvaltning – en rättslig princip?", i Marcusson, L., (red) *God förvaltning – ideal och praktik* (Uppsala: Iustus): 9–30.

av personer, handläggning av ärenden som berör enskild person samt principer för beslutsfattandet.¹⁰

Av betydelse för både rättsäkerhet och demokrati är att ha insyn i beslutsprocesser som berör medborgarna som enskilda, men också mer allmänt i hur politiska beslut fattas och hur kommunernas förvaltningar fungerar. Insyn och öppenhet är en förutsättning för delaktighet och deltagande och därmed för medborgarnas möjlighet att utöva sina medborgerliga och politiska rättigheter. Insyn och öppenhet befördrar också en förvaltning som är fri från korruption, gör det möjligt att rätta till misstag och missförhållanden samt underlättar förändring och lärande i organisationen. Att kunna utkräva ansvar handlar bland annat om möjligheter att överklaga beslut, men också om politiskt ansvarsutkrävande vid val eller genom andra former av politiskt deltagande, såsom demonstrationer och politiska manifestationer.¹¹ Ansvarsutkrävande sker även genom de organ som har ansvar för tillsyn, såsom länsstyrelserna, JO och liknande. Även internationella organ, såsom Europadomstolen för mänskliga rättigheter och FN:s övervakningskommittéer, är betydelsefulla i det avseendet.

Att kommunerna uppfyller sitt uppdrag på ett effektivt sätt är också av stor betydelse. Effektivitet handlar både om god hushållning med resurser och om måluppfyllelse. När det gäller det senare är det av vikt att uppmärksamma skillnaden mellan resultatet av förvaltningarnas arbete och processen som leder till ett visst resultat.¹² På många sätt är det resultaten av kommunernas verksamhet som är avgörande ur medborgarnas perspektiv. Hur verksamheten organiseras och styrs för att åstadkomma resultaten spelar vanligtvis mindre roll för medborgarna. Men dessa frågor har betydelse ur ett människorättsperspektiv. Förvaltningar måste arbeta på ett aktivt, effektivt och koordinerat sätt för att förverkliga rättigheter. Förvaltningarnas ansträngningar står därmed i fokus. Ta till exempel en stad till vilken ett stort antal personer flyttar. Inflyttningen skapar press på bostadsmarknaden med ökade köer som konsekvens. Att många människor inte har en bostad innebär att rätten till bostad inte är tillgodosedd, men kommunen kanske anstränger sig till det yttersta för att hitta bostäder. En annan kommun har stor utflyttning och därför finns det inga

¹⁰ Strömberg & Lundell 2006: 64ff.

¹¹ Premfors, Rune, Ehn, Peter, Haldén, Eva & Sundström, Göran (2003) *Demokrati och byråkrati* (Lund: Studentlitteratur): kap. 11.

¹² Abiri, Elisabeth, Brodin, Anna & Johansson, Peter (2008) *Mänskliga rättigheter? "Jag vet att dom finns och jag tror Sverige är bra på dom"* Stockholm: Fritzes):64ff.

svårigheter att tillgodose bostäder åt dem som behöver, utan att kommunen behöver göra mycket. Om vi enbart beaktar resultatet är den sistnämnda kommunen framgångsrik i att förverkliga rätten till bostad, medan den förra inte är det. Men resultaten säger litet om hur pass aktivt, medvetet och fokuserat förvaltningarnas arbete är.¹³

I bedömningen av måluppfyllelse är det således av vikt att fokusera både på resultaten av verksamheten och också processerna varigenom resultaten uppnås. Det innebär att frågor om organisation och styrning kommer i fokus, något som diskuteras mer nedan.

Lagstadgade krav och rättighetsperspektivet

När det gäller omfattningen av kommunernas förpliktelser att förverkliga mänskliga rättigheter kan man anlägga två synsätt. Ett sätt att se på saken är att kommunerna är bundna att följa nationell och överstatlig lagstiftning samt tolkningen av densamma i domstolar, och att de rättigheter som kommer till uttryck på det sättet inte bara är grunden för de krav som kan ställas utan också mer eller mindre uttömmande specificerar dem. En annan ansats är att hävda att kommunerna bör utgå från ett rättighetsperspektiv i sin verksamhet. Det senare innebär att kommunernas ansvar mycket väl kan sträcka sig utöver de lagstadgade kraven, även i de fall nationell lagstiftning och policy inte innehåller rättighetsformuleringar.

Rättighetsperspektivet innebär att rättigheter är grunden för invånarnas legitima förväntningar på kommunernas verksamhet. Vid sidan av att klargöra detta förhållande mellan rättighets- och skyldighetsbärare innebär rättighetsperspektivet också att utveckla individers förmåga att hävda sina rättigheter. Att stärka människors kunskap om sina rättigheter och möjligheter att använda sig av dem är mycket viktigt. Det betyder naturligtvis också att skyldighetsbärarna måste vara medvetna om de legitima krav som individer kan ställa på verksamheter och arbeta systematiskt för att uppfylla dessa. Av betydelse i det avseendet är även att kunna utkräva ansvar för fattade beslut, både gällande enskilda och mer övergripande i förhållande till de politiska beslutsprocesserna. Att institutionalisera ansvarsutkrävande är därför ytterligare en dimension av

¹³ Abiri, Brodin & Johansson 2008: 63ff.

arbetet med ett tydligt rättighetsperspektiv och rättighetsbaserat arbetsätt. Man brukar också lägga vikt vid att processen varigenom rättigheter förverkligas är inkluderande. I ett rättighetsbaserat arbetsätt ingår att göra de som berörs delaktiga i såväl planering som genomförandeprocesser.¹⁴

Uppfattningarna om kommunernas ansvar för att förverkliga mänskliga rättigheter går isär, något som också visar sig i de intervjuer som gjorts i denna kartläggning. En del menar att de lagstadgade kraven på ett i uttömmande sätt definierat innehåll av förpliktelserna, medan andra ser det som väsentligt att anlägga ett rättighetsperspektiv för verksamheten. Frågan kompliceras av att rättighetsformuleringar överlag inte är särskilt framträdande i svensk lagstiftning. Som bland andra Elisabeth Abiri, Anna Brodin och Peter Johansson påpekat tenderar de rättighetsformuleringar som finns i internationella och regionala konventioner om mänskliga rättigheter att gå förlorade när de överförs till svensk lagstiftning. Som exempel kan nämnas att konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter innehåller stipuleranden i termer av rätten till en viss sak, medan när dessa överförs i svensk lagstiftning formuleras det som ett ansvar för det allmänna att främja och trygga – exempelvis att främja och trygga social trygghet snarare än rätt till social trygghet.¹⁵

Båda de nämnda förhållandena – att begränsa omfattningen av förpliktelserna till existerande lagstiftning och den fokus på förvaltningens uppdrag snarare än rättigheter som utmärker mycket av lagstiftningen – försvårar utvecklandet av ett rättighetsperspektiv och ett rättighetsbaserat arbetsätt. Dessa svårigheter är naturligtvis inte unika för kommunerna utan gäller för all offentlig verksamhet och är således inte heller en fråga om huvudmannaskap.

Men det finns samtidigt exempel på hur man i kommunerna arbetar med rättighetsperspektivet. Ett par faktorer som är väsentliga i sammanhanget är de som Abiri, Brodin och Johansson pekar på i sin handbok för arbete med mänskliga rättigheter på kommunal nivå: att det krävs ett målmedvetet arbete, exempelvis genom att handlingsplaner antas och att ett rättighetsspråk införs i förvaltning och beslutsfattande. De betonar också att det måste avsättas tid, att det krävs utbildning som är återkommande samt att personer med ansvar för frågorna tillsätts, att ekonomiska resurser avsätts och att mänskliga rättigheter inkluderas i budgetprocessen.

¹⁴ Abiri, Brodin & Johansson 2008: 18f.

¹⁵ Abiri, Brodin & Johansson 2008: 29f.

Det är dessutom av vikt att kommunerna samarbetar och samråder med frivilligorganisationer, nationella och regionala organ och så vidare.¹⁶

Liknande överväganden finns i exempelvis Barnombudsmannens utvärderingar av hur kommunerna arbetar med barns rättigheter. Barnombudsmannen betonar bland annat behovet att inkludera rättighetsperspektivet i övergripande styrdokument och integrera det i den ordinarie verksamheten, inte minst genom att utgå från de befintliga arbetssätten för att belysa dessa ur ett rättighetsperspektiv.¹⁷ I samband med den konferens som SKL och Europarådet höll i oktober 2008, som resulterade i deklARATIONEN om kommuners betydelse för mänskliga rättigheter, togs ett bakgrundspapper fram där bland annat behovet att höja medvetenhet och kunskaper bland medborgare för att de ska kunna hävda sina rättigheter lyftes fram. Man betonade också integrering i ordinarie verksamhet, dialog och strukturerade relationer med civilsamhället och möjligheter för individer att genom klagomål och överklagande säkerställa respekten för mänskliga rättigheter.¹⁸

Det är också viktigt att systematiskt utvärdera arbetet med mänskliga rättigheter. Abiri, Brodin och Johansson menar att det är av vikt att inkludera tre slags indikatorer i utvärderingar: (1) aktivitetsindikatorer som handlar om vilka slags aktiviteter som genomförs (exempelvis andel av anställda som gått utbildning i mänskliga rättigheter), (2) resultatindikatorer som handlar om effekter och (3) processindikatorer varigenom man försöker mäta i vilken utsträckning kommunen anstränger sig att förverkliga rättigheter.¹⁹ Mätning av resultat får ofta ske genom användning av närmevärden.²⁰ Ohälsotal fungerar exempelvis som ett sätt att mäta hur väl rätten till hälsa tillgodoses även om det inte säger allt om rätten till hälsa. Köer till bostäder och antalet hemlösa säger något

¹⁶ Abiri, Brodin & Johansson 2008: 54ff.

¹⁷ Barnombudsmannen (2008) *Från beslut till praktik. Barnkonventionen i kommunala verksamheter* (Stockholm: BO), Barnombudsmannen rapporterar, BR2008:04.

¹⁸ Seminarium, Stockholm 6 oktober 2008, issue paper: "Systematic work for Human Rights – a challenge for local/regional politics". SKL:s hemsida, <http://www.skl.se/artikel.asp?A=52648&C=3677>

¹⁹ Abiri, Brodin & Johansson 2008: 63f.

²⁰ Som exempel kan nämnas de utvärderingar som görs av folkhälsosituationen i kommuner. I dessa används en rad nyckeltal för att beskriva sociala och ekonomiska förhållanden i kommuner och stadsdelar. I dessa utvärderingar mäts mänskliga rättigheter inte i förhållande till processen av förverkligande, men däremot i förhållande till det sammanlagda resultatet av olika aktörers verksamhet och andra samhällsfaktorer. Att mäta resultat genom närmevärden är en ganska vanlig strategi i arbetet med mänskliga rättigheter; se t ex Landman, Todd (2004) "Measuring Human Rights," *Human Rights Quarterly*, vol 24: 890–923.

om hur väl rätten till bostad uppfylls och så vidare. Det är också viktigt att mäta vilka skillnader som finns mellan personer, beroende på kön, etnicitet och så vidare, eftersom kommuner är skyldiga att förverkliga rättigheter på ett likvärdigt sätt.²¹ Att mäta processer är mycket svårare. Abiri, Brodin och Johansson menar att man bör fokusera på de begrepp och verktyg som används för att åstadkomma vissa resultat, exempelvis avsättning av personella och ekonomiska resurser, initiativ till samverkan med andra aktörer, antagandet av handlingsplaner och liknande.²²

Att vidareutveckla rättighetsperspektivet

Det finns ett par olika modeller för att utveckla rättighetsperspektivet, modeller som anknyter till de samhällssystem som är centrala i ett modernt samhälle. Samhällsvetare har under längre tid diskuterat de huvudsakliga mekanismer varigenom samhällen integreras, närmare bestämt genom rättssystemet, det politiska systemet, förvaltningssystemet och det ekonomiska systemet. Rättighetsperspektivet kan förstås i förhållande till dessa system och får beroende på vilken anknytningspunkt som väljs också olika innebörd. De olika systemen ska inte ses som ömsesidigt uteslutande utan snarare som överlappande, även om det också finns konflikter mellan de olika modellerna.²³

Ett sätt att utveckla rättighetsperspektivet är att knyta det till personers möjligheter att utkräva sina rättigheter genom rättsystemet. Det handlar då om att tydliggöra den rättsliga regleringen av verksamheten så att personer som anser sig vara missgynnade eller felaktigt behandlade kan överklaga beslut och få sin sak prövad i rättsliga instanser, alternativt i kvasirättsliga instanser med möjlighet att utfärda sanktioner.²⁴ Ett exempel på det förre är i Sverige förvaltningsdomstolarna, medan ett exempel på det senare är ombudsmannainstitutioner. Förvaltningsdomstolarnas ställ-

²¹ Abiri, Brodin & Johansson 2008: 63f.

²² Abiri, Brodin & Johansson 2008: 66ff.

²³ De olika modellerna hänger på ett uppenbart sätt samman med politiska ställningstaganden och bedömningar, inte minst mot bakgrund av diskussioner och konflikter kring privat och offentlig verksamhet när det gäller marknadsmodellen. En relaterad fråga handlar om lämplighet. Vissa av modellerna är mer lämpliga i vissa fall än andra. Exempelvis kräver den rättsliga modellen en tydlig lagreglering, vilket är en fördel i många fall men inte i alla, sådant det bland annat visas i diskussioner kring problem och möjligheter med ramlagstiftning.

²⁴ Se t.ex. Sterzel, Fredrik (2006) "Den allmänna förvaltningsrättens kodifiering. Ett projekt för god förvaltning", i Lena Marcusson (red) *God förvaltning – ideal och praktik* (Uppsala: Iustus): 229–252.

ningstaganden har redan stor betydelse för kommunernas verksamhet. De spelade exempelvis en avgörande roll för att klarlägga innebörden av skäligen levnadsstandard i förhållande till socialbidragsnormen, något som sedermera gav upphov till en mer detaljerad lagreglering. Förvaltningsdomstolarna har också varit viktiga för att lägga fast servicenivåer och tolkningar av en rad lagstiftningar, inte minst rörande LSS och andra liknande typer av lagstiftning.²⁵

Som ofta påpekats i debatt om förvaltningsdomstolarnas roll är det något paradoxalt att medan domstolar i det svenska politiska systemet tillmätts en mycket begränsad roll i att tydliggöra innebörden av de i regeringsformen angivna medborgerliga och politiska rättigheterna, spelar de desto större roll när det gäller tolkningen av de sociala och ekonomiska rättigheterna. Även om de senare har en svagare grundlagsmässig ställning har förvaltningsdomstolarna haft en framträdande roll i att klarlägga innehållet i en del av de sociala rättigheterna.²⁶ Vid sidan av förvaltningsdomstolarna har också utvecklingen inom EU betydelse för det rättsligt förankrade rättighetsperspektivet, exempelvis sådant det handlar om framväxten av patienträttigheter.²⁷ Samtidigt är det rättsligt förankrade rättighetsperspektivet relativt lite utvecklat i Sverige. Som tidigare sagts tenderar fokus på individers rättigheter att bli ottydligt när rättigheter överförs till svensk lagstiftning. Istället ställs förpliktelserna att främja och verka för att en viss social och ekonomisk situation i fokus. Abiri, Brodin och Johansson noterar att skillnaden mellan rättigheter och skyldigheten att främja har betydelse både för medborgaren, som därmed inte på ett uppenbart sätt har en bestämd rättighet, och för myndigheter i det att det inte faller sig naturligt att anlägga ett rättighetsperspektiv i handläggning eller i organisering av verksamheten.²⁸

Att tydliggöra rättighetsperspektivet i termer av utkrävbara rättigheter är ett sätt att stärka rättighetsperspektivet. Det kan vid sidan av utkrävbarhet genom domstol ske genom andra, kvasirättsliga institutioner. Ett sådant exempel är ombudsmannainstitutioner. Dessa institutioner kan utformas på olika sätt, men om man vill att de ska ha en funktion i att tillvarata individers rättigheter måste det dels finnas ett tydligt mandat att de ställningstaganden

²⁵ Se t.ex. Sterzel, Fredrik (1998) *Författning i utveckling* (Uppsala: Iustus): 177–204.

²⁶ Se t.ex. Sterzel, Fredrik (1998) *Författning i utveckling* (Uppsala: Iustus): 177–204.

²⁷ Se t.ex. Vahlne Westerhäll, Lotta (2003) "EU och den svenska sjukvården: om patienters rättigheter", i P. Blomqvist (red) *Den gränslösa välfärden* (Stockholm: Agora): 130–153.

²⁸ Abiri, Brodin & Johansson 2008. 29f.

som görs i ombudsmannainstitutionen är bindande för förvaltningarna, dels att det finns ett sanktionssystem om man i verksamheter inte följer ombudsmännens ställningstaganden. I den deklaration som antogs av SKL tillsammans med Europarådet i oktober 2008 ställer man sig positiv till utvecklingen av ombudsmannainstitutioner på lokal nivå, men det sägs inget om det mandat som dessa skulle kunna tänkas ha. I den mån kommunerna har infört ombudsmän, något som exempelvis finns i vissa kommuner inom äldreomsorgen, är det inte i förhållande till ett övervakande eller ansvarsutkrävande syfte. Istället handlar det om ombudsmän vars roll är att föra vidare synpunkter och hjälpa personer genom att hänvisa dem rätt, underlätta deras kontakter med myndigheter och så vidare.

Ett andra sätt att vidareutveckla rättighetsperspektivet är att anknyta till medborgaren som deltagare i politiska processer för att påverka dem och utkräva ansvar för fattade beslut. Under längre tid har det förts en debatt om den lokala demokratins villkor och det har också genomförts en rad reformer för att öka medborgares möjligheter till deltagande och delaktighet i politiskt beslutsfattande.²⁹ Att öka medborgarnas inflytande och deltagande är en uttalad ambition i flertalet kommuner. Sätten att stärka det medborgerliga inflytandet är flera. Man kan anknyta till medborgarna som allmänpolitiskt intresserade personer. Som exempel kan nämnas rätten för invånarna att lägga fram förslag till kommunfullmäktige och nämnder (medborgarförslag). Ett annat tillvägagångssätt är olika former av samråd som syftar till att möjliggöra för medborgarna att föra fram synpunkter. Ett slags samråd är det som sker genom att inkludera föreningar och organisationer i beslutsfattande, planering och genomförande, exempelvis finns i flertalet kommuner råd där frågor om funktionshindrades rättigheter behandlas. En annan typ av samråd är det som sker exempelvis när det gäller fysisk planering eller dialog kring utveckling av stads- och kommundelar.³⁰ Det är också möjligt att lägga vikt vid det sätt som invånarna är brukare av service och tjänster för att inkludera dem i planering, upplägg och utvärdering av verk-

²⁹ Se t.ex. Gilljam, Mikael, Ola Jodal & Oskar Cliffordson (2003) "Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del 1. En kartläggning av vad som gjorts" (Göteborg: CEFOS); Montin 2007: kap 11 och 12.

³⁰ Se t.ex. Montin 2007: 156ff.

samheten.³¹ Brukarinflytande har institutionaliserats i många kommuner, särskilt i skola och omsorgsverksamhet.³²

Grundläggande för demokratidimensionen är att medborgarna ska ha jämlika möjligheter att påverka beslutsfattande och utkräva ansvar för fattade beslut. Både påverkan och ansvarsutkrävande är av vikt, men det råder delade meningar bland demokratiteoretiker om man bör lägga vikt vid det ena eller det andra. Det finns också en omfattande debatt kring de faktorer som påverkar intresset att delta. Det tillhör en av de mest omdiskuterade frågorna om medborgarna i gemen är tillräckligt politiskt intresserade för att engagera sig i tillräcklig utsträckning för att deltagardemokratiska arrangemang ska fungera eller om ointresse snarare är ett utslag av hinder för att personer ska kunna delta på ett sätt som verkligen räknas³³. Dessutom är det allmänt av stor betydelse att uppmärksamma de skillnader i politiska resurser, såsom pengar, tid, utbildning och kontakter, som finns mellan personer när det gäller möjligheterna att delta. Det är väl känt att politisk ojämlikhet är ett problem i Sverige liksom i andra demokratier. I vissa fall rör det sig om en politisk marginalisering som gör att man kan tala om grupper av invånare som politiskt fattiga.³⁴ Den forskning som finns kring en tydlig fokus på deltagardemokrati visar också att det är väsentligt att man lokalt ges verkliga möjligheter att bestämma över hur resurser ska användas. I annat fall blir deltagandet mer fasad än reell påverkansmöjlighet.³⁵

En tredje väg att utveckla ett rättighetsperspektiv anknyter till det sätt som individer på en marknad väljer tjänster. Ökade möjligheter att välja utförare av service och tjänster i kommunal och annan offentlig verksamhet har diskuterats under längre tid och flera reformer med denna inriktning har genomförts under de senaste tio till femton åren.³⁶ I reformer och debatt har ökade möjligheter att välja skola, barnomsorg, äldreomsorg och liknande

³¹ Se t.ex. Lundquist, Lennart (1991) *Förvaltning och demokrati* (Stockholm: Norstedts): 130f.

³² Se t.ex. Jarl, Maria (2004) *En skola i demokrati? Föräldrarna, kommunen och dialogen* (Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen); Montin 2007: 174ff.

³³ Se t.ex. Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red) (2003) *Demokratis mekanismer* (Malmö: Liber).

³⁴ Se t.ex. Dahlstedt, Magnus (2005) *Reserverad demokrati. Representation i ett månggetniskt Sverige* (Umeå: Boréa).

³⁵ Se t.ex. Fung, Archon & Olin Wright, Erik (red) (2003) *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* (London: Verso).

³⁶ Se t.ex. Blomqvist, Paula & Rothstein, Bo (2000) *Välfärdsstatens nya ansikte: demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn* (Stockholm. Agora).

stått i fokus.³⁷ Detta synsätt skiljer sig från de två första sätten att utveckla rättighetsperspektivet i det att det inte är individen som rättighetsbärare eller deltagande i en kollektiv politisk process som står i fokus, utan istället att som kund uttrycka gillande och ogillande genom att "rösta med fötterna". Vid sidan av att öka valfriheten brukar det också framhållas av förespråkarna av marknadsmodellen att den genom konkurrens leder till bättre kvalitet på verksamheterna överlag. När rättighetsperspektivet utvecklas via användningen av en marknadsmodell är det väsentligt att man specificerar innehållet i de tjänster som finns och också tillgodoser behovet av information för att kunna ta ställning till de olika tjänsterna. Det är naturligtvis även av vikt att uppmärksamma hur sociala och ekonomiska ojämlikheter slår igenom i reella valmöjligheter på ett likartat sätt som man i demokratiperspektivet måste ta i beaktande skillnader mellan människor när det gäller deras politiska resurser.

Ett fjärde tillvägagångssätt för att utveckla rättighetsperspektivet är att integrera det i de administrativa processer där lagstiftning, policy och beslut genomförs. För att åstadkomma det är det väsentligt att organisationen byggs upp på ett sådant sätt att integrering av rättighetsperspektivet underlättas och att enskilda tjänstemän har kunskap och möjlighet att använda sig av perspektivet i sin dagliga verksamhet. Därmed kommer frågor om tjänstemännens roller, autonomi och styrningen av förvaltningen i fokus. Under längre tid har man i förvaltningsforskning diskuterat de roller som tjänstemännen har och det utrymme för bedömningar och ställningstaganden som lagreglering och organisation ger. Lennart Lundquist skiljer i sammanhanget mellan ämbetsmänna-, politiker-, expert-, och intressentskolorna i sin genomgång av olika synsätt på förvaltningarna i förhållande till de förtroendevalda.³⁸ I ämbetsmannaskolan betonas tjänstemännens oberoende av den politiska ledningen och rättssäkerheten i förvaltningen står i fokus. På många sätt är det ett synsätt som hämtar inspiration från domstolarnas roll i rättssystemet. I politikerkolan är det tjänstemännens genomförande av politiskt fattade beslut som betonas, något som motiveras av att förvaltningen har en implementerande roll i förhållande till den representativa demokratins organ. I intressentskolan är det intressenters medverkan i förvaltningen som står i fokus, exempelvis genom brukarmedverkan eller genom före-

³⁷ Montin 2007: 182ff.

³⁸ Lundquist 1991: kap. 4.2.

ningars och organisationers deltagande inom ramen för en mer korporativ beslutsstruktur. Expertskolan, slutligen, betonar tjänstemännens kunskap inom speciella områden och deras betydelse för att ta fram specificerade riktlinjer och genomföra beslut i enlighet med kunskap och beprövad erfarenhet.³⁹

Alla perspektiven på tjänstemannens roller är av betydelse när mänskliga rättigheter diskuteras. Rättssäkerhet är väsentligt för likabehandling, genomförande av politiska beslut är av vikt med tanke på att förvaltningen ska åstadkomma resultat och relationerna till intressenter är betydelsefulla eftersom delaktighet och deltagande tillhör de krav som kan ställas på en förvaltning utifrån mänskliga rättigheter. Professionell kunskap, slutligen, är väsentligt för att uppgifter ska utföras på ett ändamålsenligt och korrekt sätt.⁴⁰

Att det i hög grad är i mötet med den enskilde medborgaren som politiska beslut gestaltas och att många tjänstemän har betydande möjligheter att påverka detsamma gör att frågan om tjänstemännens autonomi blir av vikt att diskutera.⁴¹ Ur ett människorättsperspektiv är den autonomi som tjänstemän har både en möjlighet och ett problem. Det är en möjlighet därför att tjänstemännen kan ta i beaktande flera faktorer av betydelse för den enskilde utifrån hans eller hennes situation för att kunna nå ett gott resultat. Det är ett problem eftersom det också ökar risken för att det är subjektiva faktorer som kommer att vara utslagsgivande för beslut. Dessa frågor har diskuterats under längre tid, inte minst i förhållande till ramlagstiftning.⁴² I förhållande till de olika rollerna hos tjänstemän kan det noteras att viktiga delar till förverkligandet av mänskliga rättigheter faller tillbaka på tjänstemännens förmåga att överskrida stereotyper och inskränkta förhållningssätt i bemötande av människor liksom hänsyn till deras behov och intressen, men samtidigt upprätthålla rättssäkerhetskraven.⁴³

Vid sidan av tjänstemannens roller och autonomi är naturligtvis också frågor om styrning av vikt. Möjligheterna för förvaltningar att arbeta aktivt och koordinerat för att förverkliga mänskliga rättigheter har i hög grad att göra med hur verksamheten styrs. I

³⁹ Lundquist 1991: kap. 4.2.

⁴⁰ Se t.ex. Wendegård, Anna & Spång, Mikael (2009) "Förvaltning och mänskliga rättigheter", i Spång, M (red) *Mänskliga rättigheter – ett ofullbordat uppdrag* (Malmö: Liber).

⁴¹ Se t.ex. Schierenbeck, Isabell (2003) *Bakom välfärdsstatens dörrar* (Umeå: Boréa).

⁴² Se t.ex. Staaf, Annika (2007) "Likhet och likvärdighet inför lagen", i Staaf, Annika & Zanderin, Lars (red) *Mänskliga rättigheter i svensk belysning* (Malmö: Liber): 114–229.

⁴³ Lundquist 1991: 36ff.

det sammanhanget brukar problem med sektorsorganiseringen av förvaltningen tas upp. Det är svårt att integrera mänskliga rättigheter och andra tvärspektoriella perspektiv i denna typ av organisation. Det är också svårt att klargöra ansvaret för dessa övergripande perspektiv. De sägs ofta att de ska genomsyra alla verksamheter, men det som är allas ansvar blir lätt ingens ansvar. Ytterligare ett problem som hänger samman med sektorsorganiseringen är att många människor som inte passar in i de kategorier och profiler som en viss förvaltning är tänkt att arbeta med har svårt att få den hjälp och stöd som de behöver och har rätt till. Personer hamnar mellan stolarna och hänvisas fram och tillbaka mellan olika förvaltningar.⁴⁴

Vid sidan av problemen med sektorsorganiseringen har också frågorna om problemen med mål- och resultatstyrningen uppmärksamats, särskilt under senare år. Styrningssystemet genomfördes på bred front i svensk förvaltning under 1980- och 1990-talen.⁴⁵ Den innebär att politiker ska styra förvaltningar genom att ange mål för verksamheten och kontrollera graden av måluppfyllelse. Det fanns till en början stora förhoppningar att man därmed skulle renodla och tydliggöra det politiska ansvaret och tjänstemännens roll, men flera av förhoppningarna har inte infriats. Bland problemen märks bristande samordning, oklara målformuleringar och dålig uppföljning.⁴⁶ I diskussion och studier av målformuleringar har man visat på ett par problem. Det finns en tendens att politiker antingen formulerar alltför vaga och oprecisa mål som inte ger någon större vägledning och dessutom är svåra att mäta, eller alltför precisa mål som innebär att det snarare är den interna effektiviteten än värdet för medborgarna som sätts i centrum. Mål som handlar om antalet insatser, antal ärenden eller besök säger inget om värdet av dem för medborgarna och leder ofta förvaltningen att fokusera på hur kvoter ska kunna uppfyllas.⁴⁷

⁴⁴ Verva (2007) "Styrning för ökad effektivitet" (Stockholm: Verket för förvaltningsutveckling): kap. 5 och 6.

⁴⁵ Premfors m.fl. 2003: del 3.

⁴⁶ Se t.ex. SOU 2007: 75; Tarschys 2006.

⁴⁷ Verva (2007) "Styrning för ökad effektivitet". Stockholm: Verket för förvaltningsutveckling: kap. 5 och 6.

Rättighetsperspektiv och rättighetsbaserat arbete: ett process synsätt

De beskrivna modellerna i förra avsnittet utgör utgångspunkter för att förankra rättighetsperspektivet i existerande samhällssystem. Anledningen till att jag diskuterat det politiska och administrativa systemet mer ingående än de andra är att kartläggningen i hög grad har denna fokus. Huvuddelen av diskussionen om arbetet med mänskliga rättigheter i kommunerna handlar om integration av rättighetsperspektivet i verksamhet och förvaltning sådant det rör ett administrativt system styrt genom politiska beslut. Det är utgångspunkten för dimensionerna till det processsynsätt som används i det tredje kapitlet för att diskutera resultaten av kartläggningen. Följande steg i processer av att formulera och genomföra beslut och åtgärder kommer att diskuteras: (1) deltagande och delaktighet, (2) målformulering och prioritering i beslutsprocesser, (3) integrering i ordinarie verksamhet, (4) organisation och styrning samt (5) uppföljning och utvärdering.

Det saknas en etablerad mall för hur ett processsynsätt bör utvecklas, men det har sin grund i två slags överväganden. För det första ansluter processsynsättet till det som brukar kallas för den demokratiska styrningskedjan. Denna tar sin början i medborgarnas politiska deltagande för att via beslut i politiska församlingar utmynna i uppdrag åt förvaltningen att förverkliga de politiskt beslutade målen. Det föreslagna processsynsättet tar sin utgångspunkt i denna kedja.⁴⁸ För det andra betonas det som redan påpekats, att rättighetsperspektivet innehåller en fokus på deltagande och delaktighet, tydlighet i målformuleringar och i utvärdering av insatser både med avseende på resultat och också processer. Det föreslagna synsättet ansluter till de grundläggande aspekterna av rättighetsperspektivet och ett rättighetsbaserat arbetsätt.

Med *deltagande och delaktighet* menas hur de som berörs av beslut, lagstiftning och policier har möjlighet att delta i beslutsfattandet. Medborgarnas jämlika möjligheter till deltagande är

⁴⁸ Det ska naturligtvis noteras i detta sammanhang att denna kartläggning inte har som syfte att studera hur de faktiska beslutsprocesserna går till. I förvaltningsforskning finns sedan länge en debatt och kritik mot tanken att man först bestämmer sig för vad som ska göras, sedan tar fram metoder och verktyg och genomför dessa med ett visst resultat. Ett sådant synsätt benämns ofta som en rationalistisk syn på förvaltningens funktion; se t.ex. Lundquist; Lennart (1992) *Förvaltning, stat och samhälle* (Lund: Studentlitteratur); Sannerstedt, Anders (1997) "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken", i Rothstein, Bo (red) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem* (Stockholm: SNS).

grunden för politisk legitimitet i en demokrati. Som redan påpekats är det utgångspunkten för den demokratiska styrningskedjan och ett rättighetsbaserat arbetssätt. Av särskilt intresse i det sammanhanget är hur de som "berörs" av en viss politisk inriktning definieras. I sin bredaste betydelse betyder det alla som måste leva med konsekvenserna av besluten. Det är grunden för den legitima förväntan hos människor i en demokrati att också kunna delta i beslutsfattandet. Ingen existerande demokrati har emellertid lyckats med konststycket att inkludera alla berörda också som deltagare på ett fullständigt sätt. En del personer har exempelvis inte den rättsliga status som krävs för en fullständig tillgång till politiska rättigheter. Som exempel kan barn och unga nämnas. Även om barnkonventionen kommit att betyda att större vikt läggs vid barn och ungas deltagande idag än för ett par årtionden sedan har barn och unga inte rösträtt och är därmed uteslutna från en väsentlig påverkanskanal.

Med *målformulering och prioriteringar vid beslutsfattande* menas att rättigheter tydliggörs i formulering av mål med verksamheten och i olika avvägningar och bedömningar vid beslutsfattandet. Att formulera mål som klargör ett rättighetsperspektiv framhävs ofta som väsentligt för att mänskliga rättigheter ska få ett genomslag i verksamheten. I diskussionerna betonas också att rättighetsperspektivet är väsentligt när man gör prioriteringar, inte minst för att vinnlägga sig om att personers rättigheter faktiskt beaktas. Att på ett tydligt sätt använda rättigheter som utgångspunkt för prioriteringar kan vidare klargöra målkonflikter och att man av något skäl, till exempel på grund av bristande resurser, inte fullt ut lyckas med att uppfylla sina förpliktelser. Det är visserligen inte särskilt smickrande att skylta med att man brister i förverkligandet av rättigheter, men det kan leda till en tydligare fokus på vilka åtgärder som bör vidtas och också debatt kring frågor av stor vikt för medborgarnas väl och ve.⁴⁹

Integrering i ordinarie verksamhet har under längre tid poängterats i debatter om mänskliga rättigheter.⁵⁰ Under längre tid har man såväl på kommunal som också statlig nivå arbetat med integreringsprojekt när det gäller jämställdhet. Sedan 1994 är jämställdhetsintegrering den huvudsakliga strategin för att genomföra

⁴⁹ Jfr Abiri, Brodin & Johansson 2008: 20ff.

⁵⁰ Se t.ex. Oberleitner, Gerd (2007) *Global Human Rights Institutions* (Cambridge: Polity): kap. 5.

jämställdhetspolitiken i Sverige.⁵¹ Vanligtvis används integrering i den vidare betydelsen av att tydliggöra ett visst perspektiv, såsom jämställdhet eller mänskliga rättigheter, i alla led från deltagande i beslut till genomförande. I en något snävare mening hänger integrering samman med frågan om hur ett visst perspektiv får bäring på en redan etablerad verksamhet och det är framförallt i denna mening som frågan diskuteras i den här kartläggningen.

Organisation och styrning är som diskuterats väsentliga frågor när man studerar såväl resultat som processer varigenom mänskliga rättigheter förverkligas. Ett flertal faktorer är av vikt i det sammanhanget, bland annat förhållandet mellan övergripande perspektiv och kommunernas sektorsorganisering och därmed frågor om hur mänskliga rättigheter får bäring på de olika verksamheterna. Kartläggningen visar att man är mycket medveten om detta problem och att man i hög grad försöker att genom tvärspektoriella nätverk koordinera insatser så att de kan få genomslag i de olika sektorerna. Frågor om ekonomisk suboptimering och fragmentering berörs också i kartläggningen. Även förhållandet mellan politiker och tjänstemän när det gäller målformulering och utförande uppmärksammas. I många kommuner pågår ett omfattande arbete för att förändra styrsystem och utveckla styrningsformer som dels är mer effektiva, dels möjliggör beaktande av det värde och den nytta verksamheten har ur ett medborgar/brukarperspektiv. Vid sidan av dessa dimensioner till styrningen av kommunernas verksamhet är också frågor om tjänstemännens autonomi och förhållningssätt väsentliga, inte minst sådant det handlar om utbildning i mänskliga rättigheter och en organisatorisk form som möjliggör reflektion kring och diskussion om den egna verksamheten.

Att resultaten av verksamheten måste *följas upp och utvärderas* är väsentligt för att kunna veta hur pass effektivt arbetet med att uppfylla mål är. Som diskuterats är det väsentligt att både kunna ta ställning till resultaten av insatser och de processer varigenom dessa resultat åstadkoms. Det är i sin tur information som är nödvändig för att medborgare, politiker och tjänstemän ska kunna ta ställning till såväl mål som medel. Kunskap kring resultaten av verksamheten gör det möjligt att diskutera om målformuleringarna varit realistiska, om de verktyg och instrument som använts varit lämpliga och så vidare. Utvärderingar kan också ge kunskap om åtgärder inom ett visst område fört med sig konsekvenser inom andra

⁵¹ Se t.ex. SOU 2007:15. *Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering* (Stockholm: Fritzes).

områden som man inte kunde förutse. Som påpekats är det också väsentligt att försöka utvärdera processerna, inte minst för att kunna ta ställning till om de i tillräcklig grad är inkluderande. I kommunerna pågår ett arbete med att förbättra uppföljningar och utvärderingar, särskilt att formulera indikatorer för att mäta resultaten. Det brukar sägas att indikatorer ska vara smarta (specifika, mätbara, accepterade, relevanta och tidsbegränsade). Att utforma sådana indikatorer är emellertid lättare sagt än gjort, särskilt som man i arbetet med att mäta resultat och processer gällande mänskliga rättigheter vanligtvis måste arbeta med närmevärden. Det finns också en uppenbar risk att tillgängliga indikatorer snarare definierar målen än tvärtom.

Statens och kommuners ansvar

Nationell lagstiftning och policy spelar en central roll för kommunernas verksamhet, bland annat vad gäller organisation och specialreglerad kompetens, såsom socialtjänst, miljöskydd, skola och så vidare. En del av den lagstiftning som finns på det området är rättighetslagstiftning, exempelvis socialtjänstlagen och lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).⁵² Vid sidan av lagstiftning förekommer också andra former av styrning från statens sida. Tilldelning av resurser är en väsentlig styrform som rör bland annat allmänt tillskott till kommunernas verksamhet och de resurser som fördelas genom det kommunala utjämnings-systemet. I vissa fall handlar det också om särskilda bidrag för riktade satsningar. Ytterligare en styrningsform när det gäller stat och kommun är avtal inom specifika områden. Avtal sluts exempelvis om mottagande av flyktingar och när det gäller satsningar inom ramen för den urbana utvecklingspolitiken (storstadspolitiken).⁵³ Flera av de undersökta kommunerna har avtal om flyktingmottagande och i några fall är också den urbana utvecklingspolitiken av betydelse; det senare gäller exempelvis Landskrona, Malmö, Södertälje och Trollhättan kommuner.

En fråga som särskilt bör lyftas fram när kommunernas ansvar för mänskliga rättigheter diskuteras är förhållandet mellan den kommunala självstyrelsen och statens ansvar att tillgodose rättig-

⁵² Montin 2007: kap. 2; Premfors m.fl. 2003: 130ff.

⁵³ Tedros, Adiam (2007) "Integration genom avtal – den nya svenska storstadspolitiken" i Sven Siverbo (red) *Demokratisk och effektiv styrning* (Lund: Studentlitteratur): 225–243.

heter på likvärdigt sätt för alla invånare oavsett i vilken kommun han eller hon bor. Mänskliga rättigheter innebär ett krav på likabehandling av alla invånare och förverkligande av rättigheter på jämlik grund. Kommuners domstolstrots och lagtrots har diskuterats i det avseendet. För individer innebär det senare att de inte får sina rättigheter tillgodosedda och därmed ett bristande likvärdigt förverkligande av mänskliga rättigheter.⁵⁴ Samtidigt har den kommunala självstyrelsen också ett politiskt värde, bland annat därför att den erkänns som en av statsskickets grunder och att Sverige tillträtt Europarådets självstyrelsekonvention.⁵⁵ Tvisterna på området rör bland annat frågor om beskattningsrättens reglering och särskild lagstiftning från statens sida, exempelvis gällande socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen, LSS och lag om vård av missbrukare med flera. Många kommun- och landstingsföreträdare menar att staten ålagt kommunerna skyldigheter men inte tillfört resurser.⁵⁶ Det är en bedömning som delas av Europarådets kommitté i den rapport om konventionen som gjordes 2005. I rapporten sägs bland annat att man i delar av rättighetslagstiftningen inte åstadkommit en ”rimlig balans” mellan rättigheter och landstings och kommuners skyldigheter.⁵⁷

Kommunernas arbete med mänskliga rättigheter: tidigare undersökningar

Det finns enbart ett fåtal tidigare studier av kommunernas arbete med mänskliga rättigheter.⁵⁸ I arbetet med den första handlingsplanen för mänskliga rättigheter gav Justitiedepartementets demokrati-enhet i uppdrag åt Teologiska högskolan i Stockholm att genomföra en undersökning av kommunernas verksamhet.⁵⁹ Undersök-

⁵⁴ Se t.ex. SOU 2004: 118 *Beviljats men inte fått* (Stockholm: Fritzes): kap. 6.

⁵⁵ Regeringsformen, kap 1, § 1 (SFS 1974:152); Council of Europe (1985) *European Charter of Local Self-Government*, European Treaty Series, no 122. Antagen 1985. Ratificerad av Sverige 1989. Frågan om den kommunala självstyrelsen utreds i den sittande grundlagsutredningen; SOU 2007:93 *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd* (Stockholm: Fritzes).

⁵⁶ Se t.ex. Bengtsson, Hans (2008) ”Varför blev det inte som vi bestämt? Om implementeringen av en social reform”, i Stubbergaard, Y., & Hall, P., red. *Demokrati och makt. En vänbok till Lennart Lundquist* (Lund: Statsvetenskaplig tidskrift): 117-143.

⁵⁷ Europarådet (2005) *Om lokal och regional demokrati i Sverige* (Stockholm: SKL): 29f.

⁵⁸ Garphult, Jonna & Tora Gran (2001) ”Sveriges kommuners arbete för mänskliga rättigheter – en kartläggning” (Stockholm: Teologiska högskolan); Schriefer, Jahanavi (2007) ”Mänskliga rättigheter i lokal praktik – en undersökning av kommunal verksamhet” (Lund: Lunds universitet).

⁵⁹ Garphult & Gran 2001.

ningen bestod huvudsakligen av en enkät, som besvarades av 179 kommuner. Undersökningen fokuserade dels på allmänna frågor om arbetet med mänskliga rättigheter, dels på specifika frågor rörande exempelvis diskriminering, flyktmottagande, rasism, barns rättigheter och frågor om funktionshinder.

Undersökningen visade att nästan alla kommuner antagit handlingsplaner med bäring på mänskliga rättigheter, såsom jämställdhetsplaner eller planer för arbete med funktionshindrade personer, men att det överlag saknades handlingsplaner för ett brett människorättsarbete. Av de sammanlagt 151 kommuner som besvarade denna fråga angav 140 att de saknade en övergripande handlingsplan för mänskliga rättigheter.⁶⁰ Även kommunernas bedömning av hur långt arbetet med att förverkliga handlingsplanerna kommit togs upp i undersökningen. Av särskilt intresse för den föreliggande undersökningen är anledningarna till att handlingsplanen inte förverkligats, exempelvis att det tar tid (20 kommuner), att det saknas resurser (12 kommuner) och bristande vilja (4 kommuner). Att det ligger i en handlingsplans natur att inte fullt ut förverkligas påpekades också av flera kommuner.⁶¹ På frågan vilka som deltagit i att ta fram handlingsplanerna svarade kommunerna att det i de flesta fall handlade om förtroendevalda och kommunala tjänstemän och att organisationer och föreningar enbart i begränsad utsträckning deltagit i arbetet. Undantagen från det senare mönstret var handlingsplaner gällande funktionshinder, som i större utsträckning än andra planer utvecklats i samråd med frivilligorganisationer.⁶²

När det gäller specifika områden kom man i undersökningen fram till att de flesta kommuner arbetar med mänskliga rättigheter i både förskola och grundskola, ofta nämnt med hänvisning till värdegrunderna i läroplan och liknande. Ett relativt stort antal kommuner angav också att de arbetar med mänskliga rättigheter i fortbildning av den egna personalen, exempelvis genom användning av barnkonventionen i utbildning av personal inom barnomsorg och skola.⁶³

Kommunernas åtgärder för att motverka etnisk diskriminering fokuserade bland annat på skolan (124 kommuner), arbetsmarknaden (95 kommuner) och boende (5 kommuner). Som exempel på

⁶⁰ Garphult & Gran 2001: 7f.

⁶¹ Garphult & Gran 2001: 9.

⁶² Garphult & Gran 2001: 10f och 13f.

⁶³ Garphult & Gran 2001: 17.

projekt och inriktning av arbetet nämnde kommunerna ökad mångfald inom den egna organisationen, att underlätta och främja flyktingars inträde på arbetsmarknaden, fokus på diskriminering, rasism och fördomar liksom mobbning i skolan samt arbete med lokala bostadsbolag för att minska boendesegregation.⁶⁴ I arbetet med jämställdhet angav flertalet av kommunerna att de arbetar aktivt med dessa frågor inom skolan, arbetsmarknad och i den egna organisationen, exempelvis genom jämställdhetsplaner, arbete med attityder och könsroller i skolan och i några fall med ett aktivt jämställdhetsarbete i rekrytering av nya medarbetare.⁶⁵ När det gäller funktionshinder var flertalet kommuner aktiva för att exempelvis främja deras deltagande på arbetsmarknaden samt när det gäller frågor om tillgänglighet till offentlig service och skola och vid stadsplanering. Mycket av arbetet hade en relativt snävt fokus på fysisk tillgänglighet.⁶⁶ Även när det gällde diskriminering på grund av sexuell läggning fanns flera kommuner som hade ett aktivt arbete, men i mindre grad än avseende könsdiskriminering och etnisk mångfald.⁶⁷

Arbete med barns rättigheter var något flertalet kommuner lade stor vikt vid; 100 kommuner i undersökningen angav att barnets bästa är vägledande i kommunala beslut, exempelvis genom barnboksutslut och barnchecklista vid beslut i kommunfullmäktige och i nämnder. Kommunerna använde sig till viss del av barnkonsekvensanalyser. Huvuddelen av kommunerna anger emellertid att det enbart sker ibland (44 kommuner) eller sällan (41 kommuner). Knappt 15 kommuner angav att de alltid gjorde barnkonsekvensanalyser och drygt 20 kommuner att de gjorde så ofta. Kommunerna använde i mycket liten utsträckning internationella och regionala människorättskonventioner; barnkonventionen är ett undantag från detta mönster och några kommuner hänvisade direkt till denna i sitt arbete.⁶⁸

Barnombudsmannen har gjort kontinuerliga uppföljningar och utvärderingar av kommunernas arbete med barns rättigheter vartannat år sedan 1995. I den senaste undersökningen menar Barnombudsmannen att den stora utmaningen i flertalet kommuner ligger i att omsätta de formuleringar som återfinns i

⁶⁴ Garphult & Gran 2001: 23ff, 27ff.

⁶⁵ Garphult & Gran 2001: 33f.

⁶⁶ Garphult & Gran 2001: 36f.

⁶⁷ Garphult & Gran 2001: 35f.

⁶⁸ Garphult & Gran 2001: 41ff.

handlingsplaner och liknande i praktiken.⁶⁹ I rapporten fokuserade man särskilt på användningen av barnkonsekvensanalyser och Barnombudsmannen pekar på att även om det finns ett stort arbete inom detta område i kommunerna så är det också relativt få kommuner som uppger att de arbetar på ett systematiskt sätt med barnkonsekvensanalyser. Barnombudsmannen noterar att det finns ett samband mellan handlingsplaner och aktivitet på ett allmänt plan. De kommuner som har antagna handlingsplaner och där barnperspektiv och barns rättigheter nämns i budget och andra centrala styrdokument samt utvärderar målen med avseende på konsekvenser när det gäller barns rättigheter, har också ett mer systematiskt arbete i praktiken. Även andra statliga myndigheter gör utvärderingar och undersökningar av kommunernas verksamhet. Det gäller exempelvis Ungdomsstyrelsen där LUPP (lokal uppföljning av ungdomspolitiken) är ett av de stöd som utvecklats. Som en del av detta arbete genomfördes 2003 en undersökning av ungdomars deltagande och inflytande i nio kommuner. Ungdomsråden i kommunerna stod i fokus för undersökningen. En av slutsatserna i studien var att ungdomsråden öppnat upp för ett bredare deltagande för unga, men att det också fanns problem. De hängde bland annat samman med att politikerna inte gjort klart vilket slags inflytande man ville att råden skulle ha.⁷⁰

På Delegationens uppdrag genomförde Sifo 2006 en enkätundersökning av kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter.⁷¹ I denna undersökning framkom att mänskliga rättigheter anses vara viktigt för verksamheten, men att det är ett arbete som sällan beskrivs i dessa termer utan mer i förhållande till exempelvis jämställdhet, mångfald, folkhälsoarbete och liknande. Man påpekade också att man arbetar med mänskliga rättigheter på ett indirekt sätt genom att konventionsbestämmelser finns med och utgör en del av nationell lagstiftning. Framförallt kommunerna angav att de huvudsakligen arbetade med konventionen om barnets rättigheter och delvis med konventionen om avskaffande av diskriminering av kvinnor. Få organisationer hade personer utsedda med ansvar för mänskliga rättigheter. Man uppfattade att det fanns ett behov av ökade kunskaper och utbild-

⁶⁹ Barnombudsmannen (2008) *Från beslut till praktik. Barnkonventionen i kommunala verksamheter* (Stockholm: BO), Barnombudsmannen rapporterar, BR2008:04

⁷⁰ Sörbom, Adrienne (2003) *Den goda viljan. En studie av ungdomspolitik i nio kommuner* (Stockholm: Ungdomsstyrelsen).

⁷¹ Sifo Research International (2006) "Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – behovet av stöd" Rapport, dokumentnummer 1515378.

ningsinsatser, men färre än de som såg detta behov hade avsatt medel för att genomföra utbildningar.⁷²

Underökningens upplägg, metod och material

Undersökningen har inriktats på de kommuner som angivit en relativt hög grad av fokus på mänskliga rättigheter i sitt arbete. Tanken är att undersökningen därmed skulle kunna bidra till att identifiera goda exempel och vägar framåt för att förbättra kommunernas arbete med mänskliga rättigheter.

Urval av kommuner har skett i samråd med Delegationen, som efter övervägande valde att inrikta studien på de kommuner som i den undersökning som genomfördes av Sifo 2006 angav att de har personer med ansvar för mänskliga rättigheter och att mänskliga rättigheter nämns i budget. Totalt gav det urvalsförfarandet 16 kommuner: Arvika, Gävle, Göteborg, Karlskoga, Kristinehamn, Kungsbacka, Landskrona, Malmö, Sundsvall, Strömsund, Södertälje, Trollhättan, Västerås, Värmdö, Örnköldsvik och Öckerö. Dessa kommuner är geografiskt spridda och omfattar både storstäder, större och mindre kommuner. Nio av kommunerna har socialistisk eller vänster-grön majoritet medan sju av kommunerna är borgerligt styrda. Därmed uppfyller de även de andra urvalskriterier som Delegationen ställt upp för undersökningen.

Undersökningen baseras på intervjuer som genomförts med tjänstemän och förtroendevalda och kommunala dokument. Urval av intervjupersoner har skett utifrån Sifo-undersökningen. I den angav kommunerna kontaktperson för frågorna och jag har först tagit kontakt med dessa personer. Flera av dessa har också intervjuats. I andra fall hänvisades jag av kontaktpersonerna till andra personer att intervjua, både politiker och tjänstemän. Dessa personer har sedan intervjuats. Urvalsförfarandet liknar därför det som brukar kallas för snöbollsmetoden. Det är enbart ett fåtal personer som intervjuats i varje kommun. Vid sidan av förtroendevalda är de flesta av de intervjuade chefer eller personer med särskilt ansvar för bestämda frågor, exempelvis folkhälsofrågor, barn- och ungdomsperspektiv eller jämställdhet och mångfald. Det hade varit önskvärt att kunna göra fler intervjuer för att få en tydligare bild av genomslag för centrala policier, hur arbetet är organiserat och i vilken grad det är en del av den dagliga verk-

⁷² Sifo 2006.

samheten. Det har emellertid inte hunnits med under den relativt korta tid som projektet genomförts.

Intervjuerna har varit av semistrukturerad karaktär och utgått från ett par frågekomplex: (1) uppgifter, mandat och ansvar för arbetet med mänskliga rättigheter i kommunen, (2) exempel på arbete med mänskliga rättigheter, (3) uppfattning om arbetet med mänskliga rättigheter, exempelvis fördelar och nackdelar med en människorättsfokus i verksamheten, (4) gehör och genomslag i förhållande till politisk nivå, ledande personer i förvaltningen och anställda inom kommunen, samt (5) möjligheter, hinder och utmaningar i arbetet med mänskliga rättigheter i kommunen. I huvudsak har intervjuerna genomförts på plats, men några telefonintervjuer har också genomförts. Även kompletterande material i form av svar via mejl har använts i undersökningen. Även om det varit en del frågor som jag velat ha svar på vid varje intervjutillfälle har också de associationer som arbete med mänskliga rättigheter väckt hos de intervjuade spelat roll. Intervjuerna skiljer sig därför åt i vissa avseenden. Bland en del intervjuade har det varit betydelsefullt att prata om specifika projekt och liknande, medan det för andra har varit mer väsentligt att sätta in arbetet i ett vidare perspektiv kring kommunens utveckling, organisation och så vidare.

Vid sidan av intervjuerna har också skriftligt material använts; det handlar om budget, årsredovisningar, handlingsplaner, strategidokument, planering och utvärdering av verksamheter. Huvuddelen av detta material finns tillgängligt på kommunernas webbsidor men delar av materialet har jag fått i samband med intervjuerna. Även utvärderingar som gjorts av kommunerna har använts. Som exempel kan nämnas SCB:s index för att mäta kommuninvånarens uppfattningar om kommunen, service och möjligheter till påverkan och delaktighet och de utvärderingar som görs av Sveriges kommuner och Landsting (SKL) inom ramen för utvärderingsverktyget Kommunkompassen.

* * *

Arbetet har i hög grad byggt på intervjuer med förtroendevalda och tjänstemän och jag vill rikta ett stort tack till alla de som ställt upp att låta sig intervjuas och på andra sätt varit behjälpliga i arbetet. Tack också till Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige för medel att genomföra undersökningen. Delar av kartläggningen har

presenterats vid ett seminarium på Institutionen för globala politiska studier, Malmö högskola, den 19 november 2008 och jag vill tacka deltagarna vid seminariet för synpunkter och förslag.

Kapitel 2. Arbete med mänskliga rättigheter i kommuner

Inledning

I det här kapitlet redovisas resultaten av undersökningen för varje kommun. Diskussion av resultaten finns i det tredje kapitlet. I de undersökta kommunerna anser huvuddelen av de intervjuade att mänskliga rättigheter har stor relevans för centrala delar av kommunens verksamhet, exempelvis när det gäller skola och utbildning, vård och omsorg och arbets- och bostadsmarknad. Samtidigt används mänskliga rättigheter sällan som ett paraplybegrepp för kommunernas verksamhet i sin helhet.

Värden och normer som ligger till grund för mänskliga rättigheter, såsom allas lika värde och likabehandling, nämns i kommunernas visioner, värdegrundsdokument, budget och liknande. I flera kommuner nämns också exempelvis barns rättigheter, jämställdhet, mångfald och funktionshindras rättigheter bland de övergripande perspektiv som ska genomsyra verksamheterna. I något fall sägs att kommunens arbete i sin helhet syftar till att förverkliga de mänskliga rättigheterna. Dock specificeras dessa övergripande utgångspunkter sällan genom användning av ett tydligt rättighetsperspektiv. I huvudsak är det inte heller klart hur mänskliga rättigheter på ett övergripande plan används för att rama in och länka samman policy och åtgärder. När mänskliga rättigheter kommer in i bilden är det huvudsakligen i form av särskild fokus på vissa områden. I flera av kommunerna arbetar man aktivt med barnkonventionen när man formulerar barn och ungdomspolicy och i några av kommunerna är detta arbete utsträckt till att omfatta i stort sett alla policyområden och nämnders ansvarsområden. Det är också vanligt att koppla samman arbete med mänskliga rättigheter med mångfald och jämställdhet samt med funktionshindrades situation eller med folkhälsoarbetet.

I de kommuner där mänskliga rättigheter inte nämns bland de övergripande utgångspunkterna för verksamheten betonas ofta att man genom att följa nationell lagstiftning och de allmänna utgångspunkterna för kommunens verksamhet, exempelvis krav på lika-behandling och ansvaret för kommunmedborgarnas levnadsvillkor, lever upp till de krav som kan ställas ur ett människorätts-perspektiv.

Arvika kommun

I Arvikas vision sägs att allas lika värde är en utgångspunkt för kommunens verksamhet och att kommunen ska vara öppen och tillgänglig. Alla invånare ska känna sig jämlika och delaktiga i samhället.⁷³ I verksamhetsplan och budget betonas att folkhälsa, integration, funktionshinder, jämställdhet tillhör de övergripande och tvärssektoriella perspektiv som ska beaktas i alla verksamheter och genomsyra kommunens arbete.⁷⁴ Mänskliga rättigheter används emellertid inte som paraplybegrepp för den kommunala verksamheten. Kommunfullmäktiges ordförande Sten Fransson (s) menar att när man i kommunen diskuterat begreppet mänskliga rättigheter så har det blivit tydligt att det hänger samman med i stort sett alla delar av kommunens verksamhet. Av det skälet har man valt att inte göra en särskild plan för förverkligandet av mänskliga rättigheter. Istället handlar det om att ha med sig det tänkande som utmärker människorättsperspektivet i allt som man företar sig.⁷⁵

Fransson menar att man överlag ägnar alltför mycket tid och energi att arbeta fram planer och att det istället handlar om att pröva sig fram genom konkret arbete. Särskilt idag krävs att man är flexibel och beredd att tänka om. Alltför mycket planerande kan stå i vägen för viljan och förmågan att ompröva beslut och ansatser.⁷⁶ Det synsättet har i sin tur varit utgångspunkten för den omorganisation som genomförts under de senaste åren. Stuprörstänkande och ekonomisk suboptimering var tidigare stora problem. Det blev

⁷³ Arvika kommun (2008) "Strategisk plan 2009-2011. Budget 2009."

⁷⁴ Arvika kommun (2007) "Reglemente för kommunstyrelsen".

⁷⁵ Intervju med Sten Fransson, kommunfullmäktiges ordförande (s), Arvika, 20 maj 2008. Fransson är kommunfullmäktiges ordförande och är i kommunstyrelsen ansvarig för äldre- och handikappfrågor. Fransson har framförallt arbetat med näringslivsutveckling under senare år.

⁷⁶ Intervju med Sten Fransson, kommunfullmäktiges ordförande (s), Arvika, 20 maj 2008.

viktigare att en nämnd höll sig inom budgetramarna än att se till kostnader och konsekvenser för kommunen som helhet. Resultatet gjorde också att kommuninvånarna fick sämre service än det som skulle kunna åstadkommas med de resurser som finns till förfogande.⁷⁷ Vid sidan av dessa problem var också bristande möjligheter till inflytande och delaktighet från invånarnas sida en viktig bakgrund till omorganisationen. De förtroendevalda uppmärksammade att det blivit svårare att engagera medborgarna i politiken, att avståndet mellan beslutsfattare och invånare upplevdes som stort och att fullmäktige inte fungerade som den demokratiska arena församlingen är tänkt att vara.⁷⁸

Arbetet med Arvika kommuns nya organisation påbörjades 2004 och från 2007 har man en sammanhållen politisk organisering och förvaltningsorganisation.⁷⁹ Nämnderna avskaffades och istället har man till kommunfullmäktige knutit två fasta beredningar, en som rör frågor om trivsel, trygghet och bärkraft och den andra om tillväxt och kompetens. Deras uppdrag är emellertid inte att bereda ärenden i snävare mening utan att beakta kommunens utveckling ur ett långsiktigt och strategiskt perspektiv. De ska fungera lite som ett slags framtidsspanare, säger Fransson.⁸⁰ Beredningarna har också till uppgift att förbättra dialogen med kommuninvånarna genom hearings, fokusgrupper och öppna möten samt öka samverkan med andra aktörer i kommunen, såsom företag, liksom med andra kommuner och landsting. Fransson menar att även om det är för tidigt att utvärdera konsekvenserna av omorganisationen har det blivit enklare att samverka och hitta lösningar när inte varje nämnd ska bedöma om en åtgärd är ändamålsenlig och effektiv ur enbart dess eget perspektiv.⁸¹

En del av omorganisationen har haft som syfte att förbättra kommunikationen mellan politiker och medborgare och de senares deltagande i politiken. Det finns en allmänhetens frågestund under en halvtimme före varje fullmäktigemöte och invånare kan skicka in frågor i förväg eller ställa dem i samband med frågestunden.⁸² Det finns vidare möjlighet att lägga fram medborgarförslag. Förslag bereds av utskotten och diskuteras sedan i fullmäktige. Ambitionen

⁷⁷ Intervju med Sten Fransson, kommunfullmäktiges ordförande (s), Arvika, 20 maj 2008.

⁷⁸ Arvika kommun (2007) "Kommunfullmäktiges beredningar. Trivsel, trygghet och bärkraft. Rapport 1. Underlag, bakgrund och förutsättningar för en framtidsvision för Arvika kommun".

⁷⁹ Arvika kommun (2005) "Organisation för förnyelse och utveckling".

⁸⁰ Intervju med Sten Fransson, kommunfullmäktiges ordförande (s), Arvika, 20 maj 2008.

⁸¹ Intervju med Sten Fransson, kommunfullmäktiges ordförande (s), Arvika, 20 maj 2008.

⁸² Arvika kommun, hemsida www.arvika.se

är att förslag ska behandlas så snabbt som möjligt och att det i varje fall inte ska dröja mer än ett år förrän det tas upp i fullmäktige.⁸³ Relaterat till frågorna om deltagande och inflytande är också bemötande av tjänstemän och politiker i kommunen och det finns en serviceförklaring för kommunen som helhet liksom för varje verksamhet. Den allmänna serviceförklaringen för kommunen innehåller bland annat att personer ska bemötas på ett vänligt, korrekt och likvärdigt sätt samt en rad stipuleranden om inom vilken tid man ska besvara förfrågningar och liknande.⁸⁴

Kommunens vision av Arvika 2010 utgör grunden för de strategiska mål som lyfts fram för den kommunala verksamheten. I de strategiska målen nämns att kommunen ska vara attraktiv både för invånare, anställda och företag för att locka till sig nya invånare och öka sysselsättningen. Man ska också föra en ansvarsfull ekonomisk politik.⁸⁵ De strategiska målen är tänkta att förverkligas genom balanserad styrning. Det balanserade styrkortet innebär att de strategiska målen bryts ner till framgångsfaktorer och mål. Till varje mål knyts indikatorer för att mäta huruvida man uppnått målen. När det gäller kommunens attraktivitet för sina medborgare, brukare och kunder handlar det exempelvis om hur pass nöjda människor är med service, att handläggningstiderna är korta och att kommunen har låga ohälsotal.⁸⁶ För att följa upp dessa mål har kommunen bland annat deltagit i SCB:s medborgarundersökningar 2005 och 2007.⁸⁷

Utvärdering sker också på andra sätt. Som exempel kan nämnas utvärderingen av skolverksamheten 2007. Målen för skolorna är uppdelade i livslångt lärande, självkänsla och tillit samt trygghet.⁸⁸ För exempelvis förskolan specificeras dessa mål genom "leken och det skapande arbetets betydelse" för livslångt lärande och ett bemötande som ger självkänsla, trygghet och kontinuitet. Dessa mål ska förverkligas bland annat genom att barn och föräldrar ges stora möjligheter att påverka skolans verksamhet och lokala arbetsplaner. Bedömningen i utvärderingen är att arbetet med trygghet fungerar väl, medan det visat sig svårare att förverkliga målen om livslångt lärande. Det hänger bland annat samman med svårigheter att definiera innebörden av lärande. Det sägs också i

⁸³ Arvika kommun, hemsida www.arvika.se

⁸⁴ Arvika kommun, hemsida www.arvika.se

⁸⁵ Arvika kommun (2008) "Strategisk plan 2009-2011. Budget 2009."

⁸⁶ Arvika kommun (2008) "Strategisk plan 2009-2011. Budget 2009."

⁸⁷ SCB (2007) "Medborgarundersökningen. Arvika kommun".

⁸⁸ Arvika kommun (2007) "Kvalitetsredovisning. Lärande och stöd".

utvärderingen att det varit svårt att hitta former för ett systematiskt kvalitetsarbete. Många anställda uppfattar att målutvärdering är svårt. Det senare tas också upp i bedömningen av vad som är vägar framåt där man betonar förmågan hos personalen att formulera mål och målkriterier och dokumentera verksamheten för att ge underlag för att bedöma måluppfyllelse.⁸⁹ Liknande överväganden finns om det livslånga lärandet när det gäller grundskoleverksamheten. Bland åtgärder och projekt riktade till grundskoleelever kan nämnas läspiloter för att stärka läslusten hos barn, fortbildning av lärare samt utbildning i metoden Komet,⁹⁰ som handlar om bemötande och kommunikation med barn, liksom användning av Friends⁹¹ för att upptäcka och förebygga mobbning.⁹² Resultaten av projekt och verksamhet beskrivs som gott, men också något varierande. I utvärderingen rekommenderas att man arbetar med att skapa bättre förutsättningar och möjligheter till inflytande från föräldrars och elevers sida liksom utvecklingen av tydligare mål och verktyg för systematisk utvärdering av kvalitet och måluppfyllelse.⁹³ Dessa förbättringsåtgärder återkommer i utvärderingen av gymnasieskolan.⁹⁴

Tillsammans med omorganisationen och arbetet med ett balanserat styrkort är den grundläggande tanken med styrningen i kommunen att den i högre grad ska ske genom värden än genom planer.⁹⁵ Tankegångarna är hämtade från det som brukar kallas för Lean Management, en styrningsform som kommer från Toyota.⁹⁶ En central tanke med detta styrningssätt är att man inte bara ska lösa ett visst problem där det uppstår, utan använda problemet för ett systematiskt förbättringsarbete där man utifrån den nivå där problemet uppstår arbetar sig ”upp” och ”ut” i organisationen. På så sätt är tanken att få en uppfattning om hur ett problem hänger samman med beslut på olika nivåer och olika delar av organisationen. Genom en fokus på organisationen som helhet tänks man kunna förändra policier, styrning och arbetssätt. I detta arbete är

⁸⁹ Arvika kommun (2007) ”Kvalitetsredovisning. Lärande och stöd”.

⁹⁰ För Kometprogrammet, se <http://www.kometprogrammet.se/>. Komet och andra liknande metoder rekommenderas av Folkhälsoinstitutet, men har också kritiserats, se t.ex. *Dagens Nyheter*, 31 januari 2008.

⁹¹ För Friends, se <http://www.friends.se/>

⁹² Arvika kommun (2007) ”Kvalitetsredovisning. Lärande och stöd”.

⁹³ Arvika kommun (2007) ”Kvalitetsredovisning. Lärande och stöd”.

⁹⁴ Arvika kommun (2007) ”Kvalitetsredovisning. Lärande och stöd”.

⁹⁵ Intervju med Sten Fransson, kommunfullmäktiges ordförande (s), Arvika, 20 maj 2008.

⁹⁶ Ohno, Taiichi (1988) *Toyota Production System: Beyond Large-scale Production* (Cambridge, MA: Productivity Press).

det väsentligt att ta sin utgångspunkt i den kunskap anställda har. Fransson betonar detta och man har därför i Arvika utvecklat ett arbetssätt som i hög grad bygger på projektformen. Tanken är att man därigenom ska nå större samordning, samverkan och synergieffekter.⁹⁷

Kommunen samverkar också med flera föreningar och organisationer i kommunen. En del av detta deltagande har haft mer informell form, medan andra sker i grupper och råd. I kommunen finns ett handikappråd som fungerar som en referensgrupp till kommunstyrelsen. Rådet har också till uppgift att besluta om åtgärder rörande tillgänglighet utifrån dess egen bedömning av vad som bör prioriteras. För det anslås resurser som rådet förfogar över. I kommunen finns också ett pensionärsråd som är remissorgan och referensgrupp för kommunstyrelsen. I samband med den nya organisationen har deras roll ändrats; handikapprådet låg tidigare under socialnämnden men är idag knutet till kommunstyrelsen. Dessutom ingår numera chefer för alla verksamheter i rådet för att man därmed ska få en bättre bild av helheten.⁹⁸

Gävle kommun

Mänskliga rättigheter är en väsentlig del av och utgångspunkt för verksamheten i kommunen, menar kommunalrådet Carina Blank (s), men är inte angivet som överordnat begrepp för att länka samman verksamheterna. Det har inte heller förts någon egentlig politisk diskussion om att använda mänskliga rättigheter som paraplybegrepp, säger Blank. I kommunens budget är visionen för Gävle 2010 utgångspunkten. I visionen anges att kommunen bland annat ska kännetecknas av öppenhet, tillgänglighet, jämställdhet och mångfald, ekologisk hållbarhet och fokus på utbildning.⁹⁹

Budgeten bygger på balanserad styrning utifrån fem perspektiv: (1) medborgare/brukare, (2) medarbetare, (3) tillväxt och utveckling, (4) livsmiljö och hållbar utveckling samt (5) ekonomi. När det gäller medborgar- och brukarperspektivet betonas att invånarna ska vara nöjda med kommunens verksamhet och de ska uppfatta att de bemöts på ett bra sätt liksom att de har möjligheter att påverka och

⁹⁷ Intervju med Sten Fransson, kommunfullmäktiges ordförande (s), Arvika, 20 maj 2008.

⁹⁸ Intervju med Sten Fransson, kommunfullmäktiges ordförande i Arvika (s), 20 maj 2008.

⁹⁹ Gävle kommun (2007) "Kommunplan med årsbudget 2008 och utblick 2009–2011".

delta i politiken och samhällslivet mer allmänt.¹⁰⁰ Rörande medarbetare betonas en god arbetsmiljö och delaktighet, utveckling av individers kompetens och arbete för att öka mångfalden bland de anställda i kommunen.¹⁰¹ Utvärdering av kommunens verksamhet sker genom brukarundersökningar och genom deltagande i SCB:s medborgarundersökningar.¹⁰²

Man har under senare år arbetat med kommunens värdegrund, där bemötande och medborgarperspektiv vid sidan av samarbete och kvalitet är utgångspunkter.¹⁰³ Värdegrundsarbetet har utgått från hur man bemöter och behandlar kommuninvånare liksom anställda i organisationen för att därigenom formulera hur man vill att bemötande, delaktighet och samarbete ska gestaltas. Blank menar att ett sådant tillvägagångssätt är fördelaktigt. Istället för att utgå från politiska normer, sådant de uttrycks i lagstiftning och beslut, har man i värdegrundsarbetet börjat med det som faktiskt görs och ställt sig frågor som ”hur bemöter vi kommuninvånare?”, ”hur bemöter vi varandra i organisationen?”, ”hur arbetar vi med en viss fråga?” och så vidare. Utifrån dessa frågor har man sedan diskuterat vilka förändringar som måste till och hur dessa bör genomföras. Arbetet har resulterat i en värdegrundspolicy för kommunen, som antogs under vintern 2008. Den ska inom den närmaste framtiden ges en mer konkret gestalt i arbetslagen i kommunens olika förvaltningar och verksamheter.¹⁰⁴

Mer specifikt kommer mänskliga rättigheter in i flera av kommunens verksamheter. Ett område är tillgänglighet och rättigheter för funktionshindrade. I det handikappolitiska programmet betonas att kommunen ska vara ett föredöme i arbetet med de hinder och svårigheter som funktionsnedsatta personer möter. I programmet sägs att arbetet ska genomsyra alla delar av kommunens verksamhet, bedrivs aktivt och att man i planering och genomförande av beslut ska beakta konsekvenser för funktionshindrade.¹⁰⁵ Programmet bygger på FN:s standardregler från 1993 och med dessa som utgångspunkt har man i programmet gjort preciseringar. Som exempel kan nämnas regeln ”ökad medveten-

¹⁰⁰ Gävle kommun (2007) ”Kommunplan med årsbudget 2008 och utblick 2009–2011”.

¹⁰¹ Gävle kommun (2007) ”Kommunplan med årsbudget 2008 och utblick 2009–2011”.

¹⁰² Gävle kommun (2008) ”Årsredovisning 2007”.

¹⁰³ Intervju med Carina Blank, kommunstyrelsens ordförande i Gävle (s), 11 juni 2008. Blank har varit förtroendevald sedan början av 1990-talet och kommunstyrelsens ordförande under innevarande mandatperiod.

¹⁰⁴ Intervju med Carina Blank, kommunstyrelsens ordförande i Gävle (s), 11 juni 2008.

¹⁰⁵ Gävle kommun (2002) ”Handikappolitiskt program”. Beslutat i kommunfullmäktige, 26 augusti 2002.

het”, vilket kommunen preciserat som att ”alla möten mellan människor i kommunen grundas på en medveten förståelse om de rättigheter, behov och möjligheter människor med funktionshinder har”.¹⁰⁶ Tillgänglighet fokuserar på både fysisk tillgänglighet och bemötande. I båda avseendena har man brutit ner målen i olika delar. När det gäller bemötande har man också angivit mål i förhållande till skilda verksamheter. Som exempel på det senare kan nämnas att kommunen ska verka för att öka möjligheterna för funktionshindrade på arbetsmarknaden och vara ett föredöme som arbetsgivare. Det senare innebär bland annat ökad fokus på rekrytering av funktionshindrade, anpassade befattningsbeskrivningar och arbetsplatsanpassning.¹⁰⁷ Man har också angivit de förvaltningar som har ansvar för genomförande och uppföljning av de uppställda målen. Kommunen har sedan 2005 en tillgänglighetsrådgivare med uppgift att arbeta för ökad fysisk tillgänglighet, gott bemötande och integration av funktionshindrades rättigheter i den kommunala verksamheten. I kommunen finns ett handikappråd, som har till uppgift att bevaka att den plan som finns följs och också att medverka i genomförandet. Rådet är också remissorgan och deltog i arbetet med att utveckla handikapplanen.¹⁰⁸

Etnisk mångfald och icke-diskriminering på grund av etnicitet är också ett område där mänskliga rättigheter kommer in som en viktig del av arbetet med mänskliga rättigheter. Blank menar att det är tydligt att det förekommer diskriminering på grund av etnicitet på exempelvis arbetsmarknaden, annars skulle det vara mer lika. Att ha ett jobb är mycket viktigt, menar Blank, som nämner flera åtgärder och projekt för att öka tillgången till arbetsmarknaden.¹⁰⁹ Kommunen har både en integrations- och en mångfaldsplan. I integrationsplanen klargörs att integration är en ömsesidig process som syftar till att förverkliga rättigheter på ett likvärdigt sätt, en samhällsgemenskap med mångfald som grund och en samhällsutveckling karakteriserad av respekt för olikhet inom ramen för ett demokratiskt samhälle. Alla personer ska bemötas med respekt och ingen ska diskrimineras eller utestängas. Alla ska ha samma rättigheter och likvärdiga möjligheter att gestalta sina liv. Kommunen ska vidare ta vara på personers kompetenser och erfarenheter samt

¹⁰⁶ Gävle kommun (2002) ”Handikappolitiskt program”.

¹⁰⁷ Gävle kommun (2002) ”Handikappolitiskt program”.

¹⁰⁸ Intervju med Carina Blank, kommunstyrelsens ordförande i Gävle (s), 11 juni 2008; Gävle kommun (2008) ”KHR Gävle kommun. Verksamhetsplan för 2008”.

¹⁰⁹ Intervju med Carina Blank, kommunstyrelsens ordförande i Gävle (s), 11 juni 2008.

motverka rasism och främlingsfientlighet.¹¹⁰ Planen innehåller specificerade målsättningar inom en rad områden, såsom introduktion, arbete och försörjning, utbildning, delaktighet och inflytande, boende, vård och omsorg och fritid. Bland dessa märks fokus på praktik och lärlingsplatser, att fysisk planering ska syfta till varierat boende samt individanpassade lösningar inom introduktion av nyanlända flyktingar liksom inom vård och omsorg. Även språkfrågor är ett genomgående tema i planen, exempelvis kommuninformation på modersmål, tillgång till tolk och personal med kunskaper i andra språk än svenska. Det senare gäller inte minst inom vård och omsorg av äldre. Invandrarcentrum har ett särskilt uppdrag att följa utvecklingen och fungera som samordningsorgan. Även samverkan med andra aktörer, såsom näringsliv och fackliga organisationer, betonas.¹¹¹

Inom integrationsområdet har ett antal riktade åtgärder vidtagits, bland annat ändringar i SFI-undervisning, anordnande av praktikplatser och man har startat en gymnasieutbildning med yrkesinriktning för unga med utländsk bakgrund. Tillsammans med Arbetsförmedlingen och Migrationsverket finns ett lokalt samverkansavtal som handlar om introduktionen av flyktingar och invandrare. Den lokala samverkan startade 2001 och har sedan dess utvecklats genom förnyade överenskommelser. Syftet är att fördjupa samarbetet mellan berörda myndigheter för att på så sätt förbättra introduktionen och påskynda inträdet på arbetsmarknaden samt i övrigt underlätta flyktingars introduktion i samhället.¹¹² Kommunens invandrarcentrum spelar en central roll i arbetet med flyktingar och integration av invandrare. Invandrarcentrum har hand om introduktion av flyktingar och verkar också mer allmänt för att underlätta integration av invandrare. Ett av de projekt som bedrivs inom området kallas för "Använd hela paletten!". Projektet handlar om att erbjuda lärlingsutbildning och praktikplatser inom kommunens verksamheter men också att samverka med företag och andra institutioner i Gävletrakten för att öka invandrade personers tillgång till arbetsmarknaden.¹¹³

Den etniska mångfalden uppmärksammas också när det gäller kommunens egen organisation och i rekrytering av anställda.

¹¹⁰ Gävle kommun (2005) "Integrationsplan för Gävle kommun" Antagen, 29 augusti 2005.

¹¹¹ Gävle kommun (2005) "Integrationsplan för Gävle kommun".

¹¹² Gävle kommun (2005) "Lokal överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare i Gävle kommun". Reviderad januari 2005.

¹¹³ Gävle kommun (2007) "Använd hela paletten! En idéskrift om arbete med etnisk mångfald i Gävle kommun" (Gävle: Invandrarcentrum).

Kommunen har problem när det gäller rekrytering av personer med annan etnisk bakgrund än svensk, menar Blank. Kommunen har nyligen startat ett rekryteringsprojekt som ska fokusera på etnisk mångfald under 2009 och möjligen kommer det att utsträckas till 2010. Projektet omfattar en översyn av kravprofiler och poängsystem för att kunna säkerställa ett mer objektiva förfarande vid uttagning till intervjuer. På så sätt hoppas man undvika att personer väljer utifrån ”magkänsla” och likhet. Projektet kommer att omfatta utbildning av de närmare 400 chefer som har olika rekryteringsfunktioner i kommunen.¹¹⁴

Jämställdhet är ett tredje område där mänskliga rättigheter har en viktig ställning. Den gällande jämställdhetspolicyn antogs 2007 och gäller både för kommunens roll som arbetsgivare och i förhållande till medborgarna i gemen.¹¹⁵ När det gäller arbetsgivarperspektivet betonas att jämställdhetsperspektivet ska genomsyra all personalpolitik. Ur medborgar- och brukarperspektivet betyder jämställdhet att planering och beslut om verksamheten och den fysiska miljön ska beakta jämställdhetskonsekvenser. Kommunens verksamhet ska signalera ”mångfald, omtanke och förståelse oavsett medborgarens kön”.¹¹⁶ Utifrån de övergripande utgångspunkterna och de nationella jämställdhetsmål som antagits av riksdagen stipuleras fem mål: att (1) jämställdhetsaspekter ska beaktas i planeringsarbete och beslut samt vid utvärdering, (2) konsekvensanalys av verksamhetsplanering, projekt, upphandling och nyprojektering ska genomföras i varje förvaltning och bolag, (3) medarbetares resurser ska tas tillvara på ett optimalt sätt, (4) all individbaserad statistik ska vara könsuppdelad och (5) genusperspektiv ska integreras i alla utbildningsinsatser.¹¹⁷ Två större jämställdhetsintegreringsprojekt bedrivs i kommunen för att öka fokus på brukare och att säkerställa att service och tjänster kommer alla till del. Kommunen ingår också i ett projekt om jämställdhetsintegrering i länet – Gävleborg Jämt – som koordineras genom länsstyrelsen. Projektet syftar till ökad kunskap och integration av jämställdhetsperspektivet i verksamheten. I projektet samverkar

¹¹⁴ Intervju med Kajsa Svaleryd, Gävle kommun, 11 juni 2008; Gävle kommun (2008) ”Projekt Mångfald och rekrytering”.

¹¹⁵ Gävle kommun (2007) ”Jämställdhetspolicy för Gävle kommun och dess bolag” Beslutad av kommunstyrelsen, 18 april 2007.

¹¹⁶ Gävle kommun (2007) ”Jämställdhetspolicy för Gävle kommun och dess bolag”.

¹¹⁷ Gävle kommun (2007) ”Jämställdhetspolicy för Gävle kommun och dess bolag”.

man kring jämställdhetsfrågor och utbyter erfarenheter genom seminarier, nätverk och liknande.¹¹⁸

Även i utbildningssektorn är mänskliga rättigheter av vikt. I förskola och skola bedrivs ett brett arbete för att ta reda på både elevers och föräldrars synpunkter och uppfattningar. Den nya lagen från 2006 om diskriminering i skolor har inneburit ett omfattande arbete för att ta fram kunskap om situationen och diskussion om hur man ska kunna arbeta förebyggande. Ett sådant exempel är kamratstödjare för att motverka mobbning. Projektet startade 1997 och är nu en permanent del av skolans verksamhet. Kamratstödjare (så kallade BIG-kompisar – Brottsförebyggare i Gävle)¹¹⁹ får utbildning och stöd av skolan i arbetet med mobbning. Upprinnelsen till projektet ligger i att man upptäckte att barn och unga ofta drog sig för att berätta och prata med vuxna. I arbetet med kamratstödjade och i andra delar av verksamheten som rör barn är barnkonventionen mycket central, säger Kajsa Svaleryd som arbetar strategiskt med jämställdhet och mångfald på kommunens personalutvecklingsenhet.¹²⁰ En annan del av skolverksamheten handlar om stöd till föräldrar. Som exempel kan nämnas att det i stadsdelen Sättra finns ett föräldrarum, som bland annat är tänkt att främja samarbete mellan skola och föräldrar när det gäller barns utveckling och ge föräldrar bättre inblick i verksamheten.¹²¹

För alla de områden som diskuterats är det av vikt att arbeta tvärssektoriellt. Blank menar att det visserligen finns fördelar med sektorsorganisationen, bland annat hög kompetens och tydligt fokus i verksamheten, men att det också finns en rad nackdelar. Särskilt svårt är det att arbeta med frågor som går på tvärs med förvaltningsuppdelningen och berör alla verksamheter. I kommu-

¹¹⁸ Länsstyrelsen i Gävleborg (2007) "Gävleborg Jämt. Projektredovisning. Visionen om en jämställd medborgarservice".

¹¹⁹ I BIG:s verksamhetsplan för 2008 betonas att stärkande av individers självkänsla och samspel är väsentligt för att förebygga missbruk, kriminalitet och social utslagning. BIG har till uppgift att stödja vuxna som möter barn och ungdomar genom samverkan, utbildning, information och stöd. Barnkonventionen, skolans läroplaner, nationella folkhälsomål och lokala målsättningar är utgångspunkter för arbetet. Bland de mer specifika projekten märks att uppmärksamma och förebygga kränkande behandling på internet och via SMS, arbete kring värdegrundsfrågor i skolan särskilt rörande bemötande av elever och relationer mellan elever, fokus på livskunskap och emotionell träning i skolan, samarbete med Brynäs IF, drogförebyggande arbete, utbildningar för att förebygga rasism och främlingsfientlighet och vuxenvandring inom ett projekt kallat Polarna (Brottsförebyggarna i Gävle 2008) "BIG 2008. Verksamhetsplan".

¹²⁰ Intervju med Kajsa Svaleryd, Gävle kommun, 11 juni 2008. Svaleryd har arbetat sedan 2006 som strateg på kommunledningskontoret med fokus på jämställdhet och mångfald. Svaleryd har huvudansvar för frågor som rör diskriminering och värdegrund.

¹²¹ Intervju med Kajsa Svaleryd, Gävle kommun, 11 juni 2008. Projektet har ingått i myndighetens för skolutvecklings program "Idéskola för mångfald".

nen har man valt att ha strategisk kompetens på kommunledningsnivå och de som arbetar strategiskt har till uppgift att skapa samarbeten och samverka på tvärs i organisationen. Det svåra är här att få ihop de kommunövergripande perspektiven samtidigt som det konkreta arbetet måste ske i nära anslutning till den dagliga verksamheten för att få effekt.¹²²

Svaleryd menar att det är lätt att det blir glapp mellan olika förvaltningar liksom mellan planer och den dagliga verksamheten. Det gör det mycket viktigt att bygga broar och nätverk och hon menar att man är ganska bra på det i Gävle. Det finns ett öppet och väl fungerande samarbete, inte bara inom kommunen utan också mellan kommunen och andra aktörer, såsom regionförbundet och länsstyrelsen.¹²³ Svaleryd arbetar mycket genom ett nätverk som består av alla personalchefer i kommunen. De träffas 8–10 gånger/år för att kunna planera och genomföra verksamhet som omfattar alla kommunens verksamheter. Svaleryd arbetar också som coach för chefer och i ledningsgrupper. Hon menar att hennes arbete som strateg inte är att vakta sitt område eller agera polis, utan snarare att vara på plats och visa på betydelsen av jämställdhet och mångfald. Att få in frågor om mångfald och jämställdhet i den ordinarie verksamheten är viktigare än att ha en särskild mångfaldspolicy.¹²⁴

Svaleryd har kartlagt kunskapsnivån i organisationen genom intervjuer. Den gav bland annat vid handen att det fanns brister när det gällde kunskap kring HBT. Med det arbetet som utgångspunkt har man sedan utformat utbildningsinsatser. Mycket av utbildningarna sker genom diskussioner, rollspel och värderingsövningar där frågor om vad som uppfattas som normalt och vad det innebär att vara normgivare varit viktiga.¹²⁵ Utbildningsinsatser om mänskliga rättigheter, jämställdhet och mångfald ingår också som en del av ledarskapsutbildningen (ungefär 1 ½ dag ägnas åt dessa frågor). Svaleryd menar att det är viktigt att fokusera på chefer när man arbetar strategiskt för att de i sin tur ska ta upp frågor om mångfald, jämställdhet och så vidare på arbetsplatsträffar. Svaleryd betonar att arbetet måste ske kontinuerligt, snarare än genom

¹²² Intervju med Carina Blank, kommunstyrelsens ordförande i Gävle (s), 11 juni 2008.

¹²³ Intervju med Kajsa Svaleryd, Gävle kommun, 11 juni 2008.

¹²⁴ Intervju med Kajsa Svaleryd, Gävle kommun, 11 juni 2008.

¹²⁵ Som exempel nämner Kajsa Svaleryd att ställa frågor som "vilken etnicitet har du?", när upptäckte du att du är heterosexuell?" liksom att reflektera kring ord som "ovant", "ovanligt", "onormalt" och liknande för att förstå hur man uppfattar och tänker i olika frågor.

heldagssatsningar. Man har därför arbetat mycket med att ta fram underlag till övningar och diskussioner med personalen.¹²⁶

Uppföljning och utvärdering av verksamheten är centralt, menar Blank och man har tidigare varit dålig på att följa upp målen. De olika verksamheterna har i hög grad själva följt upp de uppsatta målen, vilket gjort det svårt att veta vad som egentligen hänt med ett visst beslut eller en viss policy. Men utvärderingsarbetet har blivit mer systematiskt under senare år, menar Blank, och nämnderna arbetar med de uppsatta målsättningarna på ett tydligare sätt nu än tidigare.¹²⁷

När det gäller hinder för förverkligandet av mänskliga rättigheter menar Blank att brist på kunskap är det kanske största problemet. Att få kunskap om orsakerna till att det är på ett visst sätt är avgörande. Utifrån den kunskapen kan man sedan se hur saker kan förändras och vilka konsekvenser det skulle kunna ha.¹²⁸ Det är också något som Svaleryd betonar. Ju mer kunskap man får desto tydligare blir det att även om man tror att man jobbar med mänskliga rättigheter så är det inte alltid så i praktiken. Att veta och förstå vad det beror på är mycket viktigt, menar Svaleryd, för man förstår då också hur man ska kunna ändra sig och arbeta på ett annat sätt.¹²⁹

Göteborgs stad

Mänskliga rättigheter nämns i stadens budget som en del av stadens vision och förhållningssätt. I samband med budgetarbetet för 2009 har följande stycke inkluderats i budgeten: "Genom vårt agerande gentemot medborgarna och medarbetarna och genom att möjliggöra demokratiska arenor omsätter vi FN:s deklaration om de mänskliga fri- och rättigheterna i praktisk handling och garanterar respekten för människors lika värde i Göteborg".¹³⁰ Denna formulering sätter fokus på betydelsen av mänskliga rättigheter i kommunens verksamhet, menar stadssekreterare Thomas Martinsson (mp).¹³¹ Martinsson betonar att mänskliga rättigheter är av central

¹²⁶ Intervju med Kajsa Svaleryd, Gävle kommun, 11 juni 2008.

¹²⁷ Intervju med Carina Blank, kommunstyrelsens ordförande i Gävle (s), 11 juni 2008.

¹²⁸ Intervju med Carina Blank, kommunstyrelsens ordförande i Gävle (s), 11 juni 2008.

¹²⁹ Intervju med Kajsa Svaleryd, Gävle kommun, 11 juni 2008.

¹³⁰ Göteborgs stad (2008) "Budget 2009".

¹³¹ Intervju med Thomas Martinsson (mp), 6 maj 2008. Martinsson är stadssekreterare och har arbetat politiskt sedan 2003 för miljöpartiets kommunalråd. Martinsson är också

betydelse för kommunens verksamhet, men säger också att termen använts i mindre utsträckning tidigare. Dock har likabehandling och icke-diskriminering likaväl som integration, mångfald och jämställdhet en framträdande roll i stadens styrdokument. Att mänskliga rättigheter tagits med i budgeten kan ses som ett svar på den ökade uppmärksamheten kring frågorna, menar Martinsson.¹³²

Även om budgeten refererar till förverkligandet av mänskliga rättigheter är det hållbar utveckling som är grunden för budgetens uppbyggnad. Budgeten utgår ifrån de ekologiska, ekonomiska och sociala dimensionerna av hållbar utveckling och det är i förhållande till dessa dimensioner som kommunens prioriterade mål formuleras.¹³³ I den sociala dimensionen nämns bland annat situationen för barn och unga, äldre, personer med funktionshinder och integration av nyanlända flyktingar.¹³⁴ Särskilt fokus ligger på behovet att bryta den sociala och etniska segregationen och det problemet sägs i budgeten för 2009 vara stadens största utmaning.¹³⁵ Under senare år har den sociala dimensionen uppmärksamats i högre grad än tidigare, dels därför att den haft en mer undanskymd plats tidigare, dels därför att den sociala utvecklingen i flera fall går åt fel håll med till exempel ökad segregation.¹³⁶ Ett resultat av det arbetet är skapandet av ett projekt kallat S2020. S2020 har utvecklats genom att kommunen tillsammans med andra aktörer, bland annat Göteborgs universitet, kartlagt sociala problem och försökt beskriva orsakerna till dessa samt diskutera vad som kan göras åt dem. Arbetet har pågått under de senaste åren och man har hittills fokuserat på en rad organisatoriska förändringar, bland annat har flera uppgifter som tidigare låg på stadsdelarna förts över till en ny förvaltning, sociala resursförvaltningen. Förvaltningen inrättades 2007 och handhar frågor om stöd till individer och familjer, frågor som rör funktionshindrade, boende och stöd till föreningar, kooperativ med flera. S2020 har nyligen påbörjats och förvaltningen ska utarbeta mer konkreta förslag på verksamheter att fokusera på.¹³⁷

ersättare i kommunfullmäktige. Liknande formuleringar har funnits tidigare, men oavsiktligt fallit bort vid omformuleringar av vision och förhållningssätt.

¹³² Intervju med Thomas Martinsson (mp), 6 maj 2008.

¹³³ Göteborgs stad (2008) "Budget 2009".

¹³⁴ Göteborgs stad (2008) "Budget 2009".

¹³⁵ Göteborgs stad (2008) "Budget 2009".

¹³⁶ Intervju med Thomas Martinsson (mp), 6 maj 2008.

¹³⁷ Intervju med Thomas Martinsson (mp), 6 maj 2008.

I budget anges en rad målsättningar som rör de breda välfärdsområdena utbildning, arbetsmarknad och omsorg där respekt och dialog med den enskilde liksom hänsyn till särskilda behov och personers livssituation står i fokus för målformuleringar. En annan viktig del av den allmänna respekten, skyddet och tillgodoseendet av rättigheter i kommunen handlar om medborgarnas deltagande och delaktighet. SKL menar i sin utvärdering inom ramen för Kommunkompassen att kommunen har en god information till medborgarna och att det arbetas med medborgardialoger kring exempelvis fysisk planering och i flera stadsdelar med frågor som rör skolutveckling. Flera av stadsdelarna ger också möjlighet för invånarna att lägga medborgarförslag till nämnderna. På central nivå finns emellertid färre möjligheter. Rådslagsmöten är sällsynta, hemsidan innehåller ingen central funktion för medborgardialog och budgetarbetet innehåller inga direkta processteg där medborgarna är delaktiga.¹³⁸

Jämställdhet och mångfald står i fokus för mycket av arbetet med mänskliga rättigheter mer specifikt och det finns på kommunledningsnivå en jämställdhets- och mångfaldsenhet. Den bildades 2001 och har en stödjande funktion i förhållande till de andra förvaltningarna. Innebörden av det stödjande uppdraget har diskuterats, bland annat om man ska arbeta enbart utifrån förfrågningar från övriga förvaltningar eller också ställa krav på förvaltningarna. Inställningarna till arbetets inriktning har skiftat, men man har genom diskussioner över tid kommit fram till att man ska jobba proaktivt och stödjande, men inte ha en kontrollfunktion i förhållande till de andra förvaltningarna. Enheten fungerar lite som missionärer i förhållande till andra förvaltningar.¹³⁹

När enheten startades var mångfald i ropet, men det fanns också en bristande kunskap om begreppets innebörd och omfattning och den första tiden gick mycket tid åt till att diskutera hur man skulle arbeta och vilket innehållsligt fokus man skulle ha. I den diskussionen blev det snart tydligt att mänskliga rättigheter var det sammanhållande kittet. Att personer ska behandlas lika och inte diskrimineras eller bli illa bemötta är viktiga grunder för arbetet, berättar Anna Jacobson som arbetat på enheten sedan den bildades.

¹³⁸ SKL (2007) "Kommunkompassen. Analys av Göteborgs stad" (Stockholm: SKL): 11ff.

¹³⁹ Intervju med Anna Jacobson, Karin Wenander och Kristian Käll, 7 april 2008. Jacobson har arbetat i kommunen sedan 1999 och varit på enheten för jämställdhet och mångfald sedan den bildades 2001. Wenander har arbetat med jämställdhetsfrågor i kommunen sedan 1980-talet, både i förhållande till arbetsgivarperspektivet och medborgarna. Käll är utlånad från Mölndals kommun som en del av kommunens traineeprogram.

Utgångspunkten är att allas lika värde och likabehandling. Det framstod också som betydelsefullt i förhållande till mer lönsamhetsorienterade argument för mångfald.¹⁴⁰ Mänskliga rättigheter fungerar som ett sätt att hålla samman olika perspektiv och en fokus i det vardagliga arbetet som länkar samman det med ett bredare och större sammanhang. Jacobson menar att det skett en förändring under framförallt de senaste fem åren i kommunen och inställningen idag är mer positiv till mänskliga rättigheter, medan det tidigare fanns många som ansåg att fokus på mänskliga rättigheter var alltför dramatiskt ("vi har inte tortyr och dödsstraff") och att man redan uppfyllde de krav som kan ställas utifrån mänskliga rättigheter. Samtidigt som inställningen ändrats och mänskliga rättigheter blivit till något som kommer in i den vardagliga, ordinära verksamheten finns fortfarande brister i kunskap och medvetenhet.¹⁴¹

Jämställdhet är en central fokus i arbetet inom enheten och är ett av de sammanlagt 21 prioriterade målen i stadens budget. Att omsätta kunskap i handling är centralt. Därför ska ledningars, chefers och övriga nyckelpersoners kunskap om genusfrågor öka och jämställdhetsperspektivet ska integreras i styrning, målformuleringar, verksamhetsplanering och uppföljning av verksamheten.¹⁴² Man har på olika plan arbetat med jämställdhetsintegrering i kommunen under längre tid, påpekar Karin Wenander, som arbetat med jämställdhet både ur arbetsgivarperspektivet och i förhållande till service till medborgarna sedan 1980-talet.¹⁴³ Utbildningsinsatser för chefer ingår i detta arbete. Till en början skedde utbildningarna enbart på ett par förvaltningar, skola och barnomsorg, men har sedan 2000 breddats till att omfatta alla förvaltningar.

Ett exempel på jämställdhetsintegreringsprojekt är det som genomförts i stadsdelarna Torslanda och Tynnered med fokus på barnomsorg och förskola, kallat *Jämt Jobb* eller *Jämtutbildningen*.¹⁴⁴ Projektet påbörjades 2003 och från 2004 till 2006 genomgick sammanlagt 76 personer ett utbildningsprojekt som bestod av två delar, först en teoridel med storföreläsningar och sedan processhandledning i grupper under ett år. Kopplingen

¹⁴⁰ Intervju med Anna Jacobson, Karin Wenander och Kristian Käll, 7 april 2008.

¹⁴¹ Intervju med Anna Jacobson, Karin Wenander och Kristian Käll, 7 april 2008.

¹⁴² Göteborgs stad (2008) "Budget 2009".

¹⁴³ Intervju med Anna Jacobson, Karin Wenander och Kristian Käll, 7 april 2008.

¹⁴⁴ Intervju med Anna Jacobson, Karin Wenander och Kristian Käll, 7 april 2008; Göteborgs stad (2008) "Jämt jobb. Om jämställdhetsarbete i Torslanda och Tynnered".

mellan kunskap och praktik prioriterades eftersom det är viktigt att få tid och möjlighet att reflektera över det egna beteendet och förhållningssätten. Bland de metoder som användes var könsspaning – att hålla ögonen öppna för händelser i omgivning eller media ur ett könsperspektiv – och värderingsövningar (fyra hörn och liknande) liksom att formulera handlingsplaner om jämställdhet tillsammans med personalen.¹⁴⁵ I projektet ingick också utbildning av annan personal, bland annat genom värderingsövningar. Man filmade också personals bemötande av pojkar och flickor på förskolan för att därigenom bli varse könsskillnader. Genom projektet har man också arbetat vidare med konkreta handlingsplaner, som rör sådant som vidareutbildning, att jämställdhet ska vara tema vid ledningsgruppsmöten och arbetsplatsträffar samt engagerandet av genuspedagoger.¹⁴⁶

Wenander beskriver Jämtprojektet som experimenterande och att man kan se effekter av arbetet både på bredden, i hur många som deltagit, och på djupet i att jämställdhetsfrågor kommit att integreras i verksamheten på ett tydligare sätt. Särskilt betydelsefullt är att man fått med alla chefer i utbildningarna. Bland de problem som Wenander nämner när det gäller att få jämställdhetsarbete förankrat är ointresse och motstånd från mellanchefer. För det mesta finns en politisk vilja uttryckt av politikerna och de högre cheferna är med på projekt och förändring av verksamheten, medan problemen är större på mellanchefernivå, bland annat för att det upplevs som påbud och tillägg vid sidan av den ordinarie verksamheten och inte heller som något som premieras.¹⁴⁷ Dessa uppfattningar redovisas i beskrivningen av projektet, men där framkommer också att förändringar skett över tid, särskilt genom processhandledningen som gav möjligheter till en öppen och reflekterande diskussion.¹⁴⁸ Man har fokuserat på beteendeförändringar, snarare än attitydförändringar. Det handlar om att till en början hävda att man på arbetsplatserna måste följa lagar och regler samt ta på sig det ansvar som följer av kommunens policy för att sedan också komma till attityder och inställningar. Flera framhåller behovet av långsiktighet i arbetet så att det inte blir en fråga om

¹⁴⁵ Göteborgs stad (2008) "Jämt jobb. Om jämställdhetsarbete i Torslanda och Tynnered": 58ff.

¹⁴⁶ Göteborgs stad (2008) "Jämt jobb. Om jämställdhetsarbete i Torslanda och Tynnered".

¹⁴⁷ Intervju med Anna Jacobson, Karin Wenander och Kristian Käll, 7 april 2008.

¹⁴⁸ Göteborgs stad (2008) "Jämt jobb. Om jämställdhetsarbete i Torslanda och Tynnered": 32ff.

punktinsatser och att man arbetar vidare kontinuerligt även när projektet är avslutat.¹⁴⁹

Mångfaldsarbetet har i hög grad inriktats på etnisk och kulturell mångfald. Det finns också med i budgeten, samtidigt som målsättningarna om etnisk mångfald har en snävare fokus än för jämställdhet. Etnisk och kulturell mångfald handlar huvudsakligen om kommunen som organisation och arbetsgivare, bland annat i förhållande till rekryteringsprocesser.¹⁵⁰ Antalet anställda med annan etnisk bakgrund än svensk har ökat under senare år men det rör sig fortfarande i hög grad om personer med lägre befattningar och mindre kvalificerat arbete. Längre upp i organisationen har det hittills hänt mindre och man kommer därför framgent att i högre grad ta upp frågor som handlar om rekrytering av chefer och liknande. Jacobson menar att det vore en fördel om målen kring etnisk och kulturell mångfald, och mer allmänt mångfaldsmålet överhuvudtaget, hade samma status som jämställdhetsmålet och dessutom inkluderade medborgarperspektivet vid sidan av stadens organisation.¹⁵¹

Jacobson menar att man i mångfaldsarbetet skulle vilja ha ett bredare synsätt och inkludera alla diskrimineringsgrunderna. När man är ute i förvaltningar för att diskutera frågor, planerar utbildningar och liknande brukar man betona de olika aspekterna kring likabehandling och icke-diskriminering även om förfrågan enbart handlar om en aspekt eller fråga, säger Jacobson.¹⁵² Under senare år har det funnits en fokus på HBT-frågor efter ett särskilt uppdrag från politikernas sida. Arbetet med HBT-frågor har handlat om att uppmärksamma HBT-personers situation i samhället och därmed riktat sig till medborgarna. Man har också gått igenom planer och styrdokument för att granska dem ur ett icke-heteronormativt och icke-könsdiskriminerande perspektiv. Man kommer att arbeta för att detta uppdrag utvidgas till att omfatta en genomgång av planer och liknande i förhållande till alla diskrimineringsgrunder.¹⁵³

Det finns ett handikappråd i kommunen som är remissorgan och är tänkt som forum för att ta upp frågor om funktionshinder och rättigheter. Kommunens handikapplan (Synvändan)

¹⁴⁹ Intervju med Anna Jacobson, Karin Wenander och Kristian Käll, 7 april 2008.

¹⁵⁰ Intervju med Anna Jacobson, Karin Wenander och Kristian Käll, 7 april 2008.

¹⁵¹ Intervju med Anna Jacobson, Karin Wenander och Kristian Käll, 7 april 2008.

¹⁵² Intervju med Anna Jacobson, Karin Wenander och Kristian Käll, 7 april 2008.

¹⁵³ Intervju med Anna Jacobson, Karin Wenander och Kristian Käll, 7 april 2008.

antogs 2004 och bygger på FN:s standardregler.¹⁵⁴ Även barnkonventionen och den allmänna förklaringen nämns som övergripande utgångspunkter vid sidan av EU- och nationell lagstiftning. Syftet med planen är att undanröja hinder och utestängande effekter för personer med funktionshinder. I planen betonas att det är viktigt att kunskap om funktionshinder ökar, bland annat genom undervisning i skolan, och att funktionshindrade och deras anhöriga ska ha information om rättigheter. I planen specificeras utgångspunkter för arbetet i förhållande till de olika reglerna, även om det rör sig om ganska allmänt hållna formuleringar. Att planering och beslut ska beakta funktionshindrades rättigheter betonas och det sägs att man vid större policybeslut ska göra konsekvensbedömningar i förhållande till funktionshindrades rättigheter.¹⁵⁵

En del av arbetet med mänskliga rättigheter rör det lokala projektet om Levande historia. Levande historia har sin bakgrund i den nationella satsningen från slutet av 1990-talet och syftade till att matcha denna lokalt. FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna är grundläggande för Levande historia. Levande historias målgrupp är ungdomar i högstadie- och gymnasieåldern, men man riktar sig också till medborgarna mer allmänt. Levande historia ska i första hand samverka med andra aktörer och bidra ekonomiskt till att andra kan genomföra aktiviteter. Men man genomför också egna uppdrag. Genom hemsida, informationsmaterial och utbildning av lärare, bland annat om folkmord och förintelsen, bidrar man till en ökad kunskap om mänskliga rättigheter och brott mot desamma. Levande historia anordnar också seminarier, bland annat om förintelsen, kommunismens brott, HBT-frågor och funktionshindrades rättigheter.¹⁵⁶

Lennart Engström, som arbetar med projektet Levande historia, är också samordnare för kommunens minoritetspolitik. Minoritetspolitiken är ingen särskilt högt prioriterad fråga och man har hittills framförallt arbetat med behovet av flerspråkig personal i kommunens verksamheter, exempelvis i vården. Man har inventerat språkkunskaper i vissa förvaltningar, men mindre med minoritetspolitiken som utgångspunkt än utifrån invandrarens behov. Den fokusen har inte alltid uppskattats av de nationella minoriteterna.

¹⁵⁴ Göteborgs stad (2004) "Göteborgs stads handikapplan – synvändan". Antagen av kommunfullmäktige 22 april 2004.

¹⁵⁵ Göteborgs stad (2004) "Göteborgs stads handikapplan – synvändan". Antagen av kommunfullmäktige 22 april 2004.

¹⁵⁶ Intervju med Lennart Engström, Göteborg, 7 maj 2008.

Man arbetar också med utbildning i minoritetsspråk för barn och det finns ett växande behov av det. Ett problem, särskilt rörande finska, är att många lärare inte har erfarenheter av att lära ut minoritetsspråken som främmande språk. Eftersom språkutbildning ska garanteras även dem som inte har minoritetsspråket som första språk är det ett växande problem för att kunna leva upp till den nationella politikens målsättningar.¹⁵⁷

När det gäller styrning och organisation fanns tidigare kritik mot bristande tydlighet i rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän. Det fanns en tendens att politiken ville styra allt, menar Martinsson, men det var varken lämpligt ur effektivitetssynpunkt eller ur ett demokratiskt perspektiv. Man har därför diskuterat hur man ska kunna nå en tydligare rollfördelning och uppfattningen nu är att allt som rör påverkan ska gå via nämnderna till förvaltningschefen.¹⁵⁸ Frågan om styrning och koordination har diskuterats ingående och det har bland annat funnits problem med att förvaltningar motarbetar varandra på grund av bristande koordination. Det har också uppmärksammats i SKL:s utvärdering inom ramen för Kommunkompassen. Decentralisering av beslut och verksamhet, särskilt genom stadsdelsorganisationen, gör att många av stadsdelarna men också bolagen har sina egna system för styrning och verksamhetsutveckling. SKL bedömde i Kommunkompassen 2007 att Stadskansliet skulle kunna spela en mer styrande roll än man hittills gjort.¹⁵⁹

I kommunen finns sedan längre tid något som kallas för balansen, som möjliggör jämförelser i bland annat förskola, skola och omsorg. Balansen utgår från det balanserade styrkort som används i kommunen och innebär mätning av verksamhet i förhållande till målsättningar med den, verksamhetens processer, medarbetare och ekonomi. Delar av balansen är synlig för medborgarna, som därmed kan få en uppfattning om styrkor och svagheter med kommunens verksamheter. En annan del av balansen är avsedd för internt bruk för att kunna göra jämförelser. SKL menar i Kommunkompassen att balansen är ett mycket viktigt verktyg för kommunens i dess arbete, men menar också att det behöver utvecklas och förfinas. I intervjuer gjorda i samband med SKL:s utvärdering av kommunen förde en del tjänstemän fram att jämförelsetal i vissa fall har en låg styrningseffekt eftersom det

¹⁵⁷ Intervju med Lennart Engström, Göteborg, 7 maj 2008.

¹⁵⁸ Intervju med Thomas Martinsson (mp), Göteborg, 6 maj 2008.

¹⁵⁹ SKL (2007) "Kommunkompassen. Analys av Göteborgs stad" (Stockholm: SKL): 9f, 21ff.

finns ett flertal index och att det saknas analysstöd för att tolka resultaten.¹⁶⁰

En del av utvecklingsarbetet av styrning och organisation handlar för närvarande om att utse processägare för prioriterade mål för att därigenom förbättra samordning och dialog mellan förvaltningar, nämnder och bolag. Den processägande nämnden kommer inte att ta över de prioriterade målen, som vanligtvis är kommunövergripande och involverar i stort sett alla förvaltningar och också bolag, men däremot kommer den nämnd som äger processen att ha ansvar för samordning med bland annat rätt att kalla till möten för att kunna koordinera arbetet bättre, säger Martinsson.¹⁶¹ Processägare kommer att utses av kommunstyrelsen. I budget för 2009 betonas att arbetet med processägare ska främja ett helhetsperspektiv och samordning kring prioriterade mål, men däremot inte ska ses som en ny organisation utan istället ett nytt arbetssätt. Processägarskapet innebär att det för varje nämnd ska framgå med vilka man ska samverka och hur målsättningar ska uppnås.¹⁶²

Karlskoga kommun

Karlskoga kommun använder inte begreppet mänskliga rättigheter som ett paraply för verksamheten i sin helhet, men respekt av allas lika värde och jämställdhet nämns i visionerna för Karlskoga 2010. Visionen är grund för kommunens budget. Mänskliga rättigheter spelar inte en framträdande roll i budgeten, även om det i avsnittet om kommunens arbetsgivarpolitik framkommer att jämställdhet, mångfald och likabehandling är centralt för kommunens verksamhet.¹⁶³ Eva Jansson (s), som är förtroendevald och verksam i folkhälsonämnden, påpekar att jämlikhet och likabehandling är grunden för kommunens verksamhet i sin helhet och att mänskliga rättigheter därmed är väsentligt, utan att det alltid direkt refereras till i kommunens styrdokument och budget.¹⁶⁴

I SKL:s kommunkompassundersökning som genomfördes under våren 2008 framkommer att kommunen under senare år arbetat med att förändra och förbättra styrningen, något som man

¹⁶⁰ SKL (2007) "Kommunkompassen. Analys av Göteborgs stad" (Stockholm: SKL): 29f.

¹⁶¹ Intervju med Thomas Martinsson (mp), 6 maj 2008.

¹⁶² Göteborgs stad (2008) "Budget 2009".

¹⁶³ Karlskoga kommun (2008) "Budget 2008-2010. Mål och verksamhetsplan".

¹⁶⁴ Intervju med Eva Jansson (s), Karlskoga, 21 maj 2008.

fick kritik för i den undersökning som gjordes 2003.¹⁶⁵ Man är för närvarande inne i en förändringsprocess där kommunens styrsystem reformeras. Den nya styrmodellen innebär bland annat att man börjar med en omvärldsanalys och i denna deltar tjänstemän, som har till uppgift att belysa sina ansvarsområden och därmed ge underlag för budgeten.¹⁶⁶ Utifrån kommunens vision har ett flertal mål formulerats i förhållande till medborgar- och medarbetarperspektiven, det ekonomiska och utvecklingsperspektiven.¹⁶⁷ Att förbättra medborgarnas känsla av trygghet och hur pass nöjda de är med service, stärka uppfattningen om kommunen som attraktiv arbetsgivare, öka ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet i verksamheten, arbeta för en hållbar utveckling och ett förbättrat företagsklimat anges som centrala mål.¹⁶⁸ Att främja mångfald tillhör också målen för kommunen och jämställdhet kommer att läggas till.¹⁶⁹ Till målen har kopplats indikatorer eller styrmått för att mäta utfallet, exempelvis antal personer som är nöjda med service och anser att kommunen lever upp till sina serviceåtaganden.¹⁷⁰

I kommunkompassen från 2007 pekar man på de förbättringar som gjorts under senare när det gäller invånarnas inflytande och deltagande. I kommunen finns möjlighet att lägga fram medborgarförslag och öppna möten inför kommunfullmäktiges sammanträden.¹⁷¹ Utvärderingen ger också vid handen att även om det genomförs brukarundersökningar inom de flesta verksamheter behöver det arbetet systematiseras bättre. Man vill också gärna se att ett medborgarkontor eller liknande inrättas, men noterar också de styrkor som finns i det påbörjade arbetet kring kvalitetsåtaganden och klagomålshantering.¹⁷² I undersökningen framkommer vidare att den löpande rapporteringen kring ekonomi fungerar väl, men man föreslår att uppföljningen vidareutvecklas till att omfatta fler mått och indikatorer på verksamhetens kvalitet. Man noterar också att det finns ett behov av att se över de många

¹⁶⁵ SKL (2008) Kommunkompassen. Analys av Karlskoga kommun, 4–5 december 2007: 6.

¹⁶⁶ Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008; e-post kommunikation med Cecilia Ljung.

¹⁶⁷ Karlskoga kommun (2008) "Fullmäktigemål 2009" Protokollsutdrag, 28 april 2008. I samband med utvecklingen av den nya styrmodellen har också brukarperspektivet lagts till så att medborgarperspektivet specificeras som medborgar/brukarperspektiv.

¹⁶⁸ Karlskoga kommun (2008) "Fullmäktigemål 2009–2011". Tjänsteskrivelse, 7 april 2008.

¹⁶⁹ E-post kommunikation med Cecilia Ljung.

¹⁷⁰ Karlskoga kommun (2008) "Fullmäktigemål 2009–2011". Tjänsteskrivelse, 7 april 2008.

¹⁷¹ SKL (2008) Kommunkompassen. Analys av Karlskoga kommun, 4–5 december 2007: 8.

¹⁷² SKL (2008) Kommunkompassen. Analys av Karlskoga kommun, 4–5 december 2007: 10f.

policier och riktlinjer som finns vid sidan av centrala styrdokument.¹⁷³

Mycket av arbetet som berör mänskliga rättigheter hanteras genom den för Karlskoga och Degerfors kommuner gemensamma folkhälsonämnd.¹⁷⁴ Nämnden inrättades 2004 och arbetet är tvärsektoriellt. Att det handlar om en för kommunerna gemensam nämnd är en relativt unik konstruktion som ger många fördelar menar Cecilia Ljung, som är folkhälso- och barnkonventionsutvecklare i Karlskoga kommun.¹⁷⁵ Den nuvarande folkhälsoplanen är från 2001, men den kommer att ersättas med en ny som för närvarande är ute på remiss i kommunen. Folkhälsoplanen är gemensam för Karlskoga och Degerfors kommuner. Utgångspunkten för den nya planen är barnkonventionen, WHO:s hälsa 21, EU:s strategi ”Tillsammans för bättre hälsa” samt nationell lagstiftning och policy, såsom hälso- och sjukvårdslagen, propositionen om mål för folkhälsa från 2002 och den svenska strategin för hållbar utveckling. De prioriterade målen är delaktighet och inflytande, ekonomisk och social trygghet samt trygga och goda uppväxtvillkor. Barn och unga samt föräldrar anges som prioriterade grupper. Utifrån dessa mål och prioriteringar görs en kartläggning av situationen i kommunen och med den som grund formuleras specifika mål som kommunen ska arbeta med under den närmaste framtiden.¹⁷⁶

Bland målen i förslaget till folkhälsoplan märks förbättrad tillgänglighet, skapande av nya mötesplatser, utjämnande av könsskillnader i hälsa och motverkande av diskriminering och kränkande behandling. När det gäller social och ekonomisk trygghet nämns bland annat att den socioekonomiska segregationen ska minska, att andel barn som lever i ekonomiskt utsatta familjer ska minska och att tillväxt och sysselsättning ska öka. Förbättrad psykisk hälsa för barn och unga, ökat stöd till föräldrar och ökad samverkan mellan dem som arbetar med barn och unga nämns som centrala delmål när det gäller trygga och goda uppväxtvillkor.¹⁷⁷ Planen anger att folkhälsonämnden har ett beredande ansvar liksom ansvar för att följa upp och revidera policyn samt att nämnderna

¹⁷³ SKL (2008) Kommunkompassen. Analys av Karlskoga kommun, 4–5 december 2007: 12f.

¹⁷⁴ Intervju med Eva Jansson (s), Karlskoga, 21 maj 2008.

¹⁷⁵ Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008. Ljung har arbetat i kommunen med folkhälsofrågor och barnkonventionen sedan 2004.

¹⁷⁶ Karlskoga kommun (2008) ”Folkhälsoplan med folkhälsopolitiska mål. En god och jämlik hälsa i Karlskoga kommun 2008–2011”.

¹⁷⁷ Karlskoga kommun (2008) ”Folkhälsoplan med folkhälsopolitiska mål. En god och jämlik hälsa i Karlskoga kommun 2008–2011”.

har som ansvar att i verksamhetsplan och årsredovisning ange hur man arbetat och följt upp arbetet.¹⁷⁸

En viktig del av det pågående arbetet med folkhälsa är fokus på barns och ungas situation. Det fanns mellan 2000 och 2002 en barnombudsman i kommunen. Projektet drevs tillsammans med Rädda Barnen, men tjänsten drogs in när det inte längre fanns öronmärkta medel för den. Sedan ett par år håller man på att återigen bygga upp verksamheten.¹⁷⁹ Karlskoga kommun ingår tillsammans med flera andra kommuner i partnerskap för förverkligande av barnkonventionen, som sker i samarbete med Barnombudsmannen och Socialdepartementet. Projektet startades 2004 och förlängdes 2007 till 2011. Tanken med partnerskapsprojektet är att samarbeta för att utveckla metoder och verktyg i arbetet med att förverkliga barns och ungdomars rättigheter, mäta resultat och sprida kunskap om arbetsätt och särskilda projekt.¹⁸⁰

För Karlskogas del har partnerskapet inneburit ett stöd i arbetet med att utveckla metoder för barns och ungas inflytande samt utveckling av barnkonventionsfrågor i styrgruppen. Befintliga lokala styrdokument har varit utgångspunkt i arbetet. I arbetet med dokument kring barn och ungas rättigheter har man bjudit in elevråd till hearing om vilka mål som ska prioriteras och också arbetat med klasser på ungefär samma sätt som man gör i samhällskunskap genom att diskutera vad politik handlar om, hur man agerar som remissorgan och påverkar politiken i övrigt. Ljung menar att man kan fundera över för- och nackdelar med arbetet genom klasser. Fördelen ligger i att alla barn involveras, men att det inte blir ett lika aktivt deltagande som när barn och unga själva väljer att engagera sig. Bland de frågor barn tagit upp som viktiga märks att motverka mobbning och främja dialog; Ljung menar att barn och unga vill ha konkreta och handfasta frågor att prata om.¹⁸¹

Ambitionen i arbetet med barns rättigheter har varit att integrera dem i hela kommunens verksamhet och visioner liksom att utveckla metoder för arbetet och dess uppföljning genom att ta fram indikatorer för detsamma. Man betonar bland annat behovet av barnkonsekvensanalyser. Det finns en barnchecklista, men den

¹⁷⁸ Karlskoga kommun (2008) "Folkhälsoplan med folkhälsopolitiska mål. En god och jämlik hälsa i Karlskoga kommun 2008–2011".

¹⁷⁹ Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008.

¹⁸⁰ Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008. Se också Partnerskap för barnkonventionens genomförande (2008) "Rapport om tre års samarbete kring barnkonventionen". Se också partnerskapets hemsida,

<http://www.orebro.se/barnkonventionen>

¹⁸¹ Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008.

har inte fungerat på ett tillfredställande sätt och därför ersatts av ett kort med barnkonventionens huvudprinciper.¹⁸² I arbetet med indikatorer har man deltagit i ett pilotprojekt tillsammans med Barnombudsmannen för att utveckla ett lokalt nöjt-barnindex. Syftet med indexet har varit att få en uppfattning om hur yngre barn mår och hur man skulle gå tillväga för att få fram ett statistiskt underlag i dessa frågor. Frågorna som indexet bygger på har utarbetats tillsammans med barn och unga. Barn i två förskolor och två skolor involverades för att genom att rita eller skriva en lista uttrycka sina uppfattningar om vad som var roligt och tråkigt i hem, skola och på förskola/skola. Det underlag som togs fram på det sättet användes för att konstruera de frågor som sedan använts i undersökningen av hur pass nöjda barn är.¹⁸³

Under hösten 2007 gjordes undersökningen om barns nöjdhet med barn i förskola och skola. Drygt 300 fyra- och femåringar i Karlskoga och Degerfors deltog i undersökningen där vuxna läste upp frågor för barnen, som svarade genom att visa bilder med olika ansiktsuttryck, till exempel glad eller ledsen. Ungefär 1 800 barn i andra, fjärde och sjätte klass i grundskolan deltog också i undersökningen där den genomfördes i form av en enkät. Indexet omfattar barnens nöjdhet med skolan, exempelvis skolmiljö, hemläxor, lärare, skoldagens längd och elevråd, barns oro när det gäller sådant som mobbning och orättvis behandling, skolbarnens framtidstro att få jobb, ha ett bra och spännande liv, barnens inflytande och möjligheter att påverka i skola, föreningar och hem, samt hur pass nöjda barnen är med relationerna till föräldrar, syskon, kompisar och skolkamrater. Undersökningen om förskolebarnens nöjdhet har ett liknande upplägg fast större fokus på lek och sådant som möjligheterna att påverka exempelvis när de ska gå och lägga sig på kvällen och liknande.¹⁸⁴

Som en del av arbetet med barns rättigheter har man haft utbildning av förtroendevalda i folkhälsonämnden och revisorerna. Varje år hålls en folkhälso- och barnkonventionskonferens. Konferensen genomförs i samverkan med Örebro läns landsting och syftar till att öka kunskap och att sprida erfarenheter. Vid konferenserna bjuds föreningar, organisationer, politiker och tjänste-

¹⁸² Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008.

¹⁸³ Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008.

¹⁸⁴ Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008; power-point presentationer av undersökningarna tillhandhållna av Cecilia Ljung.

män in och ofta deltar också företrädare för nationella myndigheter och organ vid konferenserna som föreläsare.¹⁸⁵

En viktig metod i partnerskapet för barns rättigheter har varit den kollegiala granskning som gjorts inom nätverket. Syftet med den kollegiala granskningen är att vidareutveckla arbetet i dialog med personer som arbetar med samma saker i andra kommuner.¹⁸⁶ Den innebär att kommunen först gör en självvärdering och skriver en rapport som är utgångspunkt för den granskning som tjänstemän från en annan kommun genomför. I det ingår att granskarna möter förtroendevalda, chefstjänstemän och barn. En kollegial granskning genomfördes 2007 och man kommer att göra en 2010.¹⁸⁷ Granskningen resulterade i en rapport där granskarna kom fram till att politikerna i kommunen uttrycker en vilja att arbeta med barnkonventionen, men att man inte fullt ut lyckats finna den organisatoriska form som skulle kunna göra att barns rättigheter genomsyrar alla delar av kommunens verksamhet. Ytterligare påtryckningar från politikernas sida betonades av granskarna, som också menade att uppföljning av projekt och liknande hade svagheter. Oklarheterna när det gäller i vilken utsträckning barnchecklista och barnbokslut används på ett systematiskt sätt uppmärksammades. I samtal med politikerna framkom att de gav uttryck för tydlig vilja att öka inflytandet för barn och unga, men däremot osäkerhet om hur det kan och bör ske. De ungdomar som intervjuades sade sig också ha svårt att veta hur de skulle ge uttryck för sina uppfattningar.¹⁸⁸

Hos tjänstemännen var inställningen blandad. En del uttryckte stark optimism om projektet och bland annat tjänstemän i socialförvaltningen menade att deras arbete med omhändertagande av barn påverkats positivt på ett tydligt sätt. Många tjänstemän betonade behovet av styrdokument, medan andra menade att betydelsen av sådana överdrivs. En del tjänstemän menade att politikerna hakar på nya påbud och trender och någon tjänsteman framförde synpunkten att det handlar om politiska skyltfönster. Det är arbetsamt och tröttande att hela tiden arbeta med planer och vakta på alla perspektiv. Granskarnas sammanfattande bedömning var att det bedrivs ett omfattande arbete, att det är väsentligt att det

¹⁸⁵ Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008.

¹⁸⁶ Partnerskap för barnkonventionens genomförande (2008) "Rapport om tre års samarbete kring barnkonventionen".

¹⁸⁷ Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008.

¹⁸⁸ Karlskoga kommun (2007) "Barnkonventionens genomförande i Degerfors och Karlskoga kommuner. En kollegial granskning".

finns en gemensam nämnd (folkhälsonämnden) för att arbetet ska vara framgångsrikt, men att det fanns ett glapp mellan politiker och tjänstemän. Medvetenhet och förankring av intentionerna bakom projektet hos tjänstemän var inte fullt ut tillfredsställande.¹⁸⁹ Ljung menar att den kollegiala granskningen är ett mycket bra sätt att arbeta, att den ger möjligheter till dialog och ett ökat driv i verksamheten samt att det är bra att få utomståendes synpunkter.¹⁹⁰

Som en grund för arbetet med folkhälsa och barns rättigheter skapades två tvärssektoriella nätverk, ett för politiker och ett för tjänstemän. Tanken är att man genom nätverket ska kunna samverka och systematiskt återkoppla diskussioner till varje nämnd. Ljung menar att nätverken spelar en viktig roll för att diskutera den egna verksamheten i förhållande till andra och lyfta fram gemensamma målsättningar. Tillsammans kan man ge stöd och vara en resurs för varandra och det kommer ofta upp olika aha-upplevelser som är betydelsefulla att ta med sig i sin egen verksamhet. Samtidigt är det också svårt att arbeta med något där alla har ett ansvar, utan att det alltid preciseras, menar Ljung.¹⁹¹

I kommunen finns ett handikappråd. Rådet är remiss- och referensorgan och har till uppgift att medverka till att handikappperspektivet genomsyrar alla verksamheter. Kommunens organ ska informera rådet om planerade förändringar med bäring på funktionshindrades situation.¹⁹² I kommunens handikappolitiska program från 2002 är FN:s standardregler utgångspunkt, särskilt reglerna om ökad medvetenhet, tillgänglighet, att handikappaspekter beaktas vid beslutsfattande samt planering och samråd med handikapporganisationer. Syftet med programmet är att undanröja de hinder som funktionshindrade möter och därmed bidra till allas möjlighet att delta i samhället på jämlik grund. Det betonas att handikapp är något som har att göra med hur samhället fungerar och är uppbyggt. I förhållande till de regler man valt att lägga störst vikt vid definieras mål och ansvar för genomförande och uppföljning. För varje nämnd specificeras sedan i handlingsplanen mål och åtgärder, såsom god förtrogenhet med

¹⁸⁹ Karlskoga kommun (2007) "Barnkonventionens genomförande i Degerfors och Karlskoga kommuner. En kollegial granskning"

¹⁹⁰ Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008.

¹⁹¹ Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008.

¹⁹² Karlskoga kommun (2006) "Reglemente för kommunala handikapprådet i Karlskoga".

funktionshinderades rättigheter, inventering av verksamheter och integrering av handikapperspektivet i planering.¹⁹³

Kristinehamns kommun

Mänskliga rättigheter används inte som paraplybegrepp i kommunen, men är ändå av stor vikt, menar kommunalrådet Bosse Petersson (c), eftersom lagstiftade krav om likabehandling, icke-diskriminering och tillgänglighet utgör basen för kommunens verksamhet.¹⁹⁴ I kommunens budget nämns att kommunen ska arbeta för att stärka barns och ungas deltagande i enlighet med barnkonventionen, att man ska utgå från invånarnas behov vid planering av verksamheten, som syftar till att erbjuda dem en god service med hög kvalitet. Kommunens verksamhet ska bedrivas på ett effektivt sätt och god hushållning med ekonomiska resurser intar en viktig plats i det övergripande resonemanget. Det sägs också att demokratin behöver utvecklas så att människor känner ett stort engagemang och deltar på ett aktivare sätt i samhällsutvecklingen.¹⁹⁵

En del av stärkandet av medborgarnas möjligheter till deltagande och inflytande är det så kallade Framtidsrummet, som är en mötesplats i staden där föreningar och kommunen anordnar utställningar och där politiker finns på plats varje lördag för att diskutera politiska frågor.¹⁹⁶ Framförda synpunkter förs vidare till förvaltningar och nämnder. Det finns inga aktuella utvärderingar av hur Framtidsrummet fungerar som inflytandekanal, men en undersökning gjord 2001 visade att något över 60 % av kommuninvånarna kände till rummet och av dessa hade ungefär en fjärdedel också besökt det. De mer specifika anledningarna till att rummet inrättades och dess funktion har analyserats.¹⁹⁷ Det framkom i den

¹⁹³ Karlskoga kommun (2002) "Handikappolitiskt program med handlingsplan". Antagen av kommunfullmäktige 19 december 2002.

¹⁹⁴ Intervju med Peter Eskebrink, Bosse Petersson och Linn Erlandsson, Kristinehamn, 22 maj 2008. Bosse Petersson är kommunalråd (c), sedan 6 år och bland annat 1 vice ordförande i KS och ordförande i trygghets- och folkhälsorådet. Peter Eskebrink är chef för kommunledningskontoret och Linne Erlandsson är handläggare i trygghets- och folkhälso- rådet.

¹⁹⁵ Kristinehamn (2007) "Budget 2008. Plan 2009-2010". Antagen av kommunfullmäktige, 19 juni 2007.

¹⁹⁶ Intervju med Peter Eskebrink, Bosse Petersson, kommunalråd (c) och Linn Erlandsson, Kristinehamn, 22 maj 2008.

¹⁹⁷ Warolin, Pia & Johansson, Niklas (2003) "Framtidsrummet – en studie av hur ett nytt inslag i demokratin fungerar i praktiken" (Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan), magisteruppsats.

undersökningen att rummet inte inrättades för att lösa ett särskilt problem, utan tillkom på tjänstemannainitiativ som del av arbetet med att försöka vända en neråtgående spiral (utflyttning, arbetslöshet och bristande tilltro till kommunen) i slutet av 1990-talet. I undersökningen framkom också att intervjuade medborgare ansåg att det var ett bra sätt att föra fram synpunkter, men mindre ett sätt att utöva reellt inflytande. Flera av de intervjuade medborgarna menade emellertid att det inte var ett så stort problem, utan ansåg att det viktiga var att politikerna lyssnade på deras synpunkter. Även bland de förtroendevalda dominerade synsättet att det i högre grad handlade om en samtals- än inflytandekanal.¹⁹⁸

Bland de områden där mänskliga rättigheter kommer in på ett mer preciserat sätt märks framförallt beaktande av barns och ungas situation, deltagande och rättigheter. I kommunen finns ett barn- och ungdomspolitiskt handlingsprogram antaget 2006, som stipulerar att kommunen ska använda sina resurser till det yttersta för att förverkliga barnkonventionen och den nationella ungdomspolitiken.¹⁹⁹ Programmet bygger på att barns och ungdomars rättigheter ska genomsyra kommunens verksamhet, att konsekvenser för barn och unga ska beaktas vid varje beslut och att barns och ungdomars egna synpunkter ska inhämtas i största möjliga mån. Handikapp-, jämställdhets-, mångfalds- och miljöperspektiven ska integreras i arbetet med barns och ungas rättigheter. För att samordna arbetet finns en ungdomssamordnare och ett tvärsektoriellt nätverk, till vilket varje förvaltning utser en person som ansvarig för integrering i ordinarie verksamhet och uppföljning av arbetet. Uppföljning av programmet ska göras varje år av förvaltningar och nämnder i form av ett barn- och ungdomsbokslut som tillställs kommunstyrelsen.²⁰⁰ Under 2008 deltar kommunen i LUPP.²⁰¹

Att barn och unga ska höras är en viktig del av programmet och för det finns Ungdomsforum. Forumet har utvecklats ur det sätt som elevråd tidigare var representerade i skolnämnden. Ungdomsforum är bland annat remissorgan vid politiska beslut och arrange-

¹⁹⁸Warolin, Pia & Johansson, Niklas (2003) "Framtidsrummet – en studie av hur ett nytt inslag i demokratin fungerar i praktiken" (Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan), magisteruppsats.

¹⁹⁹Kristinehamns kommun (2006) "Barn och ungdomspolitiskt program". Antaget av kommunfullmäktige, 19 december 2006. Kommunen utsågs till årets ungdomskommun 2007 av Ungdomsstyrelsen.

²⁰⁰Kristinehamns kommun (2006) "Barn och ungdomspolitiskt program". Antaget av kommunfullmäktige, 19 december 2006.

²⁰¹Kristinehamns kommun, hemsida, www.kristinehamn.se

rar en rad aktiviteter för barn och unga, bland annat Ungdomsveckan. Forumet bedriver också internationell verksamhet genom utbyten och volontärverksamhet. Forumet har en egen hemsida som förutom att vara ett sätt att sprida information också fungerar som en mötesplats.²⁰² Peter Eskebrink, som är chef för kommunledningskontoret, menar att det är särskilt viktigt att inkludera barn och unga på ett kontinuerligt sätt i de politiska processerna och menar att man lyckats väl med det i kommunen. Tidigare var det ofta så att barns och ungas åsikter och synpunkter kom in alltför sent i processen och att idéer och förslag ofta blev liggande och därmed inte användes. Genom ungdomsforum och arbetet i det tvärspektoriella nätverket är situationen idag en annan; barn och ungas uppfattningar och förslag kommer in i planeringsprocessen på ett tidigt stadium.²⁰³

Ett exempel på hur arbetet med barns och ungas inflytande går till är det lokala utvecklingsprogram som utarbetas tillsammans med barn och unga, såväl inom ramen för Ungdomsforum som tillsammans med elevråd. De yngre barnen ges möjlighet att uttrycka idéer och förslag genom teckningar. För de något äldre barnen upp till 12 sker det genom diskussioner i skolan och bland ungdomar engageras de att tillsammans med styrelsen för Ungdomsforum utarbeta förslag. Det lokala utvecklingsprogrammet innehåller en rad olika förslag, bland annat att man bör utvärdera skolverksamheten. Frågor om skolmat och miljö liksom förslag att bygga ett badhus, ökat antal ungdomsbostäder och liknande nämns också.²⁰⁴ I förhållande till barn och unga har man uppmärksammat genusperspektivet, något som bland annat framkommer i de satsningar som gjorts rörande fritidsverksamheten. Man kommer också att närmare studera frågor om föreningsbidragen i förhållande till ökad jämställdhet mellan pojkar och flickor.²⁰⁵

Barn- och ungdomspolicyn följs upp genom ett barn- och ungdomsbokslut där genomförda aktiviteter redovisas.²⁰⁶ Huvuddelen av bokslutet består i att redogöra för de olika nämndernas arbete i termer av aktiviteter, medan resultat och processer upp-

²⁰²Se Ungt forum, hemsida <http://www.ungtforum.se/>

²⁰³ Intervju med Peter Eskebrink, Bosse Pettersson, kommunalråd (c) och Linn Erlandsson, Kristinehamn, 22 maj 2008.

²⁰⁴Kristinehamns kommun (2007) "Lokalt tillväxtprogram. Barn och ungdom".

²⁰⁵ Intervju med Peter Eskebrink, Bosse Pettersson, kommunalråd (c) och Linn Erlandsson, Kristinehamn, 22 maj 2008.

²⁰⁶Kristinehamn kommun (2006) "Barn- och ungdomsbokslut för Kristinehamns kommun 2006".

märksammas i mindre utsträckning. I några fall anger nämnderna de svårigheter och möjligheter de ser i arbetet med barns rättigheter och i något fall finns en mer utvecklad diskussion om nämndens område. Det senare gäller för skolnämnden där man fokuserar på jämställdhetsarbetet och reflekterar över arbetets betydelse för att påverka genusförhållanden.²⁰⁷ I skolnämndens bokslut för 2007 tas några svårigheter upp, exempelvis att rekrytera lärare för modersmålsundervisning, och bland möjligheterna nämns kompetensutveckling och förslag om hur jämställdhet ska vara närvarande i diskussioner om skolans verksamhet.²⁰⁸

I kommunen finns ett jämställdhetsarbete som riktas till både medarbetarna i kommunen och invånare. Framförallt har man arbetat med jämställdhet i skolor och i förhållande till föreningar. Man har också haft utbildningar i genusfrågor. Sedan 2006 finns en kvinnofridsamordnare, som bland annat har till uppgift att stödja personer genom samtal eller i deras kontakter med myndigheter, och sedan 1998 finns ett kvinnofridsnätverk. I nätverket ingår förutom representanter från de kommunala förvaltningarna också polis, landsting och organisationer. Ett särskilt resursteam för hedersrelaterat våld finns i länet för att bistå anställda som stöter på hedersförtryck och våld. Teamet erbjuder bland annat föreläsningar och annat stöd till anställda och förvaltningar.²⁰⁹

I kommunen finns en handlingsplan för ökad tillgänglighet för funktionshindrade.²¹⁰ Som i flera andra kommuner bygger också Kristinehamns plan på FN:s standardregler och är utfallet av ett arbete där det kommunala handikapprådet varit drivande. Planen är tänkt att komplettera lagstiftning och ange kommunens vilja och ambitioner utöver gällande lagstiftning. Planen syftar till att förbättra tillgängligheten i bred mening och specificeras genom att ange vad de olika reglerna betyder, de mål som kopplas samman med dem samt hur uppföljning ska ske.²¹¹ Som exempel kan nämnas att ökad medvetenhet specificeras som både medvetenhet om funktionshindrades rättigheter i samhället och hos människor med funktionsnedsättning om deras rättigheter. Ökad medveten-

²⁰⁷ Kristinehamns kommun (2006) "Barn- och ungdomsbokslut för Kristinehamns kommun 2006".

²⁰⁸ Kristinehamns kommun (2008) "Barn- och ungdomsbokslut 2007".

²⁰⁹ Intervju med Peter Eskebrink, Bosse Pettersson, kommunalråd (c) och Linn Erlandsson, Kristinehamn, 22 maj 2008. Kristinehamns kommuns hemsida, www.kristinehamn.se

²¹⁰ Kristinehamns kommun (2006) Handlingsplan för ökad tillgänglighet i Kristinehamns kommun". Antagen 20 juni 2006.

²¹¹ Kristinehamns kommun (2006) Handlingsplan för ökad tillgänglighet i Kristinehamns kommun".

het om funktionshinder handlar om att kommunen ska ta initiativ till informationsinsatser riktade till anställda, kommuninvånare och företag och en särskild fokus på att kunskap om funktionshinder förmedlas genom skolan och utgör en del av vidareutbildning av lärare. Ökad medvetenhet hos personer med funktionshinder rör information om kommunens tjänster, uppsökande verksamhet och att kommunen ska ta initiativ till och stödja åtgärder som syftar till ökad kunskap om rättigheter bland funktionshindrade. Ett annat exempel från planen är att kommunen när det gäller arbete ska verka för att funktionshindrade integreras i den ordinarie arbetsmarknaden och att anställning i mindre grupper ska uppmuntras. Kommunen ska vidare vara ett föredöme som arbetsgivare och främja sysselsättning i den egna organisationen genom att anpassa befattningar och arbetsplatser samt säkerställa samma utvecklingsmöjligheter för personer med funktionshinder som för andra. Man ska också erbjuda hjälp för personer att starta eget och driva kooperativ.²¹² I förhållande till reglerna anges specifika mål och en tidsplan för arbetet liksom vilken eller vilka nämnder som är ansvariga för genomförandet. Vid sidan av det kommunala handikapprådet, som spelar en viktig roll i att följa upp policyn, finns en handikappkonsulent som fungerar som länk och samordnare mellan de olika förvaltningarna.²¹³

Som i flera andra kommuner har man i Kristinehamn valt att samla en rad sociala frågor som tidigare fanns uppdelat på olika förvaltningar under folkhälsoaparaplyet. Det finns ett trygghets- och folkhälsoråd sedan 1999. Rådet har sedan 2007 en representant från varje nämnd och två representanter från kommunstyrelsen. Vid sidan av att vara pådrivande i arbetet med folkhälsa ska rådet också samverka med olika kommunala förvaltningar och andra myndigheter, såsom som polis och landsting, och vara en länk mellan kommun och frivilligorganisationer.²¹⁴

Folkhälsorådet är ett exempel på hur man i kommunen arbetat med att öka samverkan och motverka stuprörstänkande. Eskebrink betonar behovet av tvärsektoriellt arbete och samordning och menar att man i kommunen är ganska bra på att samverka. Sedan längre tid tillbaka finns nätverk för skolverksamheten och social-

²¹² Kristinehamns kommun (2006) Handlingsplan för ökad tillgänglighet i Kristinehamns kommun”.

²¹³ Intervju med Peter Eskebrink, Bosse Pettersson, kommunalråd (c) och Linn Erlandsson, Kristinehamn, 22 maj 2008; Kristinehamns kommuns hemsida, www.kristinehamn.se

²¹⁴ Intervju med Peter Eskebrink, Bosse Pettersson, kommunalråd (c) och Linn Erlandsson, Kristinehamn, 22 maj 2008.

förvaltningens arbete. Man lägger vikt vid att få chefer som är öppna för samarbete och inte har som inställning ”att det inte är vårt bord”. Eskebrink betonar också behovet av nära kontakter med politikerna. Samordning och samverkan är av vikt för att kunna tillgodose invånarnas behov och intressen, men också för att kunna hushålla med resurser. Har man inte integrerat relevanta perspektiv i planering av verksamheten kan kostnaderna för att rätta till det i efterhand vara mycket stora, menar Eskebrink och nämner till exempel de kostnader som är förknippade med att göra lokaler tillgängliga om det inte görs från början.²¹⁵

Kungsbacka kommun

Mänskliga rättigheter utgör inte ett överordnat perspektiv för den kommunala verksamheten, även om det är av stor relevans för flera av kommunens områden och verksamheter. Mer specifikt återspeglas mänskliga rättigheter i arbetet med barnkonventionen.²¹⁶ Kommunens övergripande styrdokument är vision och verksamhetsplan; den senare revideras varje år för den kommande treårsperioden och är utgångspunkt för budgeten. Verksamhetsplanen innehåller också de styrdokument som gäller för varje nämnd och förvaltning och specificerade resultatmål liksom konsekvensbeskrivningar. I flertalet fall beskrivs förvaltningarnas uppdrag utifrån perspektiven om ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet samt trygghet.²¹⁷

I kommunen finns kvalitetsdeklarationer för varje verksamhet. Som exempel kan nämnas mål som handlar om bemötande, exempelvis inom vilken tid man ska få svar på förfrågningar och liknande, och mål för verksamhetens innehåll och resultat, till exempel att inga barn ska utsättas för kränkande och förnedrande behandling, kontaktpersoner och individuell omsorgsplan inom äldreomsorgen och så vidare.²¹⁸ Kopplad till deklarationerna är också en synpunktsfunktion, kallad KOMmentaren.²¹⁹ Genom denna kan invånarna lämna synpunkter, förslag och föra fram

²¹⁵Intervju med Peter Eskebrink, Bosse Pettersson, kommunalråd (c) och Linn Erlandsson, Kristinehamn, 22 maj 2008.

²¹⁶ Intervju med Kenneth Nilsson, kommunalråd (fp), 29 februari 2008.

²¹⁷Kungsbacka kommun (2006) ”Verksamhetsplan (inkl budget) för planperioden 2007–2009”, antagen av kommunfullmäktige, 23 november 2006.

²¹⁸Kungsbacka kommun (2008) ”Vi deklarerar kvalitén på servicen i Kungsbacka kommun”.

²¹⁹Kungsbacka kommun, webbsida

klagomål, som sedan behandlas i nämnder och också av kommunstyrelse och kommunfullmäktige. I årsredovisningarna och delårsrapporterna redogörs för huvudsakligt fokus i de kommentarer som lämnas och de åtgärder som dessa föranleder. Dock rapporteras inte alla kommentarer, utan enbart de som är vanliga.²²⁰

Kvalitetsdeklarationerna är del av ett systematiskt kvalitetsarbete som genomförts sedan början av 2000-talet. Arbetet har bland annat utvärderats genom kollegial granskning; Kungsbacka kommun tog initiativ till projektet om kollegial granskning när det gäller kvalitetsarbetet inom ramen för SKL. Den första granskningen genomfördes 2002 och den var i sin tur utgångspunkt för ett fortsatt arbete som utvärderades 2005.²²¹ Den kollegiala granskningen har omfattat studier av dokument och intervjuer. Kvalitetsdeklarationerna uppmärksammades i kommunkompassundersökning 2006 där den framhävs som ett gott exempel på systematiskt kvalitetsarbete som andra kommuner skulle kunna dra lärdom av.²²²

Överhuvudtaget får kommunen ett mycket gott betyg i kommunkompassens utvärdering, särskilt gällande tydlighet i samspel mellan politiker och tjänstemän, tillgänglighet och medborgar/brukarorientering samt ledning och decentralisering. I rapporten framhålls att kommunens styrsystem är ovanligt tydligt, att det politiska uppdraget är klart formulerat och att det finns klara kopplingar mellan vision, prioriterade mål och verksamheterna. Man framhåller också att förhållandet mellan politiker och tjänstemän utifrån den beställar-utförarmodell som kommunen använder är klart definierat.²²³ Även när det gäller tvärsektorielt arbete framhålls de positiva sidorna i kommunen och bland andra projekten "En dörr in" nämns som ett gott exempel. En dörr in är ett samverkansprojekt mellan skola, sjukvård och fritid rörande barn med behov av särskilt stöd som bedrivs tillsammans med landstinget i Halland. Barnkonventionen är utgångspunkt för arbetet som fokuserar kring samverkan där tanken är att oavsett vilken "dörr" individer använder för kontakt med förvaltningen så ska åtgärder och stöd utformas i samråd med den enskilde och de

²²⁰Kungsbacka kommun (2007) "Årsredovisning".

²²¹Kungsbacka kommun (2005) "Kollegiegranskning av kvalitetsarbete på kommunövergripande nivå".

²²²SKL (2006) "Kommunkompassen. Analys av Kungsbacka kommun 15–17 maj 2006" (Stockholm: SKL): 7ff.

²²³SKL (2006) "Kommunkompassen. Analys av Kungsbacka kommun 15–17 maj 2006" (Stockholm: SKL): 10ff.

delar av förvaltningen som berörs. På så sätt ska man kunna undvika att personer inte får hjälp, slussas mellan olika förvaltningar och så vidare.²²⁴ Även om man i kommunkompassundersökningen lägger stor vikt vid de tvärsektoriella projekt som finns i kommunen, noterar man också att utvärdering sker på olika sätt och med olika periodicitet, vilket försvårar bedömning av resultat.²²⁵

Det är särskilt i arbetet med barns rättigheter som mänskliga rättigheter används som en specifik utgångspunkt för kommunens verksamhet. Initiativet till arbetet togs genom motioner i kommunfullmäktige där det beslutades att en särskild barn- och ungdomspolicy med barnkonventionen som grund skulle utarbetas. Den första barn- och ungdomspolicyn gällde för åren 2002 till 2005. Nyligen har den ursprungliga policyn reviderats och en ny policy har antagits för åren 2007 till 2011.²²⁶

I utvecklingen av den första policyn tog man in synpunkter från ungefär 600 barn och ungdomar mellan två och arton år.²²⁷ Bland de mindre barnen genomfördes detta arbete av pedagoger, medan man för lite äldre barn i grundskolan använde sig av enkäter. Bland gymnasieungdomar fördes samtal med de ansvariga politikerna om inriktning och prioriteringar. Bland de synpunkter som framfördes var att vuxna ska lita på barn, ta hand om och ge kärlek till dem, bry sig om även andra än sina egna barn och försöka komma ihåg hur det var att vara barn själv liksom att fråga hur barn och ungdomar vill ha det. Gymnasieungdomarna menade att man skulle kunna fungera som referensgrupp för beredning av viktiga politiska frågor.²²⁸ För utarbetandet av policyn fanns också en referensgrupp med förtroendevalda där politiska överväganden diskuterades. Bland de saker som diskuterades i denna nämner Leif Erichson, som haft ansvar för arbetet med barnkonventionen i kommunen, prioriteringar och ambitionsnivåer i policyn och om uppföljning av den skulle göras varje år. Även frågan om obligatoriska barnchecklistor i förvaltningen diskuterades, men man valde att inte

²²⁴ Kungsbacka kommun och landstinget i Halland (2004) "En dörr in".

²²⁵ SKL (2006) "Kommunkompassen. Analys av Kungsbacka kommun 15–17 maj 2006" (Stockholm: SKL): 14f.

²²⁶ Intervju med Leif Erichson, 29 februari 2008. Erichson arbetar som kvalitetsstrateg sedan 2000 och ansvarig för mycket av arbetet med barns och ungas rättigheter. Erichson står som kontaktperson för 2006 års Sifundersökning.

²²⁷ Kungsbacka kommun (2002) "Policydokument för barn- och ungdomsfrågor", 15 augusti 2002.

²²⁸ Kungsbacka kommun (2002) "Policydokument för barn- och ungdomsfrågor". Intervju med Leif Erichson, 29 februari 2008.

införa sådana checklistor eftersom man menade att det troligen inte skulle ha någon reell effekt. Det fanns en stor risk att man slentrianmässigt fyller i att barnperspektivet beaktats, utan att det har någon egentlig betydelse.²²⁹

I det första policydokumentet nämns konventionens fyra grundprinciper som utgångspunkt för kommunens arbete. I policyn ställs både allmänna och specifika mål rörande grundprinciperna upp. Bland de allmänna målen nämns att alla nämnder ska samverka för att förverkliga barnkonventionen och att barn och ungdomar vid policyns utgång 2005 ska märka att kommunen uppfyller konventionens krav. Bland de specifika målen nämns (1) icke-diskrimineringsprincipen, (2) att alla nämnder ska beakta barnperspektivet i beslutsfattande och att barn och ungdomar ska kunna lita på att tjänstemän fullgör sin anmälningsplikt enligt socialtjänstlagen (principen om barnets bästa), (3) att alla barn har rätt till ett värdigt liv och god självkänsla samt rätt till en god fysisk och psykisk utveckling (principen om rätt till liv och utveckling), (4) att alla barn och ungdomar har rätt att komma till tals och vara delaktiga (principen om rätt att uttrycka åsikter) samt (5) att barn, föräldrar, personal och politiker ska ha kunskap om barnkonventionen.²³⁰

Som en del av policyn ingick att nämnder skulle ställa upp mål för verksamheten för varje år. Här kan det sätt som förskole- och grundskolenämnden utformat sin handlingsplan för 2007 nämnas.²³¹ Nämndens syfte med handlingsplanen är att all verksamhet ska genomsyras av barnkonventionen. Bland specifika målsättningar nämns att öka personalens kunskap, utse barn- och ungdomsombud, genomföra barnrättsvecka två gånger under grundskoleperioden och att barnrättsdagar genomförs varje år inom förskolan. Genomförande av handlingsplanen ska ske genom att all nyanställd personal inbjuds till en halvdagsutbildning om barnkonventionen, att föräldrar ska informeras om arbetet och att minst två barn och ungdomar utses som ombud på varje pedagogisk enhet för att engagera och skapa medvetenhet kring förhållningssätt och målsättningar i enlighet med barnkonventionen.²³²

²²⁹ Intervju med Leif Erichson, 29 februari 2008.

²³⁰ Kungsbacka kommun (2002) Policydokument för barn- och ungdomsfrågor, 15 augusti 2002.

²³¹ Kungsbacka kommun (2007) "Handlingsplan för hur barns bästa ska förverkligas i den egna verksamheten", 2007-01-23. Förskole- och grundskolenämnden.

²³² Kungsbacka kommun (2007) "Handlingsplan för hur barns bästa ska förverkligas i den egna verksamheten", 2007-01-23. Förskole- och grundskolenämnden.

I policyn ingick att årliga uppföljningar skulle göras av genomförandet. Den första policyn utvärderades i sin helhet 2005; vid sidan av dokumentation genomfördes intervjuer med förvaltningschefer och ungefär 200 barn, ungdomar och föräldrar.²³³ I utvärderingen framkom att kunskap och kännedom om barnkonventionen ökat i kommunens förvaltning, men att man i det utåtriktade arbetet inte kunde se några större effekter. Visserligen hade de barn och ungdomar som känner till konventionen ökat, men inte på det sätt som avsetts. Många barn och ungdomar kände fortfarande inte till konventionens innehåll och många barn och föräldrar uppgav att de inte uppmärksammat den populärversion av policydokumentet som producerats och distribuerats till elever i skola, föräldrar med barn i förskola, personal och politiker.²³⁴

När det gäller ansvaret för att förverkliga konventionen i kommunens verksamhet menade 75 % av cheferna och ungefär 40 % av medarbetarna att de hade god kunskap om barnkonventionen. På frågan om man arbetade aktivt med konventionen menade strax över hälften av cheferna att de gjorde så, medan andelen av övriga anställda som instämde i påståendet om ett aktivt arbete med konventionen var ungefär en tredjedel. När det gäller barns delaktighet uppgav ungefär två tredjedelar av de mindre barnen att vuxna lyssnar på dem, medan enbart 20–25 % av de äldre barnen och ungdomarna menade att så var fallet. Fler av de äldre barnen och ungdomarna, särskilt i gymnasieåldern, menade att de lämnade förslag men att vuxna inte lyssnade på dem. Ungefär en tredjedel av gymnasieungdomarna ansåg att de inte var lönt att lämna några förslag för det ändå inte var någon som tog dem till sig.²³⁵ I utvärderingen av policyn ingick också att samla in goda exempel inom kommunen. Några av dem som lyftes fram var att man i vissa förvaltningar villkorade pengar i budgeten så att de enbart får användas om barn och ungdomar fått vara med att bestämma inriktning (fritid), utvecklat barnkonsekvensanalyser vid beslutsfattande (för- och grundskola), metoder för deltagande såsom nämndpolitikerns samtal med ungdomar i gymnasieskolan och

²³³ Kungsbacka kommun (2006) "Rapport från utvärdering av policydokument för barn- och ungdomsfrågor".

²³⁴ Kungsbacka kommun (2006) "Rapport från utvärdering av policydokument för barn- och ungdomsfrågor". Intervju med Leif Erichson, 29 februari 2008.

²³⁵ Kungsbacka kommun (2006) "Rapport från utvärdering av policydokument för barn- och ungdomsfrågor".

arbete med fokusgrupper i fysisk planering samt anordnat utbildning av personal.²³⁶

En viktig del av barns och ungdomars möjligheter till deltagande är internetsajterna "Barbro betalar" och "Barbros bankomat". "Barbro betalar" lanserades i augusti 2005 och är en internetsajt där ungdomar mellan 14 och 20 år kan lägga fram förslag och sedan rösta på dessa. Möjligheten att lägga förslag finns de två första veckorna varje termin. De förslag som fått flest röster i omröstningen diskuteras i rådslag mellan politiker och ungdomar och tas sedan upp i kommunfullmäktige eller nämnder.²³⁷ Intresset för "Barbro betalar" var till en början stort, men är nu i dalande och ungdomssamordnarna söker nya sätt att få upp intresset för deltagande.²³⁸ "Barbros bankomat" är också en internetsajt där unga mellan 14 och 20 år kan söka pengar för mindre projekt, exempelvis att arrangera spelningar och konserter, öppna café, sätta upp pjäser, producera informationsmaterial och liknande.²³⁹

På grundval av de utvärderingar som gjorts har en ny barn- och ungdomspolicy utifrån barnkonventionen antagits 2007 för åren 2007 till 2011.²⁴⁰ I arbetet med den nya policyn genomfördes en mindre undersökning bland politiker och ungdomar om vad som skulle prioriteras i den nya policyn, men det rörde sig inte om ett lika omfattande arbete som inför 2002 års policy.²⁴¹ Bland de frågor som rekommenderades av ungdomar var att arbeta mer fokuserat med artikel 19 som handlar om skydd mot övergrepp och det sägs därför i den nya policyn att personal i kommunen ska skydda barn och ungdomar mot fysiska och psykiska övergrepp, försumlig behandling och utnyttjande. I övrigt har inga stora förändringar av policyn genomförts även om de bristande kunskaperna gjort att man valt att ytterligare förstärka utbildnings- och informationsverksamheten. Kommunfullmäktige kommer också att ställa större krav på att nämnderna dokumenterar hur man tagit hänsyn till barns bästa i beslut om verksamheten. Som i den förra planen ingår

²³⁶ Kungsbacka kommun (2006) "Rapport från utvärdering av policydokument för barn- och ungdomsfrågor".

²³⁷ Kungsbacka kommuns hemsida, http://www.kungsbacka.se/sitetemplates/KBInformationPage___13825.aspx

²³⁸ Intervju med Leif Erichson, 29 februari 2008.

²³⁹ Kungsbacka kommuns hemsida: http://www.kungsbacka.se/sitetemplates/KBInformationPage___13660.aspx

²⁴⁰ Kungsbacka kommun (2007) "Policy för Barnkonventionen i Kungsbacka kommun". Antagen av kommunfullmäktige 8 november 2007.

²⁴¹ Intervju med Leif Erichson, 29 februari 2008.

att uppföljning av nämnders och verksamheters arbete med barnkonventionen ska ske varje år.²⁴²

Landskrona kommun

Mänskliga rättigheter utgör inte ett paraplybegrepp för den kommunala verksamheten, utan finns med som en del av densamma. Det har inte förts någon diskussion på politisk nivå om att använda mänskliga rättigheter specifikt som utgångspunkt för den kommunala verksamheten i sin helhet, enligt kommunalrådet Tutti Johansson Falk (m). Johansson Falk menar att mänskliga rättigheter är något som man förutsätts, rätt eller fel, leva upp till ungefär som man förutsätter att man följer gällande lagstiftning.²⁴³ Johansson Falk menar att hon inte ser något omedelbart behov av att ta upp mänskliga rättigheter som en specifik utgångspunkt för kommunens verksamhet i förhållande till det arbete som redan pågår med politiska målsättningar. Man håller på och samordnar planer och policier och har påbörjat ett värdegrundsarbete. Samordningen av policier är betydelsefullt, påpekar Johansson Falk, eftersom det idag finns en rad motstridiga rekommendationer och utgångspunkter i de existerande planerna och policierna. Det ger bland annat upphov till oklarheter för enskilda tjänstemän, som i ett visst givet fall får välja vilka policier som ska användas. Det är inte tanken med att ha övergripande policier, säger Johansson Falk.²⁴⁴

Värdegrundsarbetet kommer att påbörjas under 2008 för hela den kommunala verksamheten. Tanken är att formulera ett par grundläggande utgångspunkter för kommunens arbete som sedan kan brytas ner till mer bestämda mål i varje verksamhet. Räddningstjänsten har genomfört ett sådant värdegrundsarbete, något som uppfattats som mycket positivt. Värdegrundsarbetet är tänkt att genomföras genom dialog och interaktion mellan verksamheter och kommunledning för att tillsammans utveckla de för Landskrona gemensamma värdegrunderna, säger Johansson Falk.²⁴⁵

Kommunens budget för 2009 bygger på ett par prioriterade områden: skola, arbete (den arbetande staden) och trygghet (den trygga staden).²⁴⁶ Mer specifikt handlar det för skolan om att den

²⁴² Kungsbacka kommun (2007) "Policy för Barnkonventionen i Kungsbacka kommun".

²⁴³ Intervju med Tutti Johansson Falk, kommunalråd (m), Landskrona, 20 februari 2008.

²⁴⁴ Intervju med Tutti Johansson Falk, kommunalråd (m), Landskrona, 20 februari 2008.

²⁴⁵ Intervju med Tutti Johansson Falk, kommunalråd (m), Landskrona, 20 februari 2008.

²⁴⁶ Landskrona kommun (2008) "Budget 2009", antagen 23 juni 2008.

ska fungera som kunskapsförmedlare så att fler elever går ut skolan med fullständiga betyg och att skolan ska präglas av arbetsro och trygghet. Rörande arbete och sysselsättning handlar det om att öka andelen personer i arbete och minskade ohälsotal liksom personer som är beroende av försörjningsbidrag. I förhållande till trygghet handlar det om att minska antalet brott, särskilt våldsbrottslighet, och att bekämpa brottslighetens bakomliggande orsaker. Dessa målsättningar preciseras sedan i förhållande till varje nämnd och det klargörs också vilka indikatorer som ska användas för att mäta huruvida man når de uppställda målen eller inte. Som exempel kan nämnas målsättningen att försörjningsstödet ska minska med 10 % och att arbetslösheten inte ska överstiga genomsnittet för kommunerna i Skåne.²⁴⁷

I budgeten för 2009 likaväl som budgeten för 2008 har särskilda omnämmanden kring integration och barnperspektivet som fanns med i tidigare budgetar inte tagits med. Formuleringar rörande integration har inkluderats under sysselsättning och arbete i den nya budgeten, men i målsättningarna om skolverksamheten inte nämns barnperspektivet. I budget för 2007 uttrycktes att barnperspektivet skulle vägas in i all planering och beslut som berör barn. Det utvecklades sedan i förhållande till nämnderna, exempelvis i förhållande till barn- och ungdomsnämnden som ökat fokus på elevers sociala, emotionella och kunskapsmässiga utveckling, aktivt stöd åt elever att påverka lärandet, utvecklande av rutiner och samarbeten för delaktighet.²⁴⁸ I årsredovisningarna fram till 2007 fanns också omnämmanden hur man arbetat med barnperspektivet, även om det enbart berördes i korta ordalag med fokus på genomförda aktiviteter och projekt.²⁴⁹

Handlingsplaner och projekt finns inom en rad områden med bäring på mänskliga rättigheter i kommunen. Ett integrations- och mångfaldsprogram antaget 2005 lägger fast att kommunen ska ta tillvara mångfalden på ett positivt sätt, vilket bland annat innebär allomfattande respekt för mänskliga rättigheter och motverkande av diskriminering och rasism.²⁵⁰ En särskild minoritetspolicy utarbetad 2004 fokuserade på utbildning i modersmål, stöd till föreningsliv och möjligheter att använda minoritetsspråken, särskilt

²⁴⁷ Landskrona kommun (2008) "Budget 2009".

²⁴⁸ Landskrona kommun (2006) "Mål och budget för 2007". Antagen 18 december 2006.

²⁴⁹ Landskrona kommun (2007) "Årsredovisning 2007".

²⁵⁰ Landskrona kommun (2005) "Vi kan bättre! Uppföljning 2005. Integrations- och mångfaldsprogram för Landskrona kommun" Antagen 19 december 2005.

finska, i äldreomsorgen.²⁵¹ När det gäller integrationsområdet har också flera specifika projekt funnits, bland annat för att öka sysselsättningsgraden, öka kunskap och medvetenhet om kulturell och etnisk mångfald, ökad integration i idrottsrörelsen och liknande. Dessa projekt är huvudsakligen avslutade.²⁵²

Ett nytt projekt handlar om kvinnofrid. Beslut om projektet fattades 2007 och kommunen har fått stöd av länsstyrelsen att utveckla projektet under ett år, med start hösten 2008. Projektet utgår från mänskliga rättigheter och frihet från könsrelaterat våld. Projektet samordnas via vuxennämnden men omfattar också samverkan med polis, Röda korset och kvinnojouren. Ett av syftena är att öka kunskapen om våld mot kvinnor och utforma lämpliga arbetssätt. Som en del av det finns en enkät som personer kan fylla i anonymt. I projektet ingår också fokus på barn som blir vittne till våld och möjlighet till enskilda samtal.²⁵³

Ett annat nytt projekt är Centrum-Österlyftet, som bygger på ett avtal med staten inom ramen för den urbana utvecklingspolitiken.²⁵⁴ Syftet med projektet är att utveckla stadsdelarna Centrum och Öster för att öka den ekonomiska tillväxten, minska arbetslösheten och beroendet av försörjningsstöd. Vidare ingår att förbättra skolverksamheten, skapa ökad variation när det gäller boendeformer och skapa en trygg miljö för boende liksom att öka individers delaktighet i samhället och att förebygga diskriminering och främlingsfientlighet.²⁵⁵ Utvecklingsarbetet ska präglas av underifrånperspektiv, helhetssyn och långsiktighet när det gäller konkreta projekt inom områdena arbete, utbildning och trygghet. Man ska bidra till ökad gemenskap, engagemang och stärkt inflytande samt ansvarstagande (empowermentarbete).²⁵⁶

Dragan Kostic, som är projektsekreterare inom Centrum-Österlyftet, understryker också den grundläggande tanken i projektet att involvera personer för att utifrån deras vardagliga behov och synpunkter formulera projekt som kan utveckla stadsdelen. Av stor betydelse i det sammanhanget är trygghet. Även om det egentligen inte är det stora problemet, vilket istället är arbetslöshet enligt Kostic, så måste trygghet vara en utgångspunkt eftersom det

²⁵¹ Landskrona kommun (2004) "Minoritetspolicy för Landskrona kommun". Integrationsrådet.

²⁵² Landskrona kommuns hemsida, www.landskrona.se

²⁵³ Landskrona kommun (2008) "Operation kvinnofrid".

²⁵⁴ Landskrona kommun (2007) "Centrum- och Österlyftet. Strategisk stadsdelsplan 2007" Antagen 10 oktober 2007.

²⁵⁵ Landskrona kommun (2007) "Centrum- och Österlyftet. Strategisk stadsdelsplan 2007".

²⁵⁶ Landskrona kommun (2007) "Centrum- och Österlyftet. Strategisk stadsdelsplan 2007".

finns en mycket stor upplevd otrygghet. Att öka känslan av trygghet är därför en nyckel till många andra områden menar Kostic. Ett annat viktigt fokus i arbetet är att öka deltagande och delaktighet i utveckling av stadsdelarna. Tidigare hade man alltför mycket fokus på att öka valdeltagandet. Särskilda projekt i samband med valen leder lätt till misstänksamhet, att politiker enbart är intresserade av rösterna snarare än högre deltagande på mer kontinuerlig basis.²⁵⁷

Kostic och Jan Nilsson, som är samordnare inom projektet, menar att det finns ett stort stöd för verksamheten i den politiska ledningen och att man får gehör hos kommunledningen. Problemet kan snarare vara att få tillräckligt stöd i förvaltningarna. Eftersom projektet ska drivas på tvärs i förvaltningarna innebär det en risk för konflikt där olika förvaltningar menar sig vara specialister på sitt respektive område. Det finns tydliga tecken på revirtänkande. Problemen är vanligtvis mindre med de personer som arbetar på fältet, än med förvaltningsledningarna. En tidigare förvaltningsförändring gjorde också att flera av förvaltningarna inte fungerar särskilt väl, menar Kostic och Nilsson.²⁵⁸

Bland de initiativ som tagits under 2008 kan bland annat nämnas Unga röster som arbetar för ett tryggt och tolerant Landskrona.²⁵⁹ Andra projekt handlar om att i samarbete med föreningar och fritids- och idrottsföreningar formulera projekt, där man involverat unga genom att hålla framtidswerkstäder. Ytterligare ett exempel är ”La Turista”, som är ett projekt för att öka turismen till kommunen. Det senare projektet fick under året stöd av Europeiska socialfonden och utvecklingsfonden.²⁶⁰ I flera av projekten samarbetar man inom Centrum-Österlyftet med andra aktörer i både kommunen och regionen. Som exempel på det senare kan nämnas samarbete med idrottsföreningar och med högskolor och universitet i Sydsverige. Det senare samarbetet sker genom Centrum för urban utveckling.²⁶¹

²⁵⁷ Intervju med Dragan Kostic och Jan Nilsson, Landskrona, 31 januari 2008. Kostic är projektsekreterare med fokus på vuxna och föreningsliv. Han har tidigare arbetat med integrationsfrågor och flyktingmottagande. Jan Nilsson är projektsamordnare med fokus på näringsliv och boende inom Centrum-Österlyftet.

²⁵⁸ Intervju med Dragan Kostic och Jan Nilsson, Landskrona, 31 januari 2008. Reformen innebar att man istället för funktionsinriktade skapade åldersinriktade förvaltningar.

²⁵⁹ Se Unga rösters hemsida, <http://www.ungaroster.se/index.html>

²⁶⁰ Se Centrum-Österlyftets hemsida, <http://www.centrumoster.se/>

²⁶¹ Se Centrum-Österlyftets hemsida, <http://www.centrumoster.se/>

Malmö stad

Mänskliga rättigheter utgör inget direkt paraplybegrepp för den kommunala verksamheten i Malmö, men likabehandling och icke-diskriminering är övergripande perspektiv, både i förhållande till anställda och också till kommunens medborgare. Ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet spelar en central roll för att strukturera stadens budget, något som diskuteras nedan.

En av anledningarna till att mänskliga rättigheter inte är en explicit utgångspunkt för staden är att det handlar om ett begrepp som relativt nyligen kommit att diskuteras. Välfärd, jämställdhet, integration och mångfald är näraliggande begrepp som är mer inarbetade, menar Britta Ström, som arbetar med integration, mångfald och icke-diskriminering på Statskontoret.²⁶² Man har vant sig vid att använda dessa begrepp och att ta upp mänskliga rättigheter kan leda till viss förvirring. Är mänskliga rättigheter något annat och nytt? Samtidigt menar Ström att det skulle finnas flera fördelar med att använda mänskliga rättigheter, bland annat för att uppmärksamma dimensioner av verksamheten som inte faller inom ramarna för de andra begreppen. Kommunalrådet Anneli Philipson (v) menar också att det finns fördelar med människorättsperspektivet, men att det rör sig om minimiregler som inte nödvändigtvis skulle tillföra så mycket för att precisera och tydliggöra verksamhetens fokus.²⁶³

Mänskliga rättigheter är lite för tunt för att använda som utgångspunkt för den kommunala verksamheten, menar Philipson. Vi uppfyller på många sätt redan det som mänskliga rättigheter kräver. De politiska konflikterna rör mycket sällan grundläggande dimensioner av mänskliga rättigheter, även om det förekommer. Philipson tar som exempel på det senare förslaget om att förbjuda användning av andra språk än svenska i skolorna. I det fallet är mänskliga rättigheter användbart, menar Philipson, eftersom det handlar om att klargöra att ett sådant beslut skulle bryta mot grundläggande mänskliga rättigheter.²⁶⁴ Men för det mesta handlar politiska konflikter om sådant som går utöver mänskliga rättig-

²⁶² Intervju med Britta Ström, Malmö, 23 januari 2008. Ström har arbetat i Malmö stad sedan början av 1970-talet och på Stadskontoret i 17 år, bland annat med integrations- och mångfaldsfrågor och icke-diskriminering. Hon arbetar på avdelningen för arbetsmarknad och integration. Ström anges i 2006 Sifoundersökning som kontaktperson.

²⁶³ Intervju med Anneli Philipson, kommunalråd (v), Malmö, 30 januari 2008. Philipson har varit kommunalråd i tre mandatperioder med ansvar för anti-diskriminering, jämställdhet och demokrati.

²⁶⁴ Intervju med Anneli Philipson, kommunalråd (v), Malmö, 30 januari 2008.

heter, exempelvis när det handlar om resursprioriteringar. I det avseendet spelar mänskliga rättigheter en mindre roll, även om det också i sådana fall kan ha viss betydelse. Mänskliga rättigheter har betydelse för att balansera mer effektivitets- och nyttoorienterade argument. Philipson nämner till exempel att ökad etnisk och kulturell mångfald antagligen skulle leda till en bättre service för medborgarna, men att det oavsett om det blir så eller inte är det väsentligt i sig att arbeta för ökad mångfald, att motverka diskriminering och ge människor bättre möjligheter.²⁶⁵

Ett av problemen som Philipson anser finns i arbetet med mänskliga rättigheter på kommunal nivå är att staten i flera avseenden inte tillhandahåller resurser och medel för att förverkliga rättigheter. Philipson nämner rätten till bostad som exempel, en rättighet som kommunen kan bidra till att förverkliga genom att exempelvis att inrätta en bostadsförmedling och därmed öka rättvisan i fördelning av bostäder. Men att garantera att alla har en bostad kan vi inte göra, menar Philipson. På frågan om kommunen självt kan ta på sig den förpliktelsen nämner Philipson ett par problem, bland annat hur mycket kommunen kan bygga själv och också att om man gör det så finns det risk att privata entreprenörer drar sig undan. Problemen här hänger samman med att staten inte ger resurser och tillräckligt lagstöd för att kunna garantera rätten till bostad.²⁶⁶

Budgeten baseras sedan 2006 på tanken om hållbarhet och i budgeten för 2008 sägs att man eftersträvar en stabil och stark ekonomi, ekologisk hållbarhet och en rättvis fördelning av resurser efter behov samt en solidarisk utbyggnad av välfärden. Man lägger vikt vid barns och ungas utvecklingsmöjligheter, trygg ålderdom, likabehandling och bekämpande av diskriminering, rasism och främlingsfientlighet. Tillgång till arbete och bostad är också prioriterade frågor.²⁶⁷ Budgeten innehåller politiska riktlinjer som sedan konkretiseras i inriktningsmål och utvärderas med hjälp av en rad indikatorer. Som exempel kan nämnas att målen för skola och barnomsorg är att verksamheten ska ha god kvalitet och att barn och unga inte ska lämna skolan utan fullständiga betyg samt ha tillgång till en meningsfull fritidsverksamhet. Dessa mål specificeras sedan i förhållande till indikatorer som handlar om en ökning

²⁶⁵ Intervju med Anneli Philipson, kommunalråd (v), Malmö, 30 januari 2008.

²⁶⁶ Intervju med Anneli Philipson, kommunalråd (v), Malmö, 30 januari 2008.

²⁶⁷ Malmö stad (2007) "Budget 2008": 8ff.

jämfört med tidigare år, exempelvis en ökning av antal elever med fullständig betyg eller ett ökat antal mötesplatser för personer.²⁶⁸

En viktig del av de allmänna utgångspunkterna i kommunens verksamhet utgörs av det program som kallas för "Välfärd för alla".²⁶⁹ Programmet påbörjades 2004. "Välfärd för alla" är ett handlingsprogram som utgår från att kommunen har ett "dubbelt åtagande", dels att sörja för Malmöbornas välfärd och levnadsstandard, dels att vara en tillväxtmotor tillsammans med övriga delar av sydvästra Skåne och Köpenhamnsregionen. I handlingsplanen för "Välfärd för alla" nämns att kommunens verksamhet bygger på mänskliga rättigheter, demokrati, jämställdhet och öppenhet. Utifrån dessa generella utgångspunkter preciseras målsättningar för ett par områden, bland annat arbete där målet är full sysselsättning. Det ska uppnås exempelvis genom förbättrad introduktion till nyanlända flyktingar, ökat antal praktikplatser, lärlingsplatser, minskat socialbidragsberoende och liknande.²⁷⁰ Utbildning är programmets andra fokus och sätter upp målsättningen att alla elever ska vara behöriga till gymnasieskolans nationella program. Det ska nås bland annat genom att minska antalet elever i klasser, förbättrad undervisning i svenska men också studieverkstäder med modersmålsstöd, ökat samarbete mellan skola och näringsliv och så vidare.²⁷¹ Boende är programmets tredje område, där det grundläggande målet är att genom en solid försörjningsgrund ge förutsättningar för människor att välja sitt boende i högre grad. Det fjärde området är trygghet där det handlar om att minska antalet brott. Utveckling av medborgardialoger och mötesplatser är det femte området som nämns. Det handlar bland annat om att stärka föreningslivet och utveckla projektet med brobyggare.²⁷²

En del av välfärdsarbetet med nära anknytning till programmet "Välfärd för alla" är storstadssatsningen där stadsdelarna Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden ingått. Under 2007 har nya avtal slutits inom ramen för den urbana utvecklingspolitiken. I dessa är underifrånperspektiv, samverkan och långsiktighet centrala utgångspunkter. Mer specifikt handlar det om ökad förvärvsarbetsfrekvens, förbättrade studieresultat, trygghet, delaktighet och ökat

²⁶⁸ Malmö stad (2007) "Budget 2008": 16.

²⁶⁹ Malmö stad (2004) "Välfärd för alla. Det dubbla åtagandet".

²⁷⁰ Delmålet för 2008 är att förvärvsfrekvensen ska ha ökat till 75 %. Målet har inte nåtts; förvärvsfrekvensen är 64 % (68 % om uppskattning av arbete i Danmark räknas med); Malmö stad (2008) "Välfärd för alla. Det dubbla åtagandet – rapport 2008/4".

²⁷¹ Delmålet för 2008 har inte nåtts; Malmö stad (2008) "Välfärd för alla. Det dubbla åtagandet – rapport 2008/4".

²⁷² Malmö stad (2004) "Välfärd för alla. Det dubbla åtagandet".

valdeltagande samt minskad ohälsa.²⁷³ Den tidigare storstadssatsningen har utvärderats och bland de slutsatser som man kom fram till var att både insatser och resultat varierade mellan stadsdelarna, bland annat beroende på skillnader i organisation men också till följd av hur väl samverkan mellan stad och stadsdelar liksom mellan olika förvaltningar etablerades. Flera projekt som lett till förändringar i fråga om skola och arbete samt delaktighet hade startats genom satsningen och flera av dem hade blivit en del av den ordinarie verksamheten. Men i utvärderingen framkom också att vissa faktorer hade försvårat den eftersträvade långsiktigheten, bland annat att nya riktlinjer och inriktningsmål introducerats under satsningens gång.²⁷⁴

En viktig del av välfärdsarbetet är att utvärdera och följa upp verksamheten, något som sedan 2001 sker genom välfärdsredovisningar på övergripande kommunnivå och för varje stadsdel. Välfärdsredovisningen bygger på de nationella folkhälsomålen. I dessa redovisningar sägs att rätten till hälsa är en grundläggande mänsklig rättighet och man sätter också in folkhälsoarbetet i ett perspektiv som har bäring på ett rättighetsbaserat arbetssätt i den meningen att det handlar om att bygga en välfärdsstruktur som främjar människors möjligheter att göra hälsosamma val. Det senare anges som syftet med att utvärdera hälsoklyftorna.²⁷⁵ Inom ramen för programmet ”Välfärd för alla” har fortlöpande utvärderingar gjorts som visar på förändringar i positiv riktning, men också att man i kommunen inte når upp till alla de uppsatta målen, exempelvis vad gäller förvärvsfrekvensen.²⁷⁶ I årsredovisningen används både Välfärd för alla och de nationella folkhälsomålen som utgångspunkter för välfärdsredovisningen.²⁷⁷ Med hjälp av ett 40-tal indikatorer mäts välfärdsnivå och förändringar över tid. Dessa indikatorer har brutits ned på stadsdelsnivå. I årsredovisningen finns också en miljöredovisning där fokus ligger på ekologisk hållbarhet och rättvis handel.²⁷⁸

Under senare år har man i ökande grad fokuserat på icke-diskriminering och likabehandling i kommunen och en antidiskrimineringskommitté har tillsatts för perioden 2008–2009. Efter två

²⁷³ Malmö stad (2007) ”Lokalt utvecklingsavtal mellan staten och Malmö stad”.

²⁷⁴ Malmö stad (2003) ”Malmö och storstadssatsningen”.

²⁷⁵ Malmö stad (2008) ”Malmö stads välfärdsredovisning 2007”: 15ff.

²⁷⁶ Malmö stad (2008) ”Välfärd för alla. Det dubbla åtagandet – rapport 2008/4 (Malmö: Malmö stad).

²⁷⁷ Malmö stad (2008) ”Årsredovisning 2007”.

²⁷⁸ Malmö stad (2008) ”Årsredovisning 2007”: 40ff.

år kommer arbetet att utvärderas av kommunstyrelsen, som har att besluta om kommittén ska fortsätta eller inte. Kommittén har till uppgift att synliggöra diskriminerande strukturer och rutiner och föreslå åtgärder. Bakgrunden till kommittén ligger i diskussionen om likabehandling mer allmänt, men särskilt i den debatt som förts om HBT-frågor i kommunen. Kommittén kommer att arbeta med alla diskrimineringsgrunder, men till en början ha fokus på etnisk och religiös diskriminering. Funktionshinder kommer också att diskuteras och arbetet kommer där att samordnas med handikapprådet.²⁷⁹ Jämställdhet är också en mycket viktig del av arbetet mot diskriminering. Jämställdhetsplaner finns i alla förvaltningar och varje nämnd och stadsdelsfullmäktige fastställer årligen en jämställdhetsplan. Stadens övergripande plan för jämställdhetsarbetet antogs av kommunfullmäktige 2001. Den innehåller fem gemensamma mål, bland annat att jämställdhetsperspektivet ska finnas med i all verksamhet och att en fortlöpande jämställdhetsdialog ska vara en del av personal- och verksamhetsutvecklingen.²⁸⁰ Kommittén kommer att samverka med lokala organisationer och också dra nytta av internationella exempel. Malmö är exempelvis medlem av nätverket Europeiska städer mot rasism och har antagit Council of European Municipalities and Regions (CEMR) deklaration om jämställdhet.²⁸¹

Kommunen har infört möjlighet att lämna medborgarförslag och i varje stadsdel finns ett medborgarkontor. Man ingår också i det nyligen startade projektet om medborgarpaneler och en panel om 1 600 personer har valts ut som är representativ för befolkningen. Panelen har genomförts under hösten 2008 och fått svara på ett stort antal frågor om sådant som möjligheter till deltagande och inflytande, huruvida politikerna är kunniga och ansvarstagande, uppfattningar om specifika stadsutvecklingsprojekt, biblioteken och trafiksituationen.²⁸²

Bland de områden där mänskliga rättigheter mer specifikt kommer till användning är arbete med barn och unga. Philipson tillhörde dem som var drivande för att kommunen skulle göra barnkonsekvensanalyser vid beslut och en barnchecklista utformades för det. Checklistan fungerade emellertid inte på något särskilt bra

²⁷⁹ Intervju med Britta Ström, Malmö, 23 januari 2008; intervju med Anneli Philipson, kommunalråd (v), Malmö, 30 januari 2008.

²⁸⁰ Malmö stad (2008) "Antidiskrimineringskommittén i Malmö stad", Malmö stads hemsida, www.malmo.se

²⁸¹ Intervju med Anneli Philipson, kommunalråd (v), Malmö, 30 januari 2008.

²⁸² Malmö stad, hemsida, www.malmo.se/panelen

sätt. Den användes huvudsakligen i de verksamheter där fokus redan låg på barn och unga, men det är inte i dessa sammanhang som den egentligen behövs. I andra förvaltningar fick checklistan litet genomslag och användes mer slentrianmässigt.²⁸³ Ström menar att en av anledningarna till bristen på genomslag för checklistan i beslutsfattande och beredning var att man inte var tydlig med hur den skulle användas och det också saknades utbildning av tjänstemännen.²⁸⁴ Problemen med att använda checklistan har gjort att man avskaffat den och ersatt den med ett kort som klargör barnkonventionens huvudprinciper. Philipson tror att man i arbete med konsekvensanalyser bör utarbeta dessa i samverkan med de anställda och särskilt dem som har en stark professionstillhörighet för att de ska få önskat genomslag.²⁸⁵ I skolverksamheten pågår ett omfattande arbete där man bland annat kartlägger barns och ungas uppfattningar om skolmiljön, delaktighet och påverkan och utsatthet när det gäller förnedrande behandling och mobbning. Man har också uppmärksammat skillnader mellan pojkar och flickor och man har satsat resurser på utbildning av personal i genuspedagogik för förskola och skola.

Staden har antagit handlingsplaner på flera människorättsområden, exempelvis rörande funktionshindrades rättigheter.²⁸⁶ Planen antogs 2001 och utgår från FN:s standardregler från 1993 samt nationell lagstiftning och policy och fokuserar på delaktighet och inflytande (bland annat personligt ombud för personer med psykiska funktionshinder), tillgänglighet, boende samt utbildning och arbete. När det gäller tillgänglighet finns en fokus på fysisk tillgänglighet och tillgång till information, men också bemötande i förvaltningen beaktas. När det gäller boende betonas arbetet med att bygga och anpassa bostäder för att möta funktionshindrades behov och i fråga om utbildning och arbete läggs vikt vid att skapa samma möjligheter för personer med funktionshinder som för alla andra. För att förverkliga planen betonas utbildning av anställda i funktionshindrades rättigheter, diskussion och reflektion kring bemötande i verksamheterna liksom samverkan mellan förvaltningarna och handikapprådet.²⁸⁷ Rådet är samrådsorgan och remiss-

²⁸³ Intervju med Anneli Philipson, kommunalråd (v), Malmö, 30 januari 2008. CEMR (2006) "The Charter for Equality of Women and Men in Local Life", tillgänglig via CEMR:s hemsida <http://www.ccre.org/>

²⁸⁴ Intervju med Britta Ström, Malmö, 23 januari 2008.

²⁸⁵ Intervju med Anneli Philipson, kommunalråd (v), Malmö, 30 januari 2008.

²⁸⁶ Malmö stad (2001) "Malmö stads plan för funktionshindrade". Antagen 25 oktober 2001.

²⁸⁷ Malmö stad (2001) "Malmö stads plan för funktionshindrade".

organ; särskild vikt läggs vid rådets roll att komma med synpunkter i samband med planering och liknande.²⁸⁸

Stadens personalpolitik är av vikt när man diskuterar mänskliga rättigheter. Kay Wictorin, som arbetat med personal- och jämställdhetsfrågor i kommunen under bortåt trettio år, menar att man under de senaste tio åren allt tydligare kommit att ställa mänskliga rättigheter i centrum för arbetet.²⁸⁹ Genomslaget är särskilt tydligt sedan kommunen 1997 antog en personalpolicy där jämställdhet och mångfald poängterades och lyftes upp som strategiskt viktiga frågor för kommunen.²⁹⁰ Bland de nya områden med anknytning till mänskliga rättigheter och likabehandling som kommit att lyftas fram under senare år märks HBT-personers situation och rättigheter och diskussioner kring ålder som diskrimineringsgrund. I den nya personalpolicyn betonas allas lika värde som utgångspunkt för att erbjuda samma möjligheter för personer, oberoende av ”kön, ålder, funktionshinder, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck”.²⁹¹ I policyn anges vid sidan av det arbetsgivaruppdrag som handlar om att skapa samma möjligheter för anställda, särskilt uppmärksamma jämställdhet och mångfald och motverka diskriminering också att man som anställd i förvaltningarna ska bemöta alla med respekt och bidra till utveckling av jämställdhet och mångfald. Som chef har man ett särskilt ansvar för dessa frågor.²⁹²

Arbetet för likabehandling och motverkande av diskriminering i organisationen är idag mycket omfattande och mer naturligt menar Wictorin, som jämför med situationen för tjugo år sedan. Då var det huvudsakligen jämställdhet som stod i fokus, som en följd av jämställdhetslagen som kom 1980. Jämställdhetsarbetet uppfattades i hög grad som en konsekvens av lagens krav på jämställdhetsplaner och inte första hand som en nödvändighet eftersom man uppfattade att man trots allt var ganska bra på jämställdhetsfrågor. Wictorin menar att även om det rättviseperspektiv som låg till grund för jämställdhetsutvecklingen under 1980-talet i sig var och

²⁸⁸ Malmö stad (2007) ”Reglemente för Malmö Stads Handikappråd”. Antagen 1996 och reviderad 25 januari 2007.

²⁸⁹ Intervju med Kay Wictorin, Malmö, 25 februari 2008.

²⁹⁰ I personalpolitiken betonas jämställdhet, kulturell mångfald och åldersammansättning som väsentliga utgångspunkter för mer inriktade mål rörande kompetensutveckling, dialog och kommunikation, fokus på medarbetarnas intresse för arbetet, ledarskap (istället för chefskap), delaktighet och fokus på medborgarnas och brukarnas behov och förväntningar; Malmö stad (1998) ”Personalpolicy för Malmö stad”. Antagen 1987 och reviderad 1998.

²⁹¹ Malmö stad (2008) ”Personalpolicy”.

²⁹² Malmö stad (2008) ”Personalpolicy”.

är viktigt, är det också tydligt att intresset i arbetslivet ökade först när man bytte strategi och började tala om jämställdhet och sedan också kulturell mångfald i termer av lönsamhet och god hushållning med mänskliga resurser. Fokus på lönsamhet – att kommunen riskerar att göra förluster genom att inte fokusera på jämställdhet, exempelvis när det gäller att ta vara på initiativ, kompetens och alla människors resurser, liksom förluster i form av en sämre och inte jämställd service till medborgarna – gav resultat och medförde att jämställdhetsperspektivet hamnade i fokus på ett annat sätt än tidigare.²⁹³

I den övergripande plan för jämställdhetsarbetet i Malmö stad som fastställdes 2001 finns en mycket hög ambitionsnivå, exempelvis att det ska ingå i den professionella yrkesrollen som anställd i Malmö stad att vara medveten om betydelsen av jämställdhet. Ambitionerna beskrivs i personalpolicyn från 1997 bland annat som att kommunen ska bedriva ett så aktivt jämställdhetsarbete att man blir pådrivande i jämställdhetsutvecklingen. Victorin menar att kommunen delvis lyckats, även om man är långt ifrån jämställdhet i alla avseenden. En viktig del av arbetet har handlat om att integrera likabehandling och mångfald i bred bemärkelse i verksamheten och få en fortlöpande dialog på arbetsplatsträffarna. Det kan handla om personalförsörjning och förhållningssättet på arbetsplatserna liksom bemötandet av medborgare och kunder, eller om till exempel diskussioner om aktuella mångfaldsfrågor i samhällsdebatten där man på arbetsplatsträffarna kan ta upp frågeställningar av typen ”på vilket sätt berör detta oss i vår verksamhet?”, ”har vi liknande problem?”, ”vad kan vi lära?” och liknande. Till en början fanns en rädsla hos en del chefer att ta upp dessa frågor för man var osäker på vart det skulle leda. Dessutom handlar jämställdhets- och mångfaldsfrågor inte bara om arbetslivet utan om hela livet och det kan vara känsligt att komma in på attityder och värderingar som berör också privatlivet, påpekar Victorin. En viktig del av arbetet har därför handlat om kunskapsuppbyggnad, utbildning av chefer med mera för att skapa förutsättningar för konstruktiva diskussioner om värderingar och beteenden.²⁹⁴ En medarbetarundersökning genomfördes 2006, som underlag för arbetet med bland annat värderings- och attitydfrågor i förvaltningarna. En ny medarbetarenkät är tänkt att genomföras under hösten 2008. En ny personalpolicy kommer att beslutas

²⁹³ Intervju med Kay Victorin, Malmö, 25 februari 2008.

²⁹⁴ Intervju med Kay Victorin, Malmö, 25 februari 2008.

2008. Jämställdhet och mångfald blir ett av huvudområdena och där uttrycks att respekt för varje individ och en insikt om alla människors lika värde skapar ett bra arbetsklimat.²⁹⁵

Strömsunds kommun

Mänskliga rättigheter är inte utgångspunkt för kommunens verksamhet i bredare bemärkelse och det har inte förts några diskussioner om att använda det som ett paraplybegrepp. Däremot har flertalet delar av kommunens verksamhet att göra med mänskliga rättigheter, påpekar kommunalrådet Karin Stierna (c), och nämner särskilt arbete med folkhälsa och stärkande av föräldrar vid sidan av frågor om boende, arbetsmarknad, skola och omsorg. Mänskliga rättigheter sådant det handlar om likabehandling är ju dessutom en grundbult i arbetet på samma sätt som i andra kommuner, säger Stierna.²⁹⁶

De tillgängliga resurserna, dess mest effektiva användning och nödvändigheten av ekonomisk hushållning har under längre tid stått i fokus för budgetarbetet och man har i mycket liten utsträckning använt sig av långsiktiga målsättningar för att ange budgetinriktning.²⁹⁷ Arbete med att formulera sådana målsättningar har emellertid påbörjats och man har under våren 2008 haft möten med förtroendevalda, chefer och också fackföreningarna för att diskutera långsiktiga mål med kommunens verksamhet. Man har kommit fram till sex grundläggande målsättningar för kommunen där flera av dem har bäring på mänskliga rättigheter, bland annat att kommunen ska förknippas med en god miljö, jämställdhet som tillväxtfaktor, en god folkhälsa och dialog mellan invånare och tjänstemän såväl som förtroendevalda. Kommunen ska i det senare avseendet karaktäriseras av ett gott bemötande, delaktighet och tillgänglighet. Med dessa mål som utgångspunkt ska sedan nämnderna ta fram inriktningsmål varigenom de kan förverkligas. På så sätt hoppas man i kommunen att få en mer långsiktigt fokus och större sammanhang i verksamheten samt en klarare politisk styrning.²⁹⁸

²⁹⁵ Intervju med Kay Wictorin, Malmö, 25 februari 2008.

²⁹⁶ Intervju med Karin Stierna, kommunalråd (c), 13 maj 2008.

²⁹⁷ I årsredovisningen för 2007 står det ekonomiska utfallet och behovet av god hushållning med resurser i fokus. De kvalitativa dimensionerna av målen diskuteras mer summariskt; Strömsund kommun (2008) "Årsredovisning 2007".

²⁹⁸ Intervju med Karin Stierna, kommunalråd (c), 13 maj 2008.

Kommunen antog en folkhälsoplan 2004 som reviderats 2007.²⁹⁹ Arbetet med folkhälsofrågor sker inom ett råd där ledamöter från kommunstyrelsen, socialnämnd, barn- och ungdomsnämnd och kultur- och fritidsnämnd ingår. Rådet bildades för att man i kommunstyrelsen ansåg att arbetet inte var tillräckligt prioriterat. Folkhälsoplanen utgår från de nationella målen, med särskild vikt lagd vid bland annat delaktighet, barns situation och uppväxtvillkor och hälsa i arbetet. I förhållande till målen ges förslag på insatser, vilka som har ansvar för dem och hur uppföljning ska ske. Många av förslagen är allmänt hållna, exempelvis att stödja etablering av mötesplatser, bidra till utveckling av studiecirklar, självhjälpsgrupper och liknande (delaktighetsmålet). I vissa fall rör det sig om mer preciserade förslag, exempelvis att följa upp hur barnkonventionen används i kommunens verksamhet, utbildning av personal i frågor om barnkonventionen, uppföljning av barnchecklista och liknande. Andra exempel på mer specificerade förslag rör jämställdhet, såsom jämställda löner och liknande, att medvetet arbeta för att män är aktiva i barns uppväxt och ökade möjligheter till flexibla arbetstidssystem.³⁰⁰

Uppföljning sker med hjälp av indikatorer av olika slag. Delaktighet mäts genom valdeltagande. Barn och ungas uppväxtvillkor mäts genom antal barn som är behöriga till gymnasieskola, andel barn som bor utanför hemmet eller är institutionsplacerade och andel barn som bor i ekonomiskt utsatta hushåll. Man inkluderar också de anställdas utbildningsnivå eftersom man menar att det har betydelse för att ge barn goda förutsättningar i barnomsorg och skola. De senare indikatorerna visar på en lägre andel högskoleutbildade anställda än i länet som genomsnitt, att andelen unga som inte har godkända betyg ökat under 2007 på grund av ökat antal barn med särskilda behov och sociala problem samt att antalet fattiga barn ligger över genomsnittet för länet.³⁰¹

Paul Bergenby, som är socialchef i kommunen, menar att problematiken med antalet barn som riskerar fara illa har ökat i sådan omfattning att krafttag för att stötta föräldrarna nu måste få högsta prioritet även inom andra kommunala verksamheter där man möter föräldrar och barn. Bland annat har man från och med

²⁹⁹ Strömsunds kommun (2007) "Folkhälsoprogram för Strömsunds kommun. Hälsa som tillväxtfaktor 2004-2010. Uppföljning av delmål 2007".

³⁰⁰ Strömsunds kommun (2007) "Folkhälsoprogram för Strömsunds kommun. Hälsa som tillväxtfaktor 2004-2010. Uppföljning av delmål 2007".

³⁰¹ Strömsunds kommun (2007) "Folkhälsoprogram för Strömsunds kommun. Hälsa som tillväxtfaktor 2004-2010. Uppföljning av delmål 2007", bilaga 1.

2007 etablerat en familjecentral samt, i samverkan med skolan, inlett ett förebyggande och stödjande föräldrastödsarbete kallat Föräldrakraft.³⁰² Föräldrakraft syftar till att stärka föräldrarnas möjligheter att vara bra föräldrar. Tanken är inte att man ska lära ut vad ett bra föräldraskap innebär utan att man ska skapa strukturer för föräldrarna att dela med sig av sina erfarenheter och tankar för att därigenom stödja varandra.³⁰³ Ett nära relaterat arbete sker genom kommunens familjecentral, som fungerar som en mötesplats för föräldrar och barn. Inom folkhälsorådets område finns också en rad andra projekt, bland annat hjälp till sjukskrivna och arbetslösa, personer med psykiska besvär, värdegrundsarbete kring funktionshindrades rättigheter och liknande.³⁰⁴

Utbildning om barnkonventionen för förtroendevalda, anställda och representanter för elevråd skedde 2006 genom samarbete med Rädda Barnen.³⁰⁵ I utbildningen ingick att ta del av konventionens innehåll, se närmare på den kritik som riktats mot Sverige av konventionskommittén 2005 och de förslag kommittén lagt fram. Man diskuterade kritik och förslag i förhållande till situationen i Strömsunds kommun och vad som skulle behöva göras för att förbättra situationen. Bland annat framkom det i diskussionerna att det fanns brister i barns och ungas möjligheter att komma till tals. Man noterade att det fanns ett bristande engagemang från barn och unga, som man menade hade att göra med avsaknad av lämpliga forum och svårigheter att verkligen påverka politiken.³⁰⁶ Man diskuterade också hur barnperspektivet skulle inkluderas och integreras i verksamheten. Användningen av barnchecklistorna kom upp och man noterade att de hade fungerat mindre väl. De blev lätt något som fylldes i av slentrian; man sa att barnperspektivet beaktats utan att det fanns någon egentlig reflektion bakom det.³⁰⁷ För att undvika pappersprodukter diskuterades andra sätt att inkludera barnperspektivet och att möjliggöra barns delaktighet, bland annat chatt på hemsida, kontaktperson på varje skola, att göra barn och unga till remissinstans, en förbättrad roll för elev-

³⁰² Strömsunds kommun (2007) "Folkhälsoprogram för Strömsunds kommun. Hälsa som tillväxtfaktor 2004–2010. Uppföljning av delmål 2007, bilaga 2.

³⁰³ Strömsundskommun (2008) "Handledning för arbetet med föräldrakraft i Strömsunds kommun".

³⁰⁴ Strömsunds kommun (2007) "Folkhälsoprogram för Strömsunds kommun. Hälsa som tillväxtfaktor 2004–2010. Uppföljning av delmål 2007".

³⁰⁵ Intervju med Paul Bergenby, Strömsunds kommun, 13 maj 2008.

³⁰⁶ Strömsunds kommun (2006) "Sammanfattning av barnkonventionen".

³⁰⁷ Intervju med Karin Stierna, kommunalråd (c), 13 maj 2008.

råden, ökat samarbete med frivilligorganisationer och liknande.³⁰⁸ I samband med utbildningen utarbetades också en handlingsplan som bland annat handlade om skapande av nätbaserade mötesplatser, utbildning i barnkonventionen, utveckling av verktyg för att följa upp barnperspektivet samt ökat inflytande för barn och unga. Man har emellertid inte lyckats förverkliga handlingsplanen eftersom man fått prioritera andra frågor.³⁰⁹ Kommunen har också fått viss kritik av länsstyrelsen, som 2007 noterade att även om kommunen angivit inriktningsmål som utgår från barnperspektivet så har det inte brutits ner till mätbara verksamhetsmål. Det gör det svårt att systematiskt följa upp arbetet.³¹⁰

I kommunen finns ett pensionärsråd som har rätt att ta upp frågor som berör pensionärers situation och aktivt delta i arbetet med att förbättra äldres rättigheter och möjligheter. Rådet ska höras i frågor som rör äldre och inkluderas på ett tidigt stadium i beslutsprocesserna så att synpunkter och förslag kan beaktas i planering och budgetarbete.³¹¹ I kommunen finns även ett handikappråd, som också det fungerar som remissorgan och har rätt att väcka frågor av betydelse för funktionshindrades situation. I reglementet för handikapprådet sägs att kommunen skall informera rådet om planer och förändringar som har betydelse för funktionshindrade och bör inhämta synpunkter på ett tidigt stadium i planeringen.³¹²

För arbetet med funktionshindrades rättigheter finns en handlingsplan. Den gällande handlingsplanen är från 2001 men en ny är under utarbetande. Planen från 2001 bygger på FN:s standardregler och utarbetades tillsammans med representanter för handikapporganisationerna.³¹³ Målet är att alla ska garanteras full delaktighet och jämlikhet, vilket betyder att särskilda åtgärder måste vidtas för att tillgodose att personer med funktionshinder har samma möjligheter som andra personer. Alla människors lika värde innebär att åtgärder måste anpassas efter individers behov. Utifrån dessa utgångspunkter preciseras i programmet en rad åtgärder som baseras på en nulägesbedömning av situationen i kommunen, vilka som har ansvar för genomförande och hur det ska följas upp. En

³⁰⁸ Strömsunds kommun (2006) "Sammanfattning av barnkonventionen".

³⁰⁹ Intervju med Karin Stierna, kommunalråd (c), 13 maj 2008.

³¹⁰ Länsstyrelsen i Jämtlands län (2007) "Barnuppdraget i Jämtlands län". Social tillsyn, rapport 2:2007.

³¹¹ Strömsunds kommun (2008) "Kommunal författningssamling".

³¹² Strömsunds kommun (2008) "Kommunal författningssamling".

³¹³ Strömsunds kommun (2001) "Handikappolitiskt program för Strömsunds kommun" Antagen av kommunfullmäktige 13 juni 2001.

rad åtgärder specificeras för skilda områden, såsom ökad medvetenhet om funktionshindrades situation och deras rättigheter, tillgänglighet till information och lokaler, anpassning av verksamhet inom skola, vård och omsorg utifrån individens behov, lika möjligheter att ha ett arbete och så vidare. Särskild vikt läggs i det sammanhanget vid utbildning av anställda så att de har kunskaper om funktionshindrades svårigheter och behov att anpassa verksamheten.³¹⁴ Policyn utvärderades 2005. I utvärderingen redogörs huvudsakligen för genomförda aktiviteter, särskilt utbildningsinsatser inom vård och omsorg och åtgärder för att underlätta samordning och samverkan. Utvärderingen noterade att utbildning av personer i strategiska positioner inom förvaltningsstaben inte hade genomförts i den utsträckning som angivits i planen och att flera åtgärder för ökad tillgänglighet återstod att implementera. Utvärderingen innehåller relativt lite av bedömningar av resultaten av de genomförda åtgärderna.³¹⁵

Kommunen har en jämställdhetsplan som handlar om kommunen som arbetsgivare, bland annat att förbättra arbetsvillkor, att underlätta för anställda att kombinera föräldraskap och arbete, rekryteringsåtgärder för att minska könsmissig snedvridning på arbetsplatser och åtgärder riktade mot sexuella trakasserier.³¹⁶ Kommunen har också en särskild handlingsplan för arbete att motverka våld mot kvinnor. Kvinnofridsprojektet omfattar förutom stöd och hjälp åt utsatta kvinnor och barn också en fokus på förebyggande arbete och utbildningsinsatser i skola och liknande. I kvinnofridsprojektet läggs vikt vid behovet av samordning och samverkan för att personer ska få den hjälp som behövs och så vidare.³¹⁷

Bergenby menar att det allmänt finns problem när det gäller samverkan och samordning i kommunen och menar att en anledning till det ligger i bristande ekonomiska resurser. När resurserna inte riktigt räcker till leder det lätt till att förvaltningarna bygger stängsel runt sin verksamhet och att man försöker skjuta över ansvaret på en annan förvaltning. Särskilt tydligt är detta problem när det gäller LSS, stöd till personer med psykiska besvär och missbrukare. De ekonomiska förhållandena gör att man ofta

³¹⁴ Strömsunds kommun (2001) "Handikappolitiskt program för Strömsunds kommun" Antagen av kommunfullmäktige 13 juni 2001.

³¹⁵ Strömsunds kommun (2005) "Åtgärdsrapport. Handikappolitiskt program. Strömsunds kommun" 25 juli 2005, Förvaltningsstaben.

³¹⁶ Strömsunds kommun (2008) "Kommunal författningssamling".

³¹⁷ Strömsunds kommun (2008) "Kommunal författningssamling".

tvingas att prioritera, menar Bergenby, som i det sammanhanget reflekterar över hur sådana prioriteringar går till. Det finns en risk att man i prioriteringar inte alltid beaktar de vars behov är störst, utan de som på ett eller annat sätt kan tala för sig själva eller har någon organisation som representerar dem. De som enbart har kommunen som talar för dem får en svagare position och riskerar att inte prioriteras när de ekonomiska resurserna är begränsade.³¹⁸

Sundsvalls kommun

Mänskliga rättigheter används inte för att begreppsliggöra kommunens verksamhet på ett övergripande plan, men spelar ändå en central roll eftersom demokratisk påverkan, rätt till arbete, bostad och en god livsmiljö är grundläggande för verksamheten. I det perspektivet kan kommunen ses som en garant för förverkligandet av mänskliga rättigheter, även om mänskliga rättigheter inte fungerar som ett sätt att rama in och länka samman kommunens arbete i alla delar. Mer specifikt refereras till mänskliga rättigheter inom vissa områden, exempelvis på det sätt som barnkonventionen varit ett grundläggande styrdokument under ungefär tio års tid och att likabehandling och bekämpande av diskriminering är grundläggande för kommunens verksamhet. Mänskliga rättigheter kommer också in som del av det pågående mångfaldsarbetet.³¹⁹

Det förs en debatt om att använda mänskliga rättigheter på ett bredare sätt i kommunen. Till exempel har Lars Persson (fp), som sitter i kommunfullmäktige och också ingår i SKL:s nätverk om mångfald, lagt fram ett sådant förslag i kommunfullmäktige.³²⁰ Förslaget har behandlats i kommunstyrelsens samordningsutskott i oktober 2008 och utskottet har föreslagit att kommunstyrelsekontoret får i uppdrag att utreda hur ett systematiskt arbete med mänskliga rättigheter kan organiseras och lämna förslag om det till demokratiberedningen.³²¹ Persson menar i sin motion att man bör titta närmare på hur kommunen redan använder sig av mänskliga rättigheter i verksamheten och i framtiden kan använda begreppet på ett mer strukturerat sätt. Persson menar att man behöver få en bättre överblick över det som redan görs för att man på den

³¹⁸ Intervju med Paul Bergenby, Strömsunds kommun, 13 maj 2008.

³¹⁹ Intervju med Rolf Bergbom, Sundsvall, 17 juni 2008. Bergbom är personaldirektör i Sundsvalls kommun och anges som kontaktperson för Sifundersökningen 2006.

³²⁰ Intervju med Lars Persson (fp), Sundsvall, 17 juni 2008.

³²¹ Sundsvalls kommun (2008) "Kommunstyrelsens samordningsutskott", 7 oktober 2008.

politiska nivån ska kunna arbeta mer systematiskt och fokuserat.³²² En anledning till en ökad diskussion om mänskliga rättigheter ligger enligt Rolf Bergbom, som är personaldirektör i kommunen, i att man fört en allt större debatt om mångfald. En central del av denna debatt handlar om förhållandet mellan icke-diskriminering och mångfald. Diskrimineringsförbudet fastlägger en grund för kommunens arbete, men innebär samtidigt ett ”negativt” fokus. Mångfald är ett bra sätt att vidareutveckla arbetet, menar Bergbom, eftersom det innebär en positiv värdering av olikhet. I dessa diskussioner har mänskliga rättigheter aktualiserats i allt högre grad.³²³

Efter varje val antar den styrande majoriteten en lokal regeringsförklaring. I den som antogs efter valet 2006 betonas att kommunen ska kännetecknas av trygghet, god livsmiljö och hållbar utveckling. Trygghet utvecklas huvudsakligen i sociala termer, exempelvis att få hjälp och stöd när man behöver det, att ha arbete och känna sig delaktig. I det avseendet nämns behovet av en stark kommunal ekonomi, anpassning av verksamheter och ett vitalt civilsamhälle. Särskild uppmärksamhet ägnas åt trygga förhållanden i förskola, familjeomsorg, äldreomsorg och ett aktivt arbete för att minska ohälsan.³²⁴ Regeringsförklaringen är utgångspunkt för kommunens mål- och resursplan.³²⁵

Man har under senare år arbetat med att förändra beslutsfattande och styrning i kommunen och från 2007 används en processstyrningsmodell.³²⁶ Kommunen har tidigare fått kritik för brister i styrsystemet, bland annat i den kommunkompassundersökning som gjordes 2003. De övergripande målen för kommunen bedömdes vara oklara och styrningsförmågan ansågs vara svag. I 2006 års kommunkompassundersökning lyfts den nya processstyrningsmodellen fram som ett system som kan ge bra förutsättningar för att utveckla och styra verksamheten.³²⁷ Huvudprocesserna i den nya styrningsmodellen utgörs av de tjänster som levereras till medborgarna där de olika enheternas uppdrag specificeras. Som exempel kan nämnas att i processen utbildning ingår

³²² Intervju med Lars Persson (fp), Sundsvall, 17 juni 2008.

³²³ Intervju med Rolf Bergbom, Sundsvall, 17 juni 2008.

³²⁴ Sundsvalls kommun (2006) ”Lokal regeringsförklaring för Sundsvall 2007–2010”.

³²⁵ Sundsvalls kommun (2007) ”Att styra med hjälp av mål. Utveckling av mål- och resursplan för Sundsvalls kommun”.

³²⁶ Sundsvalls kommun (2006) ”Mål- och resursplan 2007 med ekonomisk plan åren 2008–2009”.

³²⁷ Sveriges kommuner och landsting (2007) ”Kommunkompassen. Analys av Sundsvalls kommun, 30–31 november 2006”: 5f.

förskola, grundskola och bibliotek som enheter. Vid sidan av huvudprocesser finns stödprocesser, som består av interna tjänster, exempelvis löneadministration. Ledningsprocesser, slutligen, är till för att utifrån ett helhetsperspektiv styra verksamheten. För varje process anges ett antal processmål utifrån brukarnas och medborgarnas perspektiv. Dessa mål är tänkta att ersätta handlingsplaner och policydokument. Till målen ska kopplas indikatorer för att kunna mäta resultat. I budget anges inriktningsmål för varje år med planering inför följande år, varigenom regeringsförklaringens inriktning konkretiseras.³²⁸ Bergbom menar att det är viktigt att formulera tydliga mål och vem som ska ha ansvar för genomförandet och ser den nya styrmodellen som mycket användbar i det avseendet. Bergbom poängterar att det är mycket viktigt att det som man prioriterar i kommunens verksamhet måste vara med i mål- och resursplanen för att man ska få styrkraft och komma till ett förverkligande av målsättningar. Om viktiga saker som kommunen bör göra ligger vid sidan av planen kommer de inte att genomföras.³²⁹

Kommunen har i kommunkompassundersökningar fått kritik för att vara dålig på att underlätta medborgarnas deltagande och hantera deras förslag. Som en följd av det har man infört Synpunkt Sundsvall, där invånare kan ställa frågor, lämna förslag och rikta kritik mot kommunen.³³⁰ Systemet fungerar också som ett sätt för kommunen att få en överblick över invånarnas inställning i olika frågor. Även om Synpunkt Sundsvall uppmärksammas i kommunkompassens rapport för 2006 finns det enligt undersökningen fortfarande problem och brister med deltagande och delaktighet. Kommunen har bland annat inte infört möjlighet till medborgarförslag och det saknas också medborgardialog kring budgetfrågor.³³¹ Sedan dess har kommunen gått med i SKL:s projekt om medborgarpaneler och den första panelen genomfördes under oktober-november 2008 då knappt 500 invånare deltog i en enkätundersökning om kollektivtrafiken.³³²

Kommunen arbetar med att införa tjänstedeklarationer sedan 2007 och det har införts i några fall hittills.³³³ Det gäller bland

³²⁸ Sundsvalls kommun (2006) "Mål- och resursplan 2007 med ekonomisk plan åren 2008–2009".

³²⁹ Intervju med Rolf Bergbom, Sundsvall, 17 juni 2008.

³³⁰ Sundsvalls kommuns hemsida, www.sundsvall.se

³³¹ Sveriges kommuner och landsting (2007) "Kommunkompassen. Analys av Sundsvalls kommun 30–31 november 2006": 8f.

³³² Sundsvalls kommuns hemsida, www.sundsvall.se

³³³ Sundsvalls kommun (2007) "Årsredovisning 2007": 7.

annat för olika bygglövsärenden och liknande samt för äldreomsorgen. I äldreomsorgen handlar det om att kommunen lovar att utveckla en individuell plan utifrån personens egna behov, att personalen är engagerad och kunnig, att man som anhörig ska känna sig trygg med den vård som erbjuds och att kommunen står för en rad aktiviteter riktade till äldre.³³⁴

Kommunen har ett handikappråd, som har som syfte att sprida kunskap om funktionshindrades behov och ska se till att nämnder tar hänsyn till frågor av betydelse för funktionshindrade. Rådet är remissorgan och har ansvar för att genomföra det kommunala handikappolitiska programmet.³³⁵ Programmet utarbetades eftersom det stod klart att delaktighet och tillgänglighet för funktionshindrade inte uppnåtts. Inför framtagandet av programmet gjordes en inventering av brister i kommunen.³³⁶ Samtliga 22 lokala föreningar för funktionshindrade bjöds in för att beskriva problem och ge förslag till förbättringar. Inventeringen visade på en rad brister i tillgänglighet, utbildning av personal, stöd och rehabilitering samt ekonomisk och social trygghet. Med denna inventering som grund och med hjälp av FN:s standardregler och nationell lagstiftning utformades handlingsplanen. Målen handlar bland annat om ökad medvetenhet genom information och utbildning liksom genomgång i förvaltningarna av verksamheten ur ett handikapperspektiv. Handikappaspekter ska vägas in vid beredning av beslut och planering av verksamheten. Man ska ange konsekvenser för funktionshindrade i policydokument och planer. Beaktande av individuella behov och anpassning av verksamheten betonas för att alla personer ska ha samma förutsättningar att leva ett bra och självständigt liv. Särskild vikt ska läggas vid barn med funktionshinder i skola och fritidsverksamhet.³³⁷

Barnkonventionen har status som styrdokument i kommunen och arbetet med konventionen har bland annat handlat om utbildningar av förtroendevalda och tjänstemän. Dessa är återkommande varje år. Det finns också en diskussion om hur barns och ungas delaktighet ska kunna stärkas och hur barnperspektivet ska integreras i verksamheten, men enligt Persson görs ganska litet i det vardagliga arbetet. Verkligheten smyger sig lätt på, menar Persson, och av planerade insatser blir det ofta mindre än det var tänkt.³³⁸

³³⁴ Sundsvalls kommun (2008) "Tjänstedeklaration. Äldreboende".

³³⁵ Sundsvalls kommuns hemsida, www.sundsvall.se

³³⁶ Sundsvalls kommun (1999) "Handikappolitiskt program för Sundsvalls kommun".

³³⁷ Sundsvalls kommun (1999) "Handikappolitiskt program för Sundsvalls kommun".

³³⁸ Intervju med Lars Persson (fp), Sundsvall, 17 juni 2008.

Inom ramen för LUPP genomfördes en ungdomsundersökning under 2006 och i den framkom framförallt kritik när det gäller möjligheter till deltagande och problem med mobbning, samtidigt som de flesta är ganska nöjda med sin skolsituation.³³⁹ Synpunkterna i LUPP har varit utgångspunkt för förändringar i kommunen när det gäller delaktighet och påverkan och under 2008 har ett ungdomsforum inrättats. Arbetet påbörjades under våren och forumet har under hösten haft sina första möten. En av de frågor som tagits upp handlar om ett ungdomens hus. Till ungdomsforum är kopplat en webbsida – ung i Sundsvall – som fungerar som forum för information och en mötesplats för barn och unga. Möjlighet finns också att ansöka om bidrag för att anordna evenemang, göra film, utarbeta informationsmaterial och liknande inom ramen för ett projekt som kallas för ”ung pott”.³⁴⁰

Kommunen bedriver ett kvinnofridsprojekt, som både handlar om ökad samverkan med andra myndigheter och frivilligorganisationer och bemötande bland socialtjänstens personal. Syftet är att motverka och förebygga våld i nära relationer och stödja och hjälpa dem som utsätts för våld. För det krävs kunskap och professionalitet hos anställda. I det senare avseendet har kommunen tagit fram en handlingsplan; planen fungerar också som manual och checklista att användas av anställda i mötet med våldsutsatta kvinnor och barn. Handlingsplanen innehåller också rekommendationer kring bemötande av män som begår våldsbrott.³⁴¹

Mångfald är en viktig del av diskussionen om kommunens utveckling. Man arbetar med ett brett mångfaldsbegrepp i kommunen.³⁴² Mycket av denna diskussion har sin utgångspunkt i arbetet med jämställdhet, inte minst jämställdhetsintegrering, och det sätt som man efterhand kom att diskutera sådant som etnicitet och andra diskrimineringsgrunder. Bergbom menar att man måste börja mångfaldsarbetet med utbildning av chefer så att de kan ta upp frågor i den ordinarie verksamheten, på arbetsplatsträffar och i det vardagliga arbetet där frågorna kommer upp i diskussioner och ställningstaganden. Man har arbetat på det sättet tidigare med jämställdhet och ett liknande sätt att arbeta är lämpligt också när

³³⁹ Sundsvalls kommun (2007) ”Ung.nu 2006. Rapport och analys av Sundsvalls kommuns LUPP undersökning”.

³⁴⁰ Se hemsida, <http://www.ungisundsvall.se/index.htm>

³⁴¹ Sundsvalls kommun (2005) ”Bemötande och handläggning där kvinnor och barn utsätts för våld. Handlingsplan för anställda inom individ- och familjeomsorg i Sundsvalls kommun”.

³⁴² Intervju med Rolf Bergbom, Sundsvall, 17 juni 2008.

det gäller mångfaldsfrågor. Kommunen har mångfaldskommunikatörer, som varit på många av kommunernas arbetsplatser. Syftet med dessa träffar har varit att skapa debatt och ”skaka om litegrann”, som Bergbom uttrycker sig, för att kunna lyfta upp frågorna.³⁴³ I kommunen har man sedan 2006 utbildat chefer i mångfald och under 2007 och 2008 har också andra anställda erbjudits utbildningar om mångfald.³⁴⁴ För närvarande pågår en stor utbildning av förtroendevalda om jämställdhet och mångfald. Utbildningen omfattar en rad seminarier med inbjudna föreläsare och också värderingsövningar kring fördomar, språkets betydelse och frågor om bemötande. I utbildningen ingår också mer specifika frågor, såsom exempelvis förskolepedagogik med genusperspektiv.³⁴⁵

Bland de problem som finns i kommunen när det gäller arbete med mänskliga rättigheter nämner Persson bristande uppföljningar av insatser.³⁴⁶ Bergbom menar att ett problem handlar om att frågorna ofta anses vara allas ansvar och det lätt gör det till ingens ansvar. Det behövs framförallt arenor och forum för att kunna föra diskussionerna vidare, menar Bergbom, och nämner den demokratiberedning som inrättats under kommunstyrelsen. Beredningen har emellertid hittills framförallt fokuserat på de förtroendevaldas villkor och även om det också är mycket viktigt behövs det en diskussion om hur man ska utveckla bredare arenor för en öppen och förutsättningslös debatt. En sådan debatt skapas inte i första hand i nämnder och styrelser. Arenor för diskussion med såväl invånare som anställda gör det möjligt att tydliggöra vad man i kommunen ska mena med mänskliga rättigheter och demokratiutveckling och sätta in frågor i den dagliga verksamheten i dessa bredare och mer övergripande perspektiv. På många sätt är arenor för debatt lika viktigt för genomförandet av mänskliga rättigheter som att ha en effektiv styrning, menar Bergbom. Bergbom lägger också vikt vid varje tjänstemans agerande. I grund och botten måste det sätt som mänskliga rättigheter är allas ansvar vara en del av varje tjänstemans arbetssätt. För att åstadkomma det krävs möjligheter till diskussion och reflektion över förhållningssätt och

³⁴³ Intervju med Rolf Bergbom, Sundsvall, 17 juni 2008.

³⁴⁴ Intervju med Rolf Bergbom, Sundsvall, 17 juni 2008.

³⁴⁵ Intervju med Rolf Bergbom, Sundsvall, 17 juni 2008. Sundsvalls kommun (2008) ”Lika värda – likvärdig service”.

³⁴⁶ Intervju med Lars Persson (fp), Sundsvall, 17 juni 2008.

liknande i förhållande till den dagliga verksamheten, påpekar Bergbom.³⁴⁷

Södertälje kommun

Med hjälp av visionen för Södertälje kommun 2013 formuleras i budgeten kommunens verksamhetsidé där den centrala tanken är att kommunen ska ”stödja människors strävan till ett bra liv” genom att utgå ifrån respekt för invånarnas behov och leverera den bästa servicen.³⁴⁸ Vidare anges att följande kännetecken ska utmärka all verksamhet: (1) respekt för individen i bemötande och en förståelse av varje persons unika behov och förutsättningar, (2) gott bemötande av kommunens personal, (3) hög delaktighet sådant det omfattar möjligheter till påverkan och synpunkter på verksamheten samt samverkan med brukare och (4) utnyttjande av mångfald i bred mening när det gäller utveckling och genomförande av kommunens verksamhet.³⁴⁹

Även om verksamhetsidén anknyter till mänskliga rättigheter har man enligt Eva Bjurholm, som är samordnare och sakkunnig och arbetat med integrations- och mångfaldsfrågor, valt att från politisk sida tala mer om mångfald än om mänskliga rättigheter.³⁵⁰ Mångfald har getts en bred definition i kommunen och omfattar alla diskrimineringsgrunderna. I samband med att en mångfaldspolicy diskuterats och utarbetats har man fört diskussioner om hur de olika grunderna skulle kunna integreras. Samtidigt som fokuset på diskriminering är av betydelse, är det också viktigt att det inte blir ett pekpinneperspektiv, menar Bjurholm. Man har därför lagt stor vikt vid kommunens uppgift att främja mångfald och att se mångfald som en resurs. Mångfaldspolicyn antogs av kommunfullmäktige i april 2008 och föregicks av en remiss i kommunen. Bjurholm menar att processen att utarbeta policyn till en början inte var särskilt lyckad. Det första dokumentet hade utformats på central nivå och var oklart formulerat. Man hade inte i någon större utsträckning varit i kontakt med vare sig förvaltningen eller föreningar och andra aktörer i kommunen. I budgeten för 2009 ska policyn preciseras och målsättningar ska sättas upp. I anslutning till

³⁴⁷ Intervju med Rolf Bergbom, Sundsvall, 17 juni 2008.

³⁴⁸ Södertälje kommun (2007) ”Mål och budget för Södertälje kommun 2008–2010”: 7.

³⁴⁹ Södertälje kommun (2007) ”Mål och budget för Södertälje kommun 2008–2010”: 7f.

³⁵⁰ Intervju med Eva Bjurholm, Södertälje kommun, 9 juni 2008.

den nya mångfaldspolicyn ska också en stor utbildningsinsats av såväl förtroendevalda som tjänstemän genomföras. Även om utbildning kring mångfald nämnts i budget sedan 2007 har ännu inte så mycket skett utan det har hittills handlat om att inkludera mångfald på exempelvis chefsdagar.³⁵¹

Under kommunstyrelsen finns en särskild demokrati- och mångfaldsberedning som har till uppgift att lyfta fram frågor med anknytning till demokrati, mänskliga rättigheter, mångfald, jämställdhet, barns villkor, folkhälsa och diskriminering. Beredningen ska följa utvecklingen på dessa områden, bereda ärenden till kommunstyrelsen och också ta initiativ till att väcka frågor samt fungera som remissinstans.³⁵² När det gäller invånarnas möjligheter till påverkan och inflytande finns vid sidan av de råd som nämns nedan också möjligheter att lämna in förslag (medborgarförslag).³⁵³

I budgeten för 2008 nämns mångfald som en av kommunens kännetecken och en av de resurser som inte tas tillvara i tillräcklig utsträckning, men mångfaldsbegreppet spelar inte den överordnande rollen för att hålla ihop budgetens olika delar. I budgeten nämns istället välfärd och hållbarhet som grundläggande principer. Det anges som centralt att bryta marginalisering och utanförskap så att alla personer ges samma möjligheter i samhället. Budgeten anger också att barnperspektivet ska beaktas i all planering och alla verksamheter. Att göra det möjligt för barn och unga att delta i planering och att förändra attityder liksom att tydligt integrera beaktandet av barnperspektivet i beslutsfattande betonas också i budgeten.³⁵⁴ I kommunen finns en barnchecklista där barnets bästa, barns rätt till likvärdiga villkor och rätt att uttrycka sin mening anges som centrala dimensioner. Checklistan ska användas vid alla beslut i alla nämnder. Enligt Bjurholm förekom det kritik mot checklisten och tjänstemän har påpekat att den är svår att använda, men politikerna har varit ganska noggranna i att ta med den i beaktande och diskussion om olika ärenden. Det har hänt att ärenden återremitterats på grund av att kopplingen till barnkonventionen är dålig och checklisten har även i övrigt lett till en debatt och reflektion kring hur frågor och beslut har bäring på

³⁵¹ Intervju med Eva Bjurholm, Södertälje kommun, 9 juni 2008. Tanken är att det till den nya mångfaldspolicyn ska kopplas en utbildningsinsats, men inriktning är fortfarande något oklar. Vidare finns inte resurser avsatt för satsningen ännu.

³⁵² Södertälje kommun, hemsida, www.sodertalje.se

³⁵³ Södertälje kommun, hemsida, www.sodertalje.se

³⁵⁴ Södertälje kommun (2007) "Mål och budget för Södertälje kommun 2008–2010":8ff.

barns rättigheter och situation som Bjurholm menar är nyttig och användbar.³⁵⁵

Vid sidan av de mål som anges i budget finns ett flertal handlingsplaner med bäring på mänskliga rättigheter. Det handlar bland annat om handikapplanen, antagen 2002, i vilken FN:s standardregler, barnkonventionen och den nationella handikappolitiken är viktiga utgångspunkter.³⁵⁶ Visionen har sedan början av 1990-talet varit att kommunen ska vara en handikappvänlig stad där alla ges möjligheter att bo och verka på samma villkor och att verksamheter ska vara tillgänglig för alla. Det senare handlar om fysisk tillgänglighet, men också bemötande och anpassning av verksamheterna för att funktionshindrade ska ha samma möjligheter som andra. I planen betonas att förtroendevalda och anställda ska ha kunskap om principerna för att arbeta med funktionshindrades rättigheter och att det rör sig om ett ansvar som vilar på varje nämnd och bolag. Klagomål ska delges nämnder och verksamheter så att de kan vidta åtgärder för att förbättra arbetet. I planen anges också att samverkan ska ske med handikapporganisationerna inom det kommunala handikapprådet. Det betonas att samråd och samverkan är väsentligt före det att beslut fattas och åtgärder vidtas. Rådet har till uppgift att yttra sig över ärenden till fullmäktige och kommunstyrelse och de ska spela en central roll i uppföljning och revidering av policyns innehåll. Nämnder är skyldiga att låta rådet yttra sig över frågor med bäring på funktionshindrades situation. De ska också utse handikappolitiska företrädare och vidare ange mål och mätetal för utvärderingar.³⁵⁷

Jämställdhetspolicyn är också antagen 2002 och handlar om förhållandet till medborgare och brukare liksom anställda.³⁵⁸ Kommunen ska som arbetsgivare verka för en jämställd lönepolitik och lika villkor för män och kvinnor liksom en bättre könsbalans på arbetsplatser.³⁵⁹ Möjligheter att förena yrkes- och familjeliv betonas liksom att verka för vidareutbildning och karriärmöjligheter på lika villkor. Man ska också stävja diskriminering och sexuella trakasserier. En särskild handlingsplan

³⁵⁵ Intervju med Eva Bjurholm, Södertälje kommun, 9 juni 2008.

³⁵⁶ Södertälje kommun (2002) "Handikapplaner i Södertälje kommun – alla nämnders och bolagsstyrelsers ansvar".

³⁵⁷ Södertälje kommun (2002) "Handikapplaner i Södertälje kommun – alla nämnders och bolagsstyrelsers ansvar".

³⁵⁸ Södertälje kommun (2002) "För ett jämställt Södertälje".

³⁵⁹ Det finns ett särskilt personalpolitiskt program där också möjligheter till utveckling och kombination nämns som centrala delar av kommunens arbetsgivarpolitik; Södertälje kommun (2008) Personalpolitiskt program – jag vill".

för sexuella trakasserier finns i kommunen. I förhållande till medborgarna ska kommunen verka för jämställdhetsintegrering och att konsekvenser av beslut i förhållande till jämställdhet ska beaktas. Man ska också se till att resurser, exempelvis när det gäller skola, omsorg och fritidsaktiviteter, fördelas rättvist så att pojkar och flickor ges samma utvecklingsmöjligheter. Planen innehåller också formuleringar om att man ska eftersträva jämn könsfördelning när det gäller ledamöter i nämnder och styrelser. Utöver de två perspektiven med fokus på medborgare och anställda sägs också att kommunen måste samverka med andra aktörer, både i kommunen, länet och nationellt. Man ska även bevaka den internationella utvecklingen.³⁶⁰

Kommunen bedriver ett kvinnofridsprojekt som omfattar kvinnogrupper, krisbearbetning för barn som är vittne till våld, kallat FriZon, och kvinno- och tjejjoursverksamhet. Till kvinnofridsenheten är också kopplat en samverkansgrupp för samarbete mellan kommun, föreningar, polis och landsting.³⁶¹

I kommunen finns förutom handikapprådet också ett pensionärsråd. Pensionärsrådet har en liknande funktion som handikapprådet i att vara remissinstans, driva frågor av betydelse för pensionärer i förhållande till kommunens beslutsfattande organ och politiska ledning och på samma sätt som i handikappfrågor ska frågor med betydelse för pensionärer underställas rådet för synpunkter.³⁶² Kommunen har också en äldreombudsman som bland annat har till uppgift att ge stöd och råd, medverka till ökad delaktighet och föra vidare synpunkter till ansvariga.³⁶³

Det finns också ett ungdomsråd i kommunen. I ungdomsrådet finns representanter för varje skola i kommunen. På varje skola ska tid avsättas inför varje möte i rådet för att elever ska kunna föra fram synpunkter och ge förslag. Rådet har funnits i ungefär tio år och har en egen hemsida för information, möjligheter att lämna synpunkter och sprida idéer.³⁶⁴ Man håller för närvarande på att utarbeta ett ungdomspolitiskt program. Grunden för det är dels den LUPP som genomfördes under våren 2008, dels hearings med ungdomar och förtroendevalda samt tjänstemän. Ungdomar i

³⁶⁰ Södertälje kommun (2002) "För ett jämställt Södertälje".

³⁶¹ Södertälje kommuns hemsida, http://www.sodertalje.se/Omsorg-socialt-stod/Radgivning_service/Kvinnofrid/

³⁶² Södertälje kommun (2003) "Reglemente för kommunala pensionärsrådet".

³⁶³ Södertälje kommuns hemsida, <http://www.sodertalje.se/Omsorg-socialt-stod/Aldreomsorg/Aldreombudsman/>

³⁶⁴ Södertälje Ungdomsråd, <http://www.sur.nu/index.asp>

skolor och även unga vuxna som lämnat skolan och gymnasiet har bjudits in att delta i hearings. Tanken är att programmet ska vara färdigt för att behandlas av kommunstyrelse och kommunfullmäktige i början av 2009.³⁶⁵

I kommunkompassens utvärdering av kommunen 2006 sägs att tydlighet mellan politiker och tjänstemän och därmed sammanlänkade frågor som styrning och uppföljning av verksamheten är en av kommunens starka sidor.³⁶⁶ Även samverkan med näringslivet och föreningar nämns som styrkor och det gäller även sättet som medborgare och brukare inkluderas i verksamheterna. Vid sidan av de redan nämnda råden finns skolstyrelser med föräldramajoritet, brukarråd inom förskola och inom äldreomsorgen.³⁶⁷ Kommunen var också en av de första i Sverige att arbeta med klagomåls- hantering, även om det också utgör ett förbättringsområde när det gäller systematiken i arbetet.³⁶⁸ Även tvärspektoriell samverkan nämns som ett av kommunens starka områden, samtidigt som man i kommunkompassen menade att det finns en dålig uppföljning av verksamheten och resultaten av dessa former av samverkan. Utvärderarna menar också att kommunen är mindre bra på verksamhetsutveckling.³⁶⁹

Kommunen deltog i storstadssatsningen och en av de frågor som diskuterades i samband med den var hur man skulle öka delaktighet och politiskt engagemang samt valdeltagande i stadsdelarna Fornhöjden, Geneta, Hovsjö och Ronna.³⁷⁰ Det fördes mycket diskussion om hur arbetet skulle utformas och organiseras. Till en början hade man möten där föreningar och organisationer var tongivande och det var på den grunden som de första boenderråden inrättades. Flera som deltog i projektet, bland dem Eva Bjurholm, menade att det inte var helt lyckat att redan etablerade föreningar skulle spela den avgörande rollen och att det ledde till en bristande legitimitet och representativitet.³⁷¹ Man ville försöka bredda deltagandet och kommunen bestämde att det skulle hållas

³⁶⁵ Telefonintervju med Rodolfo Alvarez, 27 november 2008. Alvarez är projektledare och arbetar med ungdomsfrågor i kommunen.

³⁶⁶ SKL (2006) "Kommunkompassen. Analys av Södertälje kommun 18-20 och 27 september 2006" (Stockholm: SKL): 11f.

³⁶⁷ SKL (2006) "Kommunkompassen. Analys av Södertälje kommun 18-20 och 27 september 2006" (Stockholm: SKL): 6ff.

³⁶⁸ SKL (2006) "Kommunkompassen. Analys av Södertälje kommun 18-20 och 27 september 2006" (Stockholm: SKL): 10.

³⁶⁹ SKL (2006) "Kommunkompassen. Analys av Södertälje kommun 18-20 och 27 september 2006" (Stockholm: SKL):

³⁷⁰ Intervju med Eva Bjurholm, Södertälje, 9 juni 2008.

³⁷¹ Intervju med Eva Bjurholm, Södertälje, 9 juni 2008.

val till boenderåden inom stadsdelarna.³⁷² Man valde två modeller för att organisera arbetet. I tre av de fyra stadsdelarna genomförde man under hösten 2001 val där invånarna fick nominera grannar till boenderåd. Boenderåden tillsattes och fick mandat att driva frågor. De som blev valda hade ingen framträdande plats i föreningarna utan valdes mer därför att de ansågs kunna representera de boende. Intresset för att delta i valen var emellertid begränsat och enbart ungefär 10 % av de röstberättigade i stadsdelarna röstade i valen.³⁷³ I den fjärde stadsdelen byggde man på upplåtelseformerna för boende och organiserade ett boenderåd på basis av hyresgäst- och bostadsrättsföreningar. Bjurholm menar, utan att kunna belägga det med undersökningar, att eftersom valdeltagandet steg i stadsdelarna var det en effektiv strategi.³⁷⁴

Försöket stötte emellertid på patrull då man 2004 skulle fatta beslut om en eventuell fortsättning på projektet. En del förtroendevalda menade att man skulle fortsätta med boenderåden, medan andra hävdade att det rörde sig om en inflytandekanal som inte stod i överensstämmelse med den representativa demokratins utgångspunkter att alla invånare representeras i kommunfullmäktige och denna församling fattar beslut för hela kommunen. I alla partier fanns både tillskyndare och kritiker. De senare fick emellertid majoritet och boenderåden lades ner. Istället uppmanades de att ombilda sig till föreningar. Av de fyra boenderåden finns enbart ett kvar idag, det som byggde på ett samgående av olika hyres- och bostadsrättsföreningar.³⁷⁵

Trollhättan stad

Mänskliga rättigheter är inte paraplybegrepp för kommunens verksamhet, men utgör en väsentlig del till kommunens värdegrund säger kommunalrådet Margreth Johnsson (s).³⁷⁶ I kommunens policy för demokrati och framtidstro från 2001 och demokrati-

³⁷² Karlsson, Anna (2003) "Boenderåden i Södertälje kommun – idag och i framtiden" (Huddinge: Södertörns högskola): 30ff.

³⁷³ Karlsson, Anna (2003) "Boenderåden i Södertälje kommun – idag och i framtiden" (Huddinge: Södertörns högskola): 31.

³⁷⁴ Intervju med Eva Bjurholm, Södertälje, 9 juni 2008.

³⁷⁵ Intervju med Eva Bjurholm, Södertälje, 10 juni 2008.

³⁷⁶ Telefonintervju med Margreth Johnsson, kommunalråd (s) i Trollhättan stad, 26 maj 2008. Johnsson har varit politiskt engagerad sedan 1976, under de senaste åtta åren på heltid. Johnsson är vice ordförande i kommunstyrelsen med ansvar för sociala frågor, arbetsmarknad och folkhälsoarbete.

policyn från 2003 nämns värnandet av mänskliga rättigheter som en central utgångspunkt.³⁷⁷ I 2001 års policy om demokrati sägs att den allmänna förklaringen är en ”ledstjärna för kommunens förhållningssätt”.³⁷⁸ En viktig bakgrund till demokratipolicierna är utvecklingen under 1990-talet med ökade etniska motsättningar och flera rasistiska dåd, något som också märks i de punkter som tas upp under mänskliga rättigheter i 2001 års policydokument. Där nämns att kommunen ska hålla minnet av förintelsen levande, motverka rasistiska och nazistiska uttryck, ge stöd åt dem vars mänskliga rättigheter kränks och motverka och förebygga diskriminering.³⁷⁹

Solidaritet med utsatta, rättvisa och likabehandling samt fokus på enskilda individers behov utmärker enligt Johnsson kommunens verksamhet. I det ingår också ett tydligt ställningstagande mot rasism och främlingsfientlighet. Johnsson menar att arbetsmarknadspolitiken är central för att förverkliga mänskliga rättigheter eftersom arbete är nyckeln till många andra möjligheter i samhället och dessutom är väsentligt att stärka personers självkänsla. Kommunen har genomfört en rad satsningar när det gäller arbetsmarknadspolitiken men Johnsson menar att dessa pengar inte kompenserar bortfallet av statliga medel.³⁸⁰ En viktig del av kommunens arbetsmarknadsarbete är Kraftcentrum, som är ett aktivitetscentrum för arbetslösa. Centrat erbjuder individuellt stöd, möjlighet att delta i studiecirkel och ordnar också praktikplatser. Kraftcentrum bildades efter stora uppsägningar under 1990-talet av LO, SACO och TCO och får stöd av Arbetsförmedlingen och kommunen.³⁸¹

Kommunens mål- och resursplan är det grundläggande styrdokumentet i kommunen och en ny sådan plan antas i början av varje mandatperiod.³⁸² I mål- och resursplanen för innevarande mandatperiod anges kommunens grundvärderingar, antagna av kommunfullmäktige. Den första av dessa är omtanke. Med det avses solidaritet, rättvisa och jämlikhet oavsett kön, bakgrund, ekonomisk förmåga, integration av personer med olika etnisk

³⁷⁷ Trollhättan stad (2001) ”Trollhättans policy för demokrati och framtidstro”; Trollhättan stad (2003) ”Demokratipolicy”.

³⁷⁸ Trollhättan stad (2001) ”Trollhättans policy för demokrati och framtidstro”.

³⁷⁹ Trollhättan stad (2001) ”Trollhättans policy för demokrati och framtidstro”.

³⁸⁰ Telefonintervju med Margreth Johnsson, kommunalråd (s) i Trollhättan stad, 26 maj 2008.

³⁸¹ Se Alla-föreningen Kraftcentrums hemsida, <http://www.allaforeningen.se/>

³⁸² Trollhättans stad (2007) ”Mål- och resursplan, MRP 2008–2010. Budget 2008”. Antagen av kommunfullmäktige 29 oktober 2007.

bakgrund och god omsorg till dem som behöver stöd. Dessa utgångspunkter betyder bland annat att kulturell mångfald ska eftersträvas, att diskriminering ska motverkas, att barns särställning ska beaktas i förhållande till barnkonventionen, att FN:s standardregler rörande funktionshindrade ska genomsyra verksamheten och att man i omsorg ska utgå från individers behov. Den andra grundläggande värderingen handlar om utveckling och här är det bland annat ökad sysselsättning, god utbildning och utveckling av näringslivet som står i fokus. Den tredje värderingen är livskvalitet som vid sidan av service av hög kvalitet handlar om dialog med medborgarna samt byggandet av ett ekologiskt hållbart samhälle.³⁸³

I mål- och resursplanen anges tre fokusområden: kunskapsutveckling och livslångt lärande, hållbar utveckling samt företagande och breddad arbetsmarknad. Fokusområdena är gemensamma utgångspunkter för alla nämnder och förvaltningar. Planen innehåller också styrande policier som ska genomsyra varje nämnds verksamhet. Dessa är för det första demokratipolicyn, som handlar om att stärka deltagande och värna mänskliga rättigheter. Bland andra aspekter märks dialog med medborgarna, stöd till föreningslivet, goda förutsättningar för integration och motverkande av rasistiska och främlingsfientliga uttryck samt genomförande av FN:s standardregler rörande funktionshindrade. Av övergripande betydelse är också stadens kvalitetspolicy som bland annat handlar om dialog med brukare, tydligt ledarskap för ett systematiskt kvalitetsarbete, att ge förutsättningar för kontinuerligt lärande och stärka medarbetarnas engagemang. Personalpolicyn anknyter till de senare och handlar förutom om kompetensutveckling också om jämställdhet och mångfald. Även kommunens miljöpolicy och säkerhetspolicy anges som kommunövergripande policier.³⁸⁴

Kommunen har inte infört möjlighet till medborgarförslag och anledningen till det sägs vara att man vill betona artikuleringen av förslag och synpunkter genom partierna. Medborgarförslag skulle kunna minska den representativa demokratis betydelse.³⁸⁵ Men i vissa fall har man involverat invånarna i bredare deltagande. Det gäller exempelvis förnyelsen av stadsdelen Kronogården.³⁸⁶ I den senaste kommunkompassundersökningen får kommunen beröm för sitt arbete med brukarorienteringen, vilket bland annat visas i

³⁸³ Trollhättans stad (2007) "Mål- och resursplan, MRP 2008–2010. Budget 2008".

³⁸⁴ Trollhättans stad (2007) "Mål- och resursplan, MRP 2008–2010. Budget 2008": 38ff.

³⁸⁵ Sveriges kommuner och landsting (2008) "Kommunkompassen. Analys av Trollhättan stad 14 till 16 april 2008: 10.

³⁸⁶ Intervju med Per Gertow, Trollhättan, 8 maj 2008.

servicedeklarationer, synpunktssystem och valmöjligheter när det gäller service. Kommunen har antagit servicedeklarationer på flera områden, exempelvis bemötande där det anges hur och när man ska få svar på frågor och att bemötandet av kommunens anställda ska vara ”trevligt, respektfullt och engagerat”.³⁸⁷ Ett annat exempel på servicedeklaration är den som finns för grundskolan; den handlar om bemötande, individuell utvecklingsplan och utvecklingssamtal, föräldramöten och barns och föräldrars inflytande.³⁸⁸

Bland de specifika frågor där mänskliga rättigheter används märks integrationsfrågor. I kommunen finns sedan 1970-talet ett invandraråd. I rådet finns representanter från kommunen och invandrarföreningar, för närvarande 21 olika föreningar. Rådet har som syfte att vara rådgivande organ till kommunstyrelsen och har rätt att väcka frågor av betydelse för integrationen i kommunen. Rådet ska också vara kontaktorgan mellan kommun och föreningar. För integrationsarbetet finns en integrationsenhet som bland annat har hand om introduktion av nyanlända flyktingar och språkservice men också genomför föreläsningar och andra typer av informations- och utbildningsprojekt. Av vikt i sammanhanget är förnyelsen av Kronogården, som är en del av den satsning som genomförts i stadsdelen inom ramen för den urbana utvecklingspolitiken.³⁸⁹ Satsningen i Kronogården innebär att man arbetar systematiskt med ett tvärfunktionellt samarbete inom kommunen och i det också försökt att fånga upp och tillvarata invånarnas synpunkter.³⁹⁰ En viktig insats är byggandet av ett kulturhus/skola. Förutom att vara en mötesplats finns här också viktiga delar av den kommunala servicen.³⁹¹

I arbetet med barn och unga är barnkonventionen en viktig utgångspunkt. Det gäller exempelvis för kommunens barn- och ungdomsplan och skolverksamheten. I kommunens skolplan sägs att barn och unga ska ha kunskap om innehåll i barnkonventionen och den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter.³⁹² En viktig del av skolverksamheten handlar om att arbeta förebyggande när det gäller mobbning, trakasserier och främlingsfientlighet. Man har bland annat arbetat med projekt för att öka förståelsen av barn

³⁸⁷ Trollhättan stad (2008) ”Servicedeklaration – för tillgänglighet och bemötande”.

³⁸⁸ Trollhättan stad (2008) ”Servicedeklaration. Grundskolan”.

³⁸⁹ Telefonintervju med Margreth Johnsson, kommunalråd (s) i Trollhättan stad, 26 maj 2008.

³⁹⁰ Intervju med Per Gertow, Trollhättan, 8 maj 2008.

³⁹¹ Intervju med Per Gertow, Trollhättan, 8 maj 2008.

³⁹² Trollhättan stad (2004) ”Skolplan för Trollhättans stad”. Antagen av kommunfullmäktige 8 mars 2004.

och unga med annan etnisk bakgrund än svensk. Arbetet har också fokuserat på utbildning av såväl lärare och annan skolpersonal som förtroendevalda. I utbildningsinsatserna ingår användning av värderingsövningar och liknande typer av interaktivt lärande.³⁹³ Man har också jobbat med barnperspektivet i den stödverksamhet som finns när det gäller våld i nära relationer och det finns ett särskilt kriscentrum för barn som blivit utsatta för eller bevittnat våld, sexuella övergrepp och människohandel. På kriscentrum finns en särskild barnsamordnare som dels arbetat med att integrera barnperspektivet i den verksamhet som sedan tidigare funnits med stöd till kvinnor som utsatts för våld, dels för att erbjuda särskilt stöd till barn.³⁹⁴

Kvinnofridsprojekt har bedrivits under längre tid i kommunen och det finns ett kriscentrum för kvinnor och också ett för män. Kriscentrum för kvinnor riktar sig till kvinnor som blivit utsatta för våldtäkt, hedersrelaterad våld och människohandel. Råd och samtalsmöjligheter liksom hjälp med skyddat boende och kontakter med myndigheter tillhör de områden som kriscentrat arbetar med. Man har utarbetat en handbok som riktar sig till personal inom kommunens förvaltningar, särskilt socialtjänst och omsorgsförvaltningen. I handboken tas kommunens ansvar upp och hur man ska gå tillväga i bemötande av personer som blivit utsatta för våld.³⁹⁵ Kriscentrum för män erbjuder möjligheter till samtal och rådgivning.³⁹⁶

Kommunen har ett handikappråd med liknande funktion som invandrarrådet. Handikapprådet är remissorgan och har rätt att väcka frågor av betydelse för funktionshindrade. Man ska också bevaka genomslaget för funktionshindrades rättigheter i nämnder och styrelser i kommunen. I rådet finns lokala handikapporganisationer representerade. Arbetet med funktionshindrades rättigheter utgår från FN:s standardregler och man håller för närvarande på att ta fram ett handikappolitiskt program. Beslut om att utarbeta en sådan plan fattades 2005 och i arbetet med den deltar dels en politisk styrgrupp tillsatt av kommunstyrelsen och en tjänstemannagrupp med representanter från olika förvaltningar. En till-

³⁹³ Telefonintervju med Margreth Johnsson, kommunalråd (s) i Trollhättan stad, 26 maj 2008.

³⁹⁴ Trollhättan stad (2008) "Redovisning av projektet "Stärka barnperspektivet i ett resurscentrum för kvinnofrid".

³⁹⁵ Trollhättan stad (2008) "Handbok för socialtjänsten som möter kvinnor, utsatta för våld eller hot".

³⁹⁶ Trollhättan stads hemsida, trollhattan.se

gänglighetsplan har nyligen antagits, som utgör första steget i ett mer omfattande program. I tillgänglighetsplanen ligger fokus på förändringar av den fysiska tillgängligheten för att inventera och åtgärda problem enligt en prioriteringsordning.³⁹⁷

I kommunen finns också ett pensionärsråd som har likartade uppgifter som de andra råden. Rådet har att beakta äldres situation och fungerar som remissorgan i arbetet med äldres situation. I rådet är pensionärsorganisationer representerade.³⁹⁸

Ytterligare ett område där mänskliga rättigheter kommer in i kommunens verksamhet handlar om jämställdhet och mångfald i organisationen. Jämställdhetspolicyn handlar om kunskapsförmedling till chefer och anställda om betydelsen av jämställdhet och policyns innehåll, möjligheter till heltid, främjande av ökad jämställdhet i uttag av föräldraledighet, motverkande av diskriminering och fokus på mer jämställda löner samt jämnare könsfördelning på arbetsplatser.³⁹⁹ Mångfaldspolicyn är från 2002 och handlar om mångfald i termer av kön, etnisk tillhörighet, ålder, funktionshinder och sexuell läggning. I policyn sägs att kommunen ska värdera olikheter som en tillgång och ta vara på olika erfarenheter i utveckling av verksamheten. Till skillnad från jämställdhetspolicyn innehåller mångfaldspolicyn inga specificerade målsättningar.⁴⁰⁰ Bland de aktuella frågor som diskuteras i kommunen är behovet av ökade kunskaper i olika språk vid sidan av svenska i äldreomsorgen.⁴⁰¹

Johnsson framhåller betydelsen av samverkan och det arbete man genomför i kommunen för att undvika stuprörstänkande. Som exempel nämner Johnsson arbetet med folkhälsofrågor där samverkan mellan olika förvaltningar och mellan politiker och tjänstemän är mycket viktiga.⁴⁰² Kommunen använder sig av lokala välfärdsbokslut utifrån de nationella folkhälsomålen för att kunna utvärdera verksamheternas resultat på aggregerad nivå och därmed också göra politiska prioriteringar.⁴⁰³

³⁹⁷ Trollhättan stad (2008) "Tillgänglighetsplan, Agenda 22, regel 5. Godkänd av kommunstyrelsen 12 november 2008.

³⁹⁸ Trollhättan stad (2007) "Reglemente för pensionärsrådet".

³⁹⁹ Trollhättan stad (2007) "Jämställdhetsplan 2007–2009".

⁴⁰⁰ Trollhättan stad (2002) "Mångfaldspolicy för Trollhättans kommun".

⁴⁰¹ Telefonintervju med Margreth Johnsson, kommunalråd (s) i Trollhättan stad, 26 maj 2008.

⁴⁰² Telefonintervju med Margreth Johnsson, kommunalråd (s) i Trollhättan stad, 26 maj 2008.

⁴⁰³ Trollhättan stad (2007) "Välfärdsbokslut 2007".

Värmdö kommun

Kommunalsrådet Monica Pettersson (m) menar att det är centralt att sätta människan i centrum för kommunens verksamhet och att man har för avsikt att lägga större vikt vid mänskliga rättigheter i kommunens arbete. På samma sätt som man redan använder barnkonventionen borde man också kunna använda mänskliga rättigheter som ett perspektiv i fler verksamheter, menar Pettersson. Särskild betydelse får begrepp som människovärde och mänskliga rättigheter när vi talar om exempelvis personer med funktionshinder eller personer som på grund av sin utsatthet och sårbarhet behöver ökat skydd.⁴⁰⁴

Kommunens budget utgår från tio mål, bland annat att kommunen ska sätta medborgarens deltagande och engagemang i fokus, valfrihet för den enskilde, livslångt lärande och stöd till utsatta.⁴⁰⁵ Även hållbarhet och trygghet liksom tillgänglighet nämns i budgetens strategi för att utveckla kommunen. Utgångspunkterna för budgeten preciseras i inriktningsmål och effektmål. Inriktnings- och effektmål anges för varje nämnd. Som exempel kan nämnas att det för skolan handlar om sådant som föräldrars nöjdhet med barnens utvecklings- och lärandemöjligheter, elevers och föräldrars nöjdhet med arbetsmiljö och elevers uppfattning om deras behov av hjälp tillgodoses. För ungdoms-, kultur- och fritidsnämnden nämns att barnkonventionen ska beaktas i ungas möjligheter till deltagande och inflytande.⁴⁰⁶ Även i familj-, individ- och arbetsnämnden och i nämnden för äldre och funktionshindrade nämns att barnperspektivet ska beaktas. I inriktningsmålen för nämnden tas också jämställdhet upp. Jämställdhetsperspektivet berörs även i andra nämnders inriktningsmål.⁴⁰⁷

Kommunen genomförde under 2007 en organisationsreform som innebär att man övergick till en beställar-utförarorganisation.⁴⁰⁸ En grundläggande tanke med den nya organisationen är att medborgare och kunder i ökad utsträckning ska kunna påverka service genom att välja vem som utför den. Kundvalsmodellen bygger på att varje person som har rätt till en viss tjänst får en

⁴⁰⁴ E-post kommunikation med Monica Pettersson, kommunalråd (m), Värmdö kommun.

⁴⁰⁵ Värmdö kommun (2007) Värmdö kommuns budget 2008". Beslutad i kommunfullmäktige 21 november och 19 december 2008: 7f.

⁴⁰⁶ Värmdö kommun (2007) Värmdö kommuns budget 2008": bilaga 3.

⁴⁰⁷ Värmdö kommun (2007) Värmdö kommuns budget 2008": bilaga 3.

⁴⁰⁸ Värmdö kommun (2007) "Värmdö kommuns styrsystem. Policyer, planer och riktlinjer – när var, hur?"

check som han eller hon kan använda för att betala för densamma. Att öka invånarnas möjligheter till inflytande genom att välja utförare hoppas man också leder till förbättrad kvalitet överlag och ökad effektivitet.⁴⁰⁹ Kundvalssystemet finns för närvarande inom familjerådgivningen men kommer att införas också inom äldreomsorg.⁴¹⁰ En annan del av omorganiseringen handlar också om påverkan och inflytande, men inte genom ökade valmöjligheter utan om bättre möjligheter att påverka politiskt beslutsfattande. Man har diskuterat att införa medborgarförslag i kommunen och kommunfullmäktige har under hösten 2008 beslutat att uppdra åt kommunstyrelsen att utarbeta metoder för detsamma och att fullmäktiges sammanträden ska inledas med en frågestund öppen för allmänheten.⁴¹¹

Ett av de områden där mänskliga rättigheter används handlar om barns och ungas situation. Barnkonventionen nämns i budget som en av flera utgångspunkter för att ange flera av nämndernas verksamheter och är utgångspunkt i beskrivningen av hur barns och ungas inflytande ska struktureras när det gäller skol- och fritidsverksamhet. I kommunens nyligen antagna skolplan nämns också barnkonventionen, FN:s standardregler och Salamancadeklarationen om undervisning av barn med särskilda behov.⁴¹² I budgeten anges att barnperspektivet ska följas genom LUPP och granskning av beslutsunderlag, så kallad aktgranskning. En LUPP-undersökning genomfördes 2004.⁴¹³ En lokal folkomröstning genomfördes det året där väljarna hade att ta ställning till ett program för kommunens satsning på barn-, ungdoms- och fritidsverksamhet, vilket fick ett stort stöd i omröstningen. LUPP-undersökningen var ett sätt att följa upp den viljeyttringen. I den framkom att många av eleverna uttryckte intresse och engagemang för samhällsfrågor eller ville se bättre möjligheter till inflytande och delaktighet. Ett av problemen som unga upplevde var att de inte visste vart de skulle vända sig för att påverka.⁴¹⁴

⁴⁰⁹ Värmdö kommun (2007) "Värmdö kommuns styrsystem. Kundval".

⁴¹⁰ Värmdö kommun (2007) "Värmdö kommuns styrsystem. Kundval"; Värmdö kommuns hemsida, www.varmdo.se

⁴¹¹ Värmdö kommun (2008) "Sammanträdesprotokoll från kommunfullmäktige", 22/10 2008.

⁴¹² Värmdö kommun (2008) "Skolplan för Värmdö kommuns förskolor, grund- och gymnasieskolor samt vuxenutbildning". Antagen av kommunfullmäktige 24 september 2008.

⁴¹³ Undersökningen gick ut till elever i klass åtta och årskurs 2 på gymnasiet. Svarefrekvensen var 87 % i grundskoleklasserna och 64 % i gymnasiet; Värmdö kommun (2005) "Så här tycker vi! Ungdomar i Värmdö".

⁴¹⁴ Värmdö kommun (2005) "Så här tycker vi! Ungdomar i Värmdö": 13ff.

En metod som används i kommunen för att utvärdera arbetet inom utbildningsområdet kallas för Våga visa.⁴¹⁵ Våga visa är en kollegial granskningsmetod som sker i samarbete med flera andra kommuner i Stockholmsregionen.⁴¹⁶ Våga visa handlar om att utvärdera förskole- och skolverksamhet genom observationer, självvärderingar, kundundersökningar och tester för att ge ett underlag till förbättringsarbete och därmed ökad måluppfyllelse. Våga visa syftar också till att utbyta idéer och erfarenheter mellan de involverade kommunerna liksom internt mellan olika skolor inom kommunen. En viktig del av granskningen består i att observatörer från en annan kommun besöker verksamheten, gör platsbesök och intervjuar elever, lärare och annan skolpersonal samt skolledningarna. Observatörerna beskriver och bedömer verksamheten på ett flertal områden som följer läroplanens upplägg: de värden och normer som ligger till grund för verksamheten, lärande och kunskaper, elevers inflytande, samverkan mellan hem och skola och organisation och styrning. I granskningsrapporterna går man igenom styrkor och svagheter på de olika förskolorna och skolorna och resultatet av observationerna relateras till den självvärdering som gjorts. De förslag till förbättringar som ges är i sin tur utgångspunkt för handlingsplan för förskolan eller skolan.⁴¹⁷

Kommunen har sedan 2006 arbetat med en ny tillgänglighetspolicy när det gäller funktionshindrade. I arbetet har man involverat de olika nämnderna och också funktionshindrades organisationer. Ett förslag har utarbetats och remissbehandlats. I förslaget diskuteras tillgänglighet i bred bemärkelse. I kommunen finns en nämnd för äldre och funktionshindrade där rättigheter och möjligheter för funktionshindrade diskuteras.⁴¹⁸

I kommunen finns arbete med personals bemötande av invånarna. Som exempel kan nämnas det sätt som man i socialtjänsten stipulerar en rad normer för hur enskilda ska bemötas, bland annat att det ska ske respektfullt och rättsäkert och att den enskilde ska erbjudas inflytande och medansvar.⁴¹⁹ I arbetet med kvinnor och flickor som utsätts för våld i nära relationer finns en särskild plan

⁴¹⁵ Värmdö kommun (2007) "Våga visa. Samverkan om utvärdering."

⁴¹⁶ Förutom Värmdö ingår Ekerö, Nacka, Salem, Sollentuna, Tyresö och Upplands Väsby. Se hemsida, http://infobanken.nacka.se/mh_utbildning/vaga_visa/index.htm

Det gemensamma projektet redovisas i en årsredovisning.

⁴¹⁷ Se t.ex. den senaste observationsrapporten från förskolor; Värmdö kommun (2008) "Förskolorna Dalstugan och Värmdövik".

⁴¹⁸ Värmdö kommun (2008) "Reglemente för nämnden för äldre och funktionshindrade".

⁴¹⁹ Värmdö kommun (2006) "Socialnämndens verksamhetsplan 2006".

för bemötande.⁴²⁰ I planen noteras att man i socialtjänsten såväl utreder, beslutar och ansvarar för insatser vilket lätt leder till ”slutenhet”. Denna tendens måste motverkas genom att klargöra att personer alltid har rätt att kritisera, att byta handläggare och ha med sig en god man i mötet med socialsekreterare. Planen syftar till att säkerställa att personer bemöts på ett kunnigt och professionellt sätt, ges likvärdig och adekvat hjälp och hänvisas rätt i förvaltningarna. I planen läggs man också vikt vid samverkan och samordning med förvaltningar i kommunen och landstinget.⁴²¹

I kommunen finns ett särskilt kvinnofridsprogram där man anknyter till såväl internationella som nationella diskussioner och dokument rörande våld mot kvinnor, bland annat i förhållande till FN:s kvinnokonferens i Beijing 1995, FN:s specialrapportörs rapporter och WHO:s arbete. Programmet syftar till att öka kunskapen om våld mot kvinnor, att förebygga våld och förnedring, att säkerställa ett gott och rättssäkert bemötande och att särskilt uppmärksamma barns situation. Det förebyggande arbetet vilar på alla nämnders ansvar och de ska redovisa sitt arbete i årsredovisningar. Ett särskilt ansvar ligger på socialtjänsten, som diskuterats ovan.⁴²²

Man har jobbat med jämställdhetsintegrering utifrån medborgarperspektivet i kommunen tillsammans med Huddinge, Järfälla och Solna inom ramen för projektet Sthlm Jämt.⁴²³ Sthlm Jämt påbörjades 2003 och avslutades vid årsskiftet 2007/2008. Projektet bedrevs och finansierades av länsstyrelsen och svenska ESF-rådet tillsammans med kommunförbundet i Stockholms län.⁴²⁴ I Värmdö kommun genomfördes ett pilotprojekt under 2007.⁴²⁵ Syftet med projektet var att nå en effektivare resursfördelning, högre rättssäkerhet genom att kvinnor och män bemöts på lika villkor och en högre kvalitet och träffsäkerhet i beslut och genomförande. Till projektet var förutom en styrgrupp också kopplat en politisk referensgrupp och tre andra referensgrupper. Referens-

⁴²⁰ Värmdö kommun (2006) ”Plan för bemötande och handläggning inom Individ- och familjeomsorgen: Inbjudande metodik”.

⁴²¹ Värmdö kommun (2006) ”Plan för bemötande och handläggning inom Individ- och familjeomsorgen: Inbjudande metodik”.

⁴²² Värmdö kommun (2006) ”Kvinnofrid i Värmdö”. Antagen av socialnämnden 9 mars 2006.

⁴²³ Länsstyrelsen i Stockholms län (2008) ”Jämställda kommuner – en utmaning”. Telefonintervju med Carin Blomberg, 27 november 2008. Blomberg har arbetat i kommunen under två år, först som projektledare i jämställdhetsintegreringsprojektet och nu som utvecklingsstrateg på kommunledningskontoret.

⁴²⁴ Se Sthlm Jämt hemsida, <http://www.sthlmjamt.se>

⁴²⁵ Värmdö kommun (2007) ”Slutrapport för projektet Jämställda kommuner – ett sätt att förbättra service och bemötande”.

gruppernas uppgift var att vid sidan av att ge råd också förankra resultatet i respektive organisation.

Man arbetade med kommunikationsavdelningen och två avdelningar på samhällsbyggnadskontoret (vatten och avlopp samt mark och exploatering). Ett flertal jämställdhetsintegreringsmetoder användes, bland annat jämställd verksamhet, inventering och jämtkartläggning. Arbetet omfattade chefer och anställda i båda förvaltningarna. I kommunikationsavdelningen ingick alla anställda och chefer och på samhällsbyggnadskontoret ett urval av anställda och chefer. I arbetet ingick att utifrån de utvalda metoderna utveckla en handlingsplan för förvaltningarnas arbete när det gäller jämställdhet. Bland de förhållanden som uppmärksammades i arbetet var frånvaron av kvinnor i samråd om fysisk planering, något som kan leda till orättvisa beslut då kvinnor upplever större otrygghet på allmänna platser än män och utnyttjar kollektivtrafik i större utsträckning än män. På kommunikationsavdelningen arbetade man bland annat med det sätt som män och kvinnor framställs i informationsmaterial och liknande. Carin Blomberg som jobbat med projektet menar att det möjliggjort ett systematiskt arbete som är konkret och ligger mycket nära verksamheten.⁴²⁶ Vid sidan av pilotprojekten på de två förvaltningarna gjordes också en bredare utbildningssatsning som riktades till alla anställda på samhällsbyggnadskontoret samt kommunledningskontoret och förtroendevalda. I utvärderingen av projektet skisseras olika alternativ som kommunen kan använda för att gå vidare med arbetet, att man satsar på jämställdhetsintegrering på bred front, att man stödjer det arbete som påbörjats och sprider det till andra verksamheter men med en mer begränsad ambition än i det första förslaget och för det tredje att man låter de berörda avdelningarna genomföra sina utvecklade handlingsplaner.⁴²⁷

Västerås stad

Mänskliga rättigheter används inte som ett samlande begrepp för kommunens verksamhet. Kommunalrådet Roger Haddad, (fp) säger på frågan om det förts någon politisk diskussion att använda mänskliga rättigheter som ett paraplybegrepp för kommunens

⁴²⁶ Telefonintervju med Carin Blomberg, 27 november 2008.

⁴²⁷ Värmdö kommun (2007) "Slutrapport för projektet Jämställda kommuner – ett sätt att förbättra service och bemötande".

verksamhet att man inte hittills jobbat så systematiskt och fokuserat med begreppet. Det har framförallt kommit upp i samband med mer specifika frågor, inte minst inom Västerås deltagande i partnerskapet för barnkonventionens förverkligande. Mänskliga rättigheter har också en central ställning i det nyligen antagna integrationsprogrammet. Samtidigt kan mycket av kommunens verksamhet inom kärnområden som skola och omsorg och så vidare, härledas till mänskliga rättigheter.⁴²⁸

Även Ami Netzler, som arbetar med folkhälso-, arbetsmarknads- och mångfaldsfrågor på stadsledningskontorets enhet för välfärds- och arbetsmarknadsfrågor, menar att många delar av kommunens arbete har bäring på mänskliga rättigheter, men att det inte används för att på ett övergripande plan länka samman kommunens verksamheter. Netzler menar att mänskliga rättigheter kommer in i de hållbarhetsperspektiv som spelar stor roll för kommunens verksamhet och kommer att spela en mer framträdande roll framgent, men att det inte är troligt att man kommer att göra mänskliga rättigheter till det enda övergripande perspektivet. Det är inte heller en fördel att se det som något fristående i förhållande till andra perspektiv, utan man kan snarare se det som ett fundament för verksamheten. Som exempel nämner Netzler att allas lika värde finns med i diskussion om och planering av verksamheterna utan att det alltid diskuteras mer specifikt eller begreppsliiggörs som människorätsfrågor eller ett människorättsperspektiv. En viktig roll som mänskliga rättigheter spelar är att det ger aha-upplevelser, att det som man redan gör har att göra med och bäring på mänskliga rättigheter.⁴²⁹

Hållbarhetsperspektivet spelar en viktig roll för de övergripande målformuleringarna i kommunen. Staden har anslutit sig till Ålborgagendan, som består av tio mål för en hållbar stadsutveckling. Bland dessa märks fokus på deltagardemokrati, effektiv och integrerad styrning ur ett hållbarhetsperspektiv, bevarande och rättvis tillgång till naturliga nyttigheter såsom land, vatten och liknande, hälsofrämjande arbete samt fokus på jämlikhet och social rättvisa. I det senare ingår bland annat att utveckla program för att förhindra ojämlikhet och främja en rättvis tillgång till social service,

⁴²⁸ Intervju med Roger Haddad, kommunalråd (fp), Västerås, 10 juni 2008. Haddad är kommunalråd sedan 2006 och har suttit i kommunfullmäktige sedan 2002. Haddad är ansvarig för utbildning, arbetsmarknad, integration, demokrati och folkhälsa.

⁴²⁹ Intervju med Ami Netzler, Västerås, 10 juni 2008. Netzler arbetar med folkhälsa, arbetsmarknad, mångfald och mänskliga rättigheter på stadskontoret och är den som anges som kontaktperson i Sifundersökningen från 2006.

ökad jämställdhet och att förebygga segregation.⁴³⁰ Kommunen har deltagit i arbetet med Ålborgagendan och 2006 genomfördes en utvärdering av arbetet, så kallad "baseline review".⁴³¹ Utvärderingen av Västerås visar att staden är på god väg med flertalet mål i agendan och i några fall kommit långt i arbetet.

I kommunens strategiska plan 2008–2011, som fungerar som ett överordnat styrdokument för budget, specificeras fyra prioriterade målområden: (1) att kommunen ska vara expansiv och företagsvänlig, (2) att den ska vara miljövänlig, (3) att den ska fokusera på kunskap och lärande och (4) att kommunen ska vara trygg, trivsam och tillgänglig.⁴³² I relation till målområdena anges sedan effektmål, bland annat ökad förvärvsfrekvens, minskat beroende av försörjningsbidrag, ökad andel elever som når mål i skolan, att känsla av trygghet ska öka, att äldre och funktionshindrades uppfattning att de får ett bra bemötande ska öka och liknande.⁴³³ Den strategiska planen utgör grunden för budgeten; i 2009 års budget finns ett särskilt fokus på barns rättigheter och man har utnämnt året som Barnens år.⁴³⁴ I budget nämns bland annat att stadens deltagande i partnerskapet för förverkligande av barnkonventionen är mycket viktigt för att förverkliga barns rättigheter.⁴³⁵ Kommunen använder den så kallade beställar-utföraremodellen; huvuddelen av den offentliga servicen som utförs i kommunal regi sker genom organisationen proAros.⁴³⁶

I kommunen finns en demokratigrupp under kommunstyrelsen som bland annat har till uppgift att förbättra dialogen med medborgarna och utveckla arbetet med integrations- och mångfaldsfrågor. Gruppen inrättades 2007 och har hittills huvudsakligen fokuserat på hur nämnder och styrelser arbetar. Man har bland annat inrättat allmänhetens frågestund och har öppna kommunstyrelsesammanträden. Man kommer att delta i SKL:s arbete med medborgarpaneler och ägna sig åt frågor som handlar om e-demokrati samt hemsidans roll i att förmedla information. Haddad menar att det är mycket viktigt att öka insyn och delaktighet i

⁴³⁰ Västerås stad (2007) "Aalborg plus 10 – Västerås stad. Lägesredovisning 2007".

⁴³¹ Utvärderingen bygger på en bedömning där kommunen bedöms ha börjat där kommunen bedöms ha börjat sitt arbete, påbörjat ett bra arbete (*off to a good start*), på god väg (*well on the way*) och att man uppnått eller i det närmaste uppnått de uppsatta målen.

⁴³² Västerås stad (2007) "Strategisk plan för åren 2008–2011":. Antagen 14 juni 2007: 6f.

⁴³³ Västerås stad (2007) "Strategisk plan för åren 2008–2011".

⁴³⁴ En rad satsningar kommer att genomföras som del av 2009 som Barnens år och 2 miljoner extra har avsatts för det ändamålet; e-post kommunikation med Roger Haddad.

⁴³⁵ Västerås stad (2008) "Budget 2009".

⁴³⁶ Västerås hemsida, www.vasteras.se

kommunen, men att det inte alltid är ett enkelt arbete. Det måste finnas en vilja att öppna upp för medborgarna och ge dem möjligheter att delta och även om det finns en bred samsyn kring det finns det också förtroendevalda som inte är intresserade av att avhända sig makt.⁴³⁷

I kommunen finns en rad handlingsplaner där mänskliga rättigheter kommer in som en viktig del. Kommunen har under senare år arbetat intensivt med funktionshindrades rättigheter efter att kommunen tidigare fått kritik för bristande tillgänglighet och anpassat boende. Man fick också kritik för att man visserligen beviljade stöd enligt LSS men sedan inte verkställde besluten. Haddad har själv varit mycket engagerad i dessa frågor och pekar på att man ökat antalet gruppboende och mötesplatser samt tydligare kopplat samman funktionshindrades rättigheter med arbetsmarknad och sysselsättning. På det sättet har man försökt att undvika ett alltför begränsat LSS-perspektiv, säger Haddad, som särskilt poängterar vikten av att integrera funktionshindrades rättigheter och möjligheter med arbetsmarknadspolitiken. Tidigare låg frågorna om funktionshinder tillsammans med frågor om äldre, men det gjorde att frågorna kom i skymundan, menar Haddad. Idag finns en nämnd för frågor som rör funktionshindrade.⁴³⁸

Kommunen ingår i partnerskapet för barnkonventionens förverkligande. Under våren 2008 har kommunen beslutat att införa barnchecklistor inom förskola, grundskola och gymnasium. Det ska också framgå av kvalitetsredovisningarna hur man arbetar med att inkludera barn och unga i diskussion av ärenden. Haddad anser att det är viktigt att bredda arbetet utanför de områden som uppenbart handlar om barn och ungas situation. I viss mån finns det redan, exempelvis på det sätt man inkluderat unga i den fysiska planeringen, men arbetet borde utvidgas till att omfatta i stort sett alla kommunens verksamheter. Det finns sedan tio år tillbaka en person som har till uppgift att samordna arbetet med barn och unga och bidra till ökad kunskap om barnkonventionen.⁴³⁹

Sedan 1997 finns ett barn- och ungdomsprogram. Det reviderades 2005.⁴⁴⁰ Programmet utgår från barnkonventionen och anger som allmänt mål att skapa förutsättningar för att alla barn och unga ges goda sociala uppväxtvillkor och lika möjligheter att

⁴³⁷ Intervju med Roger Haddad, kommunalråd (fp), Västerås, 10 juni 2008.

⁴³⁸ Intervju med Roger Haddad, kommunalråd (fp), Västerås, 10 juni 2008.

⁴³⁹ Intervju med Roger Haddad, kommunalråd (fp), Västerås, 10 juni 2008.

⁴⁴⁰ Västerås stad (2005) "Barn- och ungdomsprogram i Västerås stad".

utvecklas utifrån sina egna förutsättningar. Programmet inkluderar 6 målsättningar, (1) att kunskap, social kompetens och demokratiskt tänkande ska utmärka barnomsorg och skola, (2) att skapa en stad som är både spännande och trygg, (3) att barn och ungas kraft och engagemang ska tas tillvara i samhället likaväl som (4) i närmiljön, (5) att ungdomsarbetslösheten ska pressas tillbaka och (6) att tonårstiden ska vara fri från tobak, alkohol och droger. Inom dessa områden specificeras sedan ett mer precist innehåll, exempelvis att barn och unga ska höras i frågor som rör dem och ges möjligheter att ge synpunkter till nämnder och styrelser, att barn med särskilda behov ska uppmärksammas och så vidare.⁴⁴¹

I kommunens skolplan anges att barnkonventionen utgör ett av styrdokumenten tillsammans med nationell lagstiftning och läroplaner.⁴⁴² Ett särskilt projekt med fokus på barn är det så kallade IDA-projektet.⁴⁴³ IDA står för inkludering, delaktighet och aktivitet och är ett utvecklingsprojekt där tio förskolor och skolor i Västerås deltar. Syftet med projektet är att förbättra elevers studieresultat, öka boendeområdets attraktivitet, förstärka stödet till föräldrar och öka antalet anställda i förskola och skola med annan etnisk bakgrund än svensk. Projektet påbörjades 2006 och pågår fram till 2009. I projektet ingår tre fokusområden. En av dessa handlar om att satsa på modersmålets roll i kunskapsförmedling inom alla ämnen i skolan och stöd i svenska för att förbättra barns språkutveckling. Det ses som väsentligt för såväl bättre möjligheter till inlärning som förbättrad självkänsla. Det andra området handlar om stöd till föräldrar och ökad involvering av föräldrar i skolans verksamhet. Det tredje området handlar om att bidra till utveckling av barns uttrycksformer, exempelvis genom kultur och idrott. En del av arbetet inom IDA handlar också om vidareutbildning av anställda genom mentorskap och liknande för att förbättra deras roll som pedagogiska ledare i förskola och skola.⁴⁴⁴ Netzler menar att IDA-projektet är experimenterande och har hjälpt till att skapa bryggor mellan skola och föräldrar samt bidragit till barns utveckling. Man kan se resultat av projekten genom förbättrade studieresultat, minskad mobbning och också minskad främlingsfientlighet.⁴⁴⁵

⁴⁴¹ Västerås stad (2005) "Barn- och ungdomsprogram i Västerås stad".

⁴⁴² Västerås stad (2007) "Utbildningsplan för Västerås stad 2007–2011". Antagen av kommunfullmäktige 14 juni 2007.

⁴⁴³ Västerås stad (2007) "IDA – Vi talar samma språk".

⁴⁴⁴ Västerås stad (2007) "IDA – Vi talar samma språk".

⁴⁴⁵ Intervju med Ami Netzler, Västerås, 10 juni 2008.

Kommunen har nyligen antagit en ny integrationsplan. Efter valet 2006 menade den nya majoriteten i kommunen att man inte bara skulle ta fram ett handlingsprogram till den existerande integrationsplanen utan ta fram en ny plan. Planen har utarbetats i samråd med föreningar i kommunen och de olika förvaltningarna. Ålborgagendan tillsammans med den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, regeringsformens formuleringar om grunderna för statskicket och barnkonventionen utgör utgångspunkter för det nya integrationsprogrammet.⁴⁴⁶ I planen betonas mångfald, respekt för individer och deras värderingar, möjligheter till individuell utveckling, skapandet av en icke-diskriminerande och inkluderande kultur liksom gemensamma rättsnormer. Planen fokuserar på arbete som en av de mest väsentliga förutsättningarna för integration. Man lägger också fokus på hälsa, utbildning och goda boendemiljöer. Tanken är att mångfald bör ses som en resurs som kan användas för att stärka och utveckla det lokala näringslivet. Med utgångspunkt i den nya integrationsplanen kommer en mer specifik handlingsplan att utvecklas och i det kommer också indikatorer att anges. Man håller för närvarande på med detta arbete kring ett 15-tal indikatorer. Netzler påpekar att detta arbete är mycket viktigt och att det handlar om att varken ha för få eller för många indikatorer för att arbetet ska bli meningsfullt och systematiskt.⁴⁴⁷

En del av integrations- och mångfaldsarbetet är att undersöka behovet av särskild språklig och annan kompetens i service till invånarna och i kombination med det en fokus på förbättrad etnisk och kulturell mångfald inom kommunen. Man fokuserar också på ökad jämställdhet och mångfald i rekrytering av anställda och chefer. Enligt Netzler finns det en hel del att göra i dessa avseenden i kommunen. Svårigheterna ligger i att förändra attityder och särskilt att få chefer att inte välja personer utifrån det de "känner igen" eller det som verkar enklast, utan våga anställa personer med annan etnisk bakgrund än svensk och befordra dem till chefspositioner. För det syftet har värderingsövningar genomförts och det har hållits flera seminarier om mångfald. Det finns också sedan två år tillbaka rådslag där alla chefer i kommunen deltar. Dessa äger rum mellan tre och fyra gånger per år och handlar mycket om organisationsutveckling. Vid det första rådslaget diskuterades mångfaldsfrågor.⁴⁴⁸

⁴⁴⁶ Arbetsmaterial "Integrationsprogram för Västerås stad. Lika möjligheter – allas ansvar".

⁴⁴⁷ Intervju med Ami Netzler, Västerås, 10 juni 2008.

⁴⁴⁸ Intervju med Ami Netzler, Västerås, 10 juni 2008.

Öckerö kommun

Mänskliga rättigheter används inte på ett övergripande plan för att ange mål och inriktning på verksamheten. Det har inte heller förts någon egentlig diskussion om att använda det för att ange kommunens grunder, säger kommunalrådet Arne Lernhag (m).⁴⁴⁹ Kommunens vision, som antogs 2005, bygger på att kommunen ska vara ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar och anger bland annat att kommunen ska vara en attraktiv plats att bo och verka, erbjuda trygga villkor för invånarna och kännetecknas av en levande lokal demokrati med dialog och nära kontakter mellan politiker och invånare.⁴⁵⁰ Visionen är utgångspunkt för det politiska handlingsprogram som anger inriktningen på verksamheten.

Kommunen använder ett styrsystem som kallas för Öckerömodellen.⁴⁵¹ Kommunstyrelsen anger uppdrag för nämnder som i sin tur anger uppdrag för förvaltningarna. I det för kommunen övergripande uppdraget ingår att ange förväntningar på verksamheten, beakta förutsättningar för genomförande sådant det handlar om starka och svaga sidor i den interna organisationen liksom de omvärldsfaktorer som påverkar möjligheterna att förverkliga målsättningarna. I det ska också intressenterna för verksamheten identifieras. Därefter anges inriktningen på verksamheten där den ska kunna formuleras utifrån vilka som verksamheten är till för (brukarna), vad som karaktäriserar brukarnas situation och vad som behöver göras för att man ska kunna förverkliga målsättningarna. Man beaktar sedan organisationen, framförallt processerna varigenom resurser och personal kombineras för att åstadkomma ett visst resultat. I modellen ingår också rapportering av resultat och uppföljning av verksamheten.⁴⁵²

Lernhag betonar att kommunen har en rad särskilda förutsättningar som gör den speciell på många sätt, bland annat den begränsade tillgången på mark och att det inte heller finns särskilt många arbetstillfällen i kommunen. De flesta som bor i kommunen arbetar i Göteborgsområdet och även i andra avseenden är närheten till storstadskommunen påtaglig. Det gäller exempelvis skolverksamheten. Huvuddelen av eleverna i gymnasieåldern går i skolor i

⁴⁴⁹ Intervju med Arne Lernhag, kommunalråd (m), Öckerö, 6 maj 2008.

⁴⁵⁰ Öckerö kommun (2008) "Vision".

⁴⁵¹ Öckerö kommun (2008) "Öckerömodellen. Styr- och ledningsmodell för Öckerö kommun".

⁴⁵² Öckerö kommun (2008) "Öckerömodellen. Styr- och ledningsmodell för Öckerö kommun".

Göteborg. En annan specifik omständighet är närheten till politikerna och den lokala demokratin. Det har under längre tid funnits ett råd på varje ö (15 öråd) och de har sedan början av 2000-talet fått en mer strukturerad roll i politiken för att förbättra medborgarnas möjligheter till inflytande och deltagande. I samband med det arbetet gavs till en början ett administrativt stöd till öråden. Man återupprättade också det öråd som tidigare funnits på huvudön Öckerö men upphört att fungera. Det administrativa stödet har sedan tagits bort; Lernhag menar att det är viktigt att öråden kan klara sig på egen hand. Formellt är råden ideella föreningar med sina egna stadgar och representationsorgan, men de är remissorgan och fungerar i övrigt som kanaler att förmedla synpunkter, ge kritik och lämna förslag som kommunstyrelse och fullmäktige har att ta ställning till. Lernhag menar att öråden är viktiga och menar också att man kan se en utveckling över tid där de blivit mer proaktiva och delaktiga, medan de tidigare huvudsakligen fungerade som forum att framföra protester.⁴⁵³

Kommunen har arbetat med att öka invånarnas valfrihet och infört kundvalsmodellen i förhållande till flera typer av tjänster. Kundval finns bland annat i äldreomsorgen där äldre har möjlighet att välja om hemtjänsten ska utföras av kommunen eller privata företag.⁴⁵⁴ Brukaren kan välja mellan de företag som har blivit godkända av kommunen utifrån de villkor som ställs upp. Bland dessa villkor märks exempelvis utbildning och kompetens, kunskap om lagstiftning inom området, rutiner för kontroll och uppföljning och liknande.⁴⁵⁵

I början av 2000-talet genomfördes ett större projekt kring barns rättigheter, kallat Barnens öar. Projektet bedrevs mellan 2002 och 2004 med stöd av EU.⁴⁵⁶ Projektet påbörjades genom att en politisk arbetsgrupp med representanter från olika nämnder diskuterade och angav de politiska riktlinjerna för projektet. Dessa konkretiserades sedan av tjänstemän. Man deltog också i ett samarbete med Barnombudsmannen. Man frågade elever på skolor om deras synpunkter och ur det arbetet skapades ett ungdomsforum. En person anställdes också som samordnare av projektet.⁴⁵⁷

⁴⁵³ Intervju med Arne Lernhag, kommunalråd (m), Öckerö, 6 maj 2008.

⁴⁵⁴ Öckerö kommun (2008) "Information om kundvalssystemet i Öckerö kommun".

⁴⁵⁵ Öckerö kommun (2008) "Krav för godkännande att utföra hemtjänst inom Öckerö kommuns kundvalssystem".

⁴⁵⁶ Öckerö kommun (2002) "Barnens öar – ett demokratiseringsprojekt för barn och ungdomar i Öckerö kommun"; Intervju med Karin Jellerström och Ann-Britt Norlander, Öckerö, 6 maj 2008.

⁴⁵⁷ Intervju med Karin Jellerström och Ann-Britt Norlander, Öckerö, 6 maj 2008.

Projektets överordnade syfte var att öka medvetenheten om barnperspektivet och integrera det i kommunens verksamhet samt stärka barns och ungas deltagande och delaktighet i samhället. Särskild vikt lades vid möjligheter till deltagande, att ge kunskaper till barn och unga om deras rättigheter och att öva dem att uttrycka åsikter och uppfattningar. Därigenom skulle man kunna stärka deras tilltro till möjligheterna att påverka deras livssituation och ta ett ökat samhällsansvar. Projektet utgick från tanken att ökad delaktighet och inflytande leder till ett samhälle som karaktäriseras av mindre uteslutning och diskriminering, att ”orättvisor har svårt att få fäste i ett samhälle där medborgarna vågar höja sina röster”.⁴⁵⁸

I enlighet med projektets fokus på barns och ungas deltagande och delaktighet var stöd till föreningar likaväl som organisering av barns inflytandemöjligheter centralt. Ett ungdomsfullmäktige inrättades och barn och unga valde representanter till denna församling. Intresset för detta forum var till en början stort och flera unga engagerade sig. Idag finns inte fullmäktige kvar men däremot ett ungdomsråd med liknande karaktär. Intresset är emellertid mindre idag och ansvaret för rådet har också fallit lite mellan stolarna efter det att projektet avslutades 2004, men kultur- och fritidsförvaltningen har fått i uppdrag att försöka sätta igång arbetet igen.⁴⁵⁹ Vid sidan av att stärka deltagandet var också integrering av barnperspektivet centralt och man utarbetade bland annat en barnchecklista och beslutade att barnbokslut skulle göras i förvaltningarna. En del av projektet handlade om utbildning; nämnder och förvaltningar liksom föräldraföreningar informerades om arbetet och utbildningsinsatser genomfördes tillsammans med kommunens pedagoger. Föreläsningar och inspirationsträffar hölls med förtroendevalda, tjänstemän och deltagare ur föräldraföreningar. Utbildning om barnkonventionen i skolorna genomfördes också liksom samråd och träffar med elevråd på skolorna. En informationssida på kommunens hemsida – Ung i Öckerö – skapades för att kunna förmedla lättförståelig information om kommunen till barn och unga. Från början var det tänkt att den skulle inkludera ett forum för idéutbyte men det genomfördes inte.⁴⁶⁰

⁴⁵⁸ Öckerö kommun (2002) ”Barnens öar – ett demokratiseringsprojekt för barn och ungdomar i Öckerö kommun”.

⁴⁵⁹ Intervju med Karin Jellerström och Ann-Britt Norlander, Öckerö, 6 maj 2008, Öckerö kommun (2005) ”Barnens öar – ett demokratiseringsprojekt för barn och ungdomar i Öckerö kommun. Slutrapport”.

⁴⁶⁰ Intervju med Karin Jellerström och Ann-Britt Norlander, Öckerö, 6 maj 2008, Öckerö kommun (2005) ”Barnens öar – ett demokratiseringsprojekt för barn och ungdomar i Öckerö kommun. Slutrapport”.

Projektet följdes upp 2005. Uppföljningen består i huvudsak av en redogörelse för genomförda aktiviteter, men också sammanfattande kommentarer. Bland de saker som lyfts fram i utvärderingen är behovet av att integrera projekt av detta slag i den ordinarie verksamheten. Av det skälet valde man också att samarbeta med de aktörer som redan var verksamma inom områden där barn och ungas rättigheter och situation står i fokus. Vikten av att inkludera barn och unga i processer där de kan ha ett verkligt inflytande betonas också. Bland de saker som förändrades under arbetets gång märks upplägg av utbildningsinsatserna. Tanken var från början att ha utbildningar om barnkonventionen, men dessa arrangemang utvecklades efterhand mer till samtal i barnkonventionens anda, särskilt om betydelsen av barnens bästa i förhållande till uppväxtvillkor. I rapporten noteras också några av de problem som man stötte på i projektet, till exempel samordning med andra projekt där det finns en risk att man konkurrerar om anställdas tid med närliggande projekt. Som exempel nämns ett barnutbildningsprojekt inom kultur- och fritidsförvaltningen som genomfördes samtidigt med Barnens öar. Det noteras också i utvärderingen att man haft svårt att mäta resultaten av projektet, vilket bland annat hängde samman med att man vid projektets början inte gjorde en nulägesrapport och därför haft svårt att precisera vilka förändringar som åstadkommit.⁴⁶¹

Karin Jellerström, som anställdes 2001 som projektansvarig för Barnens öar, och Ann-Britt Norlander, som är chef för kultur- och fritidsförvaltningen, menar att projektet överlag varit lyckosamt och man idag har en helt annan fokus på frågor om barn och unga än tidigare. Som exempel nämner de att man för närvarande håller på att diskutera ett nytt fritidshus och att det i den processen varit självklart att man frågar högstadiel elever och ett urval av gymnasieelever om deras synpunkter och förslag. Sådana rådfrågningar hade inte varit självklara inslag i beredning och diskussion tidigare. Ett annat exempel är att man vid anställning av ny rektor har med barn i intervjuerna av de sökande. Norlander menar också att samordning och samverkan mellan förvaltningarna i frågor som rör barn och unga förbättrats i samband med projektet. Ytterligare en viktig konsekvens av projektet är att det politiska klimatet förändrats och att det på ett annat sätt än tidigare finns en stor förståelse för att det inte bara är av vikt att beakta barns synpunkter utan att det

⁴⁶¹ Öckerö kommun (2005) "Barnens öar – ett demokratiseringsprojekt för barn och ungdomar i Öckerö kommun. Slutrapport".

också är ett arbete som måste få kosta pengar. Bland de frågor där man inte nått hela vägen pekar Jellerström och Norlander på konsekvensanalyser vid beslut om frågor som rör barn och unga. Båda menar att det är svårt att göra riktiga konsekvensanalyser. Att ingen äger frågan på det som var tydligt genom projektets samordning är också ett problem.⁴⁶²

Kommunen har nyligen antagit en ny handikapplan för åren 2007–2010.⁴⁶³ Den tidigare planen gällde från 2003 till 2006. Revideringen av den gamla planen genomfördes av en arbetsgrupp med representanter från olika förvaltningar och behandlas sedan av kommunens olika nämnder före den antogs av kommunfullmäktige. I det arbetet deltog också handikapprådet som remissinstans. Planen tar sin utgångspunkt i FN:s standardregler och klargör att varje person ska ges samma möjligheter som andra personer. Man betonar att funktionshindrade inte ska ses som "föremål för särskilda åtgärder" utan som människor med lika rätt och lika möjligheter att bestämma över sina liv som alla andra. Åtgärder för information om funktionshindrades rättigheter betonas liksom tillgänglighet och bemötande i förvaltningarna. Uppföljning av planen ska ske varje år genom att förvaltningarna gör ett handikappbokslut. I det ska framgå vilka åtgärder som vidtagits, hur klagomål hanterats och vilka åtgärder som behöver vidtas i framtiden.⁴⁶⁴

Örnsköldsviks kommun

Mänskliga rättigheter har blivit allt viktigare i diskussioner i kommunen menar Jan-Olov Häggström (s), som sitter i kommunfullmäktige och är ordförande i humanistiska nämnden, men används inte för att på ett överordnat sätt begreppsloggöra kommunens verksamhet.⁴⁶⁵ På ett direkt och indirekt sätt har rättigheter betydelse i skola, vård och omsorg, men det är framförallt inom folkhälsoarbetet, arbete med funktionshindrades rättigheter samt barn och ungas situation som mänskliga rättigheter

⁴⁶² Intervju med Karin Jellerström och Ann-Britt Norlander, Öckerö, 6 maj 2008.

⁴⁶³ Öckerö kommun (2008) "Handikappolitiskt program. 2007-2010. Politiskt program för personer med funktionshinder". Antagen av kommunfullmäktige 7 februari 2008.

⁴⁶⁴ Öckerö kommun (2008) "Handikappolitiskt program. 2007-2010. Politiskt program för personer med funktionshinder".

⁴⁶⁵ Telefonintervju med Jan-Olov Häggström (s), 22 oktober 2008. Jan-Olov Häggström har varit nämndordförande för Humanistiska nämnden i ungefär 10 år. Nämnden handhar ärenden om särskilt stöd och är också samordnare av kommunens folkhälsoarbete.

kommer in på ett mer specificerat sätt. Man har sedan ungefär tio år använt barnkonventionen som ett centralt styrdokument i kommunen.⁴⁶⁶

Kommunens budget utgår från visionen om kommunen som attraktiv och hållbar. Inriktningsmålen för verksamheten under nuvarande mandatperiod anges i förhållande till (1) medborgarnytta sådant det handlar om ökad delaktighet och nöjdhet med service, (2) god verksamhet sådant det rör kvaliteten i kommunens service, (3) att kommunen ska vara en attraktiv arbetsgivare sådant det handlar om möjligheter till heltid och betoning av jämställdhet och mångfald och (4) att kommunens ekonomi ska vara i balans.⁴⁶⁷ Kommunen arbetar med ett balanserat styrkort, kallat gemensam process för styrning. Fyra perspektiv är utgångspunkt för den gemensamma processstyrningen: medborgarnytta, god verksamhet, att kommunen ska vara en attraktiv arbetsgivare och ha en ekonomi i balans. Tanken är att modellen ska underlätta mål- och resultatstyrning genom att ange indikatorer för uppföljning och utvärdering.⁴⁶⁸

Häggström menar att den gemensamma processen för styrning har många fördelar, framförallt därför att den inkluderar ett bredare perspektiv på kommunens verksamhet. Därmed kan man ange de värden som verksamheten baseras på och nyttan av densamma i förhållande till medborgarna. Men det finns också en risk att de övergripande målformuleringarna blir floskler utan större betydelse för att styra verksamheten menar Häggström. Det finns dessutom en risk att man antar mål därför att de kan utvärderas genom indikatorer, att de går att kvantifiera. Häggström noterar att det svårt att mäta många kvalitativa mål, till exempel mänskligt bemötande och liknande.⁴⁶⁹

I flera av förvaltningarna finns angivna värdegrunder för arbetet. I exempelvis omsorgsförvaltningen handlar det om att arbeta på ett sätt som tar hänsyn till varje persons hela livssituation, rätt till inflytande och delaktighet för den enskilde och ett respektfullt bemötande.⁴⁷⁰ Denna värdegrund är sedan relaterad till förvaltningens kvalitetspolicy som syftar till att sätta omsorgstagaren i centrum för arbetet. För det krävs ett ledarskap som tar ett

⁴⁶⁶ Telefonintervju med Jan-Olov Häggström (s), 22 oktober 2008.

⁴⁶⁷ Örnsköldsviks kommun (2008) "Budget 2009. Plan 2010–2011".

⁴⁶⁸ Örnsköldsviks kommun (2007) "Ekonomistyrningspolicy". Antagen av kommunfullmäktige 23 april 2007.

⁴⁶⁹ Telefonintervju med Jan-Olov Häggström (s), 22 oktober 2008.

⁴⁷⁰ Örnsköldsviks kommun (2008) "Omsorgsförvaltningens kvalitetsarbete".

helhetsansvar och skapar förutsättningar för medarbetarnas delaktighet och utveckling. Samverkan och en fokus på en lärande organisation anges också som viktiga utgångspunkter för kvalitetspolicyn.⁴⁷¹ Kvalitetspolicyn är utgångspunkt för en handlingsplan, antagen 2007, där fokus i arbetet, metoder och verktyg liksom indikatorer för utvärdering preciseras. I handlingsplanen läggs mycket fokus på att sätta kunden i centrum, något som mäts och utvärderas genom enkäter, och att arbeta med att ständigt förbättra verksamheten. I det sammanhanget används verksamhetsanalys, processkartläggning och egenkontroll. Kommunen använder ett flertal verktyg i detta sammanhang, bland annat QUL (kvalitet, utveckling, ledarskap) som används av SKL i kvalitetsarbete.⁴⁷²

I kommunen finns möjlighet att lägga fram medborgarförslag. Man har också arbetat med demokratiutveckling, exempelvis genom det som kallas för Dialogen, vilket är ett webbaserat sätt att ställa frågor till politiker i kommunstyrelse och nämnder.⁴⁷³ Deltagande och delaktighet betonas i flera av kommunens förvaltningar och policier. Som exempel kan nämnas att man i folkhälsoarbetet lagt vikt vid att möjligheten att bestämma över sitt liv är grundläggande för både demokratiutveckling och hälsoarbete. Ett av syftena med folkhälsoarbetet är att påbörja en process som ger den enskilde förmågan att förbättra sin egen situation (*empowerment*).⁴⁷⁴

Barnkonventionen används i kommunens skolverksamhet och nämns i kommunens skolplan.⁴⁷⁵ Barns och ungas möjligheter att vara medskapare i skolarbetet betonas i planen, exempelvis när det gäller möjligheter att påverka innehåll och metoder. Det sägs också i planen att barnen ska ges möjlighet att reflektera över sitt skolarbete. För att kunna bli demokratiska medborgare måste barn och unga ges inflytande över sin situation i skolan. Mångfald ses som en tillgång och man ska främja ett synsätt som värderar olikheter på ett positivt sätt. I det sammanhanget klargörs också att motverkande av mobbning och annan kränkande behandling är väsentligt för att skapa en skola för alla. Det är i förhållande till dessa dimensioner av en skola för alla som barnkonventionen

⁴⁷¹ Örnsköldsviks kommun (2008) "Omsorgsförvaltningens vision och kvalitetsarbete".

⁴⁷² SKL:s hemsida, <http://www.skl.se/artikel.asp?C=529&A=393>

⁴⁷³ Örnsköldsviks hemsida, www.ornskoldsvik.se

⁴⁷⁴ Örnsköldsviks kommun (2002) "Hälsa som framgångsfaktor för en attraktiv kommun". Antagen av kommunfullmäktige, juni 2002.

⁴⁷⁵ Örnsköldsviks kommun (2008) "Skolplan 2008–2011. En helhetsidé".

nämns mer specifikt i planen.⁴⁷⁶ Man bedriver en omfattande uppföljnings- och utvärderingsverksamhet när det gäller skolverksamheten. I denna använder man sig av ett processorienterat arbetssätt för att precisera problem, identifiera lösningar, ange på vilket sätt man reflekterar kring de lärdomar som kan dras och vad som är viktigt för det framtida arbetet.⁴⁷⁷

En del av verksamheten som rör barns och ungas situation bedrivs inom Kulturskolecentrum där man under 2004 och 2005 genomförde ett projekt om mänskliga rättigheter och människovärde. Projektet handlade om att sätta upp en musikteaterföreställning – Brundibár⁴⁷⁸ – som spelades upp för ett stort antal klasser. I projektet ingick ett förberedande arbete i samhällskunskapsämnena i alla grundskolor och gymnasieskolor där man diskuterade frågor om mobbning, främlingsfientlighet och barnkonventionen. I projektet ingick också fortbildning av lärare om barnkonventionen. Vid sidan av kommunen deltog också Amnesty, FN-föreningen, Rädda barnen och Röda korset i projektet.⁴⁷⁹ Andra exempel på arbete med fokus på barn och unga är Skarven, som riktar till unga som efter gymnasiet riskerar att hamna i utanförskap och inte finner en lämplig utvecklingsväg. Skarven handlar bland annat om att genom coaching hjälpa unga till lämpligt arbete eller studier.

I kommunen finns ett handikappråd. Rådet är tänkt att befordra en helhetssyn på funktionshindrades rättigheter och tillgänglighet inom samtliga områden och verksamheter i kommunen och arbeta med samverkan mellan olika förvaltningar i frågor som rör handikapp. Rådet ska medverka vid utvärderingen av den kommunala handikapplanen, svara på remisser, yttra sig över ärenden och medverka med referenspersoner i större projekt.⁴⁸⁰ I kommunens handikapplan är FN:s standardregler utgångspunkten för planens tredelade fokus: (1) att förbättra bemötandet av funktionshindrade, (2) skapa ett tillgängligt samhälle och (3) se till att handikapp-

⁴⁷⁶ Örnsköldsviks kommun (2008) "Skolplan 2008–2011. En helhetsidé": 22.

⁴⁷⁷ Örnsköldsviks kommun (2007) "Kvalitetsredovisning för Örnsköldsviks kommuns förskolor och skolor 2007".

⁴⁷⁸ Brundibár skrevs av Hans Krása 1938. Musikteaterföreställningen uppfördes för första gången 1941 i ett judiskt barn- och skolhem och därefter 1943 i koncentrationslägret Theresienstadt; se www.ornskoldsvik.se

⁴⁷⁹ Örnsköldsviks hemsida, www.ornskoldsvik.se

⁴⁸⁰ Örnsköldsviks kommun (2003) "Riktlinjer för handikapprådet". Antagna av kommunfullmäktige 16 december 2003.

perspektivet genomsyrar alla områden i samhället.⁴⁸¹ Syftet med planen anges vara att vidareutveckla statsmakternas ambitioner och riktlinjer för att skapa ett samhälle med lika möjligheter, oavsett olikheter mellan människor. Handikapp definieras i planen som något som uppstår i samband med det omgivande samhällets reaktion: "Det är i mötet med den omgivande miljön och med andra människor som ett handikapp uppstår".⁴⁸² Det innebär att människor kan vara mer eller mindre handikappade beroende på samhället och syftet med politiken är att åstadkomma färre handikapp i denna mening. I planen sägs också att personer inte ska ses som föremål för åtgärder, utan som personer med samma rätt att bestämma över sitt eget liv som alla andra. Planen är utvecklad under 2005 i samarbete med handikapprådet; i diskussionen använde man metoden "metaplan" för att moderera och strukturera samtalet.⁴⁸³ Medvetandegörande hos både funktionshindrade och andra spelar en viktig roll för att kunna förverkliga ett samhälle med färre handikapp. Specifika åtgärder preciseras i planen liksom eftersträvar resultat, kostnader och vilka förvaltningar som är ansvariga för genomförandet.⁴⁸⁴

Kommunen har också ett pensionärsråd som är samråds- och informationsorgan kring äldres situation. Kommunstyrelse och nämnder är skyldiga att föra fram principiellt viktiga frågor som rör äldre till rådet i så pass god tid att rådet kan påverka och ge synpunkter på beslut och planering.⁴⁸⁵

Att främja mångfald och jämställdhet är väsentligt för att kommunen ska vara en attraktiv arbetsgivare i det sammanhanget. Det handlar om att värdesätta erfarenheter och kunskaper samt vidareutbildning och kompetensutveckling. Man ska verka för att fler med annan etnisk bakgrund än svensk anställs i kommunen och verka för ökad jämställdhet på arbetsplatser. I det senare avseendet handlar det om att minska sned könsfördelning på arbetsplatser,

⁴⁸¹ Telefonintervju med Jan-Olov Häggström (s), 22 oktober 2008; Örnsköldsviks kommun (2006) "Handikappolitiskt program 2006–2010. Delaktighet i samhället för människor med varierande levnadsvillkor". Antagen av kommunfullmäktige 26 mars 2006.

⁴⁸² Örnsköldsviks kommun (2006) "Handikappolitiskt program 2006–2010. Delaktighet i samhället för människor med varierande levnadsvillkor": 5.

⁴⁸³ Örnsköldsviks kommun (2006) "Handikappolitiskt program 2006–2010. Delaktighet i samhället för människor med varierande levnadsvillkor". Metaplan finns beskrivet på moderationsmetodens hemsida, www.metaplan.net

⁴⁸⁴ Örnsköldsviks kommun (2006) "Handikappolitiskt program 2006–2010. Delaktighet i samhället för människor med varierande levnadsvillkor".

⁴⁸⁵ Örnsköldsviks kommun (2001) "Stadgar för kommunala pensionärsrådet". Antaget av kommunstyrelse 3 oktober 1995 med ändringar 2001.

tillgodose möjligheten för dem som vill arbeta heltid att göra så och motverkande av lönediskriminering.⁴⁸⁶

Inom humanistiska nämnden och förvaltningen, som handhar frågor som rör familjer med problem, långtidsarbetslösa, psykiskt sjuka med flera, har man arbetat med att försöka skapa en tätare koppling mellan stöd, arbetsmarknad och utbildning. Häggström menar att det senare är mycket viktigt för att man ska kunna nå positiva resultat med arbetet.⁴⁸⁷ I förvaltningen genomförs en rad projekt där kopplingen mellan utbildning, stöd och arbete står i fokus, bland annat Startpunkten.⁴⁸⁸ Projektet bygger på samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Startpunkten påbörjades 1997 med EU-bidrag och har sedan blivit till en permanent del av kommunens verksamhet. Startpunkten syftar till att förbättra människors egen förmåga i samhället och riktar sig till långtidsarbetslösa, personer med försörjningsstöd och de som har rehabiliteringsersättning. Särskild fokus ligger på personer med komplex problematik.⁴⁸⁹

Häggström menar att Startpunkten är ett bra exempel på arbete där man tar ett helhetsgrepp kring människors situation. På det sättet kan man undvika att kategorisera personer. Det är viktigt av två skäl, påpekar Häggström. För det första är det av vikt om man tar allas lika värde på allvar att undvika stigmatisering och ett utpekande av personer som mer eller mindre helt och hållet definierade i förhållande till de problem personerna har. För det andra är helhetsbegreppet väsentligt för att undvika att personer hamnar mellan stolarna och hänvisas mellan specialiserade förvaltningar och därmed inte får det stöd och den hjälp de behöver.⁴⁹⁰ Verksamheten har utvärderats och fått ett gott betyg. Inte minst framhävs att man i projektet kunnat åstadkomma en integration av metodik och värderingar hos de anställda på ett framgångsrikt sätt. I utvärderingen diskuteras huruvida det arbete som genomförts i projektet kan överföras till andra områden och man noterar i det avseendet att medan det är någorlunda enkelt att överföra metoder och arbetssätt, exempelvis kartläggning av varje persons situation och en individuell plan, är det desto svårare att kombinera detta

⁴⁸⁶ Örnsköldsviks kommun (2008) "Jämställdhets- och mångfaldspolicy"; Telefonintervju med Jan-Olov Häggström (s), 22 oktober 2008.

⁴⁸⁷ Telefonintervju med Jan-Olov Häggström (s), 22 oktober 2008.

⁴⁸⁸ Örnsköldsviks kommuns hemsida, www.ornskoldsvik.se

⁴⁸⁹ Telefonintervju med Jan-Olov Häggström (s), 22 oktober 2008.

⁴⁹⁰ Telefonintervju med Jan-Olov Häggström (s), 22 oktober 2008.

med de faktorer som har att göra med värderingar och personalens förhållningssätt.⁴⁹¹

Avslutning

Kartläggningen av de olika kommunernas verksamhet med bäring på mänskliga rättigheter i det här kapitlet visar på en stor variation i fokus i arbetet. Det finns flera goda exempel på arbete där rättighetsperspektivet står i centrum och där man tagit till sig ett rättighetsbaserat arbetssätt, men det är samtidigt tydligt att kommunerna i liten utsträckning använder mänskliga rättigheter för att formulera kommunens verksamhet och uppdrag på ett övergripande plan. Mänskliga rättigheter förknippas i hög grad med specifika grupper eller ett arbete som är inriktat på att få genomslag för särskilda perspektiv i verksamheten. I nästa kapitel kommer jag att utifrån kartläggningen diskutera kommunernas arbete.

Kapitel 3. Diskussion och slutsatser

Inledning

I ingen av de undersökta kommunerna utgör mänskliga rättigheter ett direkt och tydligt paraplybegrepp för verksamheten. Det betonas emellertid ofta i intervjuer att i stort sett alla delar av den kommunala verksamheten har bäring på mänskliga rättigheter. Det gäller inte minst på grund av den centrala ställning som diskrimineringsförbuden och likabehandlingsskyldigheten har, men också eftersom huvuddelen av kommunens åtaganden och uppgifter har att göra med förverkligandet av sociala och ekonomiska rättigheter.

I de flesta kommunerna utgör de normer och värden som ligger till grund för mänskliga rättigheter, såsom allas lika värde, också orienteringspunkt för centrala styrdokument, exempelvis budget, resursplaner, verksamhetsplaner, visions- och värdegrundsdokument och liknande. Mer sällan utvecklas emellertid det i termer av ett tydligt rättighetsperspektiv. Det är exempelvis oklart hur

⁴⁹¹ Örnsköldsviks kommun (2003) "Visst gör det ont...Utvärdering av Startpunkten i Örnsköldsvik".

formuleringar om att verksamheten ska ha god kvalitet ska förstås ur ett rättighetsperspektiv. Uppenbarligen innebär det att kommunen tar på sig en skyldighet, men hur den kopplas samman med individers rättigheter är oklart så länge rättighetsperspektivet inte inarbetas i målformuleringar, utgör en utgångspunkt för förvaltningars funktionssätt och kopplas samman med möjligheter för invånarna att på olika sätt hävda sina rättigheter.⁴⁹²

Mänskliga rättigheter utgör inte en övergripande ram för att länka samman policy och åtgärder på kommunal nivå. Istället är det inom mer specifika områden, verksamheter och perspektiv som man hittar tydliga referenser till mänskliga rättigheter och där rättighetsperspektiv och ett rättighetsbaserat arbetssätt börjat utvecklas. I dessa avseenden kan man hitta en tydligare röd tråd från övergripande målformuleringar i budget och verksamhetsplaner till mer specifika mål inom nämnder, särskilda projekt, metoder för verksamhetsutveckling och styrning liksom uppföljning och utvärdering.

Exempel på arbete med mänskliga rättigheter ur ett processperspektiv

Som diskuterats i det första kapitlet är det lämpligt att diskutera människorättsorienterat arbete i kommunerna ur ett processperspektiv. Det innebär att fokus ligger på de olika stegen i arbetet med mänskliga rättigheter, närmare bestämt deltagande och delaktighet i de processer där projekt, handlingsplaner och så vidare diskuteras, mänskliga rättigheters roll för att formulera mål och göra prioriteringar vid beslut och liknande, integration av mänskliga rättigheter i den ordinarie verksamheten, samverkan och organisation samt uppföljning och utvärdering av insatser.

Deltagande och delaktighet

En viktig del av ett rättighetsbaserat arbetssätt handlar om att inkludera dem som berörs i processer där projekt planeras och gestaltas. I de undersökta kommunerna finns flera sådana exempel. De flesta av dessa exempel handlar om att involvera invånare i politiska processer, både i de fall där det överlag saknas etablerade

⁴⁹² Jfr Abiri, Brodin & Johansson 2008.

inflytandekanaler och där sådana finns, och att öka anställdas delaktighet och deltagande internt i organisationen.

När det gäller deltagande utanför etablerade påverkanskanaler är det framförallt i förhållande till barns och ungas rättigheter som man arbetar med breddat deltagande och inklusion. I flera av de projekt som rör barns rättigheter finns goda exempel på hur man inkluderar barn och unga på ett tidigt stadium i policyprocessen. Det gäller till exempel arbetet i Karlskoga och Degerfors kommuners gemensamma folkhälsonämnd. Som diskuterats involverade man ett stort antal elever i processen att ta fram den policy man skulle arbeta med. Ett annat exempel är arbetet i Kungsbacka kommun där synpunkter från ungefär 600 barn och ungdomar mellan 2 och 18 år togs in för att formulera grunderna för policyn. I båda kommunerna arbetade man både med mer konventionella metoder, såsom enkäter och hearings som involverade unga och politiker, och mer okonventionella metoder, exempelvis samtal förda av pedagoger med mindre barn. En annan okonventionell metod är att låta barn rita och teckna för att uttrycka sina uppfattningar. Det arbetssättet har använts i Kristinehamns kommun i samband med utvecklandet av kommunens lokala tillväxtprogram och i Karlskoga/Degerfors i arbete med ett lokalt nöjt-barn index.

I flera av kommunerna finns ungdomsforum som ger möjligheter för unga att föra fram synpunkter till politikerna. Det gäller exempelvis vid framtagandet av det barn- och ungdomspolitiska programmet i Kristinehamn, i Södertäljes pågående arbete med ett sådant program och i Öckerö kommuns projekt Barnens öar. I Sundsvalls kommun har ett ungdomsråd nyligen inrättats som ett resultat av tidigare undersökningar kring barn och ungas uppfattningar. I Sundsvall var inrättandet av ungdomsforum utfallet av den LUPP som genomfördes i kommunen. LUPP är överlag ett vanligt använt sätt att få in synpunkter för att utforma ungdomspolicier. Vid sidan av att ungdomsforumen fungerar som kanaler för att kunna föra fram förslag och synpunkter arrangerar de också egna aktiviteter, vanligtvis inom fritidssektorn. Ungdomsråden ger möjligheter till ett mer kontinuerligt deltagande från ungas sida. Andra sådana exempel är internetsajterna "Barbro betalar" och "Barbros bankomat" i Kungsbacka kommun. Barbros bankomat handlar om möjligheten för barn och unga att söka bidrag till mindre projekt och denna form av deltagandemöjlighet finns också i andra kommuner, bland annat i Sundsvall där det kallas "ung pott".

Att bredda deltagande och delaktighet via råd där föreningar och organisationer ingår är ett vanligt arbetssätt i kommunerna.⁴⁹³ I många kommuner finns råd som är delaktiga i arbete med planer, fungerar som remissorgan och också spelar en roll i genomförandet liksom uppföljning. Att arbeta med partssammansatta råd är särskilt vanligt när det gäller funktionshindrades rättigheter, i vilka handikapporganisationer är representerade. I de flesta kommunerna finns ett kommunalt handikappråd. De flesta råden etablerades redan under 1970-talet. De är delaktiga i att utforma policier rörande tillgänglighet, fungerar som remissorgan och spelar ofta en roll i utvärdering och delvis också genomförande av policier. Rådets uppgifter och mandat skiljer sig något åt mellan kommunerna. I alla de kommuner som har ett råd har det rätt att väcka frågor av betydelse för funktionshindrade och i flera fall ska också kommunfullmäktige, kommunstyrelse och nämnder informera rådet om planerade beslut och policier som har betydelse för funktionshindrade. I några fall finns det en skyldighet för nämnder att underställa beslut som rör funktionshindrades situation till handikappråden för synpunkter. Det är bland annat fallet i Södertälje. Rådets roll i genomförande av policier skiljer sig också åt. Vanligtvis är det relativt begränsat men i exempelvis Arvika kommun får rådet resurser och bestämmer själv hur de vill använda dessa utifrån de åtgärder rådet anser vara mest prioriterade.

Pensionärsråden har ofta liknande funktioner som handikappråden, men vanligtvis ett mindre tydligt mandat. Regleringen av när och hur förvaltningar ska informeras och pensionärsrådets möjligheter att påverka är överlag i mindre utsträckning formulerade som krav än när det gäller handikappråden. I många kommuner fanns tidigare invandrar- och integrationsråd och i några av dem finns de kvar, exempelvis i Trollhättans stad. Stadens invandrarråd har en i förhållande till kommunstyrelsen rådgivande funktion och är också kontaktorgan mellan kommun och organisationer. Ett annat exempel på samråd inom integrationsområdet är det sätt som den nyligen antagna integrationsplanen i Västerås utvecklats i samråd med flera föreningar och organisationer.

Vid sidan av dessa exempel på deltagande har man i flera kommuner arbetat med att förbättra kontakter mellan politiker och medborgare mer generellt. I de flesta kommunerna finns möjlighet

⁴⁹³ I en undersökning om kommunala råd från 2003 uppgav 97 % av landets kommuner att de hade pensionärs- och handikappråd; 49 % uppgav att de hade ett ungdomsråd eller ett ungdomsfullmäktige; Gilljam, Jodal & Cliffordson 2003: 18f.

att lägga fram medborgarförslag och i en del kommuner har man i samband med kommunfullmäktiges möten institutionaliserat allmänhetens frågestund och liknande. Några av de undersökta kommunerna, bland annat Malmö, Sundsvall och Västerås, ingår i det av SKL startade projektet med medborgarpaneler. De flesta kommunerna har någon slags synpunkts- och klagomålsfunktion, även om systematiken i arbetet skiljer sig åt.

I flera av kommunerna har man arbetat med deltagande när det gäller särskilda projekt i utveckling av stadsdelar. Det gäller exempelvis inom ramen för den urbana utvecklingspolitiken i Centrum-Österlyftet i Landskrona, utvecklingen av Kronogården i Trollhättan och liknande satsningar i Malmö och Södertälje. I Södertälje valde man som diskuterats en modell för att kunna bredda deltagandet på ett tydligt sätt och involvera personer som vanligtvis inte deltar politiskt. I andra kommuner anknyter man till lokala traditioner. Som exempel kan nämnas öråden i Öckerö kommun. I flera kommuner finns medborgarkontor och andra mötesplatser. Ett exempel på det senare är Framtidsrummet i Kristinehamn.

Vid sidan av de projekt som rör hur invånarna i kommunen kan göras mer delaktiga finns också exempel på arbete som rör anställdas inflytandemöjligheter. Ett sådant exempel bland flera är arbetet i Gävle om kommunens värdegrund. I värdegrundsarbetet har man börjat med det bemötande som redan sker i förvaltningar och verksamheter för att utifrån det diskuteras vilka förändringar som måste till och hur dessa bör genomföras.

Målformuleringar och prioriteringar i beslutsprocesser

Mänskliga rättigheter har betydelse för att formulera mål med verksamheten och göra prioriteringar. Eftersom mänskliga rättigheter inte utgör ett direkt paraplybegrepp för kommunernas verksamhet i allmänhet finns det inte heller några egentliga exempel på målformuleringar på det övergripande planet. Göteborgs stads formuleringar i budgeten att kommunens verksamhet syftar till att förverkliga de mänskliga rättigheterna är delvis ett undantag i det sammanhanget.

Även om mänskliga rättigheter inte är paraplybegrepp för verksamheterna nämns som sagt sådana värden och normer som lika-behandling, icke-diskriminering och allas lika värde i kommunernas

övergripande styrdokument. Dessutom specificeras särskilda perspektiv, exempelvis rörande barns rättigheter, funktionshinder och jämställdhet, i flera kommuners budget och centrala styrdokument. Det gäller bland annat i Karlskoga, Kristinehamn, Kungsbacka, Södertälje, Trollhättan, Värmdö, Västerås och Örnköldsvik. I flera av dessa fall anges också mer specifika uppdrag för nämnder och man lägger fast hur uppföljning och utvärdering ska ske. Därmed framträder den röda tråden mellan överordnade perspektiv och preciserade mål för nämnder och förvaltningar tydligt. I en del fall är det emellertid mer oklart. Överlag är rättighetsperspektivet i högre grad implicit än explicit.

Som noterades i det första kapitlet finns ett problem med det sätt som rättighetsformuleringar överförs i svensk lagstiftning där fokus på rättigheter tenderar att underordnas uppgiften att arbeta för och främja exempelvis social trygghet. Ett liknande problem är tydligt på ett kommunalt plan. Det är till exempel svårt att se hur överväganden kring "god kvalitet" och ett "gott bemötande" och liknande bör bedömas ur ett rättighetsperspektiv. Vid sidan av de oklarheter som ligger i frågan om en viss tjänst kan sägas hålla god kvalitet ur ett människorättsperspektiv är det också oklart hur kvalitet översätts i rättigheter som invånarna kan hävda gentemot kommunerna. Ett steg på vägen i det här sammanhanget är de service- och kvalitetsdeklarationer som flera kommuner antagit. Sådana deklarationer är ett sätt att tydliggöra kommunernas ansvar och vad medborgarna kan förvänta sig av kommunerna, men ofta är dessa deklarationer allmänt formulerade. Det är dessutom långtifrån klart hur personer vid sidan av att framföra klagomål kan använda sig av deklarationerna för att hävda att kommunen inte lever upp till de krav som kan ställas utifrån mänskliga rättigheter.

Ett annat problem har att göra med hur måluppfyllelse preciseras, något som jag också diskuterar nedan i förhållande till utvärdering av verksamheter. Ofta förekommer uttryck som "fler" och "bättre", "färre" och "mindre" och så vidare i formuleringarna av målen, exempelvis färre personer i försörjningsbidrag och fler i arbete, fler elever som klarar nationella mål och deltar i aktiviteter, bättre bemötande och ökad andel av medborgarna som är nöjda med service. Sådana målformuleringar klargör visserligen en inriktning som är realistisk i förhållande till tillgängliga resurser, men även här är rättighetsperspektivet inte tydligt. Ett problem har att göra med formuleringar som "fler" och "färre" inte tar i beaktande vilka dessa fler och färre är; rör det sig om resurssvaga

eller resursstarka personer och grupper? Bakom fler och färre kan dölja sig stora skillnader i förutsättningar och därmed också frågor som handlar om möjligheter till en likvärdig tillgång till deltagande, service och så vidare. Även i en annan mening finns en risk att dessa formuleringar döljer faktiska prioriteringar. Ur ett rättighetsperspektiv är det en fördel att man klargör att det givet omständigheterna, exempelvis på grund av personella och ekonomiska resurser, inte går att förverkliga alla rättigheter eller allas rättigheter fullt ut. Även om det inte smickrar att skylta med att man inte fullt ut kan leva upp till sina åtaganden, är det sannolikt att en sådan deklarerad brist leder till en tydlig fokus på vad som behöver ändras för att kunna förverkliga rättigheterna liksom diskussion om hur det kan ske.

I flera av de projekt som genomförts med ett tydligt rättighetsperspektiv, exempelvis de redan berörda projekten om barns rättigheter i Karlskoga/Degerfors och Kungsbacka, kommer också det till uttryck i målformuleringar. Det gäller även i förhållande till preciseringar av ambitionsnivåer, prioriteringar när det gäller inriktning på policy och liknande. Det är vanligt att man i projekten rörande barns rättigheter valt att arbeta med barnkonventionens grundläggande rättigheter och principer, men det har också förekommit att man utifrån en bedömning av situationen i kommunen valt att lägga fokus på särskilda delar av konventionen. I några fall finns liknande bedömningar utifrån specifika förutsättningar och problem i kommunerna när det gäller användningen av FN:s standardregler rörande funktionshindrades rättigheter.

När det gäller metoder kan diskussionerna kring checklistor lyftas fram. Att använda sig av checklistor är en vanlig metod i många kommuner. Checklistor är både ett utvärderingsinstrument och ett prioriteringsinstrument. De är ett sätt att markera betydelsen av rättighetsperspektivet och behovet av konsekvensbedömningar vid beslutsfattande. Checklistorna har lite olika karaktär i olika kommuner. I det projekt om barns rättigheter som genomfördes i Öckerös kommun i början av 2000-talet utvecklades en checklista som byggde på de valda perspektiven i kommunen – barnets bästa och barns och ungas möjligheter att få säga sin mening – och listan inkluderar dessa två dimensioner. I andra fall handlar det om fler dimensioner. I Södertälje inkluderar checklistan barns bästa, om beslutet belysts ur barnets perspektiv, likvärdighet rörande funktionshinder, etnicitet, kön, hälsa och tro, samt om barn och unga fått uttrycka sin mening.

I vissa kommuner har man relativt god erfarenhet av användningen av checklistor. Det gäller exempelvis i Södertälje där man varit relativt noggrann med att använda checklistan på politisk nivå och att det också hänt att man återremitterat förslag på grund av bristande beaktande av barnperspektivet. I andra kommuner där checklistor använts är erfarenheterna mindre goda. Som exempel kan nämnas att man i Malmö stad införde barnchecklistor, men de användes huvudsakligen i de verksamheter där fokus redan låg på barn och unga. Däremot fick checklistan inget större genomslag i andra verksamheter, i vilka den egentligen hade behövts i högre grad. Liknande erfarenheter finns i flera andra kommuner, till exempel Strömsund. Vid sidan av problemen med slentrian är ett annat problem att eftersom det finns ett uppenbart ”rätt” svar – att barnperspektivet beaktats – är också betydelsen av checklistorna för att få en riktig uppfattning av genomslaget för barns rättigheter begränsat. När det gäller diskussioner om hur checklistor kan användas framkommer i en del intervjuer att man måste kombinera införandet av desamma med utbildningsinsatser för såväl tjänstemän som förtroendevalda. Det har också påpekats att man skulle behöva utarbeta checklistor och andra konsekvensbedömningar i närmare samverkan med de professioner som berörs och har att använda dem.

Ett annat område där mänskliga rättigheter spelar en roll för prioriteringar är inom kommunernas personalpolitik. Vanligtvis formuleras ambitionerna i personalpolitiken som främjande av jämställdhet och mångfald. Ofta handlar det om ganska breda och svepande formuleringar utan tydliga kopplingar till prioriteringar, men i en del kommuner finns ett mer utvecklat arbete att i exempelvis kravprofiler och rekryteringsförfarande tydliggöra perspektiv som rör främjande av mångfald och jämställdhet. Som exempel kan Malmö stad nämnas; i staden finns en personalpolicy i vilken jämställdhet och kulturell och etnisk mångfald lyfts fram som strategiska frågor. Även i flera andra kommuner finns liknande ambitioner, exempelvis gällande jämställdhet i Göteborg. I flera av kommunerna arbetar man för närvarande med att förbättra rekryteringsprocesser och liknande, exempelvis i Gävle kommun.

När det gäller främjande av mångfald och jämställdhet kan man notera de diskussioner som förs i kommunerna om betydelsen av dessa perspektiv i termer av lönsamhet i förhållande till rättigheter och rättvisa. I intervjuerna framkommer avvägningar i det avseendet där rättviseargument ofta poängteras för att understryka att det

handlar om väsentliga principiella överväganden. Vid enheten för jämställdhet och mångfald i Göteborg fördes exempelvis en sådan debatt i samband med att enheten inrättades och man kom i denna diskussion fram till att mänskliga rättigheter är ett lämpligt sätt att begreppsliggöra verksamheten, både för att det fungerar som ett sätt att rama in de olika perspektiv som man arbetar med och som ett sätt att balansera mer lönsamhetsorienterade argument. I andra fall är det emellertid tydligt att lönsamhetsargumenten också gör att politiker får upp ögonen för betydelsen av jämställdhet och mångfald. Ett större intresse väcks när det blir uppenbart att man på olika sätt riskerar att göra jämställdhets- och mångfaldsförluster om inte frågan prioriteras.

Integrering i ordinarie verksamhet

Att integrera mänskliga rättigheter i den ordinarie verksamheten (*mainstreaming*) betonas ofta för ett långsiktigt framgångsrikt arbete med mänskliga rättigheter. I Sverige har man framförallt arbetat med integreringsperspektivet när det gäller jämställdhet.⁴⁹⁴ Integration handlar bland annat om att öka kunskap och höja medvetenheten om hur det dagliga arbetet har bäring på mänskliga rättigheter, inklusion av människorättsperspektivet i planering och organisering av verksamheten och liknande för att mänskliga rättigheter ska genomsyra verksamheten.

I flera av kommunerna har man arbetat med jämställdhetsintegreringsprojekt, exempelvis inom projektet *Jämt Jobb* i Göteborgs stad och i Värmdö kommun inom ramen för *Sthlm Jämt*. I dessa projekt har man arbetat med flera olika metoder för att åstadkomma en bättre integrering av jämställdhetsperspektivet i verksamheterna. De inblandade personer som intervjuats bedömer att arbetet har en experimenterande karaktär med en mycket konkret fokus. Bland de som deltagit i projekten finns många som pekar på de aha-upplevelser som de skapat. Det pågår också ett arbete att arbeta med mångfald på ett liknande sätt som man under längre tid arbetat med jämställdhetsintegrering.

⁴⁹⁴ Särskilt rörande jämställdhet har integrering i ordinarie verksamhet diskuterats ingående, se t.ex. SOU 2007:15 *Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering* (Stockholm: Fritzes) och *JämStöds Praktika. Metoder för jämställdhetsintegrering* (Stockholm: Fritzes). Kommuner och landsting har arbetat med jämställdhetsintegrering i ett flertal projekt, se SKL:s hemsida, <http://www.skl.se/artikel.asp?C=2207&A=5398>

I flera av kommunerna, exempelvis Göteborg, Gävle och Sundsvall, arbetar man med personer som har ett strategiskt ansvar för särskilda frågor, såsom funktionshinder, jämställdhet och mångfald. Dessa personer har till uppgift att lyfta upp de berörda frågorna på dagordningen i den ordinarie verksamheten. Bland de intervjuade tjänstemännen finns flera som poängterar att det på många sätt är viktigare att vara närvarande när det som ses som kärnverksamheten i en förvaltning diskuteras för att få in de relevanta perspektiven i det sammanhanget än att ägna alltför mycket tid åt att utarbeta en bestämd plan för. I de flesta kommunerna finns en fokus på att utbilda och träna chefer i frågor som rör jämställdhet, mångfald, barns rättigheter och funktionshinder för att de ska kunna arbeta med dessa frågor på ett praktiskt sätt i den ordinarie verksamheten.

Karaktäristiska drag till de mer genomgripande utbildnings- och integreringsinsatserna är att tydliggöra hur man själv i mötet med såväl anställda som medborgare uttrycker och för vidare uppfattningar om vad som är normalt och vanligt, förhållningssätt och attityder som man inte själv alltid är så medveten om. Det betonas också i arbetet med att integrera rättighetsperspektiv i verksamheterna att man med fördel utgår från det som redan görs för att reflektera och diskutera det med hjälp av mänskliga rättigheter. Utifrån de reflektioner som därmed framkommer kan man också formulera hur man kan arbeta på ett annat sätt. Någon av de intervjuade framhåller i det här sammanhanget att normer som kommer uppifrån inte alltid har så stor effekt, medan andra menar att man bör lägga fokus vid beteendeförändringar – att vissa beteenden inte är acceptabla – eftersom attitydförändringar är långsiktiga processer som tar lång tid.

En fråga som dyker upp i diskussionerna om integrering i ordinarie verksamhet handlar om relationerna mellan kommunledningsnivå, där många av dem med ansvar att arbeta strategiskt är placerade, och de olika förvaltningarna. I några av kommunerna har det förts mycket diskussioner om dessa relationer, exempelvis i Göteborgs stad där jämställdhets- och mångfaldsenheten har en stödjande funktion. Innebörden av det uppdraget har diskuterats, exempelvis om man ska arbeta enbart utifrån förfrågningar från övriga förvaltningar eller om man också ska ställa krav på förvaltningarna. Inställningarna till arbetets inriktning har skiftat, men man har genom diskussioner över tid kommit fram till att man

ska jobba proaktivt och stödjande, men inte ha en kontrollfunktion i förhållande till förvaltningarna.

De exempel som nämnts är försök att skapa ett fokuserat arbete som går på djupet. Utbildningsinsatser för att öka kunskap och medvetenhet är överhuvudtaget vanliga i kommunerna. Det är till exempel vanligt att man i samband med att nya policier lanseras anordnar utbildning av både förtroendevalda och tjänstemän. Många av dessa utbildningsinsatser har emellertid en mer traditionell karaktär där personal och förtroendevalda bjuds in till seminarier och föreläsningar. Även om det kan vara verkningsfullt är det långt ifrån alltid som sådana utbildningsinsatser följs upp och därmed är värdet av dem också mindre klart.

Organisation och styrning

Kommunernas sektorsorganisering är ett problem för förverkligandet av mänskliga rättigheter av flera skäl, bland annat för att det försvårar beaktandet av rättigheter som har bäring på alla eller flertalet sektorer, lätt leder till att personer inte får den hjälp de behöver och dessutom ofta innebär ekonomisk suboptimering.

Samverkan mellan olika förvaltningar är väsentligt för att integrera mänskliga rättigheter i verksamheten. I flera intervjuer i kommunerna framkommer att det visserligen finns en rad fördelar med sektorsorganiseringen, framförallt en hög kompetens inom avgränsade områden, men också nackdelar, inte minst avseende möjligheterna att arbeta med frågor som går på tvärs med organisationen och berör flertalet verksamheter. I flera av kommunerna arbetar man därför med tvärsektoriella nätverk och grupper. Tanken med nätverken är att de ska kunna utgöra en plattform för gemensamma diskussioner om problem och lösningar samt utbyte av idéer och erfarenheter. De är också ett sätt att försöka få ett genomslag för övergripande målsättningar, som annars lätt blir allas och ingens ansvar. Många framhäver de tvärsektoriella nätverkens betydelse för att mänskliga rättigheter ska beaktas ”i linjen” och inte bli något som ligger utanför den ordinarie verksamheten. Genom nätverken görs personer medvetna om det arbete som pågår och hur det fortskrider i andra delar av kommunen.

En annan viktig del av samverkan handlar om att undvika att personer hänvisas runt i förvaltningarna utan att få den hjälp och stöd de behöver eller den information de söker. Flera utvärderingar

av sektorsorganiseringen av kommuner och andra förvaltningar har pekat på dessa risker. För att undvika de problem som är förknippade med att dela upp frågor som berör personers situation i sin helhet i kategorier att hanteras av specialiserade förvaltningar betonas ofta integrering och det som ibland kallas för en processororienterad verksamhetsstyrning.⁴⁹⁵ Ett exempel på projekt där man försökt att på ett koordinerat sätt ge personer stöd är ”En dörr in” i Kungsbacka kommun. Ett annat sådant exempel är Startpunkten i Örnsköldsvik där man försöker arbeta med personer som har en komplex problematik ur ett helhetsperspektiv.

Sektorsorganisering kan lätt leda till ekonomisk suboptimering. I intervjuer framkommer exempelvis sådana problem när det handlar om att nämnder måste hålla sig inom sina budgetramar, medan kostnaderna för kommunen i sin helhet inte beaktas. Resultatet blir ofta att kostnaderna sammantaget blir större och att kommuninvånarna får sämre service än det som skulle kunna åstadkommas med de resurser som finns till förfogande. I flera av kommunerna har det under längre tid funnits ett arbete som syftar till att förbättra styrning av verksamheterna. Bland andra Arvika, Värmdö och Örnsköldsviks kommuner har under den innevarande mandatperioden vidtagit genomgripande organisationsförändringar för att åstadkomma bättre styrning av verksamheten.

Som nämndes i det första kapitlet finns det en omfattande diskussion om problemen med mål- och resultatstyrning som har att göra med både formulering av mål och sätt att mäta desamma, men också med dess styrningseffekt. Bristande samordning, fragmentering, suboptimala resultat och oklar måluppfyllelse tillhör de problem som diskuteras. I många av de kommuner där man arbetar med styrningsfrågorna på ett aktivt sätt är det vanligt att använda sig av så kallade balanserade styrkort. I Göteborgs stad har man arbetat med balanserad styrning sedan 2003. Bakgrunden var att kommunledningen ansåg att det inte gick att utläsa något om verksamhetens inriktning och kvalitet utifrån tidigare ekonomiska styrsystem och underlag till budget. I flera andra kommuner har man också infört balanserade styrkort eller håller på att utarbeta sådana. Vanligtvis utgår dessa styrsystem från att verksamheten ska bedömas i förhållande till medborgare/brukare och medarbetare vid sidan av ekonomisk hushållning och i flera fall finns också andra

⁴⁹⁵ Verva (2007) ”Styrning för ökad effektivitet” (Stockholm: Verket för förvaltningsutveckling).

aspekter med, såsom hållbar utveckling, folkhälsa, miljö och så vidare.

Uppföljning och utvärdering

Att följa upp och utvärdera resultaten är av vikt för att få reda på om de leder till ett förverkligande av rättigheter och också för att kunna ändra inriktning och rätta till misstag. I intervjuer nämns ofta att man varit dåliga på uppföljning och utvärdering, men att dessa frågor kommit att diskuteras mer ingående under senare år. Några av de intervjuade framhåller att det mindre är uppföljningar som saknas ("vi översköljs av uppföljningar") men däremot utvärderingar av verksamheten. En del menar också att även om uppföljning och utvärdering är mycket väsentligt så ska man inte stirra sig blind på det. Det finns en risk att man låter metoder för uppföljning och tillgängliga indikatorer definiera målen istället för tvärtom.

Uppföljning och utvärdering sker på flera sätt. I rapporter om budget och årsredovisningarna sker en uppföljning i förhållande till målen i budget och i många av verksamheterna sker mer eller mindre kontinuerligt uppföljningar av verksamheten, både genom interna undersökningar, genom brukarundersökningar och SCB:s medborgarundersökningar. Det finns också exempel på nöjdhetsindex som kommunerna själva utvecklat. Ett sådant exempel är från Karlskoga/Degerfors där man arbetat med ett nöjt-barnindex, som en del av ett pilotprojekt med Barnombudsmannen, för att kunna ta reda på hur yngre barn mår. I flera av kommunerna görs uppföljningar i förhållande till breda välfärdsområden, exempelvis inom ramen för folkhälsoarbetet. Som exempel kan nämnas programmet Valfärd för alla i Malmö stad där det gjorts löpande utvärderingar av målsättningarna när det gäller boende, arbete, utbildning och trygghet, både på kommunövergripande nivå och inom stadsdelarna, sedan programmet sattes igång 2004. Flera av de undersökta kommunerna, bland annat Göteborg, Malmö, Sundsvall och Trollhättan, ingick i slutet av 1990-talet i SKL:s projekt om lokala välfärdsbokslut. I flera av de mer specifika projekt som uppmärksammats i denna kartläggning, särskilt i projekt med fokus på barns rättigheter, finns goda exempel på systematiska utvärderingar och uppföljningar av effekterna av projekten. I Kungsbacka genomfördes intervjuer med ungefär 200 barn, ungdomar och

föräldrar i utvärderingen av den första barn- och ungdomspolicyn. I andra kommuner arbetar man med bokslut när det gäller barns och ungas rättigheter, till exempel i Kristinehamn.

En intressant utvärderingsmetod är det som kallas för kollegial granskning. Den innebär att tjänstemän från en annan kommun granskar kommunens verksamhet, åtgärder och arbetssätt för att genom dialog med kommunen visa på styrkor och förbättringsområden. Det finns flera exempel på kommuner som använder kollegial granskning. Kungsbacka kommun har använt det i samband med kvalitetsutvecklingsarbete i kommunen och inom partnerskapet för barnkonventionens förverkligande har bland annat Karlskoga/Degerfors använt sig av kollegial granskning. Ett annat exempel är projektet Våga visa i vilket Värmdö ingår tillsammans med flera andra kommuner i Stockholmsområdet. Intervjuade politiker och tjänstemän poängterar fördelarna med kollegial granskning, framförallt att den ger perspektiv på verksamheten med lite nya ögon, att den ger möjligheter till dialog med de som arbetar med samma saker och att det leder till ett ökat driv i verksamheten.

Specifikt eller generellt arbete med mänskliga rättigheter?

Som redan påpekats handlar arbetet med mänskliga rättigheter i kommunerna i huvudsak om specifika perspektiv och särskilda grupper. I intervjuer med förtroendevalda framkommer det att man sällan fört några mer omfattande och ingående diskussioner om att använda mänskliga rättigheter som paraplybegrepp för verksamheten.

På frågan om vilka för- och nackdelar det skulle finnas med ett sådant sätt att använda mänskliga rättigheter finns grovt sett fyra slags svar. För vissa är mänskliga rättigheter användbart för att tydliggöra kommunens uppdrag, verksamhet och inriktning. Oavsett om mänskliga rättigheter är utgångspunkt på ett nationellt plan har kommunerna ett ansvar att beakta människorättsöverväganden. Mänskliga rättigheter kan också användas för att tydliggöra brister. För andra är mänskliga rättigheter inte så användbart för de krav som därmed ställs är alltför allmänna och inte tillräckligt specificerade för att ha någon egentlig politisk betydelse. De flesta ställer upp på att mänskliga rättigheter ska respekteras,

skyddas och tillgodoses. Det är inte det som de politiska konflikterna handlar om, utan dessa har snarare att göra med mer konkreta prioriteringar av resurser och politiska ställningstaganden, exempelvis rörande organisering av verksamheten. En variant på detta tema, men samtidigt en distinkt position, är de som menar att kommunen förhoppningsvis uppfyller de krav som kan ställas utifrån mänskliga rättigheter genom att man tillämpar lagstiftning och följer nationell policy. Mervärdet för kommunerna att själva arbeta utifrån mänskliga rättigheter anses emellertid begränsat. En fjärde uppfattning, slutligen, är att mänskliga rättigheter visserligen är centralt för verksamheten, men samtidigt något som just därför att det berör hela verksamheten inte lämpar sig för att användas i exempelvis en särskild människorättsplan eller policy.

Att mänskliga rättigheter inte används för att på ett övergripande plan formulera och länka samman kommunernas verksamhet innebär som sagt att det framförallt är i förhållande till specifika policyfält som människorättsperspektivet används. I särskilt vanligast i det sammanhanget är att arbeta med barns och ungas situation ur ett explicit rättighetsperspektiv. Barnkonventionen är det internationella instrument som fått störst genomslag i kommunerna. Det är också i det avseendet som vi hittar de mest omfattande projekten ur ett processperspektiv, det vill säga deltagande i beredning och planering, politisk prioritering, samverkan likaväl som uppföljning och utvärdering. Men även i en del andra avseenden förekommer hänvisningar till internationella instrument och debatter. Det gäller exempelvis i frågor om jämställdhet, funktionshinder och hälsa. FN:s standardregler rörande tillgänglighet används i de flesta kommunerna för att precisera och konkretisera arbetet med funktionshindrades rättigheter och möjligheter. Även i arbetet med folkhälsa används regler med bäring på mänskliga rättigheter, exempelvis WHO:s hälsa-21 där rätten till hälsa är en grundläggande utgångspunkt.⁴⁹⁶ Intressant att notera i sammanhanget är att i övrigt används sällan internationella dokument som en utgångspunkt för arbetet. I jämställdhetsarbete refereras sällan till kvinnodiskrimineringskonventionen (CEDAW), möjligen därför att jämställdhetsarbete varit en fokus på ett nationellt plan under längre tid. Inom ramen för kvinnofridsprojekt är däremot referenser till internationella dokument vanliga. Malmö har anslutit

⁴⁹⁶ World Health Organization (1998) *HEALTH 21: An introduction to the health for all policy framework for the WHO European Region* (Copenhagen: WHO Regional Office for Europe).

sig till en regional överenskommelse kring jämställdhet och staden är dessutom medlem av Europeiska koalitionen städer mot rasism.

Att arbetet med mänskliga rättigheter inriktas på specifika områden och särskilda grupper är ett problem ur ett människorättsperspektiv. Utveckling av ett rättighetsperspektiv också inom centrala välfärdsområden, som arbete och omsorg, är av vikt om mänskliga rättigheter ska kunna spela en mer central roll i policyformulering, som prioriteringsgrund vid beslutsfattande och för utvärdering. Att utveckla ett rättighetsbaserat arbetssätt är en ännu mer krävande uppgift eftersom det handlar om att möjliggöra deltagande i de politiska processerna där policy formuleras liksom att göra det möjligt för personer att hävda sina rättigheter. Särskilt det senare är en utmaning eftersom det också innebär att såväl politiker som tjänstemän sätts under press underifrån i att svara mot legitima anspråk. Visserligen betonas ett underifrånperspektiv i flera policier med bäring på mänskliga rättigheter, men det är också omvittnat att det inte alltid finns så stort intresse från politisk sida att avhända sig reell beslutsmakt. Att inrätta instanser av ombudsmannakaraktär i kommunerna kan av samma skäl uppfattas som ett problem. I den mån det finns lokala ombudsmän är deras funktion vanligtvis att underlätta samverkan och kontakter liksom att ge synpunkter rörande policy och beslut. Däremot har de inte mer långtgående befogenheter i förhållande till förvaltningarnas arbete. Ökade befogenheter för ombudsmän och liknande instanser skulle emellertid vara ett sätt att stärka medborgarnas ställning som rättighetsinnehavare.

Det finns säkert flera anledningar till att mänskliga rättigheter i huvudsak kommer till uttryck inom specifika områden. En av dem kan vara att de förtroendevalda och tjänstemän som arbetar med exempelvis funktionshinderades rättigheter och möjligheter, barns situation och liknande exponerats för mänskliga rättigheter som begrepp, system och förhållningssätt i högre grad än andra. Flera av de intervjuade berättar att man i diskussioner om upplägg av arbetet inom de nämnda områdena kommit fram till att mänskliga rättigheter är en användbar utgångspunkt som också kan tydliggöra det principiellt viktiga med det arbete som görs. Att mänskliga rättigheter spelar mindre roll inom välfärdsområden som arbete, bostad och omsorg kan också ha att göra med att dessa frågor diskuterats under längre tid i termer av välfärd, solidaritet och social rättvisa. Med tanke på att dessa begrepp på många sätt ligger nära och överlappar med mänskliga rättigheter, samtidigt som det

också finns spänningar mellan dem, är det möjligt att intresset för att beakta de olika politikområdena ur ett människorättsperspektiv inte varit särskilt påtagligt. Uppenbarligen finns det i det här sammanhanget ett behov att fördjupa diskussionen om hur mänskliga rättigheter anknyter till andra teman, exempelvis om välfärd och folkhälsa men också demokratisering av beslutsfattande när det gäller deltagande och delaktighet.

Ansvar för mänskliga rättigheter

I allmän mening vilar ansvaret att förverkliga mänskliga rättigheter på kommunfullmäktige, kommunstyrelse och nämnder och förvaltningar. Ett särskilt ansvar har personer med ordförandeuppdrag och chefer för verksamheterna. Eftersom mänskliga rättigheter emellertid inte fungerar som paraplybegrepp i kommunerna är det inte heller tydligt hur ansvaret mer specifikt ska lokaliseras. Det gäller både för förtroendevalda och tjänstemän. När jag gjort intervjuerna i kommunerna har jag i första hand tagit kontakt med de personer som angetts som kontaktpersoner för Sifundersökningen som genomfördes 2006. Genom att anges som sådana personer kan man säga att kommunen självt ansett att de har en kunskap som gör det möjligt för dem att besvara frågorna. Flera av dessa personer har också intervjuats. I några fall har jag av dessa personer blivit hänvisad till andra personer med mer övergripande eller specifika ansvarsområden. Även i de här fallen kan man säga att kommunerna själva utpekar personer med antingen politiskt eller administrativt ansvar.

Bland förtroendevalda handlar det om kommunstyrelsernas ordförande eller ordförande i kommunfullmäktige eller kommunalråd med särskilt ansvar för frågor om demokrati, icke-diskriminering, jämställdhet och mångfald. Bland de intervjuade tjänstemännen är det ofta personer med liknande typ av ansvar som jag antingen blivit hänvisad till eller som angetts som kontaktpersoner av kommunerna. Flertalet intervjuade arbetar med demokratifrågor, har varit ansvariga för särskilda projekt rörande barns rättigheter, jämställdhet och så vidare, eller har uppgiften att strategiskt arbeta med mångfald, jämställdhet, integration och funktionshinder. Det återspeglar naturligtvis det faktum som togs upp i det föregående avsnittet, att inriktningen i kommunernas arbete med mänskliga

rättigheter i hög grad handlar om specifika perspektiv eller grupper av personer.

Att ansvar för mänskliga rättigheter hänger samman med i vilken grad kommunerna använder sig av begreppet på ett övergripande plan är därmed tydligt. För att stärka rättighetsperspektivet är det som påpekades i det första kapitlet väsentligt att det finns sätt för invånarna att ha kunskap om sina rättigheter och kunna hävda dem i förhållande till kommunerna. Det aktualiserar också de frågor som berördes i det kapitlet om modeller att utveckla och förankra rättighetsperspektivet. Att utveckla och precisera ansvar samt möjligheter till ansvarsutkrävande är väsentligt ur ett rättighetsperspektiv.

Problem och möjligheter i förverkligandet av mänskliga rättigheter

Flera faktorer påverkar möjligheterna att förverkliga mänskliga rättigheter, exempelvis bristande politisk vilja, avsaknad av resurser, brist på tid och kunskap och avsaknad av deltagande och engagemang. Även organisatoriska problem och brister i samordning och samverkan är faktorer som påverkar förverkligandet av mänskliga rättigheter. Alla faktorerna nämns som problem och hinder i arbetet med mänskliga rättigheter bland förtroendevalda och tjänstemän, men vissa faktorer anses viktigare än andra.

Bristande politisk vilja nämns sällan som problem, utan istället betonas i de fall där man arbetat mer ingående med mänskliga rättigheter att det politiska stödet varit centralt och att man inte kunnat komma så långt man gjort utan det. Samtidigt påpekar en del tjänstemän att det inte alltid är enkelt att få frågor prioriterade och att man måste arbeta för det på ett konsekvent och envist sätt, men att det inte finns några större problem med vare sig resurser eller tid när frågan väl kommit upp på dagordningen. Några av de förtroendevalda menar att ett problem i sammanhanget är att alla menar att just deras perspektiv är det mest väsentliga och att det därför handlar om att göra avvägningar mellan olika synsätt. Att politisk vilja inte nämns som ett centralt problem kan mycket väl hänga samman med urvalet för kartläggningen eftersom denna utgått från att identifiera kommuner där det var troligt att det redan fanns ett mer omfattande arbete med mänskliga rättigheter.

En del förtroendevalda och tjänstemän menar att bristen på resurser är en viktig anledning till problemen med att förverkliga mänskliga rättigheter, men många av de intervjuade menar inte att det är ett avgörande problem. I de fall brist på resurser tas upp är det vid sidan av påpekandet att resurser alltid är begränsade, framförallt i förhållande till externa tillskott till verksamheten. När externa resurser till projekt eller tjänster upphör går inte alltid kommunerna in för att fortsätta stödet till verksamheten. Projekt läggs ner och arbetsuppgifterna överförs till personer som också har många andra uppgifter. Resultatet är att arbetet inte kan fortsätta med samma kraft, utan faller i träda och får lägre prioritet. En annan aspekt av resursproblemet har att göra med att personer som spelar en drivande roll i arbetet, eldsjälarna, visserligen får mycket uppskattning men däremot mindre konkret stöd för ett systematiskt arbete.

Bristande kunskap kommer ofta upp i intervjuer som en anledning till svårigheterna att förverkliga mänskliga rättigheter. Till en del handlar det om otillräckliga kunskaper om rättigheternas innebörd i mer allmän bemärkelse, men framförallt vilka krav de ställer på kommunens verksamhet. En annan kunskapsbrist har att göra med frågor som handlar om hur mänskliga rättigheter förhåller sig till andra begrepp som också är vanliga i den kommunala verksamheten, exempelvis mångfald, jämställdhet och demokrati. Är det samma sak och om inte, på vilket sätt överlappar de? Finns det något mer som ligger i mänskliga rättigheter än i de andra begreppen, eller är det omvänt så att dessa innehåller saker av vikt som inte inkluderas i mänskliga rättigheter? Särskilt med tanke på att det ofta introduceras en rad begrepp i styrningen av verksamheten är relationen mellan mänskliga rättigheter och andra begrepp ett problem. Ytterligare ett kunskapsproblem har att göra med möjligheterna att fördjupa sig i innebörden av mänskliga rättigheter sådant det har bäring på den dagliga verksamheten. Flera intervjuade framhäver betydelsen av att kunna ta sin utgångspunkt i det som man gör till vardags för att reflektera kring det utifrån mänskliga rättigheter. För att ett sådant arbete ska kunna fungera krävs också att man har tillgång till personer med kunskap, som kan hjälpa till att belysa arbetssätt, bemötande och liknande ur ett människorättsperspektiv. Man måste också kunna fördjupa sig i orsaker till problem och vad som skulle kunna göras för att förändra situationen.

Ett problem som ofta nämns handlar om brister i organisation och styrning, särskilt i samverkan och samordning. Behovet av att arbeta på bredden med integrering i ordinarie verksamhet är inte enkelt och mänskliga rättigheter blir emellanåt något som trängs undan av annat, det som uppfattas som verksamhetens kärna. Det synsättet uttrycker naturligtvis i sig en bristande integration eftersom det antyder att mänskliga rättigheter är något som ligger vid sidan av den ordinarie verksamheten och inte är en del och fördjupning av policy och lagstadgade krav. En annan del av dessa organisatoriska problem handlar om att en del anser att mänskliga rättigheter likt många andra saker som läggs på verksamheten är lite av mode och något som inte behöver tas på så stort allvar eftersom det ändå kommer att gå över.

Bristande tid anknyter till de organisatoriska och kunskapsmässiga bristerna som tidigare nämnts. Tidsbrist framkommer i att arbetet med mänskliga rättigheter ska pågå samtidigt med allt annat, utan att det uppfattas som en del av detta. Tjänstemän ger uttryck för uppfattningen att det är vanligt att mänskliga rättigheter och näraliggande överväganden läggs till redan definierade arbetsuppgifter som något som ska beaktas "när man har tid" eller "när det finns tid över" och liknande. Brist på tid är inte bara ett problem för tjänstemän som åläggs att arbeta med mänskliga rättigheter tillsammans med många andra frågor, utan också för politiker. Särskilt fritidspolitiker har inte tid att lyfta alla frågor hela tiden, utan riskerar att drunkna i det som är mest påträngande och redan finns med på dagordningen.

Ett problem som också nämns är självgodhet och hemmablindhet. Det återkommer i flera av intervjuerna att många stött på uppfattningen att mänskliga rättigheter är alltför dramatiskt – "vi har inte tortyr och dödsstraff". Det finns också de som menar att mänskliga rättigheter inte är särskilt användbart i ett demokratiskt och socioekonomiskt utvecklat land eftersom vi antagligen (eller förhoppningsvis) redan lever upp till mänskliga rättigheter. En del tjänstemän menar att de generella formuleringarna kring mänskliga rättigheter, som man exempelvis finner i internationella instrument, bidrar till denna inställning. Det är inte alltid lätt att utläsa vad som egentligen krävs. Ett delvis sammanhängande problem som också nämns är att det är svårt att få invånare att engagera och intressera sig. Bristen på engagemang upplevs som ett problem bland en del förtroendevalda eftersom det gör det svårt att veta hur pass mycket man har medborgare med sig i arbetet.

Många av de intervjuade påpekar också mer allmänt att det är svårt att arbeta med mänskliga rättigheter, inte minst därför att det handlar om att förändra värderingar och attityder. Att åstadkomma förändringar tar tid och därför måste man anlägga ett långsiktigt perspektiv. Det politiska systemets funktionssätt tas i något fall också upp som ett problem i det avseendet. En del tjänstemän menar att politikerna vill se resultat inom mandatperioden och om det inte är troligt så minskar också intresset. Att förändringar är svårt är också något som kommer upp på ett annat sätt, nämligen att det alltid är en utmaning att ändra uppfattningar genom debatt och resonemang.

Slutsatser och rekommendationer

Som visats i diskussionen finns det flera exempel på ett människorättsorienterat arbete i kommunerna, inte minst när det gäller barns rättigheter men också inom andra områden. Man har arbetat med ett brett deltagande av dem som berörs, också utanför sedvanliga föreningskanaler och politiska fora. Mänskliga rättigheter har vidare spelat en framträdande roll i beslutsfattandet och man har försökt att hitta lösningar på organisatoriska problem. Som exempel på det senare märks framförallt arbete i tvärsektoriella nätverk. Man har dessutom utvärderat policier genom att låta de berörda ge synpunkter och på andra sätt följa upp inte bara utfall utan också processen – inklusion av personer och förändringar i kunskap, attityder och liknande.

Som påpekats återfinns det mer systematiska människorättsarbetet framförallt inom specifika områden. Även om det framhålls att exempelvis breda välfärdsområden handlar om mänskliga rättigheter fungerar begreppet inte som ett paraplybegrepp för att rama in och sammanlänka policier och åtgärder inom dessa områden. I flera av kommunerna finns klargörande i budget, verksamhetsplaner och liknande centrala styrdokument att man ska beakta exempelvis barns rättigheter och barnperspektivet, funktionshindrades rättigheter och frågor om tillgänglighet, jämställdhet och mångfald. I en del kommuner löper sedan de valda perspektiven som en röd tråd i konkretiseringar av mål och uppgifter för nämnder liksom hur de ska följas upp och utvärderas. I andra kommuner finns emellertid en påtaglig vaghet i detta avseende.

Bland de faktorer som hindrar förverkligandet av mänskliga rättigheter nämns bristande kunskap och tid liksom organisatoriska problem. Det senare indikerar att när vi beaktar stipulerandena om att staten måste använda sina tillgängliga resurser till fullo för att förverkliga mänskliga rättigheter är de största problemen sådana resurser som utbildning, integrering och samordning mellan och inom förvaltningar. När man tittar närmare på de bakgrundsvariabler som finns med i undersökningen kan det noteras att det inte finns några väsentliga skillnader mellan kommunerna beroende på politiska majoritetsförhållanden. Vissa skillnader finns när det gäller kommunernas storlek. I flera av de större kommunerna har man kommit längre i att formulera övergripande perspektiv på verksamheten och man har också större möjligheter att genom särskilda satsningar och inrättande av enheter och tjänster kunna arbeta med mänskliga rättigheter på ett mer systematiskt sätt. Samtidigt är de större kommunerna både mer komplexa och tungrodda organisationer. Det finns större problem med koordination av verksamheter och policier. I de mindre kommunerna finns kortare beslutsvägar och större kännedom om hur man arbetar med frågor inom de olika förvaltningarna, inte minst genom personkontakter.

Att vi finner problem med förverkligandet av mänskliga rättigheter som hänger samman med kunskap, integrering och organisation är inte särskilt förvånande. Även andra undersökningar visar på sådana problem. Omvänt betyder det också att utmaningarna och möjligheterna till förbättringar särskilt ligger på dessa områden, något som också framkommer när framgångsfaktorer diskuteras.⁴⁹⁷ I det sammanhanget brukar det påpekas att det är av vikt att den politiska viljan finns och att den kommer till tydligt uttryck, att mänskliga rättigheter integreras i styrdokument, att utbildning sker och att man i förändringsarbete med fördel bör utgå från de befintliga arbetsprocesserna samt att det avsatts såväl personella som ekonomiska resurser. Det brukar också framhåvas att man måste arbeta med en noggrann utvärdering av såväl resultat som processer i förhållande till mänskliga rättigheter. De rekommendationer som kan göras på grundval av den här kartläggningen liknar i hög grad det som anges i andra undersökningar.

För det första är det av vikt att mänskliga rättigheter inkluderas i centrala styrdokument i kommunerna. Att mänskliga rättigheter

⁴⁹⁷ Barnombudsmannen (2008) *Från beslut till praktik. Barnkonventionen i kommunala verksamheter* (Stockholm: BO), Barnombudsmannen rapporterar, BR2008:04.

beaktas i sådana dokument är viktigt av flera skäl. Som både denna och andra undersökningar visar är det mycket betydelsefullt att den politiska viljan finns för att man ska kunna arbeta på ett systematiskt och effektivt sätt i organisationen och de olika verksamheterna. Av stor betydelse är också att mänskliga rättigheter finns med i budget och används för att utveckla inriktningsmål och verksamhetsmål.

Att mänskliga rättigheter nämns i styrdokument och budget är i sig av betydelse som uttryck för en politisk vilja, men det räcker inte för att det också ska bli ett verkningsfullt verktyg i kommunens arbete. Mänskliga rättigheter kan fungera som ett sätt att rama in och länka samman policy. Som diskuterats är fragmentering, suboptimering och brist på samordning och samverkan organisatoriska problem. En av anledningarna till det kan vara att övergripande helhetsperspektiv saknas eller är oklart. Mänskliga rättigheter kan fungera som ett sådant perspektiv då det har bäring på de flesta av kommunernas verksamheter, inte minst inom centrala områden som utbildning, vård och omsorg. Som noterats i denna kartläggning är bredden i mänskliga rättigheter något som framhävs av intervjuade förtroendevalda och tjänstemän, samtidigt som det inte valts som paraplybegrepp. Ett arbete med mänskliga rättigheter som tydliggör dess roll på ett bredare och allmänt plan skulle kunna vara ett sätt för kommunerna att få en bättre förståelse av hur policier och verksamheter kan länkas samman. Att ytterligare uppmärksamma och diskutera förhållandet mellan övergripande formulering av kommunens uppdrag i rättighetstermer och frågor om styrning och organisation är också mycket väsentligt.

I den mån man väljer att arbeta med mänskliga rättigheter som ett paraplybegrepp är det väsentligt att man tydliggör den röda tråd som måste finnas mellan övergripande perspektiv och mer konkreta målsättningar. I flera av kommunerna finns exempel på sådant arbete när det gäller mer specifika perspektiv, såsom funktionshinder, barns rättigheter och jämställdhet. Denna konkretisering är av stor betydelse för att kunna utvärdera resultat och processer. Som berörts på ett flertal ställen i denna kartläggning är det väsentligt att de krav som invånarna kan ställa på verksamheten i termer av mänskliga rättigheter blir tydliga. Att arbeta med rättighetsperspektivet på ett sådant sätt att invånarna kan använda och hävda rättigheter är centralt för att kunna förverkliga mänskliga rättigheter i kommunal verksamhet.

Ett av de problem som ofta nämns i intervjuerna är brist på kunskap om mänskliga rättigheter. Kunskapsproblemet har flera olika dimensioner. En fråga handlar om innebörden av rättighetsperspektivet och de rättigheter och skyldigheter som det handlar om. Att vidga kunskapen kring rättigheter och skyldigheter är som nämnts väsentligt för ett rättighetsbaserat arbetssätt. Man kan exempelvis arbeta vidare med de service- och kvalitetsdeklarationer som finns för att tydliggöra rättighetsperspektivet och hur enskilda kan hävda sina rättigheter.

En annan del av kunskapsproblemet handlar om förhållandet mellan mänskliga rättigheter och andra centrala begrepp som används i den kommunala verksamheten. Som framkommit i flera intervjuer finns det en osäkerhet kring hur mänskliga rättigheter förhåller sig till sådana begrepp som demokrati, jämställdhet, mångfald, folkhälsa och liknande. Särskilt med tanke på att kommunerna får signaler från flera olika håll där skilda perspektiv framhävs är det väsentligt att man i utbildningsinsatser tar upp frågor om hur mänskliga rättigheter ska förhållas till andra perspektiv som också sägs vara väsentliga. Även i det sammanhanget kan det vara av vikt att tydliggöra de möjligheter som ligger i att genom mänskliga rättigheter sammanfoga och rama in redan existerande perspektiv.

En tredje dimension till kunskapsproblemet handlar om hur man arbetar med att föra ut kunskap om mänskliga rättigheter. I det sammanhanget finns många som påpekar att man lämpligen börjar med det som man redan gör i det dagliga arbetet för att lyfta upp hur arbetssätt och förhållningssätt kan förbättras och förändras med hjälp av ett människorättsperspektiv. För den långsiktiga och integrativa verkan av mänskliga rättigheter är det troligt att ett arbete som tar sin utgångspunkt i redan existerande arbetssätt är det mest verkningsfulla. Att se det som man dagligen gör som en del av ett arbete med principiell betydelse och där det sätts i ett vidare perspektiv är med största sannolikhet av betydelse för att kunna åstadkomma integrativa förändringar. I det här sammanhanget finns flera exempel i kommunerna där man genom beprövade och nya metoder arbetar för att höja medvetenhet om rättigheter och bättre integrering i verksamheterna. Den metodutveckling som sker inom ramen för projekt kring jämställdhetsintegrering, barns rättigheter, konstruktion av lokala index för att mäta kvalitet och kollegial granskning är exempel som

med fördel kan användas även inom andra verksamhetsområden än det som sker idag.

Referenser

Konventioner, internationella och regionala organ

Council of European Municipalities and Regions (2006) "The Charter for Equality of Women and Men in Local Life".

Council of Europe (1985) "European Charter of Local Self-Government", European Treaty Series, no 122. Antagen 1985. Ratificerad av Sverige 1989.

Europarådet (2005) Om lokal och regional demokrati i Sverige (Stockholm: SKL).

World Health Organization (1998) "HEALTH 21: An introduction to the health for all policy framework for the WHO European Region". European Health for All Series, no 6, 1998 (Copenhagen: WHO).

Grundlagar

Regeringsformen (SFS 1974:152).

Regeringen

Regeringens skrivelse 2005/06: 95. "En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009".

Departement

Hammarberg, Thomas & Anna Nilsson (2005) *"Bra början, men bara en början". En utvärderande kommentar om den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna* (Stockholm: Justitiedepartementet, Ju2004/6673/D):31.

Statens offentliga utredningar

- SOU 2004: 118 *Beviljats men inte fått* (Stockholm: Fritzes).
SOU 2007:15. *Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering* (Stockholm: Fritzes).
SOU, 2007: 75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning* (Stockholm: Fritzes).
SOU 2007:93 *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd* (Stockholm: Fritzes).

Ombudsmän och myndigheter

- Barnombudsmannen (2008) *Från beslut till praktik. Barnkonventionen i kommunala verksamheter* (Stockholm: Barnombudsmannen), Barnombudsmannen rapporterar, BR2008:04.
Länsstyrelsen i Gävleborg (2007) ”Gävleborg Jämt. Projektredovisning. Visionen om en jämställd medborgarservice.”
Länsstyrelsen i Jämtlands län (2007) ”Barnuppdraget i Jämtlands län”. Social tillsyn, rapport 2:2007.
Länsstyrelsen i Stockholms län (2008) ”Jämställda kommuner – en utmaning”.
Verva (2007) ”Styrning för ökad effektivitet”. Stockholm: Verket för förvaltningsutveckling.

Sveriges kommuner och landsting

- SKL:s hemsida, www.skl.se
Joint Declaration by the Swedish Association of Local Authorities and Regions and the Congress of the Council of Europe, in cooperation with the Commissioner for Human Rights, SKL:s hemsida, <http://www.skl.se/artikel.asp?A=52648&C=3677>
Seminarium, Stockholm 6 oktober 2008, issue paper: “Systematic work for Human Rights – a challenge for local/regional politics”. SKL:s hemsida, <http://www.skl.se/artikel.asp?A=52648&C=3677>
Svenska kommunförbundet (2003) *Lokala välfärdslut. Uppföljning och utvärdering av projektet* (Stockholm: Svenska kommunförbundet/Landstingsförbundet/Statens folkhälsoinstitut).

- SKL (2006) "Kommunkompassen. Analys av Kungsbacka kommun 15–17 maj 2006" (Stockholm: SKL).
- SKL (2006) "Kommunkompassen. Analys av Södertälje kommun 18–20 och 27 september 2006" (Stockholm: SKL).
- SKL (2007) "Kommunkompassen. Analys av Göteborgs stad, juni 2007" (Stockholm: SKL)
- Sveriges kommuner och landsting (2007) "Kommunkompassen. Analys av Sundsvalls kommun, 30–31 november 2006" (Stockholm: SKL).
- SKL (2008) *Makten över kommunerna. Forskning om självstyrelse, hierarkier och nätverk* (Stockholm: SKL).
- SKL (2008) Kommunkompassen. Analys av Karlskoga kommun, 4–5 december 2007 (Stockholm: SKL).
- SKL (2008) "Kommunkompassen. Analys av Trollhättan stad 14 till 16 april 2008 (Stockholm:SKL).

Tidningar

Dagens Nyheter, 31 januari 2008.

Diverse

- Friends, hemsida, <http://www.friends.se/>
- Kometprogrammet, hemsida, <http://www.kometprogrammet.se/>
- Partnerskap för barnkonventionens genomförande (2008) "Rapport om tre års samarbete kring barnkonventionen".
- Sifo Research International (2006) "Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – behovet av stöd" Rapport, dokumentnummer 1515378.

Litteratur

- Abiri, Elisabeth, Brodin, Anna & Johansson, Peter (2008) *Mänskliga rättigheter? "Jag vet att dom finns och jag tror Sverige är bra på dom"* Stockholm: Fritzes).
- Bengtsson, Hans (2008) "Varför blev det inte som vi bestämt? Om implementeringen av en social reform", i Stubbergaard, Y., & Hall, P., red. *Demokrati och makt. En vänbok till Lennart Lundquist* (Lund: Statsvetenskaplig tidskrift): 117–143.

- Blomqvist, Paula & Rothstein, Bo (2000) *Välfärdsstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn* (Stockholm: Agora).
- Dahlstedt, Magnus (2005) *Reserverad demokrati. Representation i ett mångvetenskapligt Sverige* (Umeå: Boréa).
- Donnelly, Jack (1989) *Universal Human Rights in Theory and Practice* (Ithaca: Cornell University Press).
- Fung, Archon & Olin Wright, Erik (red) (2003) *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* (London: Verso).
- Garphult, Jonna & Tora Gran (2001) "Sveriges kommuners arbete för mänskliga rättigheter – en kartläggning" (Stockholm: Teologiska högskolan).
- Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red) (2003) *Demokratins mekanismer* (Malmö: Liber).
- Gilljam, Mikael, Ola Jodal & Oskar Cliffordson (2003) "Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del 1. En kartläggning av vad som gjorts" (Göteborg: CEFOS).
- Hedlund Thulin, Kristina (2004) *Lika i värde och rättigheter. Om mänskliga rättigheter* (Stockholm: Norstedts).
- Jarl, Maria (2004) *En skola i demokrati? Föräldrarna, kommunen och dialogen* (Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen).
- Karlsson, Anna (2003) "Boenderåden i Södertälje kommun – idag och i framtiden" (Huddinge: Södertörns högskola).
- Landman, Todd (2004) "Measuring Human Rights," *Human Rights Quarterly*, vol. 24: 890-923.
- Lundquist, Lennart (1991) *Förvaltning och demokrati* (Stockholm: Norstedts).
- Lundquist; Lennart (1992) *Förvaltning, stat och samhälle* (Lund: Studentlitteratur).
- Marcusson, Lena 2006. "God förvaltning – en rättslig princip?", i Marcusson, L., (red) *God förvaltning – ideal och praktik* (Uppsala: Iustus): 9-30.
- Montin, Stig (2007) *Moderna kommuner* (Malmö: Liber).
- Oberleitner, Gerd (2007) *Global Human Rights Institutions* (Cambridge: Polity).
- Ohno, Taiichi (1988) *Toyota Production System: Beyond Large-scale Production* (Cambridge, MA: Productivity Press).
- Petersson, Olof (1996) *Rättsstaten: frihet, rättssäkerhet och maktindelning i dagens politik* (Stockholm: SNS).

- Premfors, Rune, Ehn, Peter, Haldén, Eva & Sundström, Göran (2003) *Demokrati och byråkrati* (Lund: Studentlitteratur).
- Sannerstedt, Anders (1997) "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken", i Rothstein, Bo (red) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem* (Stockholm: SNS).
- Schriefer, Jahanavi (2007) "Mänskliga rättigheter i lokal praktik – en undersökning av kommunal verksamhet" (Lund: Lunds universitet).
- Schierenbeck, Isabell (2003) *Bakom välfärdsstatens dörrar* (Umeå: Boréa).
- Staaf, Annika (2007) "Likhet och likvärdighet inför lagen", i Annika Staaf & Leif Zanderin (red) *Mänskliga rättigheter i svensk belysning* (Malmö: Liber): 114-129.
- Sterzel, Fredrik (1998) *Författning i utveckling* (Uppsala: Iustus).
- Sterzel, Fredrik (2006) "Den allmänna förvaltningsrättens kodifiering. Ett projekt för god förvaltning", i Lena Marcusson (red) *God förvaltning – ideal och praktik* (Uppsala: Iustus): 229–252.
- Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt (2006) *Allmän förvaltningsrätt* (Malmö: Liber).
- Sörbom, Adrienne (2003) *Den goda viljan. En studie av ungdomspolitik i nio kommuner* (Stockholm: Ungdomsstyrelsen).
- Tedros, Adiam (2007) "Integration genom avtal – den nya svenska storstadspolitiken" i Sven Siverbo (red) *Demokratisk och effektiv styrning* (Lund: Studentlitteratur): 225–243.
- Tarschys, Daniel (2006) "Mål utan mening? Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat", i Lemne, M., red. *Förvaltningens byggenar* (Stockholm: Statskontoret), Statskontoret småskrifter 2006.
- Vahlne Westerhäll, Lotta (2003) "EU och den svenska sjukvården: om patienters rättigheter," i P. Blomqvist (red) *Den gränslösa välfärden* (Stockholm: Agora): 130–153.
- Warolin, Pia & Johansson, Niklas (2003) "Framtidsrummet – en studie av hur ett nytt inslag i demokratin fungerar i praktiken" (Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan), magisteruppsats.
- Wendegård, Anna & Spång, Mikael (2009) "Förvaltning och mänskliga rättigheter", i Spång, M (red) *Mänskliga rättigheter – ett ofullbordat uppdrag* (Malmö: Liber).

Kommuner: dokument och intervjuer

Arvika kommun

Arvika kommuns hemsida, www.arvika.se

Arvika kommun (2005) "Organisation för förnyelse och utveckling".

Arvika kommun (2007) "Kommunfullmäktiges beredningar. Trivsel, trygghet och bärkraft. Rapport 1. Underlag, bakgrund och förutsättningar för en framtidsvision för Arvika kommun".

Arvika kommun (2007) "Kvalitetsredovisning. Lärande och stöd"

Arvika kommun (2007) "Reglemente för kommunstyrelsen".

Arvika kommun (2008) "Strategisk plan 2009–2011. Budget 2009".

SCB (2007) "Medborgarundersökningen. Arvika kommun"

Intervju med Sten Fransson, kommunfullmäktiges ordförande (s), 20 maj 2008.

Gävle kommun

Gävle kommun (2002) "Handikappolitiskt program". Beslutat i kommunfullmäktige, 26 augusti 2002.

Gävle kommun (2005) "Integrationsplan för Gävle kommun" Antagen, 29 augusti 2005.

Gävle kommun (2005) "Lokal överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare i Gävle kommun". Reviderad januari 2005.

Gävle kommun (2007) "Använd hela paletten! En idéskrift om arbete med etnisk mångfald i Gävle kommun" (Gävle: Invandrarcentrum).

Gävle kommun (2007) "Jämställdhetspolicy för Gävle kommun och dess bolag" Beslutad av kommunstyrelsen, 18 april 2007.

Gävle kommun (2007) "Kommunplan med årsbudget 2008 och utblick 2009–2011".

Gävle kommun (2008) "BIG 2008. Verksamhetsplan".

Gävle kommun (2008) "KHR Gävle kommun. Verksamhetsplan för 2008".

Gävle kommun (2008) "Projekt Mångfald och rekrytering".

Gävle kommun (2008) "Årsredovisning 2007".

Intervju med Carina Blank, kommunstyrelsens ordförande i Gävle (s), 11 juni 2008.

Intervju med Kajsa Svaleryd, Gävle kommun, 11 juni 2008.

Göteborgs stad

Göteborgs stad (2004) "Göteborgs stads handikapplan – synvänder". Antagen av kommunfullmäktige 22 april 2004.

Göteborgs stad (2008) "Budget 2009".

Göteborgs stad (2008) "Jämt jobb. Om jämställdhetsarbete i Torslanda och Tynnered".

Intervju med Anna Jacobson, Karin Wenander och Kristian Käll, 7 april 2008.

Intervju med Thomas Martinsson (mp), Göteborg, 6 maj 2008.

Intervju med Lennart Engström, Göteborg, 7 maj 2008.

Karlskoga kommun

Karlskoga kommun (2002) "Handikappolitiskt program med handlingsplan". Antagen av kommunfullmäktige 19 december 2002.

Karlskoga kommun (2006) "Reglemente för kommunala handikapprådet i Karlskoga".

Karlskoga kommun (2007) "Barnkonventionens genomförande i Degerfors och Karlskoga kommuner. En kollegial granskning"

Karlskoga kommun (2008) "Budget 2008-2010. Mål och verksamhetsplan"

Karlskoga kommun (2008) "Fullmäktigemål 2009–2011". Tjänsteskrivelse, 7 april 2008.

Karlskoga kommun (2008) "Fullmäktigemål 2009" Protokollsutdrag, 28 april 2008.

Karlskoga kommun (2008) "Folkhälsoplan med folkhälsopolitiska mål. En god och jämlik hälsa i Karlskoga kommun 2008–2011".

Intervju med Eva Jansson (s), Karlskoga, 21 maj 2008.

Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008.

Kristinehamns kommun

- Kristinehamns kommuns hemsida, www.kristinehamn.se
- Kristinehamns kommun (2006) ”Barn och ungdomspolitiskt program”. Antaget av kommunfullmäktige, 19 december 2006.
- Kristinehamn kommun (2006) ”Barn- och ungdomsbokslut för Kristinehamns kommun 2006”.
- Kristinehamns kommun (2006) Handlingsplan för ökad tillgänglighet i Kristinehamns kommun”. Antagen 20 juni 2006.
- Kristinehamn (2007) ”Budget 2008. Plan 2009–2010”. Antagen av kommunfullmäktige, 19 juni 2007.
- Kristinehamns kommun (2007) ”Lokalt tillväxtprogram. Barn och ungdom”.
- Kristinehamns kommun (2008) ”Barn- och ungdomsbokslut 2007”.
- Ungt forum, hemsida <http://www.ungtforum.se/>

Intervju med Peter Eskebrink, Bosse Petersson och Linn Erlandsson, Kristinehamn, 22 maj 2008.

Kungsbacka kommun

- Kungsbacka kommun, hemsida, www.kungsbacka.se
- Kungsbacka kommun (2002) ”Policydokument för barn- och ungdomsfrågor”, 15 augusti 2002.
- Kungsbacka kommun och landstinget i Halland (2004) ”En dörr in”.
- Kungsbacka kommun (2005) ”Kollegiegranskning av kvalitetsarbete på kommunövergripande nivå”.
- Kungsbacka kommun (2006) ”Verksamhetsplan (inkl budget) för planperioden 2007–2009”, antagen av kommunfullmäktige, 23 november 2006.
- Kungsbacka kommun (2006) ”Rapport från utvärdering av policydokument för barn- och ungdomsfrågor”.
- Kungsbacka kommun (2007) ”Handlingsplan för hur barns bästa ska förverkligas i den egna verksamheten”, 2007-01-23. Förskole- och grundskolenämnden.
- Kungsbacka kommun (2007b) ”Policy för Barnkonventionen i Kungsbacka kommun”, 11 augusti 2007.
- Kungsbacka kommun (2007) ”Årsredovisning”.

Kungsbacka kommun (2008) ”Vi deklarerar kvalitén på servicen i Kungsbacka kommun”.

Intervju med Kenneth Nilsson, kommunalråd (fp), 29 februari 2008.

Intervju med Leif Erichson, 29 februari 2008.

Landskrona kommun

Landskrona kommuns hemsida, www.landskrona.se

Landskrona kommun (2004) ”Minoritetspolicy för Landskrona kommun”. Integrationsrådet.

Landskrona kommun (2005) ”Vi kan bättre! Uppföljning 2005. Integrations- och mångfaldsprogram för Landskrona kommun” Antagen 19 december 2005.

Landskrona kommun (2006) ”Mål och budget för 2007”. Antagen 18 december 2006.

Landskrona kommun (2007) ”Centrum- och Österlyftet. Strategisk stadsdelsplan 2007” Antagen 10 oktober 2007.

Landskrona kommun (2007) ”Årsredovisning 2007”.

Landskrona kommun (2008) ”Budget 2009”. Antagen av kommunfullmäktige, 23 juni 2008.

Landskrona kommun (2008) ”Operation kvinnofrid”.

Centrum-Österlyftets hemsida, <http://www.centrumoster.se/>

Unga rösters hemsida, <http://www.ungaroster.se/index.html>

Intervju med Tutti Johansson Falk, kommunalråd (m), Landskrona, 20 februari 2008.

Intervju med Dragan Kostic och Jan Nilsson, Landskrona, 31 januari 2008.

Malmö stad

Malmö stads hemsida, www.malmo.se

Malmö stad (1998) ”Personalpolicy för Malmö stad”. Antagen 1987 och reviderad 1998.

Malmö stad (2001) ”Malmö stads plan för funktionshindrade”. Antagen 25 oktober 2001.

Malmö stad (2003) ”Malmö och storstadssatsningen”.

Malmö stad (2004) "Välfärd för alla. Det dubbla åtagandet"
Malmö stad (2007) "Budget 2008".
Malmö stad (2007) "Lokalt utvecklingsavtal mellan staten och Malmö stad".
Malmö stad (2007) "Reglemente för Malmö Stads Handikappråd". Antagen 1996 och reviderad 25 januari 2007.
Malmö stad (2008) "Personalpolicy".
Malmö stad (2008) "Välfärd för alla. Det dubbla åtagandet – rapport 2008/4".
Malmö stad (2008) "Malmö stads välfärdsredovisning 2007".
Malmö stad (2008) "Årsredovisning 2007".

Intervju med Anneli Philipson, kommunalråd (v), Malmö, 30 januari 2008.

Intervju med Britta Ström, Malmö, 23 januari 2008.

Intervju med Kay Victorin, Malmö, 25 februari 2008.

Strömsunds kommun

Strömsunds kommun (2001) "Handikappolitiskt program för Strömsunds kommun" Antagen av kommunfullmäktige 13 juni 2001.

Strömsunds kommun (2005) "Åtgärdsrapport. Handikappolitiskt program. Strömsunds kommun" 25 juli 2005, Förvaltningsstaben.

Strömsunds kommun (2006) "Sammanfattning av barnkonventionen".

Strömsunds kommun (2007) "Folkhälsoprogram för Strömsunds kommun. Hälsa som tillväxtfaktor 2004–2010. Uppföljning av delmål 2007"

Strömsunds kommun (2008) "Årsredovisning 2007".

Strömsunds kommun (2008) "Handledning för arbetet med föräldrakraft i Strömsunds kommun".

Strömsunds kommun (2008) "Kommunal författningssamling".

Intervju med Karin Stierna, kommunalråd (c), 13 maj 2008.

Intervju med Paul Bergenby, Strömsunds kommun, 13 maj 2008.

Sundsvalls kommun

Sundsvalls kommuns hemsida, www.sundsvall.se

Sundsvalls kommun (1999) "Handikappolitiskt program för Sundsvalls kommun".

Sundsvalls kommun (2005) "Bemötande och handläggning där kvinnor och barn utsätts för våld. Handlingsplan för anställda inom individ- och familjeomsorg i Sundsvalls kommun".

Sundsvalls kommun (2006) "Lokal regeringsförklaring för Sundsvall 2007–2010".

Sundsvalls kommun (2006) "Mål- och resursplan 2007 med ekonomisk plan åren 2008-2009".

Sundsvalls kommun (2007) "Att styra med hjälp av mål. Utveckling av mål- och resursplan för Sundsvalls kommun".

Sundsvalls kommun (2007) "Ung.nu 2006. Rapport och analys av Sundsvalls kommuns LUPP undersökning".

Sundsvalls kommun (2007) "Årsredovisning 2007"

Sundsvalls kommun (2008) "Tjänstedeklaration. Äldreboende".

Sundsvalls kommun (2008) "Kommunstyrelsens samordningsutskott", 7 oktober 2008.

Sundsvalls kommun (2008) "Lika värda – likvärdig service".

Ung i Sundsvall, hemsida, <http://www.ungisundsvall.se/index.htm>

Intervju med Lars Persson (fp), Sundsvall, 17 juni 2008.

Intervju med Rolf Bergbom, Sundsvall, 17 juni 2008.

Södertälje kommun

Södertälje kommun, hemsida, www.sodertalje.se

Södertälje kommun (2002) "Handikapplaner i Södertälje kommun – alla nämnders och bolagsstyrelsers ansvar".

Södertälje kommun (2002) "För ett jämställt Södertälje".

Södertälje kommun (2003) "Reglemente för kommunala pensionsrådet".

Södertälje kommun (2007) "Mål och budget för Södertälje kommun 2008–2010".

Södertälje kommun (2008) "Personalpolitiskt program – jag vill".

Södertälje Ungdomsråd, <http://www.sur.nu/index.asp>

Intervju med Eva Bjurholm, Södertälje kommun, 9 juni 2008.
Telefonintervju med Rodolfo Alvarez, 27 november 2008.

Trollhättan stad

Trollhättan stads hemsida, www.trollhattan.se

Trollhättan stad (2001) "Trollhättans policy för demokrati och framtidstro".

Trollhättan stad (2002) "Mångfaldspolicy för Trollhättans kommun".

Trollhättan stad (2003) "Demokratipolicy".

Trollhättan stad (2004) "Skolplan för Trollhättans stad". Antagen av kommunfullmäktige 8 mars 2004.

Trollhättans stad (2007) "Mål- och resursplan, MRP 2008–2010. Budget 2008". Antagen av kommunfullmäktige 29 oktober 2007.

Trollhättan stad (2007) "Jämställdhetsplan 2007–2009".

Trollhättan stad (2007) "Reglemente för pensionärsrådet".

Trollhättan stad (2007) "Välfärdsbokslut 2007".

Trollhättan stad (2008) "Servicedeklaration – för tillgänglighet och bemötande".

Trollhättan stad (2008) "Servicedeklaration. Grundskolan".

Trollhättan stad (2008) "Redovisning av projektet "Stärka barnperspektivet i ett resurscentrum för kvinnofrid".

Trollhättan stad (2008) "Handbok för socialtjänsten som möter kvinnor, utsatta för våld eller hot".

Trollhättan stad (2008) "Tillgänglighetsplan, Agenda 22, regel 5. Godkänd av kommunstyrelsen 12 november 2008.

Alla-föreningen Kraftcentrums hemsida,
<http://www.allaforeningen.se/>

Telefonintervju med Margreth Johnsson, kommunalråd (s) i Trollhättan stad, 26 maj 2008.

Intervju med Per Gertow, Trollhättan, 8 maj 2008.

Värmdö kommun

- Värmdö kommun (2005) "Så här tycker vi! Ungdomar i Värmdö"
- Värmdö kommun (2006) "Socialnämndens verksamhetsplan 2006".
- Värmdö kommun (2006) "Plan för bemötande och handläggning inom Individ- och familjeomsorgen: Inbjudande metodik".
- Värmdö kommun (2006) "Kvinnofrid i Värmdö". Antagen av socialnämnden 9 mars 2006.
- Värmdö kommun (2007) "Värmdö kommuns budget 2008". Beslutad i kommunfullmäktige 21 november och 19 december 2008.
- Värmdö kommun (2007) "Våga visa. Samverkan om utvärdering".
- Värmdö kommun (2007) "Slutrapport för projektet Jämställda kommuner – ett sätt att förbättra service och bemötande".
- Värmdö kommun (2007) "Värmdö kommuns styrsystem. Policyer, planer och riktlinjer – när var, hur?"
- Värmdö kommun (2007) "Värmdö kommuns styrsystem. Kundval".
- Värmdö kommun (2008) "Skolplan för Värmdö kommuns förskolor, grund- och gymnasieskolor samt vuxenutbildning". Antagen av kommunfullmäktige 24 september 2008.
- Värmdö kommun (2008) "Reglemente för nämnden för äldre och funktionshindrade".
- Värmdö kommun (2008) "Sammanträdesprotokoll från kommunfullmäktige", 22 oktober 2008.
- Värmdö kommun (2008) "Förskolorna Dalstugan och Värmdövik".
- Värmdö kommun (2008) "Reglemente för nämnden för äldre och funktionshindrade".

E-postkommunikation med Monica Pettersson, kommunalråd (m), Värmdö kommun.

Telefonintervju med Carin Blomberg, 27 november 2008.

Västerås stad

Västerås hemsida, www.vasteras.se

Västerås stad (2005) "Barn- och ungdomsprogram i Västerås stad".

Västerås stad (2007) "Aalborg plus 10 – Västerås stad. Lägesredovisning 2007".

Västerås stad (2007) ”Strategisk plan för åren 2008–2011”:.
Antagen 14 juni 2007.

Västerås stad (2007) ”Utbildningsplan för Västerås stad 2007-
2011”. Antagen av kommunfullmäktige 14 juni 2007.

Västerås stad (2007) ”IDA – Vi talar samma språk”.

Västerås stad (2008) ”Budget 2009”.

Arbetsmaterial ”Integrationsprogram för Västerås stad. Lika
möjligheter – allas ansvar”

Intervju med Roger Haddad, kommunalråd (fp), Västerås, 10 juni
2008.

Intervju med Ami Netzler, Västerås, 10 juni 2008.

Öckerö kommun

Öckerö kommun (2002) ”Barnens öar – ett demokratiseringsprojekt för barn och ungdomar i Öckerö kommun”.

Öckerö kommun (2005) ”Barnens öar – ett demokratiseringsprojekt för barn och ungdomar i Öckerö kommun. Slutrapport”.

Öckerö kommun (2008) ”Vision”.

Öckerö kommun (2008) ”Öckerömodellen. Styr- och ledningsmodell för Öckerö kommun”.

Öckerö kommun (2008) ”Information om kundvalssystemet i Öckerö kommun”.

Öckerö kommun (2008) ”Krav för godkännande att utföra hemtjänst inom Öckerö kommuns kundvalssystem”.

Öckerö kommun (2008) ”Handikappolitiskt program. 2007–2010. Politiskt program för personer med funktionshinder”. Antagen av kommunfullmäktige 7 februari 2008.

Intervju med Arne Lernhag, kommunalråd (m), Öckerö, 6 maj 2008.

Intervju med Karin Jellerström och Ann-Britt Norlander, Öckerö, 6 maj 2008.

Örnsköldsviks kommun

Örnsköldsviks kommuns hemsida, www.ornskoldsvik.se

Örnsköldsviks kommun (2001) "Stadgar för kommunala pensionsrådet". Antaget av kommunstyrelse 3 oktober 1995 med ändringar 2001.

Örnsköldsviks kommun (2002) "Hälsa som framgångsfaktor för en attraktiv kommun". Antagen av kommunfullmäktige, juni 2002.

Örnsköldsviks kommun (2003) "Riktlinjer för handikapprådet". Antagna av kommunfullmäktige 16 december 2003.

Örnsköldsviks kommun (2003) "Visst gör det ont...Utvärdering av Startpunkten i Örnsköldsvik".

Örnsköldsviks kommun (2006) "Handikappolitiskt program 2006–2010. Delaktighet i samhället för människor med varierande levnadsvillkor". Antagen av kommunfullmäktige 26 mars 2006.

Örnsköldsviks kommun (2007) "Ekonomistyrningspolicy". Antagen av kommunfullmäktige 23 april 2007.

Örnsköldsviks kommun (2007) "Kvalitetsredovisning för Örnsköldsviks kommuns förskolor och skolor 2007".

Örnsköldsviks kommun (2008) "Budget 2009. Plan 2010–2011".

Örnsköldsviks kommun (2008) "Jämställdhets- och mångfaldspolicy"

Örnsköldsviks kommun (2008) "Omsorgsförvaltningens kvalitetsarbete".

Örnsköldsviks kommun (2008) "Omsorgsförvaltningens vision och kvalitetsarbete".

Örnsköldsviks kommun (2008) "Skolplan 2008–2011. En helhetsidé".

Telefonintervju med Jan-Olov Häggström (s), 22 oktober 2008.

Kartläggning

– Fem ombudsmän och Handisams utåtriktade
arbete gentemot kommuner & landsting

ISHR
Institutet för studiet av mänskliga rättigheter
School of Global Studies, Göteborgs universitet

Josefine Gustavsson, 2008

Innehåll

Sammanfattning.....	205
1 Mänskliga rättigheter på lokal nivå i Sverige.....	206
1.1 Uppdraget.....	208
1.1.1 Syfte.....	208
1.1.2 Mål.....	208
1.1.3 Population.....	208
1.1.4 Fokus.....	209
1.2 Metod.....	209
1.2.1 Disposition.....	211
2 Slutsatser och framåtblickande diskussion.....	211
2.1 Utveckling av arbete riktat mot kommuner och landsting	212
2.2 Utgångspunkt i ett människorättsperspektiv.....	215
2.3 Organisering & mandat för ett framtida utvecklingsarbete	217
3 Ombudsmännens och Handisams uppfattningar kring välfungerande metoder och framgångsfaktorer.....	219
3.1 Att tänka på före samt inledningsvis av en insats	220
3.1.1 Överskatta inte kunskapen men underskatta inte intelligensen – ta reda på fakta.....	221
3.1.2 Hamnar det fel blir det fel redan från början.....	225
3.1.3 Hitta rätt ingång och fokus.....	227
3.2 Att tänka på under en insats.....	231

3.2.1	Kunskap för att skapa förändring	231
3.2.2	Glöm inte bort känslorna	234
3.2.3	Arbeta med det positiva men redovisa även det negativa	235
3.2.4	Ytterligare framgångsfaktorer i en genomförandefas	237
3.2.5	Information & kommunikation	239
3.2.6	Att skapa delaktighet	244
3.3	Att tänka på efter en insats	247
3.4	Tankar om utvecklingen i framtiden	249
3.5	Svårigheter	254
4	Kartläggning av riktat arbete gentemot kommuner och landsting	257
4.1	Reflektioner över kartläggning	258
4.1.1	Olika uppdrag	258
4.1.2	En växande verksamhet	260
4.2	HomO:s uppdrag	261
4.2.1	HomO:s utåtriktade arbete under 2002	262
4.2.2	HomO:s utåtriktade arbete under 2003	263
4.2.3	HomO:s utåtriktade arbete under 2004	263
4.2.4	HomO:s utåtriktade arbete under 2005	266
4.2.5	HomO:s utåtriktade arbete under 2006	267
4.2.6	Sammanfattning	270
4.3	Barnombudsmannens uppdrag	270
4.3.1	Barnombudsmannens utåtriktade arbete generellt ...	271
4.3.2	Metoder	273
4.3.3	Barnombudsmannens utåtriktade arbete under 2002	275
4.3.4	Barnombudsmannens utåtriktade arbete under 2003	276
4.3.5	Barnombudsmannens utåtriktade arbete under 2004	278
4.3.6	Barnombudsmannens utåtriktade arbete under 2005	280
4.3.7	Barnombudsmannens utåtriktade arbete under 2006	281

4.3.8	Sammanfattning	285
4.4	DO:s uppdrag.....	285
4.4.1	DO:s utåtriktade arbete under 2002.....	286
4.4.2	DO:s utåtriktade arbete under 2003.....	288
4.4.3	DO:s utåtriktade arbete under 2004.....	288
4.4.4	DO:s utåtriktade arbete under 2005.....	289
4.4.5	DO:s utåtriktade arbete under 2006.....	290
4.4.6	Sammanfattning	293
4.5	JämO:s uppdrag	293
4.5.1	JämO:s utåtriktade arbete under 2002	294
4.5.2	JämO:s utåtriktade arbete under 2003	295
4.5.3	JämO:s utåtriktade arbete under 2004	297
4.5.4	JämO:s utåtriktade arbete under 2005	299
4.5.5	JämO:s utåtriktade arbete under 2006	300
4.5.6	Utvecklingsarbete under 2006	301
4.5.7	Sammanfattning	303
4.6	HO:s uppdrag	303
4.6.1	HO:s utåtriktade arbete under 2002 och 2003	305
4.6.2	HO:s utåtriktade arbete under 2004	305
4.6.3	HO:s utåtriktade arbete under 2005	306
4.6.4	HO:s utåtriktade arbete under 2006	307
4.6.5	Sammanfattning	309
4.7	Handisams uppdrag	309
4.7.1	Handisams utåtriktade arbete under 2006	310
4.7.2	Aktiva åtgärder.....	312
4.7.3	Kommunuppdraget	312
4.7.4	Demokratiuppdraget	314
4.7.5	Sammanfattning	315
	Referenslista	315

Sammanfattning

Institutet för studiet av mänskliga rättigheter vid Göteborgs Universitet har av Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige fått i uppdrag att genomföra en kartläggning och studie av JämO:s, DO:s, HomO:s, HO:s, Barnombudsmannens och Handisams utåtriktade arbete gentemot myndighetsutövare i kommuner och landsting.

Målet har varit att genom kartläggning få en god överblick av det arbete som gjorts hittills av de fem ombudsmännen och Handisam under åren 2002–2006 samt identifiera välfungerande metoder och framgångsfaktorer i arbete riktat mot kommuner och landsting.

Studien och kartläggningen har genomförts i två olika delar, dels en kartläggning av sådant arbete som gjorts av ombudsmännen och Handisam under en femårsperiod, dels en analys av ombudsmännens egna uppfattningar om metoder, metodutveckling och framgångsfaktorer i insatser främst riktade till kommuner och landsting men även mer generellt vad gäller riktade insatser. Studien har genomförts utifrån ett rättighetsperspektiv.

Den huvudsakliga lärdomen av kartläggningen är det faktum att det idag inte finns riktat arbete gentemot kommuner och landsting i någon större utsträckning bland de aktörer som varit målgrupp för studien, bortsett från det arbete som görs av Barnombudsmannen samt det arbete som nyligen inletts av Handisam. Som kartläggningen visar genomförs dock insatser av olika slag av övriga ombudsmän där kommuner och landsting ingår på ett eller annat sätt. Detta arbete får dock beskrivas som splittrat och inte särskilt samordnat eller strategiskt utifrån kommuner och landstings synvinkel. Den avgörande orsaken till att situationen ser ut som den gör får anses vara att det inte finns tydligt uttalat i myndigheternas uppdrag från regeringen att de ska arbeta riktat gentemot kommuner och landsting.

Studien identifierar ett stort antal framgångsfaktorer att beakta före, under och efter en insats. Tydligt är att ett noggrant förarbete och likaså ett noggrant efterarbete är nödvändigt, liksom att verkligen målgruppsanpassa dylika insatser. En grundläggande förutsättning för att åstadkomma attitydförändring anses vara kunskap samt att skapa verklig förståelse hos mottagaren. Förbättringar som krävs i ett framtida arbete gentemot kommuner och landsting är således att dessa får utbildning om mänskliga rättigheter. Kommu-

ner som maktutövare behöver ses som en särskild målgrupp i förhållande till sina samhällsmedborgare och inte endast som arbetsgivare eller som huvudmän för skolan. Detta kräver i större grad särskilt riktade insatser gentemot kommuner och landsting framförallt i form av utbildning, vilket bör prioriteras.

Likaså bör ett framtida arbete riktat mot kommuner och landsting vara långsiktigt, processinriktat, konkret och även samordnas mellan aktiva MR-institutioner i Sverige. Arbetet skulle då vara mer allomfattande och syfta till att ge kommuner och landsting kunskap om alla delar av ett rättighetsperspektiv och skapa förståelse för mänskliga rättigheter ur ett holistiskt perspektiv.

Det anses också komma att krävas en ökad lokal närvaro och vara nödvändigt med en person/funktion som fungerar som ”motor” i kommunen, en koordinator eller samordnare av något slag som har som arbetsuppgift att arbeta in anti-diskrimineringsfrågor i det ordinarie sättet att arbeta inom alla områden och processer i en kommun eller ett landsting. Om kommuner och landsting tog ett större ansvar kunde myndigheterna lägga mer fokus på att vara en stödfunktion. Då hamnar också ansvaret där det hör hemma – hos kommunerna och landstingen själva.

Upplevda svårigheter som framkommer i studien är 1) att det behövs andra resurser än de som finns idag för att hjälpa kommuner och landsting och verkligen driva utvecklingen framåt och underlätta utvecklingen, 2) att det startas mängder av projekt av olika slag men att det ofta är svårt att lyckas med att bara göra ett kortsiktigt nedslag under en begränsad tid, 3) mandat för att bedriva opinionsarbete samt 4) att kommuner och landsting är stora och komplexa verksamheter med många verksamhetsområden som berörs av mänskliga rättigheter.

Ett framtida utvecklingsarbete riktat mot kommuner och landsting handlar i mångt och mycket om organisering och det är ur ett rättighetsperspektiv rimligt att i dialog med kommuner och landsting diskutera hur det framtida arbetet ska organiseras på lämpligast sätt.

1 Mänskliga rättigheter på lokal nivå i Sverige

Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige har i uppgift att stödja statliga myndigheter, kommuner och landsting i arbetet med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i sina

respektive verksamheter. Enligt Delegationens direktiv ska de uppgifter som utförs av delegationen komplettera annat pågående eller planerat arbete i frågor som har koppling till de mänskliga rättigheterna och icke-diskriminering. Vidare ska delegationen lämna ett betänkande på hur det fortsatta stödet bör se ut efter att Delegationen har avslutat sitt uppdrag.¹ För att åstadkomma detta söker Delegationen för mänskliga rättigheter nu finna existerande beprövade och framgångsrika metoder som idag används för att stödja kommuner och landsting när det gäller implementering av mänskliga rättigheter i Sverige.

I en undersökning som gjorts av delegationen i samarbete med Sifo visas att kommuner och landsting har relativt god kunskap kring diskrimineringslagstiftning jämfört med många andra aktörer i Sverige.² Samtidigt påpekas i den Nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter i Sverige att endast en minoritet av landsting och kommuner medvetet och uttryckligt arbetar med att säkerställa de mänskliga rättigheterna i sina verksamheter.³ I flera avseenden finns därför behov av stöd i arbetet med de mänskliga rättigheterna bland kommuner och landsting där kunskaps- och kompetensutveckling får anses utgöra en viktig del.⁴

I de svenska ombudsmännens och Myndigheten för handikappolitisk samordnings (Handisam) huvudsakliga uppdrag ligger att motverka och förebygga diskriminering samt utöva tillsyn för att kontrollera att förbudet mot diskriminering efterlevs i Sverige. En delförklaring till den befintliga kunskapsnivån om diskriminering kan därför antas vara dessa myndigheters arbete.

Hur görs då detta arbete och vilka beprövade metoder använder ombudsmännen och Handisam sig av idag samt vilka lärdomar för framtiden kan dras?⁵

¹ Kommittédirektiv, Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, Dir. 2006:27, s. 1.

² Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, 2006, *Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – behovet av stöd*.

³ Regeringens skrivelse, Justitiedepartementet, *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009*, (skr.) 2006/06:95, s. 226.

⁴ Kommittédirektiv, Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, Dir. 2006:27, s. 4.

⁵ De ombudsmän som är aktuella för denna studie är: Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO), Barnombudsmannen (BO), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Jämställdhetsombudsmannen (JämO) och Handikappombudsmannen (HO).

1.1 Uppdraget

Institutet för studiet av mänskliga rättigheter vid Göteborgs Universitet har av Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige fått i uppdrag att genomföra en kartläggning och studie av JämO:s, DO:s, HomO:s, HO:s, Barnombudsmannens och Handisams utåtriktade arbete gentemot myndighetsutövare i kommuner och landsting.

1.1.1 Syfte

Syftet med projektet är att titta på hur de fem ombudsmännen och Handisam arbetar utåtriktat för att nå myndighetsutövare i kommuner och landsting. Vidare är syftet att synliggöra metoder, metodutveckling och uppfattningar om vad som är framgångsfaktorer i utåtriktat arbete och att detta sammanställs och analyseras i en rapport.

1.1.2 Mål

Målet är att genom kartläggning få en god överblick av det arbete som gjorts hittills av de fem ombudsmännen och Handisam under åren 2002-2006 samt identifiera välfungerande metoder och framgångsfaktorer i arbete riktat mot kommuner och landsting.

1.1.3 Population

Studien har i uppdrag att göra en kartläggning och studie kring hur ombudsmännens samt Handisams utåtriktade arbete ter sig gentemot *kommuner* och *landsting*. Anledningen till att inte statliga myndigheter inkluderas i studien är att de oftast har väldigt skilda uppdragsbeskrivningar och ansvarsområden medan kommuner och landsting istället har likartade ansvarsområden i förhållande till varandra. Därför är det lämpligare att studera kommuner och landsting gemensamt och statliga myndigheter för sig. Således ingår inte statliga myndigheter i studien.

1.1.4 Fokus

Det arbete som väljs att studeras och som beskrivs i kartläggningen ska inte vara envägsriktade insatser i form av broschyrer, foldrar, rapporter, information på hemsidor etc. Istället ska fokus ligga på insatser av de fem ombudsmännen och Handisam där *riktade* kontakter med målgruppen (kommuner och landsting) har tagits vilka syftar till aktivt deltagande från målgruppen, dvs. inte informationsinsatser där målgruppen endast är passiv mottagare. Vidare är fokus för studien att identifiera välfungerande metoder och framgångsfaktorer i arbete riktat mot kommuner och landsting.

1.2 Metod

Studien och kartläggningen har genomförts i två olika delar, dels en kartläggning av sådant arbete som gjorts av ombudsmännen och Handisam under en femårsperiod, dels en analys av ombudsmännens egna uppfattningar om metoder, metodutveckling och framgångsfaktorer i insatser främst riktade till kommuner och landsting men även mer generellt vad gäller riktade insatser. Anledningen till den mer generella ansatsen är beroende av att det under de kontakter som tagits med ombudsmännen och Handisam har framkommit att flera av myndigheterna inte har något specifikt uppdrag att arbeta riktat mot kommuner och landsting som sådana utan att dessa kan ingå som två av flera målgrupper i mer uttalade uppdrag riktat mot arbetsgivare eller som huvudmän inom utbildningsområdet. Därmed riktas inte arbete specifikt mot kommuner och landsting som egen målgrupp.

Studien har genomförts utifrån ett rättighetsperspektiv. Det har varit en central del att studera hur ombudsmännen och Handisam anammar och arbetar med ett rättighetsperspektiv i sina utåtriktade verksamheter. Ett rättighetsperspektiv innebär att beslut och åtgärder ska grundas i och ta hänsyn till varje människas mänskliga rättigheter. Vidare ska rättighetsperspektivet påverka såväl ansats och utgångspunkt som planering, genomförande och uppföljning av en verksamhet. Rättighetsperspektivet tar sin utgångspunkt i jämlikhet och icke-diskriminering men uppfattar även delaktighet i en process som centralt, där människor istället blir subjekt som deltar istället för objekt för vilka något görs. Ett rättighetsperspektiv utgår också från att ett projekt eller en insats med MR-

fokus lägger vikt vid att de människor som påverkas av projektet får en reell möjlighet att delta i projektets utformning och genomförande. Reellt deltagande innebär tillräcklig information och kunskap för att kunna delta, lämpliga metoder samt tillräcklig trygghet för att alla som vill ska våga delta.⁶ Rättighetsperspektivet synliggör också de skyldigheter som åligger hela den offentliga verksamheten och fokuserar på politiker och tjänstemäns ansvar i den mån deras agerande påverkar mänskliga rättigheter.⁷

Fokus för rapporten har initialt varit arbete där *riktade* kontakter tagits med kommuner och landsting och inte på envägsriktade insatser i form av broschyrer, foldrar, rapporter, information på hemsidor etc. Trots detta har en del sådant envägsriktat arbete beskrivits, då det är så situationen ser ut idag samt att i mycket av det arbete som beskrivits så har även skriftligt material producerats och ofta varit slutresultatet av ett arbete eller använts i myndigheternas egna utbildningar.

Den kartläggning som gjorts har fokuserat på det riktade arbete som gjorts av ombudsmännen och Handisam gentemot kommuner och landsting under år 2002–2006. För att samla in relevant fakta och information har respektive myndighets webbplats använts. Utöver detta ombads ombudsmännen och Handisam via ett e-postutskick, efter en inledande telefonkontakt, att bistå med kompletterande information. Ombudsmännen och Handisam ombads även inledningsvis att bifoga information om deras specifika arbete riktat mot kommuner och landsting för att få en generell överblick av befintliga projekt riktade mot denna målgrupp samt för att eventuellt fånga upp sådant som inte nämnts i myndigheternas årsredovisningar.

Således består det befintliga material som använts för kartläggningen av myndigheterna av årsrapporter för åren 2002–2006, verksamhetsplaner för åren 2002–2006, kommunikationsstrategier, regleringsbrev för år 2006, information upplagd på myndigheternas webbsidor, enskilda rapporter⁸ som myndigheterna hänvisat till samt sådan information som framkommit i korrespondens med olika personer på myndigheterna.

Ombudsmännen och Handisam har tillställts en preliminär version av kartläggningen och ombetts kommentera denna.

⁶ Thulin Hedlund, Kristina, 2004, *Lika i värde och rättigheter: Om mänskliga rättigheter*, s. 250ff.

⁷ Abiri, Elisabeth & Brodin, Anna, 2008, *En handbok om mänskliga rättigheter på kommunal nivå i Sverige*, s. 18–19.

⁸ Se referenslista för mer detaljerad information.

Intervjuer har genomförts med relevanta personer på de fem ombudsmannamyndigheterna samt Handisam. Totalt gjordes fyra intervjuer på plats i Stockholm och tre intervjuer gjordes per telefon (namn på intervjuade personer återfinns i referenslistan). Urvalet av svarspersoner gjordes strategiskt där myndigheterna själva fick välja vem de ansåg var mest relevant för att besvara frågorna. Intervjuerna syftade till att föra ett samtal kring metod, metodutveckling samt uppfattningar kring vad som kan ses som framgångsfaktorer i riktat arbete. Utifrån denna grund utgick upplägget på de frågor som ställdes under intervjuerna från teorier kring informations- och kommunikationsvetenskap och utifrån hur en arbetsprocess normalt är upplagd. Frågorna fokuserade därmed på vad man bör tänka på 1) innan ett arbete initieras, 2) i en genomförandefas, där också frågor kring information och kommunikation samt delaktighet inkluderades och 3) efter en insats. Vidare ställdes även frågor kring 4) hur ett arbete riktat mot kommuner och landsting skulle kunna utvecklas i framtiden samt 5) om eventuella svårigheter i arbete riktat mot kommuner och landsting.

Intervjuerna har sedan sammanställts och en analys har gjorts av de svar som framkommit.

1.2.1 Disposition

Rapporten är fortsättningsvis strukturerad som följer. I avsnitt två presenteras studiens slutsatser samt en framåtblickande diskussion. I avsnitt tre görs en sammanställning och analys av de intervjuer som gjorts med personer hos ombudsmännen och Handisam. Avslutningsvis presenteras den kartläggning som gjorts av HomO:s, Barnombudsmannens DO:s, JämO:s, HO:s och Handisams utåtriktade arbete gentemot kommuner och landsting under åren 2002–2006 i avsnitt fyra.

2 Slutsatser och framåtblickande diskussion

Denna kartläggning och studie har genomförts på uppdrag av Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige. Målet har varit att få en god överblick över det utåtriktade anti-diskrimineringsarbetet som de fem ombudsmännen och Handisam under åren 2002–2006 gjort för att nå myndighetsutövare i kommuner och landsting samt

att identifiera välfungerande metoder och framgångsfaktorer i arbete riktat mot kommuner och landsting.

Den huvudsakliga lärdomen av kartläggningen är det faktum att det idag inte finns riktat arbete gentemot kommuner och landsting i någon större utsträckning bland de aktörer som varit målgrupp för studien, bortsett från det arbete som görs av Barnombudsmannen samt det arbete som nyligen inlets av Handisam. Som kartläggningen visar genomförs dock insatser av olika slag av övriga ombudsmän där kommuner och landsting ingår på ett eller annat sätt. Detta arbete får dock beskrivas som splittrat och inte särskilt samordnat eller strategiskt utifrån kommuner och landstings synvinkel. Den avgörande orsaken till att situationen ser ut som den gör får anses vara att det inte finns tydligt uttalat i myndigheternas uppdrag från regeringen att deska arbeta riktat gentemot kommuner och landsting.

Därmed är det svårt att fånga upp beprövade metoder som kan kopplas till framgångsrikt arbete specifikt riktat mot kommuner och landsting, med undantag av Barnombudsmannens arbete. Denna utgångspunkt gör att det inte heller har synliggjorts någon form av ”best practice” att framhålla i studien. I de intervjuer som genomförts har mer generella uppfattningar framkommit kring hur riktat arbete bör bedrivas och vad man bör tänka på för att ett dylikt arbete ska bli effektivt. Avsnitt tre identifierar ett stort antal framgångsfaktorer att beakta före, under och efter en insats. Tydligt är att ett noggrant förarbete och likaså ett noggrant efterarbete är nödvändigt, liksom att verkligen målgruppsanpassa dylika insatser. Likaså bör ett framtida arbete riktat mot kommuner och landsting vara långsiktigt, processinriktat och även samordnas mellan aktiva MR-institutioner i Sverige.

2.1 Utveckling av arbete riktat mot kommuner och landsting

Förbättringar som krävs i ett framtida arbete gentemot kommuner och landsting är att dessa får utbildning om mänskliga rättigheter. Kommuner som maktutövare behöver ses som en särskild målgrupp i förhållande till sina samhällsmedborgare och inte endast som arbetsgivare eller som huvudmän för skolan. Detta kräver i större grad särskilt riktade insatser gentemot kommuner och landsting framförallt i form av utbildning, vilket bör prioriteras. Så som

framkommer i denna studie, vilket också nämns i Den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna i Sverige, är att utbildning verksamhets- och målgruppsanpassas och att den är konkret och praktisk i sin inriktning för att på så sätt visa på hur arbete med mänskliga rättigheter kan och bör bedrivas lokalt. I sammanhanget är det även viktigt att framhålla, vilket också framhålls specifikt av en utav ombudsmännen via korrespondens, att utbildningsinsatser riktade mot kommuner och landsting inte ensamma räcker till för att nå en ”hållbar” utveckling av mänskliga rättigheter på lokal nivå. För att uppnå detta måste även medborgare och individer delta aktivt för att förändra sin situation och för att kräva sina rättigheter gentemot dem som sitter på makten i samhället. Med andra ord ”om man vill ha en rejäl inverkan på politiker och tjänstemän så bör frågan drivas av, åtminstone delvis, dem som frågan berör”. Trots stor relevans är detta spår inte fokus för denna rapport. Istället är det centrala hur stöd och hjälp kan ges till kommuner och landsting för att de på ett bra sätt ska kunna arbeta med mänskliga rättigheter.

Det kan ur ett idealistiskt perspektiv skönjas ett tydligt behov av ett väldigt långsiktigt arbete riktat specifikt mot kommuner och landsting, där arbete med alla delperspektiv samt ett övergripande MR-perspektiv på alla nivåer och i alla verksamheter i kommuner och landsting är nödvändigt, vilket också skulle kräva en helt annan organisation än den som finns idag.

Ur ett mer realistiskt perspektiv på hur en myndighet så som MR-delegationen effektivt kan stödja och ge råd till kommuner och landsting i en framtid, är utgångspunkten att det redan idag finns MR-institutioner (ombudsmännen och Handisam) som arbetar med anti-diskriminering, vilket inkluderar de områden som omfattas av de mest centrala konventionerna vilka staten har ratificerat. Ombudsmännen och Handisam arbetar dock inte direkt riktat mot kommuner och landsting, vilka ur ett rättighetsperspektiv är grundläggande för att uppnå regeringens mål med full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige.

Anti-diskrimineringsarbetet har fram till idag utgått ifrån myndigheternas av regeringen givna uppdrag. Myndigheternas arbete fokuserar ofta på ett sak- eller temaområde som faller inom ramen för det specifika uppdrag och de särskilda lagar myndigheterna har tillsynsansvar över så som skola, jämställdhet, tillgänglighet, arbetsgivare eller en specifik rättighetsbärare så som barn. Med utgångspunkt i dessa områden har berörda aktörer och målgrupper

identifierats, gentemot vilka myndigheterna sedan riktat sitt arbete. Denna metod har lett till att kommuner och landsting endast varit en aktör eller målgrupp av många och således har de kontaktats i olika enskilda projekt eller i andra sammanhang så som ombudsmännens tillsynsarbete. Det har inte varit särskilt samordnat utan olika myndigheter har sökt att föra ut sin sakfråga eller det myndigheten har som specifikt uppdrag till kommuner och landsting.

Detta angreppssätt gör att kommuner och landsting inte får en tydlig helhetsbild av allt det arbete som ska göras, utan de ser endast enskilda delar, vilka var för sig uppfattas innebära merarbete i synnerhet då de läggs på varandra istället för att integreras och samordnas bättre. Att prioritera ett sådant arbete är svårt eftersom det ofta består av endast begränsade insatser, för vilka det kanske inte alltid finns förståelse inom kommuner och landsting då enskilda insatser sällan betraktas som en process, vilken ska fortsätta att utvecklas även efter en insats slut. I någon mån har någon enskild kommun eller enskilt landsting deltagit i ett mer långsiktigt arbete som t.ex. "pilotkommun" eller "pilotlandsting". På grund av det finns alltför dåligt med resurser för att göra ordentliga uppföljningar och att arbeta mer processinriktat blir det svårt för kommuner och landsting att arbeta vidare när svårigheter uppstår.

Därmed skulle ett framtida arbete lämpligen fokusera på att verkligen rikta insatser mot kommuner och landsting och även mot statliga myndigheter. Där ett mer långsiktigt arbete och stöd initieras, utifrån de framgångsfaktorer som nämnts tidigare med till exempel en inledande försöksverksamhet. Arbetet skulle då vara mer allomfattande och syfta till att ge kommuner och landsting kunskap om alla delar av ett rättighetsperspektiv och skapa förståelse för mänskliga rättigheter ur ett holistiskt perspektiv. Ett framtida arbete skulle gå ut på att ta fram och identifiera hur alla skilda verksamheter i kommuner och landsting berörs av mänskliga rättigheter på olika sätt och hur just dessa behöver arbeta för att leva upp till sina skyldigheter.

Kommuners och landstings arbete berör ett stort antal delar av de enskilda medborgarnas rättigheter och de har således ett stort ansvar och en viktig roll för att Sverige fullföljer sina åtaganden, precis som den nationella handlingsplanen påpekar. Därför är också kommuners och landstings arbete med mänskliga rättigheter något som bör prioriteras, vilket denna studie visar inte är fallet idag

Ett sådant arbete bör innefatta att informera hur kommuner och landsting kan arbeta med de olika delarna, dels med hjälp av ombudsmännens och Handisams kunskaper och erfarenheter och dels genom att tillhandahålla specifika metoder och tillvägagångssätt.

Ett initialt arbete kan till exempel fokusera på hur kommuner och landsting kan ta fram lokala handlingsplaner för mänskliga rättigheter, vilket också föreslås i den nationella handlingsplanen som en lämplig början. Viktigt är då att arbetet görs så att det är mätbart och kan följas över tid. Ett sådant arbete skulle med fördel kunna utvecklas med hjälp av den kunskap och erfarenhet som ombudsmännen och Handisam besitter men kräver någon form av central samordningsfunktion med ett tydligt uppdrag att arbeta mer långsiktigt och processinriktat gentemot kommuner och landsting. En sådan samordningsfunktion bör utgå från ett mer allomfattande rättighetsperspektiv, än det anti-diskrimineringsinriktade uppdrag som ombudsmännen och Handisam har.

Genom att utgå från de olika specialistkunskaper dessa myndigheter innehar kan producerandet av en lokal kommunal eller landstingskommunal handlingsplan genomsyras av alla relevanta områden och olika framgångsfaktorer kan användas för att angripa svårigheter på flera olika nivåer. Exempelvis har Handisam genom sitt inledande arbete god kunskap i utvecklande av indikatorområden. Som den nationella handlingsplanen också nämner har en studie gjorts av den juridiska institutionen vid Lunds Universitet, med fokus på indikatorer som ger möjlighet att utvärdera arbete med de mänskliga rättigheterna.⁹

2.2 Utgångspunkt i ett människorättsperspektiv

Fram till idag kan inte nationell implementering av de mänskliga rättigheterna sägas ha nått ut till landsting och kommuner i Sverige. Detta beror till stor del på att när Sverige ratificerar internationella konventioner, transformeras dessa in i svensk lag, vilket innebär att de ges motsvarande innebörd och placeras där de passar in. Lagen skrivs om så att den passar konventionen men det går inte att åberopa till exempel Barnkonventionen. Istället måste någon av de särskilda paragraferna i den svenska lagen nämnas. Detta har

⁹ Regeringens skrivelse 2005/06:95, *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009*, s. 110.

inneburit att ”rättighetstänkandet” som skulle främja och skapa medvetenhet om rättigheterna i Sverige inte kommer fram.¹⁰ Således har mänskliga rättigheter inte tänkts in i frågor på lägre nivå i politiken. Genom att i arbete riktat mot denna nivå använda och även föra in ett rättighetsperspektiv samt ett rättighetspråk så kan mänskliga rättigheter även synliggöras på lokal nivå.

Det räcker inte med att uttrycka mänskliga rättigheter på ett generellt plan utan det måste framhävas också i sakfrågor. Att så kallade MR-institutioner så som ombudsmännen och Handisam tydligare börjar använda sig av och även mer explicit uttrycka ett rättighetsperspektiv i sin ordinarie verksamhet är viktigt för att synliggöra och föra in detta perspektiv också på andra nivåer i Sverige. Det finns inget tvivel om att det är mänskliga rättigheter myndigheterna arbetar med men det måste uttryckas tydligare än vad fallet är idag, vilket kräver att man faktiskt använder sig av ett rättighetspråk och ser det som en rättighetsfråga, även om arbetet fokuserar på endast en del av ett människorättsperspektiv. När myndigheterna fokuserar på att föra ut ett specifikt budskap så måste detta budskap också hela tiden kopplas till och uttryckas ur ett människorättsperspektiv.

Det framkommer till exempel ett flertal åsikter kring hur delaktighet skapas på bästa sätt och alla dessa faktorer är med all säkerhet incitament till ett aktivt deltagande, både för sig men också gemensamt. Intressant nog nämner ingen av myndigheterna här explicit att de arbetar utifrån ett rättighetsperspektiv – där en utgångspunkt är jämlikhet och icke-diskriminering men som även uppfattar delaktighet i en process som centralt, där människor istället blir subjekt som deltar istället för objekt för vilka något görs. Ett rättighetsperspektiv utgår också från att ett projekt eller en insats med MR-fokus lägger vikt vid att de människor som påverkas av projektet får en reell möjlighet att delta i projektets utformning och genomförande. Reellt deltagande innebär tillräcklig information och kunskap för att kunna delta, lämpliga metoder samt tillräcklig trygghet för att alla som vill ska våga delta. Ett rättighetsperspektiv kan förväntas vara en metod eller verktyg för att i framtiden arbeta för ett verkligt deltagande mellan olika parter i olika insatser. Men också en metod för att möjliggöra och skapa förutsättningar för kommuner och landsting att arbeta med mänskliga rättigheter.

¹⁰ Abiri, E. & Brodin, A., 2008, a. a., s. 28ff.

För detta krävs också att projekt och insatser kommer ner på en mer lokal nivå. Kommuner och landsting är i allra högsta grad relevanta aktörer ur ett rättighetsperspektiv samt för att uppnå regeringens mål om full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige. Kanske ligger det arbete som sker idag på en alltför central nivå för att detta ska kunna uppnås. Det är trots allt kommuner och landsting som lokalt arbetar med den politik som regeringen vill föra ut och de är på alla sätt berörda av projekt och insatser som bedrivs kring mänskliga rättigheter. I synnerhet om målet verkligen är full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige så måste arbetet ned på en sådan nivå där det finns en möjlighet att bli en realitet för enskilda medborgare, genom att också kommuner och landsting tar sitt ansvar.

2.3 Organisering & mandat för ett framtida utvecklingsarbete

Ett framtida utvecklingsarbete riktat mot kommuner och landsting handlar om organisering: 1) *Storleken*; mänskliga rättigheter är ett oerhört stort och komplicerat ämne med ett stort antal skilda sakområden, vilket också innefattar beaktande av individens förmåga och möjlighet till deltagande. Kommuner och landsting är likaså stora och komplicerade verksamheter med ett stort antal verksamhetsområden och de är även numerärt många, 290 kommuner, 18 landsting och två regioner. I kommunerna fanns det 2006 totalt 728 000 hel- och deltidsanställda och i landstingssektorn cirka 253 400 hel- och deltidsanställda. Dessutom finns även andra aktörer och intressenter som är berörda eller intresserade av dessa frågor och som bör inkluderas i ett eventuellt arbete. Den svåra frågan som det inte finns något givet svar på är hur detta ska organiseras på bästa sätt för att så effektivt som möjligt föra in arbete med mänskliga rättigheter, och då inte bara t.ex. ett barnperspektiv, i ordinarie verksamhet. I synnerhet när både teori och praktik talar för att det bästa sättet är ömsesidig kommunikation och dialog med interpersonell kontakt för att kunna uppnå bestående förändringar, vilket också ett rättighetsperspektiv förespråkar. 2) *Att gå från det stora abstrakta till det lilla praktiska*; att informera om MR måste göras på ett konkret och praktiskt sätt. Detta gör att det blir ett stort antal områden som måste arbetas med var för sig för att verkligen skapa kännedom och kunskap i

frågan och sedan förståelse och övertygelse, vilket slutligen ska mynna ut i ett förändrat beteende hos en mottagare.

Med dagens organisation vad gäller arbetet med att säkerställa full respekt för mänskliga rättigheter i Sverige, går det i princip bara att genomföra mer begränsade insatser. Då både teori och praktik pekar på att sådant arbete endast har begränsade effekter och sällan mer bestående sådana om inte ett mer systematiskt arbete och uppföljning görs får svaret bli att det i framtiden krävs ett väldigt mycket mer långsiktigt och mer processinriktat arbete, där en annan form av organisation än vad som finns idag blir nödvändig och troligen andra mandat för centrala aktörer.

En av de huvudsakliga svårigheterna är att få ett arbete eller en insats att leva vidare också efter insatsens slut. Detta kan härledas till bland annat myndigheternas knappa resurser vilka gör det svårt att genomföra annat än begränsade insatser och även begränsad uppföljning och utvärdering.

Det är rimligt att i dialog med kommuner och landsting diskutera hur arbeterska organiseras på lämpligast sätt. Det är lätt att fastna i tanken att kommuner och landsting är objekt som något ska göras för istället för att, enligt ett rättighetsperspektiv, se dem som subjekt, vilka aktivt kan och ska delta i ett sådant utvecklingsarbete genom att bland annat initialt komma med åsikter och synpunkter på hur arbetet kan organiseras. Här får det också ses som nödvändigt att en organisation så som SKL engageras i arbetet.

Ur ett rättighetsperspektiv är det alltså väsentligt att skapa förutsättningar och möjligheter för kommuner och landsting att delta aktivt i ett framtida anti-diskriminerings- och MR-arbete. Deltagande skapar legitimitet och förankring i enskilda verksamheter på ett helt annat sätt än vad en färdigutvecklad metod och egenhändigt framtaget material kommer att kunna göra. Dessutom får kommuner och landsting självklart anses besitta stor kompetens om den egna verksamheten. Ett långsiktigt, processinriktat arbete, vilket beaktar de framgångsfaktorer som framkommit i denna studie och tar ett helhetsgrepp kommer att ge det bästa resultatet.

3 Ombudsmännens och Handisams uppfattningar kring välfungerande metoder och framgångsfaktorer

I detta avsnitt sammanställs de intervjuer som gjorts med HomO, JämO, DO, Barnombudsmannen, HO och Handisam. Dispositionen i avsnittet följer fortsättningsvis myndigheternas åsikter och tankar om vad de anser är välfungerande metoder och framgångsfaktorer *före* ett arbete startar, *under* ett arbetes gång samt *efter* att arbete avslutats. Här efter följer ett avsnitt om hur myndigheterna tänker kring hur riktat arbete mot kommuner och landsting kan *utvecklas* i framtiden samt vilka *svårigheter* som arbetet kan tänkas innebära.

Rapporten försöker inte göra anspråk på att synliggöra allt arbete och är inte på något sätt allomfattande eller uttömmande. Fokus är istället att presentera och diskutera de uppfattningar som framkommit. Enskilda myndigheters åsikter lyfts inte fram om det inte fyller en funktion utan de olika svar som framförts under intervjuerna integreras med varandra för att på en mer generell nivå lyfta fram olika framgångsfaktorer och eventuella svårigheter.

Flera av myndigheterna påpekar under intervjuerna att de inte haft några direkta insatser gentemot kommuner och landsting. De svar som ges fokuserar således mycket på skolområdet eller på arbetsgivarområdet där kommuner och/eller landsting ingår som en av flera målgrupper, vilket får ses som ett försök av myndigheterna att särskilt rikta sina svar gentemot studiens fokus.

I de intervjuer som gjorts utgår svarspersonerna ofta ifrån sin egen myndighets särskilda uppdrag. Arbete inom ett specifikt diskrimineringsområde är deras huvudsakliga uppgift och är därför det som framhålls under intervjuerna och i de yttranden som görs, vilket får ses som naturligt. Denna studie och kartläggning genomförs utifrån ett rättighetsperspektiv i vilket frågor om hur ombudsmännen och Handisam anammar och arbetar med rättigheter i sina utåtriktade verksamheter är centralt. Dock nämns arbete utifrån ett rättighetsperspektiv sällan uttryckligen av företrädarna för ombudsmännen och Handisam vilka istället utgår från ett anti-diskrimineringsperspektiv och använder en dylik terminologi där rättigheter inte explicit görs. I den analys som följer är rättighetsperspektivet centralt och syftar till att påvisa och lyfta fram att också diskriminering är en rättighetsfråga. Således är de resonemang som görs i vilka ett rättighetsperspektiv är inkluderat studiens egna snarare än

sådant som faktiskt uttryckts av svarspersonerna på de berörda myndigheterna, även om det anti-diskrimineringsarbete som uttryckligen nämns ofta är i linje med ett rättighetsperspektiv.

3.1 Att tänka på före samt inledningsvis av en insats

I insatser och projekt av olika slag beskrivs förarbetet som av lika stor vikt som genomförandet i sig. Därmed är det också relevant att beskriva särskilda metoder och framgångsfaktorer för denna specifika fas i ett arbete. Inom forskningen talas det generellt om fyra olika faser som bör beaktas i ett arbete eller vid implementering av en process för att det ska ge resultat 1) mål och analys, 2) planering och strategi, 3) genomförande samt 4) uppföljning och utvärdering,¹¹ vilket också framkommer under de intervjuer som genomförts. Framförallt framhålls av svarspersonerna vikten av målformulering samt att göra en grundlig analys innan ett arbete startar.

Enligt svarspersonerna är det centralt att det inledningsvis finns en tydlig idé om vad som ska uppnås, det vill säga *vad* som är uppdraget, vad det är som ska kommuniceras, *varför* det ska göras och *vem* det riktar sig till. Det betraktas som grundläggande att veta vad det är för mål som ska nås och vad det är som ska åstadkommas med ett arbete. Finns ett tydligt mål uppfattas det vara betydligt lättare för en eventuell samarbetspartner att avgöra om det verkar vara av intresse och det är lättare att få gehör om mål och kommunikation är tydliga. Vidare bedöms det vara viktigt att en målsättning är rimlig och faller inom ramarna för vad som kan uppnås under en ofta begränsad tid.

Ovan får anses följa de gängse normer som idag ses som viktiga för att ett arbete ska fungera väl. Särskild vikt läggs just vid målformulering. Mål ses som ett tydligt styrmedel i ett arbete och mycket bedöms gå förlorat om mål saknas. Ofta läggs för lite tid och omsorg på målarbete och även om de flesta aktiviteter har en målsättning så anses det främsta problemet vara att målen ligger på fel nivå, det vill säga en allmän nivå med vida formuleringar, vilket gör att de blir alltför abstrakta och otydliga och således inte kan

¹¹ Larsson, Lars-Åke, 1997, *Tillämpad kommunikationsvetenskap*, s. 86.

operationaliseras. Utan ordentliga mål är det också svårt att analysera åtgärden i slutändan.¹²

Således är det första som krävs en klar idé som omsätts i tydliga, rimliga, specificerade och mätbara mål, vilka också ligger på en operationaliserbar nivå. I detta sammanhang krävs också att sådana indikatorer utvecklas som kan användas för att påvisa om målet uppnåtts.

3.1.1 Överskatta inte kunskapen men underskatta inte intelligensen – ta reda på fakta

I intervjuerna framkommer det också tydligt att en bra omvärldsanalys och/eller förstudie är nödvändig innan ett arbete initieras och att detta ses som en framgångsfaktor. Omvärldsanalysen bör identifiera dels hur det generellt ser ut på området, dels hur det ser ut lokalt på orten där arbetet är tänkt att ske. Uppfattningen är att detta görs bäst genom att föra en dialog med olika representanter på den specifika orten. Kontakter, och att tala med människor som är berörda, liksom att integrera forskning på området och även studera den aktuella frågan ur ett internationellt perspektiv anses vara grundläggande för att få tillräckligt underlag för ett kommande arbete. En omvärldsanalys anses också vara till för att identifiera relevanta och berörda målgrupper för insatsen och flera påpekar vikten av att föra en dialog med målgrupperna innan ett arbete startar.

För att verkligen kunna använda den information som samlas in krävs, enligt en av svarspersonerna, att en systematisk grund tas fram. Det är nödvändigt att veta vad det är man är ute efter. Befintliga källor som redan gjort en del av motsvarande arbete och därför kan bidra med information om situationen på kommunal- och landstingsnivå anses vara Skolverket, Folkhälsoinstitutet, frivilligorganisationer, kommunerna själva och andra som arbetar inom eller gentemot kommunerna. Mycket information anses idag också finnas på webben. Internet ses därför som en viktig resurs att använda i arbetet med att samla in information.

Svarspersonerna menar att det är centralt att lära känna sin målgrupp och dess behov. Det uppfattas som grundläggande att i en omvärldsanalys analysera var den verksamhet och de personer som är målgruppen befinner sig i den aktuella frågan eller proble-

¹² Ibid., s. 92.

met och att känna till vad en målgrupp kan, vet och förstår. Att analysera kunskapsnivån hos en specifik målgrupp ses som särskilt viktigt dels för att genomföra rätt aktiviteter och dels för att kunna lägga det på rätt nivå för att få en målgrupp med sig men också för att kunna utforma relevant material för målgruppen.

Målgruppsanpassning bedöms således vara absolut grundläggande i ett arbete. Det är lätt att både överskatta och underskatta kunskap och därför krävs en grundlig analys av målgruppen. En ledstjärna i detta kan vara att *”inte överskatta kunskapen men inte underskatta intelligensen”* som en av svarspersonerna uttrycker det. Uppfattningen är också att det händer en hel del när människor som sitter med någon slags makt eller befogenheter sammanförs med andra aktörer som berörs eller är engagerade i en fråga. Dylika möten sägs leda till och bidra lokalt med avsevärt mer än vad som skulle kunna åstadkommas centralt från Stockholm. Därför uppfattas det vara viktigt att analysera vilka aktörer som kan ”sättas igång” för att utföra självständigt lokalt arbete med stöd av olika slag från en myndighet.

Att analysera en målgrupp och skaffa sig kunskap om denna sägs kunna vara en väg att hitta var t.ex. kommunen eller landstinget borde ha nytta av en insats eller ett arbete och synliggör funktioner eller verksamheter där ett arbete bör kunna initieras. Samtidigt kan kunskap ge ett övertag och göra det lättare att komma in i en verksamhet.

Det har också av svarspersonerna setts som viktigt att före en insats analysera var de största problemen och luckorna hos olika samhällssektorer arbetar finns på diskrimineringsområdet. Härefter kan steg tas för att bearbeta de områden och problem som synliggjorts. Frågor som bör ställas är inom vilka områden det bör finnas ett arbete, vad som görs på detta område, vad görs inte fast det borde göras och hur får man igång arbete med detta?

Två olika tillvägagångssätt kan skönjas vid insamlandet av fakta och information för en omvärldsanalys. Det ena är att uppifrån samla in uppgifter som redan finns, vilket ofta ses som merarbete av kommuner och landsting - att staten kräver in något. Det andra tillvägagångssättet är att i samarbete med t.ex. kommuner och landsting få dem att utföra något, där de själva vill vara med i utvecklingen och således redan initialt bidrar med information och synpunkter, vilket utgör ett underifrånperspektiv. Uppfattningen är dock, enligt en av myndigheterna, att dessa två sätt kompletterar varandra och båda anses vara en förutsättning för att stödiska

kunna ges. Risken med en ”ovanifrån-attityd” är att det kan ses som att myndigheten lägger sig i. En mer ödmjuk inställning där man istället påpekar att det finns ett gemensamt intresse i ett specifikt utvecklingsarbete, anses istället ge ett bättre engagemang.

Flera skilda faktorer har härmed identifierats vilka kan förväntas ingå i en inledande analys för att ett fortsatt arbete med kvalitetiska kunna genomföras. Ett holistiskt perspektiv bör genomsyra en omvärldsanalys i vilken ett stort antal olika aspekter, nivåer och perspektiv inkluderas för att på så sätt ge en god grund för fortsatt arbete.

Om ett mer djupgående och långsiktigt arbete riktat mot kommuner och landsting ska initieras så skulle det, enligt identifierade framgångsfaktorer, gynnas av en grundlig och långtgående analys av hur situationen i kommuner och landsting generellt ser ut idag vad gäller mänskliga rättigheter och de olika delar inom mänskliga rättigheter som kommuner och landsting berörs av och bör arbeta med. Analysen bör då även inkludera ett internationellt, nationellt, regionalt och lokalt perspektiv, forskning på området samt en grundlig analys av själva målgruppen och även identifiering av andra aktörer samt närmålgrupper.

Att redan från början se arbete gentemot kommuner och landsting som ett långsiktigt arbete där avsevärd tid krävs ger möjlighet att planera på ett realistiskt sätt. Även att initialt lägga upp arbetet på ett systematiskt sätt så att resultatet blir användbart skapar en god grund för fortsatt arbete redan från början. Detta torde också ge en klar bild av vilka åtgärder som är nödvändiga och vilka särskilda problem och sakområden som kräver arbete. Som den kommande handboken i mänskliga rättigheter på kommunal nivå påpekar är inte rättigheter engångsföreteelser och därför är det viktigt att införa löpande och återkommande rutiner för att beskriva nuläget, dels för granskning av efterlevnaden men också för att följa utvecklingen, kunna identifiera ytterligare problemområden, se var ytterligare åtgärder behöver sättas in och hur detta förändras över tid.¹³

I den tidigare presenterade kartläggningen framgår det klart att vissa myndigheter redan arbetar på detta sätt genom att återkommande t.ex. vartannat år göra en enkätundersökning för att se var verksamheter befinner sig i utvecklingen och vad som har skett sedan den förra undersökningen. Informationen används sedan för

¹³ Abiri, Elisabeth & Brodin, Anna, 2008, *En handbok om mänskliga rättigheter på kommunal nivå i Sverige*, s. 56.

att bestämma hur det fortsatta arbetet ska läggas upp samt påvisa vilka ytterligare åtgärder som ska vidtas.

I ett framtida scenario skulle ett sådant arbete gynnas av en utveckling där olika sakområden eller myndigheter inom människorättsområdet slår sig samman och gör gemensamma undersökningar t.ex i. form av en enkät som går ut vartannat år och som beaktar fler än endast ett sakområde. Ett dylikt samarbete kan bland annat minska irritation och ”enkättrötthet”. Framgångsfaktorer för en sådan enkät är väldefinierade frågor med tydliga mätbara indikatorer som inkluderar olika perspektiv och sakområden inom rättighetsområdet.

Identifierade framgångsfaktorer

- Genomföra en **omvärldsanalys/förstudie** som:
 - Identifierar hur det ser ut generellt på området och lokalt/mer specifikt för en målgrupp
 - Genomförs i dialog med olika representanter
 - Kompletteras med forskning samt ett internationellt perspektiv
 - Identifierar berörda målgrupper
 - Bygger på en systematisk grund
 - Identifierar de största problemen inom den aktuella frågan och de största luckorna hos en målgrupp
 - Grundar sig på att man vet vad man är ute efter
 - Använder sig av befintliga källor
- Genomföra en **målgruppsanalys** som en del av omvärldsanalys, vilket inkluderar:
 - Analys av den verksamhet och de personer som är målgruppen befinner sig.
 - Analys av kunskapsnivån, det vill säga vad en målgrupp kan, vet och förstår
 - Analys av vilka aktörer som kan sättas igång för att utföra självständigt lokalt arbete
- **Målgruppsanpassa** arbetet utifrån den analys som gjorts

3.1.2 Hamnar det fel blir det fel redan från början

Initialt i ett arbete/projekt är det av stor vikt att identifiera vem det är som har huvudansvaret för att genomföra de förändringar eller åtgärder som krävs. Med denna aktör måste en första kontakt tas för att härefter kunna lägga arbetet även på andra nivåer. Utöver detta anser flera av de intervjuade att det är grundläggande och absolut avgörande för ett framgångsrikt arbete att få med sig

ledningsskiktet. Dock kan det särskilt inom kommuner vara svårt att nå den högsta chefen, varför det ibland kan vara en möjlig väg att titta på vem i en kommun som mer direktska arbeta eller handlägga en särskild fråga eller område och som då kan vara den mest naturliga att skicka ett inledande brev till.

En faktor som här får anses avgörande är det kommunala självstyret, vilket har lång tradition i Sverige. Detta innebär att kommunerna är självbestämmande med egen ekonomi men att de lyder under staten som med olika former av styrning påverkar dem. Att redan från början få med sig ledningen i en kommun eller landsting får därmed ses som väsentligt med tanke på att allt arbete i kommuner och landsting föregås av en egen beslutsprocess, vilken sker på ledningsnivå, där inte minst beslut om resursfördelning fattas. Att nå ledningen är alltså ett sätt som uppfattas ge legitimitet och tyngd till arbetet och visa på att det ses som viktigt och prioriterat. En svarsperson påpekar att det ofta är så att de som redan är intresserade och engagerade och som kommer till olika utbildningar sällan har mandat eller resurser att driva de aktuella frågorna utan arbetet måste förankras hos ledningen. Ledningen måste således förstå att det är deras uppgift att skapa förutsättningar och förankra ett sådant arbete i sin organisation, vilket en svarsperson också påvisar, liksom att ledningen har det yttersta ansvaret för att detta görs.

Internationella regler och konventioner som har ratificerats av Sverige ska följas av alla nivåer inom den offentliga verksamheten. Således har också landsting och kommuner ansvar och skyldighet att se till att de mänskliga rättigheterna efterlevs. Utifrån att kommuner och landsting ansvarar för en stor del av de samhällsuppgifter som direkt berör enskilda medborgare och ett stort antal av dessa uppgifter har bäring på förverkligandet av de mänskliga rättigheterna så bör denna ansvarsfördelning och de skyldigheter kommuner och landsting har förtydligas.

Dock påpekar en av svarspersonerna att även om ledningsskiktet är med, så förmår det inte alltid att föra ut saker längst ut i det breda grenverk i form av självständiga enheter som en kommun består av. Därför är det viktigt att även hitta aktörer ute i mellanleden för att komma vidare. Det kan också vara så att man inte får ledningen med sig varför ett antal nyckelpersoner i verksamheten, vilka i sin tur så småningom kan övertyga och inspirera ledningen kan vara en möjlig väg. Även om det är önskvärt att redan från början ha ledningens stöd kan det således vara en möjlig

väg att utgå från en mellannivå eller också från ett ”nedanifrån-perspektiv”.

Att hitta rätt nivå inledningsvis kan vara ett problem, ”*hamnar det fel då blir det fel redan från början*” säger en svarsperson. Den specifika situationen får avgöra – stor lyhördhet är centralt.

Identifierade framgångsfaktorer

- Identifiera vem som har huvudansvaret
- Få med sig ledningssiktet
- Identifiera vem som arbetar med eller handlägger en särskild fråga
- Hitta aktörer också i mellanleden
- Noggrant tänka igenom första kontakten och var ett arbete hamnar från början i en verksamhet.

3.1.3 Hitta rätt ingång och fokus

I kommuner och landsting är en ganska stor rörlighet bland politiker vanlig då dessa ofta byter nämnder och uppdrag och många fritidspolitiker slutar efter en tid. I detta läge behövs, enligt en av svarspersonerna, en faktisk kunskapsuppbyggnad som blir bestående och kan utvecklas inom en specifik verksamhet. Denna kunskap och stabilitet står ofta tjänstemän för. Det handlar därför om att hitta det ”kitt” som håller kunskapsnivån uppe och som förmedlar denna kunskap till politiska beslut. Det krävs god kunskap om hur kommuner och landsting är uppbyggda och hur deras beslutsprocesser går till för att på så sätt använda deras egna system för att få in någonting utifrån.

Att fokusera på ett sakområde eller problemområde i taget anses av de flesta intervjuade vara en avgörande faktor för framgång. Likaså uppfattas det som viktigt att koncentrera de insatser som görs genom att välja ut ett antal kommuner eller landsting och inrikta sig på ett mer långsiktigt arbete. Hela verksamheten i en kommun är ett alltför stort fokusområden och man bör därför tillsammans med målgruppen identifiera fokus eller särskilda

problemområden. Flera av myndigheterna anser sig vara små och finner det svårt att nå ut till ett stort antal kommuner samtidigt. Ett alternativt sätt skulle dock, enligt en svarsperson, kunna vara att satsa på endast en kommun och försöka initiera något där fast då istället på alla nivåer. I så fall krävs att det är en ”hanterlig” kommun, det vill säga inte en storstadskommun men ändå en kommun som har förutsättningar för att det ska bli ett fortsatt arbete som leder vidare.

En viktig fråga är hur ett bra urval av kommuner kan göras. En av myndigheterna valde ut sådana kommuner som ansågs ha visat framfötterna inom det aktuella området på något vis. För att finna denna information användes Internet. Ett antal sökkriterier ställdes upp, t.ex. om en kommun eller ett landsting har uttalat sig på något sätt, om de visat att de är intresserade osv. På så vis identifierades ett femtiotal kommuner och landsting, vilka sedan fick en inbjudan att delta i försöksverksamheten. Detta kan vara en möjlig metod för att hitta en bra ingång i en verksamhet och kunna initiera ett arbete som sedan kan utvecklas. Problemet med hur man ska nå de motparter där intresset för Internet är svårt men behoven troligen stora kvarstår dock.

I sammanhanget anser samma myndighet att det kan vara bra att dela upp arbetet i två steg om det är något nytt som ska startas. Steg ett blir att inledningsvis genomföra någon form av försöksverksamhet i mindre skala där det finns utrymme för att pröva sig fram och lära av sina misstag samt förbättra och utveckla arbetet. I steg två utvecklas och genomförs arbetet i större omfattning och kan då även inkludera de som inte är lika intresserade. Det uppfattas sällan finnas färdiga mallar för framgång. Arbetet med att införliva ett nytt perspektiv präglas ofta av det lärande som sker när man prövar sig fram och får konkreta erfarenheter av hur man kan handskas med olika problem och vilka verktyg som är mest effektiva för att åstadkomma förändring, menar en myndighet.

En identifierad framgångsfaktor anses vara att redan inledningsvis förvissa sig om att de representanter som ska vara med i ett arbete eller projekt kan följa med och delta genom hela projektet. I de fall då aktörer växlar under arbetets gång anses dessa kunna bli stoppklossar genom hela processen. Det uppfattas också vara en framgångsfaktor att redan inledningsvis kunna identifiera vem som tar hand om och för vidare arbetet när den tidsbegränsade insatsen tar slut.

Flera av svarspersonerna nämner behovet av att tänka efter ordentligt före en insats. Viktiga frågeställningar är vilken målgrupp man ska vända sig till och på vilken nivå. Det är annars lätt att fastna i en återvändsgränd där påverkan endast blir temporär i en liten lokal verksamhet. Att fastna i en sådan återvändsgränd eller att producera material av olika slag som endast blir "hyllvärmare" anses ofta bero på att ett projekt startats utan att de som startar det har "tänkt hela vägen fram". Det är nödvändigt att tänka på hur man ska få ett material att nå ända ut och hur man ska få människor att ta till sig något. Utan att fullfölja tanken är det ofta svårt att nå ända fram och få något att fortsätta leva också efter insatsens slut. För att undvika detta är "vad händer efter insatsens slut" en avgörande fråga vilken måste besvaras.

Oberoende av om det är ett allomfattande arbete som i sig har som slutligt mål att alla kommuner och landsting ska arbeta utifrån ett rättighetsperspektiv där mänskliga rättigheter ses som en del av hela den ordinarie verksamheten eller om det är en mer begränsad insats är det strategiskt att välja fokus och rätt ingångar. Det finns alltid flera viktiga val att göra. Ska arbetet rikta sig mot alla kommuner och landsting, ett urval av kommuner och/eller landsting eller ska arbetet utgå ifrån samarbete med en kommun eller landsting där man försöker implementera arbetet på alla nivåer och inkludera arbete med "alla" rättigheter i kommunens ordinarie arbete? Ska arbetet utgå från en sakfråga eller handlar det om generellt arbete? Vad ska göras, varför ska det göras och hur ska det göras? Hur ska det arbete som görs kunna användas också i annat arbete om det visar sig fungera väl och hur ska det arbete som görs kunna leva vidare efter insatsens slut?

Så som flera svarspersoner också nämner är det avgörande att ha en tydlig uppfattning och idé om vad som ska uppnås, det vill säga vad som är uppdraget, vad det är som ska kommuniceras, varför det ska göras och vem det riktar sig till. Något som inte heller får glömmas bort är att också det egna arbetet såväl som kommunernas och landstingens arbete ska ta sin utgångspunkt i ett rättighetsperspektiv.

Identifierade framgångsfaktorer

- Identifiera personer i kommuner och landsting som kan stå för en bestående kunskap
- Använd kunskap om kommuner och landstings uppbyggnad och beslutsprocess för att få in en fråga utifrån
- Fokusera på ett problemområde eller sakområde i taget
- Koncentrera insatser – gör ett urval genom att t.ex. sätta upp tydliga kriterier
- Inled med någon form av försöksverksamhet innan arbetet genomförs i större omfattning
- Förvissa sig om att representanter i ett projekt kan följa med och delta igenom hela projektet
- Identifiera vem som, vad avser ägande/ansvar, tar hand om arbetet när den tidsbegränsade insatsen är slut
- Tänk efter före vad gäller:
 - Vad, varför, vem, hur
 - Hur ska man få ett material att nå ända ut
 - Hur ska man få människor att ta till sig informationen
 - Utvärdering av arbetet efter insatsen
 - Tänk: vad händer efter insatsens slut
 - Vad krävs av arbetet för att det ska leva upp till ett rättighetsperspektiv.

3.2 Att tänka på under en insats

Flera myndigheter påpekar svårigheten att med punktinsatser och enstaka projekt åstadkomma attityd- och beteendeförändringar hos en målgrupp. Istället sägs arbete behöva vara kontinuerligt och pågå under lång tid för att ge effekt. Att skicka ut en broschyr förändrar inte värderingar och attityder. Även inom forskning anses det viktigt att vara medveten om att enskilda informations- och kommunikationsinsatser sällan har starka effekter. Förändring är något som sker långsiktigt.

3.2.1 Kunskap för att skapa förändring

En grundläggande förutsättning för att åstadkomma attitydförändring anses av svarspersonerna vara kunskap, vilket innebär att det är viktigt att den kommunikation som sker innehåller någon form av kunskapsförmedling. Det är också centralt att skapa verklig förståelse hos mottagaren för vad t.ex. diskriminering innebär. Detta kan kopplas till att förändringar traditionellt inom forskning uttrycks i termer av förändringar på tre nivåer a) kognitiv nivå – kunskap, b) affektiv nivå – attityder och c) en handlingsbetingad nivå – beteende. Information kan således inrikta sig på olika nivåer av förändring: VAD-information (att förstå vad – som förväntas göras) påverkar kunskaperna hos människor och är oftast saklig. VARFÖR-information (acceptera varför – något ska göras) påverkar attityder hos människor och kan vara både saklig och emotionell. HUR-information (förstår hur – det ska göras) till människor kan vara dels instruerande och dels handlingsutlösande. Dessa tre delar syftar till att bearbeta en eventuell mottagare och ingår i en användbar strategimodell för påverkan och övertalning och skulle kunna fungera som en god utbildningsmetod som är mer processinriktad.¹⁴

Utbildningsinsatser behöver skraddarsys efter behov och kunskapsnivå. Inom en verksamhet kan flera olika nivåer på utbildningar behövas. Utbildningar för antidiskrimineringsbyråer har till exempel, efter att detta problem påtalats, delats in i tre olika steg med en utbildning för juristerna, en för de som arbetar allmänt och en för styrelseledamöter. Kunskapsnivån uppfattas ofta vara väldigt

¹⁴ Palm, Lars & Windahl, Sven, 1989, *Kommunikation - teorin i praktiken*, s. 24.

olika och det ses som svårt att göra alla nöjda varför utbildningar nu målgruppsanpassas.

Tydlighet och enkelhet är två faktorer som inteska underskattas vid kunskapsförmedling. För ombudsmännen handlar det om att försöka kommunicera ett stort, komplicerat och ibland abstrakt perspektiv som inte sällan tar en juridisk utgångspunkt vilken i sig kan vara svår att förstå. Det handlar också om behovet att framföra kommunikation på en nivå med mer praktisk handlingsinriktad infallsvinkel. Att kommunicera lagtext när få människor har vana att läsa lagar och förordningar är problematiskt. Det är viktigt att inte förutsätta att människor förstår begrepp som inom myndigheterna är självklara. Det finns också en risk i att anta att människor har lika stort intresse som man själv har eller att de efter t.ex. en utbildningsdag genast vill läsa mer och sätta sig in i ämnet, vilket långtifrån alltid är fallet.

En målgrupp anses behöva praktiska och konkreta verktyg som på ett effektivt sätt hjälper dem att bedriva sitt arbete för att leva upp till de krav som ställs av lagen och som anses vara meningsfulla för den egna verksamheten. Att synliggöra och kunna beskriva hur verkligheten ser ut vad gäller t.ex. diskriminering förbättrar möjligheten att människor ska förändra sina attityder avsevärt. Ett sådant exempel som ges är de aktionsforskningsprojekt som skett inom förskolan, där förskolelärare först studerar jämställdhet och genus och sedan under en period filmar sitt eget arbete. De flesta tror efter att ha läst om jämställdhet och genus att de är väldigt medvetna och behandlar pojkar och flickor helt lika men efter att ha tittat på filmerna ser de att ofta är detta inte fallet utan särbehandling av pojkar och flickor sker fortfarande i stor utsträckning. Först i detta skede när det blir konkret på individnivå anses de berörda nå verklig insikt och kunna förstå samt förhoppningsvis förmå att ändra sitt beteende.

Att lyckas förmedla att en likabehandlingsplan ska göras men inte varför innebär att i bästa fall görs planen. Med all säkerhet fortsätter inte arbetet och ingen ny plan görs året där på. Kommuner och landsting måste själva förstå användbarheten av olika instrument i sin verksamhet.

I ett dagligt arbete handlar i princip allt om prioriteringar. Det måste då finnas en övertygelse om att i det här fallet rättighetsfrågorna är så pass viktiga att målgruppen ser att det är något den måste ta tag i, om inte annat så för att den egna verksamheten kan komma att granskas. Om inte ett tillräckligt bra arbete görs kan

t.ex. kommunen/landstinget göra sig skyldig till diskriminering och få betala skadestånd. Ett första steg för att nå övertygelse anses vara kunskap som eventuellt kan leda vidare till att något faktiskt görs, vilket också är något som ofta efterfrågas, enligt svarspersonerna, det vill säga *varför* och *hur* något ska göras. Människor som arbetar med frågorna inom t.ex. kommuner och landsting vill ha goda exempel. Vilka skolor har arbetat bra? Hur kan anmälningar se ut och hur kan anmälningar förebyggas? Det anses vara lätt att tala om mänskliga rättigheter på ett övergripande plan där i princip alla håller med om att rättigheter är bra. Detta blir dock alltför vagt och abstrakt. Först när mänskliga rättigheter och berörda lagar kan kopplas till konkret verklighet med anpassade exempel kan verklig förståelse och ett eget förhållningssätt skapas. Här påpekas vikten av interaktivt arbete med mycket diskussion, eftersom det handlar just om värderingar, attityder och beteende – människor behöver gå till sig själva för att lära. Också konkreta riktlinjer och checklistor anses vara till god hjälp för dem som vill veta hur och på vilket sätt något ska göras.

Identifierade framgångsfaktorer

- Kommunera kunskap på olika nivåer, *vad* som behöver göras, *varför* det behöver göras och *hur* det kan göras
- Skräddarsy utbildningsinsatser efter behov och kunskap
- Tydlighet och enkelhet i det som görs
- Praktiska och konkreta verktyg som är meningsfulla och effektiva för den egna verksamheten, det vill säga *hur* något ska göras – Kommuner och landsting måste själva förstå användbarheten av olika instrument i sin verksamhet
- Skapa verklig förståelse och övertygelse
 - Beskriva vad som ska göras samt varför och hur detta något kan/ska göras
 - Ta fram goda exempel, riktlinjer och checklistor
 - Inkludera interaktivt arbete med mycket diskussion.

3.2.2 Glöm inte bort känslorna

Att blanda kunskap och känsla anses vara viktigt för att få människor att engagera sig och delta. Genom aktiviteter som syftar till att arbeta med sig själv, att få känsloupplevelser genom olika övningar, att titta på filmer och diskutera, höra personliga berättelser och samtidigt varva detta med vad forskning och empiri säger lyfts fram som goda arbetssätt. Det handlar också om att våga sticka ut och uppröra människor lite grann, inte bara vara myndighetstråkig.

Mycket av det svarspersonerna nämner ovan visar på vikten av att försöka nå fram och försöka åstadkomma engagemang och ansvarstagande hos aktörer i en förändringsprocess. Det som beskrivs av svarspersonerna här ovan kan sammanställas i det som forskningen kallar för ”engagemangstrappan”¹⁵. Först kommer behovet av att skapa kunskap och kännedom. För att aktörer ska

¹⁵ Hjelm, Greger, 2002, *Förändringsnavigatören*, s. 79–80.

kunna ta ansvar krävs sedan att de får nödvändig information kring ett aktuellt förändringsbehov. Därefter kommer behovet av att skapa förståelse för att förändra attityder och värderingar. I detta steg behöver aktörerna möjlighet att bearbeta informationen de fått för att få en djupare förståelse, vilket inkluderar att söka egen information och att kunna ställa frågor.

I steg tre lyfts vikten av att skapa övertygelse om att behovet av förändring är relevant och angeläget fram. För detta krävs ofta att en aktör får tillfälle att känslomässigt relatera till det som behöver göras. I steg fyra handlar det om att frammana ett personligt ansvarstagande, vilket blir resultatet när en enskild individ förstår att han eller hon har något viktigt att bidra med samt att dessa resurser eller kompetenser tas tillvara genom att individen får möjlighet att påverka utvecklingen av processen. Genom att tydligt involvera varje deltagare i processen i att utforma övergripande förändringsmål, där egna värderingar och visioner får ett stort inflytande på det mål som formuleras, skapas slutligen hängivenhet och förpliktelse. ”Engagemangstrappetänkandet” går således väl i linje med ett rättighetsperspektiv där möjligheter och förutsättningar till delaktighet och påverkan är centrala delar.

Identifierade framgångsfaktorer

- Försök förmedla känslor för att skapa övertygelse och förändra attityder och värderingar
- Använd ”engagemangstrappan” för att åstadkomma engagemang och ansvarstagande hos aktörer

3.2.3 Arbeta med det positiva men redovisa även det negativa

En myndighet nämner att en framgångsfaktor har varit att försöka hitta positiva ingångar, det vill säga saker som redan görs bra i en verksamhet, och sedan fortsätta att utveckla dessa. Samtidigt är det viktigt att hitta fördelarna för en verksamhet med att utveckla vissa områden, det vill säga vad verksamheten har för egennyttan av att göra något. Uppfattningen är att det är lättare att få med sig

enskilda verksamheter på detta sätt än att, som ofta görs i påverkansarbete, skuldbelägga och ta fram listor på hur ”usla” verksamheter är på att göra vissa saker. En nyttofaktor, anser svarspersonen, är inte att hamna på nummer 50 istället för på plats 100 på en ”skamlista”. Istället nås mer bestående förändringar om man förstår och känner att arbetet är något bra. Det kan vara farligt att vara för mycket av krävande myndighet *”folk gör som man säger men när man går därifrån är jag inte så säker på att det stannar kvar”*.

En annan myndighet tror dock att öppen redovisning av hur det ser ut, även det som inte fungerar, inom olika verksamheter är ett bra komplement. Det förmodas vara ett effektivt sätt att få i gång olika aktörer ute i landet, att redovisa vilka som lever upp till sina åtaganden och vilka som inte gör det. Myndigheten tror vidare att verksamheter är intresserade av att visa upp att de faktiskt är bra på vissa saker och har tagit fram ett verktyg där man kan lägga upp information om sitt arbete och på så sätt jämföra sig med andra. Det handlar då framförallt om att redovisa saker som andra kan ha nytta av och att detta kan användas för att på så sätt tjäna på att slippa utveckla något som redan gjorts. Svarspersonen tycker sig kunna se att just kommuner också uppskattar att kunna jämföra sig med varandra. I systemet har en säkerhet byggts in för att de uppgifter som lämnas är trovärdiga genom att även intresseorganisationer kan gå in och studera uppgifterna. Där det uppfattas att uppgifterna inte stämmer kan det lokalt föras en dialog med uppgiftslämnarna i kommunen eller landstinget. På så sättiska rätt information hamna i verktyget.

Att andra aktörer och intressenter kan gå in och granska uppgifter kan ses som ett bra sätt att också involvera och engagera rättighetsbärare själva, vilket tar upp den viktiga frågan om folkligt deltagande och då framförallt marginaliserade gruppers deltagande i samtliga delar av en process. Enligt en människorättsbaserad politik så är de processer som leder till ett mål lika viktiga som själva målet och att delta i en process ses inte bara som ett medel för att uppnå ett specifikt syfte utan är en mänsklig rättighet i sig som måste förverkligas för sin egen skull, vilket är viktigt att beakta vid alla former av insatser.¹⁶

Gott stöd och hjälp för ombudsmännens verksamhet finns i kommunallagen där andra paragrafen innefattar att kommuner och landsting ska behandla alla sina medborgare lika. Kommunallagen

¹⁶ Abiri, E. & Brodin, A., 2008, a.a., s. 19.

ses som väldigt användbar då kommuner och landsting måste följa denna och betraktas därför som deras ”bibel”.

En framgångsfaktor som kan kopplas till ett rättighetsperspektiv och som nämns av svarspersonerna är att utforma utbildningsinsatser och även andra insatser i dialog med den man vänder sig till. Oftast anses det lättare att bjuda in dem som redan visat intresse och entusiasm på något sätt och låta dessa vara med från början innan allt är fastlagt. Det bedöms också av svarspersonerna vara viktigt att ha regelbunden kontakt med målgruppen, så att den känner att den kan vända sig till myndigheten och få råd och stöd. Att det arbete som bedrivs ska vara till stöd för målgruppen, till exempel genom att representanter från den egna gruppen har varit med och utvecklat det material som rekommenderas, är positivt.

Identifierade framgångsfaktorer

- Hitta positiva ingångar – framgångsrikt arbete som redan sker i enskilda verksamheter – och utveckla dessa
- Identifiera egennyttan för enskilda verksamheter
- Redovisa öppet hur det ser ut i olika verksamheter (både det som fungerar bra och det som fungerar sämre)
- Forma insatser i dialog med dem man vänder sig till
- Ha regelbunden kontakt med målgruppen
- Att representanter från en målgrupp är med och utvecklar det material som rekommenderas för hela målgruppen.

3.2.4 Ytterligare framgångsfaktorer i en genomförandefas

Ytterligare en framgångsfaktor uppfattas vara att ha ett rullande ansvar i samarbete med andra, vilket kan skapa större delaktighet och att olika parter känner sig engagerade. Vad gäller kommuner så är det viktigt att tänka mycket mångfacetterat, då väldigt många aktörer är knutna till det lokala arbetet i en sakfråga så som t.ex. ”Lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.” Därmed uppfattas det också vara av vikt att identifiera och tänka på närmålgrupper till kommunerna

och andra aktörer som arbetar gentemot kommunerna även i andra sammanhang vilka kan delta i och påverka arbetet i rätt riktning. I arbete riktat mot kommuner uppfattas det vara nödvändigt att hela tiden tänka strategiskt. En kommun är väldigt differentierat uppbyggd och det är viktigt att inte enbart se en stor enhet eller målgrupp utan istället försöka bryta ned dessa till flera målgrupper och planera samt genomföra insatser till var och en av dessa. Kommunikation på rätt nivå, att veta varför man gör det man gör, och att försöka se helheten är centralt.

En avgörande framgångsfaktor är också att få kommunerna och landstingen att faktiskt avsätta tid och resurser för arbetet och att de prioriterar dessa frågor. Flera påpekar vikten av mainstreaming och att få in anti-diskrimineringsarbetet i den ordinarie verksamheten. Att implementera mänskliga rättigheterska alltså inte ses som merarbete som måste göras vid sidan av den ordinarie verksamheten. Istället bör det ses som ett arbete som bygger vidare och integrerar mycket av det som redan görs.¹⁷ Ett sådant sätt är att föra in ett rättighetsperspektiv i enskilda verksamheters styrdokument.

För några av myndigheterna har det bedömts vara viktigt att hitta samarbetspartners och då särskilt samarbetspartners som har förtroende hos den målgrupp en myndighet vänder sig till. Strategiska allianser är viktigt för att bli framgångsrik samt för att skapa legitimitet i det som görs. Att samarbeta med andra aktörer innebär också att ett visst perspektiv förs in även i samarbetspartners specifika verksamhet på ett naturligt sätt. Samarbete, så som till exempel idag görs mellan ombudsmännen, uppfattas ofta vara tidskrävande men också ge upphov till bättre resultat.

Slutligen anses en framgångsfaktor för genomförandefasen vara att under arbetets gång hela tiden följa upp arbetet för att se till att hamna rätt. Det är lätt att under ett arbetes gång bara fortsätta även om det märks att man hamnar vid sidan av målet och istället anpassa målet efter resultatet. Av bekvämlighet försöker man ibland ta genvägar, vilket ibland kan anses vara befogat men inte alltid. Det är således bättre att försöka styra arbetet från början och ha täta avstämningpunkter under arbetets gång. Ett sätt som anses vara framgångsrikt är att i större projekt ha en koordinator som leder och samordnar arbetet och kan driva på. Koordinatören bör

¹⁷ Abiri, E. & Brodin, A., 2008, a. a., s. 16–17.

inte vara förankrad i någon av de inblandade verksamheterna utan ha en mer självständig roll.

Identifierade framgångsfaktorer

- Ha ett rullande ansvar i samarbete med andra aktörer och målgrupper
- Tänka mångfacetterat i synnerhet vad gäller kommuner
 - Identifiera närmålgrupper och andra aktörer som arbetar gentemot kommunen
 - Bryta ner kommun och landsting i flera målgrupper och rikta insatser till var och en av dessa
 - Ha ett helhetsperspektiv men arbeta enskilt med olika delar
- Få kommuner och landsting att faktiskt avsätta tillräcklig tid och resurser för arbetet och att prioritera arbetet
- Försök få in arbetet i den ordinarie verksamheten
- Hitta lämpliga samarbetspartners och strategiska allianser som målgruppen har förtroende för
- Att under arbetets gång ha täta avstämningspunkter och uppföljning för att se till att arbetet genomförs på rätt sätt
- Anställa en fristående koordinator eller samordnare i större projekt som leder och samordnar arbetet.

3.2.5 Information & kommunikation

Vad gäller information och kommunikation så anser i princip alla myndigheterna att det är centralt att upprätta en kommunikationsplan till varje insats, samt att det finns en kommunikatör med från början som följer hela insatsen. Det är viktigt att ringa in huvudbudskapet och ha med sig detta oavsett vem man talar med och oavsett kanal samt tillse att forskning och statistik stödjer budskapet.

En av svarspersonerna anser att oavsett vem man vänder sig till så bör man aldrig förlita sig på en kanal utan försöka använda många samtidigt. I bästa fall diskuteras en fråga under en period i lokalradio, kommunstyrelse, tidningar och vid kaffebordet på vårdhemmet samtidigt.

Media är ett av de effektivaste sätten att nå ut. Att medverka i tv-soffor eller den lokala pressen anses ge mycket reaktioner. Ett stort antal människor runt om i Sverige läser lokalpressen och det ses således som värdefullt att synas där. Det uppfattas också oftast vara lättare att komma med i lokalpress än i storstadspress. Således är det av relevans att den lokala pressen informeras om att en aktivitet sker, varför det sker och vad som ska göras. Att offentligt ge beröm till kommunerna för att de är intresserade och tar initiativ anses också skapa medvind och vara en morot för dem som deltar. Värt att beakta är dock att enligt forskningen så kan massmedier skapa uppmärksamhet, nya kunskaper och diskussion mellan människor men knappast attityd eller beteendeffekter.¹⁸

Enligt en svarsperson läggs mycket tid på att utforma och trycka informationsmaterial, vilket sedan endast sprids till ett fåtal självklara aktörer och därefter händer inte mycket mer. För informationsmaterial som tagit åtta månader att ta fram så krävs *minst* lika mycket tid för efterarbete och för att få ut materialet. Annars riskerar det att vara bortkastat. Tyvärr hinns detta sällan med, något annat arbete har redan satts igång och efterarbetet blir aldrig gjort. Detta kan ses i relation till det faktum att det är svårt att få saker att leva vidare och att enskilda projekt eller insatser oftast endast har liten lokal påverkan och på så sätt riskerar att bli en återvändsgränd. Att tillräckligt efterarbete ofta inte görs kan vara en förklaring till detta.

Flera av svarspersonerna anser att personliga möten är det mest effektiva sättet att nå ut och påverka en målgrupp. Att få sitta ned och prata uppfattas vara viktigt och uppfattningen är att en person blir mer påverkad vad gäller attityder och värderingar vid ett personligt möte än av information som läses in individuellt. Just dylik interpersonell kommunikation i mindre nätverk sägs ofta vara det bästa sättet att skapa och bibehålla beteendeförändringar.¹⁹ Det kan vara lätt att svara att webbplatsen är viktigast, menar en svarsperson, förutsättningen är dock att människor hittar dit. Finns inte stora resurser till att annonsera bygger det i slutändan ändå på

¹⁸ Larsson, L-Å., 1997, a. a, s. 83–84.

¹⁹ Larsson, L-Å., 1997, a. a, s. 83–84.

att någon har talat om ämnet eller webbsidan tidigare. Skriftligt material och webbsida behövs dock som komplement. Faktum är också att det inte går att nå ut till alla på ett personligt plan. En metod kan då, enligt en svarsperson, vara att använda sig av vidareinformatörer. Flera anser dock att webbsidan i sig är viktig för att enkelt och kostnadseffektivt sprida information. Ett bra stöd på webbsidan anses kunna locka fler under vägens gång.

Både generella teorier om kommunikation och rättighetsperspektivet stödjer ett dialoginriktat sätt att arbeta. Forskning pekar på att dialog är en förutsättning för verkligt effektiv kommunikation och fokuserar då på likvärdig status mellan dem som kommunicerar. Det går att skilja på teknisk dialog och äkta dialog. Den förstnämnda fokuserar på faktaöverföring medan så kallad äkta dialog syftar till att individer eller grupper söker kontakt med varandra, upprättar en social zon där frågor kan förhandlas och där ett ömsesidigt utbyte av information kan ske. Kravet för så kallad äkta dialog är att balansera egna idéer och förslag med en öppenhet för alternativa versioner och uppfattningar om verkligheten, med andra ord ge upp sitt krav att ensam kontrollera den aktuella frågan och agendan. Det anses också att människor motiveras lättare när de känner att de själva har möjlighet att vara aktiva i kommunikationen.

Rent praktiskt för en myndighet kan detta innebära att man använder sig av intervjuer och samtal med ett urval av mottagargruppen för att få underlag till åtgärder. Det centrala blir då att mottagarna används som rådgivare. Denna strategi kan förstås vara problematisk vid större landsomfattande åtgärder och insatser. Att arbeta nationellt för att nå alla berörda och ändå ge alla samma möjlighet till delaktighet kan också vara problematiskt ur ett rättighetsperspektiv. Likaså att arbeta från en central nivå där massmetoder är ett vanligare inslag liksom att strategiskt sprida information via webbsidor, när det kan konstateras att bestående förändringar oftast kan kopplas ihop med multipla, personliga och nätverksformade metoder, vilka anses ge bättre effekt än massmetoder.

Några svarspersoner påpekar vikten av nära och god kommunikation med kommuner och landsting för att hitta dem som är engagerade och verkligen vill arbeta med anti-diskrimineringsfrågor på lokal nivå. En av svarspersonerna säger att *”vi kan inte mer än informera och försöka sälja idén att det är meningsfullt att arbeta med detta (...) vi erbjuder vissa sätt att se på saken och olika sätt att arbeta*

som vi tror är effektiva". Kommuner har friheten att gestalta sitt arbete efter eget tycke och sanktionsmöjligheterna då inget, eller fel saker görs, är få. Det är av vikt att se, förstå och förhålla sig till denna autonomi och självständighet.

Röster höjs dock för att en starkare lagstiftning på området är nödvändig, en lagstiftning som kan sätta mer press på i synnerhet kommunala verksamheter. Den allmänna åsikten är att lagstiftning kan uppfattas som en pålaga av staten men att den ändå fungerar normativt. Den nya mer sammanhållna diskrimineringslagstiftningen från 2008 innehåller just en vitessanktion, vilken uppfattas komma betyda en hel del i framtiden.

Så som nämnts tidigare av en svarsperson så kan det behövas en kombination av ett ovanifrån- och ett nedanifrån-perspektiv vilka kompletterar varandra vad gäller arbete riktat mot kommuner och landsting. Att försöka motivera och engagera kommuner att frivilligt arbeta med en fråga är av stor vikt dels på grund av kommunernas självstyre och dels för att det handlar om att skapa verklig förståelse och övertygelse om att ett förändringsbehov finns.

Upplevd autonomi och upplevt förtroende är enligt forskning troligtvis de bästa grogrunderna som finns för verksamhetsförankrad förändring. Forskningen menar också att beslutsfattare måste vara lyhörda för särskilda lokala tillämpningar, särskilt i decentraliserade system där plötsliga interventioner uppifrån antagligen skapar större förvirring och frustration än i centraliserade system. Dessutom anses självstyrelse ge större lojalitet till systemet än inom ett system som styrs mer direkt.²⁰

Samtidigt är det viktigt att vara medveten om att framgångsrik information inte alltid leder till framgångsrik beteendepåverkan. Det vill säga att bara för att informationen når fram dit den är tänkt så innebär det inte att mottagarens beteende förändras. Här kan det vara bra att ha i åtanke att allt inte är informationsproblem och att alla mål inte går att uppnå med hjälp av informationsåtgärder. Kommunikation får dessutom anses vara ett relativt svagt styrmedel för att påverka människors beteende även om det ofta är kostnadseffektivt. Kommunikation ska istället ses som ett komplement och förstärkning till andra starkare styrmedel så som lagstiftning.²¹

²⁰ Hall, Patrik & Löfgren Karl, 2006, *Politisk styrning i praktiken*, s. 208.

²¹ Palm, Lars, 2006, *Kommunikationsplanering – En handbok på vetenskaplig grund*, s. 17–18.

Att lagstifta handlar om att i lagtext skapa en generell lösning på ett problem.²² Det är dock viktigt att inte fastna i en alltför teknisk dialog där faktaöverföring blir det dominerande inslaget, vilket ett juridiskt perspektiv med stor säkerhet bidrar till. Det är viktigt att förstå att mänskliga rättigheter inte enbart handlar om juridik och lagstiftning utan också om respekt för alla människors lika värde och rättigheter, vilket även inkluderar politik, etik och moral. Sådana frågor kräver ett annat förhållningssätt också gentemot kommunerna, för att få dem att förstå värdet och vinsten av ett rättighetsperspektiv. Det kräver en äkta dialog som innehåller respekt och tar hänsyn till alla åsikter och synpunkter och skapar möjlighet till ett mer aktivt deltagande men som också synliggör ansvar i den mån agerande påverkar människors rättigheter.

²² Bengtsson, Hans (red.) 1998: *Politik, lag och praktik: Implementeringen av 1994 års handikappreform*, s. 22.

Identifierade framgångsfaktorer

- Upprätta kommunikationsplan och ha med en kommunikatör från början
- Använd flera olika kanaler för att nå ut med ett budskap
- Arbeta medialt och syns i media
- Lägg lika mycket tid på efterarbete och på att föra ut producerat material som på själva produktionen
- Personliga möten så långt det är möjligt
- Använd vidareinformatörer
- Ha en välutvecklad webbsida som ett viktigt informationskomplement
- Ha nära och god kommunikation för att motivera kommuner och landsting i deras arbete
- Förstå och respektera kommuner och landstings autonomi och självständighet
- Lagstiftning är nödvändig och har en normativ påverkan men är inte tillräcklig för förändringsarbete.

3.2.6 Att skapa delaktighet

På frågan om hur reell delaktighet kan skapas på bästa sätt varierar svaren. Det uppfattas att inledningsvis behövs god kunskap om den specifika gruppen för att sedan närma sig med en ödmjuk inställning och låta gruppen själv ge sin syn på den aktuella frågan eller problemet. En svarsperson menar att det är viktigt att representanter för målgruppen är med från början innan allt är fastlagt men att det då måste finnas något att presentera. Är det alltför ostrukturerat skapar det inget intresse att delta och inte heller någon delaktighet i själva arbetet. Det måste således finnas något att utgå ifrån så som vad man vill göra och varför. Detta kan sedan fyllas på under tiden som ett resonemang sker med representanterna och vissa delar kan därefter komma att ändras. Vidare krävs täta avstämningar med målgruppen under arbetet samt att målgruppen

själv får ta ansvar för olika aktiviteter och att det då finns stöd att tillgå. Det kan handla om att i en genomförandefas gemensamt gå ut med pressmedelanden och att man till exempel anordnar gemensamma utbildningsdagar. Ett annat sätt att skapa delaktighet anses vara att arbeta med referensgrupper av olika slag.

Det ses också som viktigt att öppet lyssna på det som målgruppen har att säga och att verkligen ta in dessa synpunkter. Att skapa interaktivitet anses av en svarsperson vara nyckeln till delaktighet samtidigt som det är viktigt att målgruppen märker att man själv är engagerad och faktiskt vill förbättra och utveckla ett arbete samt att målgruppen känner att de får vara med och bidra till detta. Vidare är det viktigt att sätta in de aktuella frågorna i målgruppens sammanhang, att lyssna på deras problem och tankegångar men också att identifiera på vilket sätt målgruppen är berörd.

En svarsperson menar att det är viktigt för delaktighet att verkligen ta hänsyn till att kommuner och landsting behöver hitta arbetssätt som passar just deras arbete samt de förutsättningar och förhållanden som finns i berörda verksamheter. Det är viktigt att arbetet ses som meningsfullt. Målgruppen behöver veta varför man ska göra det som görs, vad det tillför verksamheten och hur det kan göras så effektivt som möjligt.

Vid resonemang kring hur reell delaktighet skapas på bästa sätt hade myndigheterna med fördel kunnat använda sig av ett rättighetsperspektiv, vilket inte var fallet. Rättighetsterminologi är i princip obefintlig i intervjusituationerna även när en så central rättighetsfråga som delaktighet diskuteras.

En myndighet bedriver idag informationsinsatser riktade mot särskilt utsatta grupper i samhället. Grundtanken är att grupperna ska utveckla en egen kapacitet och ett eget arbete mot diskriminering för att bidra till önskvärda förändringsprocesser. I arbetet med informationsinsatserna har sex stycken specifika punkter setts som särskilt viktiga för att nå den målsättning som satts upp. Dessa punkter kan på många sätt ses som en sammanfattning av det som ovan diskuterats: 1) tillvarata kommuner och landstings erfarenheter och perspektiv, 2) utveckla kommuner och landstings kunskap om mänskliga rättigheter, 3) öka kännedomen om och förtroendet för myndigheten, 4) utveckla metoder för hjälp till självhjälp (egenaktivitet i kommuner och landsting), 5) utveckla myndighetens kunskap om kommuner och landstings förutsättningar och arbete samt 6) synliggöra kommuner och landstings

särskilda problemområden. Med den viktiga skillnaden att istället för att kunna kräva sina rättigheter så bör ett sådant arbete inrikta sig på kommuner och landstings kapacitet och möjlighet att främja, skydda och tillgodose människors rättigheter. Myndigheten använder sig framförallt av utbildningar och referensgrupper där arbetet sägs vara baserat på en ömsesidig tvåvägskommunikation mellan grupperna och myndigheten.

Identifierade framgångsfaktorer

- Viktigt att representanter för målgruppen är med från början
- Ha något att presentera, utgå från vad och varför man vill göra något
- Var väl förberedd
- Ha täta avstämningar med målgruppen
- Låt målgruppen själv ta ansvar för olika aktiviteter
- Genomför aktiviteter tillsammans t.ex. gemensamma pressmeddelanden och gemensamma utbildningsdagar
- Öppet lyssna och ta in synpunkter från målgruppen
- Skapa interaktivitet
- Sätt in specifika problem i målgruppens sammanhang och verklighet samt identifiera hur målgruppen berörs av aktuella frågor
- Hjälp kommuner och landsting att hitta arbetssätt som passar deras arbete och de förhållanden och förutsättningar som finns i dessa verksamheter.

3.3 Att tänka på efter en insats

Myndigheterna använder sig främst av enkäter för att utvärdera olika enskilda insatser så som utbildningar, tillsyner och utvecklingsprojekt. I något fall har också en uppföljningsutvärdering genomförts något år efter insatsen där ett antal personer som var målgrupp för ett projekt ringdes upp, vilket upplevdes ge mycket intressant information. Dylika efterutvärderingar bedöms dock bara kunna göras i mån av resurser. Ibland använder sig myndigheterna också av referensgrupper för att få in synpunkter, idéer och kunskaper. Andra sätt att få feedback är att allmänt bjuda in representanter från olika organisationer för att lyssna till vad de har för erfarenheter, vad som är på gång och för att skapa egna nätverk för att fånga upp vad som händer runt om i landet. Detta är dock arbete som sker i andra sammanhang och sällan i anslutning till en utvärdering.²³

Vid något tillfälle har också efterföljande undersökningar gjorts om en myndighet har annonserat, för att se vad annonserna har gett för genomslag. Kommunikationsarbete anses dock vara notoriskt svårt att utvärdera och kräver stora resurser som myndigheterna oftast inte säger sig ha råd med. Just att mäta kunskaper, attityder och värderingar kräver att någon form av mätning sker både före och efter en insats. I brist på resurser används istället så kostnadseffektiva sätt som möjligt så som att låta målgruppen besvara en enkät i direkt anknytning till exempel en utbildningsdag.

De arbetsmetoder som ombudsmännen använder idag får antas göra det svårt att utvärdera insatser på ett sådant sätt som skulle behövas för att kunna se hur eller om ett arbete lever vidare och har haft avsedd effekt. Information om hur ett arbete landar ute i en verksamhet, vad som har fungerat väl, vilka svårigheter som uppstått samt vilka ytterligare åtgärder som krävs är av stor relevans och bidrar till lärande i en verksamhet och hjälper till att föra utvecklingen i ett långsiktigt arbete framåt. Det blir då otillräckligt att endast genomföra utvärderingar i anknytning till specifika utbildningsinsatser eftersom detta inte säger något om huruvida kunskapen kommer att användas i det egna arbetet av de som deltagit i en utbildning. Mer systematisk uppföljning och utvärdering skulle kunna skapa ett mer processinriktat och långsiktigt arbete, vilket i sin tur ger möjligheter för att arbeteska leva vidare

²³ Om utvärderingar och olika utvärderingsmodeller, se: Sandberg, Bo & Faugert, Sven, 2007, *Perspektiv på utvärdering*.

och fortsätta utvecklas i en mottagarverksamhet. Vidare skulle en sådan uppföljning bidra med kunskaper och erfarenheter i den egna verksamheten men också information som skulle vara till hjälp för andra aktörer som arbetar på området med att föra ut rättighetsperspektivet.

En av myndigheterna har genomfört försöksverksamhet för det e-verktyg myndigheten skapat. Där genomfördes en systematisk uppföljning. Dels ringde myndigheten upp de som prövat verktyget och dels ingick i försöksverksamheten en e-postadress vilken synpunkter kunde skickas till om hur verktyget kunde förbättras. Det betonades tydligt under hela försöksverksamheten att detta är ett verktyg målgruppen ska kunna ha nytta av och att det är deras verktyg. Totalt inkom 90 synpunkter från 19 kommuner och två landsting. På det sättet har myndigheten fått in underlag att gå vidare och förbättra verksamheten och dessutom identifierat flera viktiga funktioner som kommuner och landsting känner är nyttiga för dem och som nu används för att lägga in information i verktyget.

Ytterligare en metod som tillämpas av en av myndigheterna är att få revisorer i kommuner och landsting att införliva, i det här fallet ett barnperspektiv, i sin granskning. Revisorer uppfattas kunna vara "vapendragare" när det gäller att granska och följa upp kommuners och landstings egna beslut och verksamheter och på så sätt kan kommuners och landstings arbete på området förbättras. I rapporten "Rustad för revision" framgår hur arbetet kan utföras, där lärdomar även kan dras för andra rättighetsområden.

Ett annat sätt att utvärdera anti-diskrimineringsinsatser kan vara att mäta antal anmälningar efter en insats. Dock är detta inte en självklart bra indikator på förändrade attityder och värderingar utan kan snarare ses som att rättighetsbärare har fått ökad medvetenhet om att de har en specifik rättighet. Flera myndigheter upplever dock att de anmälningar som inkommer mot kommuner spelar en avgörande roll, särskilt där det går så långt som till stämning, vilket ofta leder till att kommunen får ett annat perspektiv på diskrimineringsfrågor och även sin egen roll i sammanhanget.

Det anses dock generellt av svarspersonerna vara viktigt att utvärdera arbete som gjorts och att då både processutvärdera själva arbetet och att utvärdera resultatet för att se om man nått fram till målgruppen.

Ytterligare en central utgångspunkt i allt arbete som görs men som få har nämnt är dokumentation, särskilt för att möjliggöra

utvärdering och uppföljning efter ett arbete. För att kunna dra slutsatser och bedöma ett resultat är det nödvändigt att arbete dokumenteras och att information samlas in under arbetets gång. Utvärdering och uppföljning bör planeras redan från början så att relevant information finns att tillgå i slutet.²⁴ Ett sätt är att fråga sig "hur ska vi visa att vi nått målet?" Detta är också en av anledningarna till behovet av tydliga och mätbara mål samt väl utvecklade indikatorer. Dokumentation är vidare en av grundstenarna för att ett arbete ska kunna leva vidare och utvecklas.

En viktig och självklar målsättning i framtiden är att uppföljningar och utvärderingar av anti-diskrimineringsarbete sker. Önskvärt är också att genomfört arbete följs upp något år efter insatsens avslut. Likaså är det centralt att systematiska uppföljningar av verktyg och metoder görs för att kunna förbättra och utveckla dessa.

Identifierade framgångsfaktorer

- Använd referensgrupper (även i en genomförandefas)
- Skapa nätverk (framförallt i en genomförandefas)
- Ha åtminstone någon form av utvärdering, vilken ska vara planerad för redan initialt
- Använd gärna både processutvärdering och utvärdering av själva resultatet/effekten
- Uppföljning av avslutat arbete efter en längre tid
- Utnyttja revisorer i arbetet med att granska och följa upp kommun- och landstingsbeslut och verksamheter
- Dokumentera alla faser av ett arbete.

3.4 Tankar om utvecklingen i framtiden

På frågan om hur rättighetsarbete riktat mot kommuner och landsting kan utvecklas i framtiden är det flera av myndigheterna som uttrycker ett behov av någon form av ökad lokal närvaro. Det anses vara svårt att sitta som central myndighet i Stockholm och

²⁴ Sandberg, Bo & Faugert, Sven, 2007, *Perspektiv på utvärdering*, s. 33ff.

försöka nå ut med förändringsarbete. Lokalt arbete anses ofta vara beroende av en eller ett fåtal personer/eldsjälar, vilket riskerar att skapa dålig förankring och instabilitet. En eldsjäl kan vara drivande och till stor nytta förutsatt att personen förmår att sprida struktur och skapa rutiner som också andra kan använda sig av, men bredare förankring krävs.

Flera påpekar dock att det i framtiden är nödvändigt med en person/funktion som fungerar som ”motor” i kommunen, en koordinator eller samordnare av något slag som har som arbetsuppgift att arbeta in anti-diskrimineringsfrågor i det ordinarie sättet att arbeta inom alla områden och processer i en kommun eller ett landsting. På detta sätt kan man undvika att en myndighet kommer utifrån och ifrågasätter det arbete som görs (eller inte görs) även om tillsynsansvaret även fortsatt måste finnas. Om kommuner och landsting tog ett större ansvar kunde myndigheterna lägga mer fokus på att vara en stödfunktion. Då hamnar också ansvaret där det hör hemma – hos kommunerna själva, enligt en av svarspersonerna. I dagsläget händer något endast just när en myndighet genomför en insats men det är svårt att få det att leva vidare efter att insatsen är avslutad. Att hitta ett antal personer som kan utbildas och agera som processförare på det lokala planet är något som ses som en framtida framgångsfaktor när insatser ska genomföras lokalt.

Det är alltså viktigt att i framtiden bredda gruppen av aktörer som deltar i rättighetsarbetet och att försäkra sig om att det finns en stark förankring i den kommunala ledningen samt att denna också prioriterar arbetet och att det förs in i verksamhetsplanerna. Ett tillvägagångssätt anses kunna vara att satsa på vidareinformatörer inom verksamheter. Kommuner och landsting är så pass stora aktörer att de själva kan bära mycket informationsarbete. Det bör ingå grundläggande introduktionsutbildning i mänskliga rättigheter för all ny personal i kommuner och landsting samt fortbildning och kompetensutveckling för de som redan är anställda. Med andra ord behöver det ske en ”mainstreaming” av mänskliga rättigheter i dessa verksamheter. En viktig poäng anses dock vara att kommuner och landsting måste vilja arbeta med detta och själva axla sitt ansvar. Det bedöms finnas en gräns för hur mycket som kan kommuniceras eller informeras fram när det gäller förändringsarbete. Det är deras juridiska ansvar, åtminstone som arbetsgivare och huvudmän, påpekar en svarsperson.

Som nämnts tidigare bedöms arbetet idag vara alltför Stockholmscentrerat. Det behöver finnas verksamheter på plats på lägre nivå, till exempel genom att ombudsmännens verksamhet decentraliseras. Att finnas på plats och se vad som händer, kunna följa upp, initiera arbete, komma med förslag och resonera med målgruppen så att det blir mer av en långsiktig process uppfattas som nödvändigt men resurserna saknas idag, enligt svarspersonerna. Ett annat förslag är att länsstyrelser kan fungera som någon slags plattform, där kommuner och landsting inom länet kan utnyttja länsstyrelsernas resurser.

När det gäller diskrimineringsarbete på lokal nivå finns idag antidiskrimineringsbyråerna, vilka anses göra ett väldigt bra arbete. Svagheten är dock att de drivs av frivilligorganisationer med begränsade resurser. Ett sätt att betona arbetet skulle vara att staten tar ansvar för och bekostar det och att det inte då enbart är uppbyggt av frivilligorganisationer.

Som svarspersonerna beskriver behöver framförallt kommuner ta ett ökat ansvar vad gäller arbetet med mänskliga rättigheter i Sverige. Att poängtera är dock att människor är villiga att ta ett ansvar först när de blir sedda och hörda, blir bekräftade och respekterade samt får möjlighet att vara delaktiga i de frågor kring en förändringsprocess som berör dem. Kommuner och landsting måste ges möjlighet att få kännedom och information om mänskliga rättigheter och förstå varför det är viktigt att arbeta med detta och knyta an till dessa frågor både på ett praktiskt men också känslomässigt plan. För att detta ska uppnås krävs att specifika riktade insatser till kommuner och landsting kring diskrimineringsproblematik och mer allmänt om MR-frågor faktiskt sker, vilket inte i någon större utsträckning är fallet idag med undantag av Barnombudsmannens arbete.

Arbetet med mänskliga rättigheter skulle i en framtid inte alltför långt bort gynnas av att så långt det är möjligt decentraliseras och ske i kommunerna själva. Myndigheter såsom ombudsmännen, Handisams och MR-delegationen (i en annan form) kan då fungera som rådgivare och stöd. Med tanke på de resursbegränsningar som idag finns får det anses vara allt för mycket att begära att sju (snart fyra) mindre myndigheter ska lyckas förändra alla Sveriges kommuner och landstings perspektiv i frågan och få igång ett aktivt och levande MR-arbete som rullar av sig självt, åtminstone inom en rimlig framtid och åtminstone så som arbetet och myndigheterna är organiserade och utifrån de uppdrag de har idag. Dock får det ses

som relevant även för dessa att arbeta *mer* riktat gentemot kommuner och landsting i framtiden. Förhoppningsvis är möjligheten att hitta goda lösningar på dessa frågor just nu extra stora i samband med att diskrimineringsombudsmännen slås samman och blir en gemensam myndighet. Det torde i så fall vara av intresse att ett sådant mandat eller uppdrag kan arbetas in i den nya organisationen redan från början.

Det bör heller inte vara en omöjlighet för staten att utöva en starkare styrning på kommunerna, kanske i form av ett tillägg i kommunallagen eller på annat sätt. Kommuner är, vilket också nämnts, så pass stora verksamheter i sig att de dels skulle kunna bära mycket av informationsarbetet själva, dels kunna finansiera det. Faktum är att det på olika områden finns ansvars- och finansieringsprinciper vilka pekar på att om det finns ett ansvar att utföra någonting så finns det också ett ansvar att finansiera detta, vilket i allra högsta grad gäller implementering av mänskliga rättigheter i kommuner och landsting. Dock kan det anses rimligt att staten bidrar med resurser för att visa att arbetet med mänskliga rättigheter är viktigt och bör prioriteras. Alternativt skulle kommuner och landsting kunna söka medel hos staten för särskilt arbete på området. Utifrån ett rättighetsperspektiv blir det centralt att tydligt påvisa var ansvarsskyldigheten för att främja, skydda och tillgodose de mänskliga rättigheterna ligger – det vill säga hos kommunerna och hos landsting, likväl som hos staten och statliga myndigheter.

Det anses vidare, enligt en av svarspersonerna, att fortsatt arbete kring mänskliga rättigheter gentemot kommuner och landsting behöver konkretiseras. I den undersökning som MR-delegationen gjort bedöms det vara lätt för kommuner och landsting att svara att de har kännedom om de mänskliga rättigheterna. När det kommer till att förklara och förstå vad det betyder för den egna verksamheten och i personers konkreta arbete, är uppfattningen dock att människor inte är lika insatta och därför behöver insatser initieras som diskuterar mer konkreta delar.

Flera nämner också att ett mer riktat arbete gentemot kommuner och landsting inledningsvis bör utgå ifrån ett par pilotkommuner och utifrån detta kunna använda erfarenheter när man sedan riktar sig mot övriga. En slags försöksverksamhet där det finns utrymme att lära av sina misstag och förbättra arbetet innan det initieras i större skala. Det förmodas också vara lättare för kommuner och landsting att lyssna på hur andra kommuner och landsting

arbetat än att lyssna på tjänstemän på central nivå. Genom att arbeta aktivt med en specifik kommun eller några få enskilda kommuner utifrån de kärnområden som kommuner hanterar och som berörs av mänskliga rättigheter kan goda exempel tas fram, vilket också är vad kommuner efterfrågar idag. Här uppfattas det vara bra att ha en tillåtande attityd där goda exempel också kan vara att någon försökt göra någonting även om det inte nått ända fram, innan mer framgångsrika exempel kan användas.

Utifrån det som framkommit i kartläggningen skulle ett framtida MR-arbete kunna utgå ifrån dessa myndigheters särskilda kunskaper och erfarenheter inom olika områden. Här skulle Handisams erfarenheter av hur ett arbete kan initieras med någon form av försöksverksamhet som utgångspunkt samt deras kunskaper kring utvecklandet av indikatorer för mätbarhet och erfarenheter av att göra ett lämpligt urval av samarbetspartners i en sådan försöksverksamhet vara viktigt. Vidare skulle Barnombudsmannens långvariga, strategiska och genomtänkta arbete i hur ett nytt perspektiv kan föras in i kommuner och landsting vara till stor nytta samt ur ett genomförandeperspektiv bidra med stor kunskap och erfarenhet kring hur ett sådant arbete bör organiseras och bedrivs inom kommuner och landsting för att få genomslagskraft. Slutligen kan också diskrimineringsombudsmännens långa erfarenhet av informations- och utbildningsarbete användas för att ta fram ett relevant utbildningsprogram och material för ett sådant arbete. Ombudsmännen och Handisam kan med all säkerhet också bidra med mycket utöver dessa spetskunskaper.

Ett tips från en av svarspersonerna är att det går att använda sig av kunskap och erfarenheter från andra områden. Till exempel så sägs miljöarbete ha påverkat funktionshinderarbete mycket. Bedömningen är att också andra områdets erfarenheter kan fungera, under förutsättning att det finns strukturer som är ungefär de samma.

Flera av svarspersonerna menar också att om mer riktat arbete sker mot kommuner skulle det kunna initieras något särskilt kommunalt nätverk eller någon slags kommunal eller landstingskommunal referensgrupp. Ett sådant arbetssätt anses bland annat vara bra för kunskaps- och erfarenhetsutbyte åt båda håll. Om ett dylikt arbete initieras anses det vara centralt att försöka hitta en bra lösning på en lämplig sammansättning, i vilken till exempel inte alla landets 290 kommuner kan vara representerade.

En myndighet påpekar också att självklart går det alltid att bli bättre på att ge råd och stöd samt ta fram bättre material men i

slutändan är det ändå kommuner och landsting själva som måste genomföra arbetet. För det anses ett visst mått av tvång vara nödvändigt i form av lagstiftning på området. Nödvändigt men inte tillräckligt.

3.5 Svårigheter

Under intervjuerna framkommer en del svårigheter som kan finnas i arbete specifikt riktat mot kommuner och landsting men också mer generella svårigheter, vilka ändå kan kopplas till arbete med kommuner och landsting. En svårighet som lyfts upp är frågan om resurser. Flera av myndigheterna anser sig vara allt för små och ha alltför begränsade resurser, vilket leder till att granskningar, utbildningar, utvärderingar och uppföljning inte kan göras i så stor utsträckning som behövs, även om behovet finns. Det finns inte heller möjlighet att ge kommuner och landsting det stöd de behöver för att kunna bedriva ett bra arbete på området och det görs för lite idag just på grund av begränsade resurser. För att hjälpa kommuner och landsting och verkligen driva utvecklingen framåt och underlätta utvecklingen behövs således andra resurser än de som finns idag.

Ytterligare en svårighet uppfattas vara att det startas mängder av projekt av olika slag men att det ofta är svårt att lyckas med att bara göra ett kortsiktigt nedslag under en begränsad tid, som en svarsperson uttryckte det *”projekt som bara varar ett eller ett par år förändrar inte världen”*. Projekt anses inte heller leda någonvart om det inte är noggrant förankrat eller om det inte finns något genomtänkt sätt att sprida de kunskaper och erfarenheter som projektet gett. Allt för få frågar sig vad som sker när projektet är avslutat, hur använder sig till exempel en kommun av det faktum att en förskola har deltagit i ett bra projekt, hur anammas och förvaltas det vidare inom kommunen? Det behövs ett strategiskt tänkande som sällan finns idag, för att inte hamna i en återvändsgränd som bara tillfälligt påverkar i en lokal verksamhet.

Att uppnå att påbörjat arbete fortsätter av egen styrka är svårt men viktigt. En svarsperson menar att arbetet fortfarande handlar om att försöka få det att *”rulla”* men att inget rullar av sig självt ännu, vilket ses som en stor svårighet.

Ökad kunskap och medvetenhet hos människor, att lyckas förändra människors attityder och värderingar och kanske fram-

förallt förändra människors beteende, kan alla kopplas till förändringsarbete. För att lyckas med sådant arbete krävs någon form av opinionsskapande arbete, vilket för myndigheterna anses vara svårt. En av svarspersonerna menar att det finns de som anser att myndighetschefer inte ska vara opinionsbildare och att Sverige inte ska ha skattefinansierad opinionsbildning utan att detta är något som endast bör ske på den politiska arenan. Svarspersonen påpekar dock att ombudsmännen är statliga myndigheter som ska föra ut regeringens politik men att de samtidigt är nationella ombudsmän för mänskliga rättigheter, vilket uppfattas ge ett mycket bredare mandat när det gäller opinionsbildning än vad regleringsbrevet anger. De så kallade Parisprinciperna, som antagits genom en resolution i FN:s generalförsamling, sägs också slå fast detta.²⁵ Svarspersonen anser att ombudsmännen således har ett särskilt ansvar att värna om dessa frågor och att det ger dem ett mandat som inte andra myndighetschefer har. Förra året ströks dock ordet opinionsbildning ur myndighetens regleringsbrev, vilket enligt svarspersonen är motsägelsefullt *"vi ska informera men inte bedriva opinion men vem ska bestämma var den gränsen ska gå (...) vi informerar ju för att åstadkomma förändring, det blir hårklyveri"*.

Att det finns ett mandat att bedriva opinionsarbete måste ses som nödvändigt för att kunna nå regeringens långsiktiga mål som innebär full respekt för de mänskliga rättigheterna i hela Sverige. Att regeringen backar i fråga om detta får ses som ett steg tillbaka i arbetet med att förverkliga det mål som satts upp. Enligt Parisprinciperna framförs bland annat att nationella institutioner med uppgift att bevaka frågor om mänskliga rättigheter ska stå fria gentemot staten och ha ett så brett mandat som möjligt. Då ombudsmännen och Handisam idag är underställda regeringen kan kravet på självständighet enligt Parisprinciperna inte anses vara uppfyllt. Enligt Parisprinciperna bör också opinionsbildning utgöra en central del av nationella MR-institutioners verksamhet. Grundtanken med mänskliga rättigheter är att begränsa statens makt gentemot individen. Då måste också de institutioner som är satta att övervaka mänskliga rättigheter vara fria från staten för att deras arbete inte ska bli godtyckligt och bakbundet. Det handlar då i synnerhet om möjligheten för dessa institutioner att uttala sig fritt och bilda opinion för att bland annat utöva påtryckningar gentemot

²⁵ United Nations, 1994, General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993; *National institutions for the promotion and protection of human rights*, A/RES/48/134.

staten och andra aktörer att följa de skyldigheter staten åtagit sig i och med de konventioner staten ratificerat.

I arbete riktat mot kommuner och landsting uppfattas det vara en svårighet att nå ut till alla. Om man även ser till den kommunala verksamheten så finns det uppskattningsvis runt 10 000 skolledare i Sverige, ännu fler elever och vad gäller till exempel förskolor så är antalet cirka 20 000, vilket gör det omöjligt att nå ut till var och en. Ett individinriktat arbete kräver oerhört mycket mer personal och resurser än vad som finns tillgängligt idag.

I synnerhet kommuner är väldigt stora och komplexa verksamheter med många verksamhetsområden som berörs av mänskliga rättigheter. Kommunerna är väldigt mångfacetterade, de är ekonomiskt pressade, tidspressade och bundna till sådant som måste lösas idag, helst igår. Den breda verksamheten gör det svårt att hitta engagerade personer, eller personer som arbetar på rätt plats eller nivå i en kommun. Samtidigt är kommuner väldigt viktiga aktörer eftersom de är så nära samhällsmedborgarna och det blir väldigt tydligt att det är kommunerna som faktiskt utför den politik som staten har sagt att man ska föra.

Flera av myndigheterna nämner också vikten av att få med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i sitt arbete. Att de är delaktiga eller står bakom ett arbete anses ge tyngd och skapa en form av image som visar kommuner och landsting att detta arbete är viktigt, att det är något som SKL anser är bra för sina medlemmar och att det inte är något som kommuner och landsting kan ignorera. Dessutom anses SKL ha tillgång till mycket användbar statistik kring kommuner och landsting. Myndigheterna lyfter dock problem med att få med sig SKL i arbetet. Dels sägs att de personer inom kommuner och landsting som försöker arbeta med dessa frågor inte får något stöd från SKL trots att detta efterfrågas. Dels sägs att flera av myndigheterna själva anser sig ha svårt att få med SKL i de insatser som gjorts. Anledningen till problemen sägs vara att SKL anser sig vara styrda av sina medlemmars behov och då medlemmar inte signalerar något behov inom anti-diskrimineringsområdet så händer heller inget. Det är av stor vikt att SKL på något sätt tar mer initiativ och deltar i diskrimineringsarbetet. Då SKL finns på plats ute i landet, skulle tillsammans med en regional funktion på länsstyrelser, mycket mer kunna göras än vad fallet är idag, anser en svarsperson.

4 Kartläggning av riktat arbete gentemot kommuner och landsting

Avsnitt fyra utgör kartläggningen av HomO:s, Barnombudsmannens, DO:s, JämO:s, HO:s och Handisams utåtriktade arbete riktat mot kommuner och landsting. Kartläggningen gör inte anspråk på att behandla allt arbete som myndigheterna gör utan har lagt fokus utifrån de syften, mål och avgränsningar som beskrivits tidigare. Dock diskuteras till viss del myndigheternas övergripande verksamhet för att sätta in studien i ett större sammanhang. Vidare beskrivs även sådant tillsynsarbete av ombudsmännen och Handisam som är kopplat till aktiva åtgärder där arbete mot kommuner och landsting specifikt lyfts fram. Ofta berörs dessa av tillsynsarbete som bedrivs mot arbetsgivare och skolor. Det kan tyckas att tillsynsansvaret är ett lagfäst arbete av mer tvingande mått och att det har en annan utgångspunkt än syftet för denna studie. Dock får det anses att denna typ av arbete även kan leda till ytterligare initiativ och aktiviteter vilka följer parallellt med tillsynsarbetet.

En del av det arbete som beskrivs är inte direkt riktat mot kommuner och/eller landsting men har ändå ansetts relevant att beskriva i de fall då kommuner och/eller landsting har varit delaktiga eller involverade på något sätt. Det bör påpekas att kartläggningen inte har som syfte att analysera utfall av olika projekt och myndigheternas verksamhet i stort.

Mycket av det arbete som beskrivs har vuxit fram under flera år och de flesta projekt likaså. För att ge en god och mer sammanhållen bild beskrivs relevanta projekt enbart under det år då de initierades även om arbetet härefter pågått under ett flertal år.

Kartläggningen går fem år tillbaka i tiden och innefattar samt beskriver således i kronologisk ordning år 2002, 2003, 2004, 2005 och 2006. Då Handisam endast har funnits sedan årsskiftet 2005/2006 kartläggs enbart myndighetens arbete under 2006. På grund av myndigheternas olika uppdrag och material ser kartläggningen skiftande ut. Avsnittet inleds med reflektioner över den följande kartläggningen.

4.1 Reflektioner över kartläggning

Utgångspunkt för denna studie är att i lärande syfte ge en överblick av samt samla kunskap om existerande arbete av att nå ut till kommuner och landsting för att, i arbetet med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i Sverige, skapa medvetenhet och förutsättningar till förändring hos dessa. Kartläggningen beskriver vad som gjorts hittills på området av ombudsmännen och Handisam samt visar på hur utvecklingen sett ut över tid genom att beskriva det arbete som skett under åren 2002–2006.

4.1.1 Olika uppdrag

Det framgår tydligt att de olika ombudsmännen och Handisam arbetar utifrån skilda uppdrag och att deras verksamheter och utåtriktade arbete gentemot kommuner och landsting ser olika ut till följd av detta.

Regleringsbrevens påvisar att myndigheterna dels har olika generella verksamhetsområden (arbetsrätt, delaktighet och jämlikhet, FN:s barnkonvention och dess tillämpning, insatser för delaktighet och jämlikhet, lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter samt verksamhet mot diskriminering), dels att myndigheterna arbetar utifrån olika antal verksamhetsgrenar och att utformning på dessa verksamhetsgrenar ser varierande ut. Under verksamhetsgrenarna och de mål som sätts upp riktar sig ofta någon specifik verksamhetsgren mot informationsspridning, kunskapsuppbyggnad, kunskapsökning och utbildning. De som är mottagare av dessa insatser benämns inte sällan i regleringsbrevens som *aktörer* men vilka aktörer detta innefattar definieras sällan. Termer som används är istället att: ”öka olika aktörers förutsättningar” eller ”att fler aktörer ta initiativ”. Andra har mer specifika definitioner så som att ”öka kunskaperna i första hand hos arbetsgivare och arbetsmarknadens parter” och ytterligare andra har än mer generella mål så som att ”... sprida information som rör funktionshindrade”.

Det är således sällan det explicit uttrycks att myndigheterna ska arbeta gentemot kommuner och landsting i deras uppdrag från regeringen. Istället har myndigheterna ofta enligt ett antal lagar ett tillsynsansvar för att se till att bland annat krav på aktiva åtgärder efterlevs samt att specifika lagar, vilka myndigheterna ska utöva

tillsyn över, efterlevs. Ansvar kan därmed generellt gälla till exempel arbetsgivare, där kommuner och landsting ingår som två målgrupper av många. Det kan också gälla utbildningsområdet, vilket i förlängningen kommuner är ansvariga för (ej högskoleområdet) och därmed blir en målgrupp även om arbetet ofta riktar sig mot skolor (ofta som arbetsplats) där flera olika målgrupper finns så som rektorer, lärare och elever.

Tillsyn ses dock ofta som ett skarpare verktyg, vilket kan ses som mer tvingande snarare än dialoginriktat. I uppdragen beskrivs ibland specifikt att informationsinsatser eller kunskapsuppbyggnad ska ske hos dem som är ansvariga för aktiva åtgärder på t.ex. arbetsplatser eller i skolan, vilket gör att här kopplas utåtriktat arbete i form av utbildning och informationsinsatser ihop med tillsynsarbetet och syftar då inte till utåtriktat arbete för att påverka en målgrupp mer generellt utöver myndigheternas tillsynsuppdrag.

Det kan därmed konstateras att eftersom det inte finns något särskilt uppdrag för flera av myndigheterna att arbeta riktat mot kommuner och landsting så sker inte heller detta i någon större utsträckning idag. Däremot har diskrimineringsombudsmännen emellanåt deltagit i projekt där också vissa kommuner och landsting ingår i samarbete och samverkan och på så sätt blir mottagare för utbildningsinsatser av diskrimineringsombudsmännen.

Dock går det av kartläggningen att utläsa att Barnombudsmannen och Handisam har en mycket tydligare roll än övriga ombudsmän vad gäller arbete riktat mot kommuner och landsting. Barnombudsmannen *”ska utveckla och fördjupa kunskapen om användbara metoder och arbetssätt för att genomföra barnkonventionen i myndigheter, kommuner och landsting”*. Handisam ska, enligt regleringsbrevet, under verksamhetsgrenen kunskapsuppbyggnad *”utveckla och förankra metoder för att följa tillgänglighetsarbetet i kommuner”*. Båda myndigheterna arbetar således aktivt gentemot kommuner och/eller landsting. Barnombudsmannen har utvecklat flera metoder för att genomföra barnkonventionen och införliva ett barnperspektiv i olika verksamheter, bland annat kommuner och landsting. Handisam är en relativt ny myndighet och kan inte förväntas ha nått alltför långt i sitt arbete. Myndigheten bedriver nu försöksverksamhet på det e-verktyg som arbetats fram och som håller på att testas för att förbättras innan det tas i bruk för att kunna följa tillgänglighetsarbetet i kommuner.

Det kan dock också tilläggas att DO inom sitt övergripande verksamhetsområde har som mål att *”öka myndigheters, kommuners*

och andra aktörers förutsättningar att beaktas allas lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund". Detta nämns dock inte mer specifikt under deras verksamhetsgrenar och skulle därför kunna kopplas enbart till myndighetens tillsynsarbete.

4.1.2 En växande verksamhet

I den följande kartläggningen konstateras att alla myndigheterna arbetar utåtriktat gentemot kommuner och/eller landsting antingen genom sitt tillsynsansvar och/eller på annat sätt. Vidare går det att utläsa att myndigheternas riktade arbete utvecklats över tid och att detta arbete ökat allt mer fram till idag. Allt fler utbildningar, konferenser och seminarier riktade mot kommuner och landsting har genomförts i olika syften, dock fortfarande kopplat till myndigheternas huvudsakliga uppdrag. Flera särskilda projekt och arbeten riktade mot eller tillsammans med kommuner och landsting har initierats och ökade kontakter av olika slag så som referensgrupper, nätverk, rådgivning, stöd och hjälp har skett där kommuner och landsting är delaktiga eller involverade. Vidare har några myndigheter utvecklat flertalet metoder för att stödja kommuner och landstings konkreta arbete på området. Det kan också skönjas en viss utveckling från generella utbildningsinsatser för att öka kunskap och skapa medvetenhet till mer specifik information kring *hur* arbetet kan genomföras, vilket skulle kunna vara mer handlingsutlösande för mottagare av sådan information.

Kartläggningen visar vidare på ett ökat samarbete myndigheterna emellan över tid. Framförallt sker ett utvecklat samarbete kring myndigheternas tillsynsansvar samt kring information och utbildning om nya lagar som tillkommit, något som har ytterligare utvecklingsmöjligheter i och med ombudsmännens kommande sammanslagning. Även ett ökat samarbete med andra aktörer kan noteras och då framförallt andra myndigheter men också i form av referensgrupper och nätverk av olika slag och i vissa särskilda projekt också enskilda kommuner. Att poängtera är att om riktat arbete gentemot kommuner nämns relativt sällan i årsredovisningar och årsrapporter så nämns liknande arbete riktat mot landsting än mer sällan eller aldrig.

Det kan också konstateras att den tekniska utvecklingen har lett till att några av de studerade aktörerna har utvecklat webbaserade

verktyg för bland annat kommuner och landsting att använda i sitt arbete samt att myndigheterna med tiden har försökt anta ett mer strategiskt förhållningssätt i sitt riktade arbete. Framförallt vad gäller arbetslivet och inom skolområdet har ett stort antal insatser skett där myndigheterna också har försökt att involvera samt samarbeta med ett stort antal aktörer för att ta fram informationsmaterial, riktlinjer, handböcker samt utveckla metoder och verktyg för att underlätta och få igång arbete på dessa områden.

Även om ombudsmännens huvudsakliga arbete riktas gentemot arbetslivet och skolområdet går det ändå att till viss del urskönja en utveckling med fokus på särskilda sakområden bland annat inom bostadsområdet och hälsoområdet. Här försöker man ta ett helhetsgrepp kring de specifika områdena och involvera alla berörda målgrupper inom det specifika området, snarare än att fokusera arbete endast på en målgrupp.

Denna kartläggning är inte på något sätt en jämförelse av de studerade aktörerna. Av naturliga skäl har dock Barnombudsmannen en särställning, tack vare myndighetens uppdragsbeskrivning från regeringen, vad gäller arbete riktat mot kommuner och landsting, vilket får anses relevant att framhålla. Barnombudsmannen har arbetat riktat mot kommuner och landsting under en längre tid och har därmed kunnat utveckla ett strategiskt förhållningssätt i sitt arbete med att bidra till utvecklingen av att föra in ett barnperspektiv i kommuner och landstings verksamheter. Detta särskilda arbete bör vara av intresse att studera än mer ingående för att synliggöra hur riktat arbete kan organiseras samt ge kunskaper och erfarenheter, vilka säkerligen är av nytta även i annat arbete kring implementering av mänskliga rättigheter. Även Handisam verkar ta ett liknande grepp, även om det är i en uppstartsfas, inom sitt område.

4.2 HomO: s uppdrag

HomO är en statlig myndighet som inrättades 1999. Det huvudsakliga uppdraget är att verka mot homofobi och diskriminering på grund av sexuell läggning och att detta inte ska förekomma inom några områden av det svenska samhällslivet.²⁶ Utgångspunkt är artikel 1 i FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna om allas lika värde och rättigheter. Det övergripande verk-

²⁶ HomO, Årsrapport 2006, s. 11.

samhetsområdet är arbetsrätt, där målet är en arbetsrätt som skapar förutsättningar för ett arbetsliv som tillgodoser både arbetstagarnas och arbetsgivarnas behov av flexibilitet, trygghet och inflytande²⁷. Myndigheten har endast en verksamhetsgren: *homofobi och diskriminering som har samband med sexuell läggning*, där målet är att öka förutsättningarna för att fler som utsätts för diskriminering får upprättelse samt att handläggningen av anmälda ärenden ska vara effektiv och rättssäker. Förutsättningarna ska också öka för att fler aktörer tar initiativ till åtgärder mot homofobi och diskriminering samt att kunskaperna i samhället om homofobi och diskrimineringsfrågor ökar.²⁸ HomO ska även genom att ge råd och stöd se till att de som utsätts för diskriminering på grund av sexuell läggning kan tillvarata sina rättigheter.²⁹

Myndigheten har ett tillsynsansvar och befogenhet att väcka talan i domstol för enskildas räkning inom ett flertal områden. HomO ska sprida kunskap och förebygga homofobi och diskriminering genom informations- och utbildningsinsatser. Slutligen har myndigheten uppgiften att föreslå regeringen lagstiftning och andra åtgärder av betydelse för att motverka homofobi och diskriminering på grund av sexuell läggning samt att följa och delta i den internationella utvecklingen inom ansvarsområdet.³⁰

2.2.1 HomO: s utåtriktade arbete under 2002

HomO har under 2002 genomfört ett antal utbildningar, seminarier och konferenser, ofta i samarbete med andra, så som bland annat Kommunalarbetarförbundet, Kommunalförbundet, Arbetsgivarverket, Lärarförbundet och Landstingsförbundet.³¹

Inom det så kallade Equal-programmet, vilket är ett EU-initiativ för att motverka diskriminering, utslagning och ojämlikhet på arbetsmarknaden, har HomO fungerat som coach och samrådspartner för utvecklingspartnerskapen "Normgivande mångfald" samt "Homo- och bisexuella i omsorgen". I det sistnämnda ingår myndigheten i referensgruppen för projektet som annars drivs av LO, RFSL, Kommunal och SKTF. De båda projekten skapar och

²⁷ Justitiedepartementet, 2006, Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning.

²⁸ HomO, Årsredovisning 2006, s. 3.

²⁹ HomO, Årsrapport 2006, s. 11.

³⁰ Ibid.

³¹ HomO, Årsredovisning 2002, s. 14.

utvecklar utbildningsverktyg som kan användas av både arbetsgivare, fackliga organisationer och intresseorganisationer. Under 2002 har projekten också ägnat sig åt ett omfattande informationsarbete.³² Arbetet fortsatte under 2003.

Myndigheten har också tillsammans med Barnombudsmannen, HO, DO och JämO beslutat om en gemensam kommunkonferens under 2004 om barns rättigheter med fokus på sexuell läggning, funktionshinder, etnicitet och kön.³³

4.2.2 HomO: s utåtriktade arbete under 2003

Under 2003 har HomO deltagit i en styrgrupp för upplägg av en strategi för informationsarbetet kring ”Diskrimineringsförbudslagen” (2003:307). För ändamålet erhöll DO, HomO och HO tillsammans särskilda medel för användning under 2003 och 2004. Tillsammans med en anställd projektledare har styrgruppen analyserat, prioriterat och planlagt informationsinsatsen.³⁴

Med anledning av att registrerade partners från 2003 kan ansöka om adoption, har myndigheten under året fört diskussioner med både regering och Statens Nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA) om behovet av kompetensutveckling för de som arbetar med dessa frågor inom myndigheter, kommuner och adoptionsorganisationer. Med anledning av detta har HomO också tillsammans med NIA deltagit i adoptionsutbildningar i ett antal kommuner.³⁵

Tillsammans med Forum för levande historia har HomO genomfört seminarier på temat ”Homosexualitet – från nazitiden till idag” med målgruppen lärare. Seminarierna är tänkta att fortsätta även under 2004.³⁶

4.2.3 HomO: s utåtriktade arbete under 2004

Under 2004 startade pilotprojektet **Tjej eller kille – spelar roll?** som initierades av länsstyrelsen i Stockholms län. HomO har tillsammans med ett antal andra myndigheter deltagit i projektet som

³² HomO, Årsredovisning 2002, s. 14–15.

³³ Ibid., s. 17.

³⁴ HomO, Årsredovisning 2003, s. 10.

³⁵ Ibid., s. 14.

³⁶ Ibid., s. 16.

avslutades 2006. Syftet med projektet var att ge skolledare stöd att bedriva systematiskt jämställdhetsarbete på förskolor och skolor i Stockholms län. Detta gjordes genom utbildning om genus, heteronormativitet, homofobi och jämställdhet med skolledare, genuspedagoger, politiker, tjänstemän samt lärare som målgrupp. Under 2005 utbildades ett fyrtiotal skolledare och genuspedagoger och lika många tjänstemän och politiker samt 130 lärare från tretton kommuner.³⁷ Erfarenheterna från projektet har samlats i broschyren "Tjej eller kille – spelar roll? Tillsammans för en jämställd skola". Den arbetsmodell som använts anses ha gjort projektet speciellt. I projektet var tanken att påverka hela utbildningsorganisationen, resultatet ansågs bli bättre om aktörer på alla ansvarsnivåer samarbetar. Kravet för att få delta i projektet var därmed att personer från alla nivåer i den egna kommunen skulle delta i utbildningarna.³⁸ 80 procent av skolledarna hade vid utvärderingstillfället formulerat och lämnat in handlingsplaner för det pedagogiska jämställdhetsarbetet på den egna skolan. Positiva erfarenheter ledde till beslut om att göra en uppföljning med syfte att undersöka om den utbildningsmodell som använts inom projektet skulle kunna användas också i andra län. Denna uppföljning beräknas vara klar 2007.³⁹

HomO arrangerade tillsammans med andra myndigheter konferensen "Tillsammans för en bra arbetsmiljö i skolan", vilken behandlade arbetsmiljön ur ett elevperspektiv och riktade sig till skolpolitiker, förvaltningschefer och tjänstemän, skolledare och elevskyddsombud.⁴⁰ HomO har också för första gången, tillsammans med DO, HO och JämO medverkat i de återkommande skolmässorna Skolforum samt Skoldagarna.⁴¹ HomO har vidare tillsammans med Forum för levande historia hållit tre seminarier på olika platser i landet för lärare på högstadiet och gymnasiet.⁴²

Diskrimineringsombudsmännen genomförde under 2004 gemensamt särskilda informationsinsatser om "Diskrimineringsförbudslagen" för att nå både dem som riskerar att diskriminera och dem som riskerar att diskrimineras.

³⁷ HomO, Årsrapport 2005, s. 23.

³⁸ Länsstyrelsen i Stockholms län, 2007, *Tjej eller kille – spelar roll? Tillsammans för en jämställd skola*, s. 11.

³⁹ HomO, Årsrapport 2005, s. 23.

⁴⁰ HomO, Årsredovisning 2004, s. 6.

⁴¹ *Ibid.*, s. 14.

⁴² *Ibid.*, s. 19.

- En webbsida har skapats
- Pressträffar har anordnats och media har bearbetats
- Broschyrer, affischer och specialanpassat material har producerats för antidiskrimineringsbyråer: och andra lokala verksamheter.
- En utbildningspool har utbildats bestående av informatörer och jurister från de tre ombudsmännen, vilka har medverkat vid ett femtiotal utbildningstillfällen.⁴³

2004 startade HomO tillsammans med HO, DO och Folkhälsoinstitutet projektet *Diskriminering & hälsa*. Syftet var att klargöra sambanden mellan diskriminering och hälsa, utveckla metoder för att mäta diskriminering och utveckla indikatorer för att kunna följa diskrimineringens utveckling och utbredning i Sverige. En viktig del har dessutom varit att sprida erhållna resultat till aktörer på internationell, nationell, regional och lokal nivå. Projektet delades upp i tre delar:

- en kunskapssammanställning
- en kunskapsanalys som ska utmynna i förslag på vilka grundläggande frågeställningar som bör undersökas närmare och vilka metoder som kan användas för att belysa sambandet mellan diskriminering och hälsa samt
- en fördjupad undersökning av en eller flera frågeställningar inom området diskriminering och hälsa som inte tidigare har belysts och som anses vara av relevans för sambandet mellan diskriminering och hälsa.⁴⁴

Undersökningen var både kvalitativ och kvantitativ och skulle genomföras med hjälp av intervjuer, enkäter, fokusgrupper, paneler etcetera⁴⁵. Inom projektets ram genomfördes under 2006 referensgruppsmöten med kommuner, landsting och statliga myndigheter. Man har också utbytt erfarenheter med olika intresseorganisationer så som RFSL, HSO och SIOS.⁴⁶ Resultaten presenterades i slutrapporten: "Diskriminering – ett hot mot folkhälsan" samt genom en konferens som avslutade projektet 2006.

⁴³ HomO, Årsredovisning 2004, s. 15.

⁴⁴ Ibid., s. 19.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ HomO, Årsrapport 2006, s. 19–20.

HomO initierade också tillsammans med JämO, DO och HO ett utvecklingsarbete ”Alla människors lika värde och rättigheter” med Integrationsverket (IV). Integrationsverket har det övergripande ansvaret för att nyanlända invandrare får introduktion och stöd i integreringsprocessen. Under året påbörjades arbete med att ta fram ett basmaterial kring mänskliga rättigheter och diskrimineringslagstiftningen. Målgruppen är de som praktiskt arbetar med att introducera nyanlända flyktingar och andra invandrare, då det ses som viktigt att alla oavsett ursprung och vistelsetid i Sverige får kunskaper och insikter i svensk diskrimineringslagstiftning.⁴⁷ En broschyr och ett handledningsmaterial är nu framtaget och har lanserats via utskick till kommuner.

4.2.4 HomO: s utåtriktade arbete under 2005

Under 2005 intensifierade HomO sitt samarbete med Myndigheten för skolutveckling som en förberedelse för den särskilda ”Barn och elevskyddslagen” som trädde i kraft den 1 april 2006. Två stora projekt har drivits för att åstadkomma varaktiga attitydförändringar vad gäller lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, dels i skolornas förmåga att integrera jämställdhet och frågor om heteronormativitet, homofobi och diskriminering på grund av sexuell läggning i den ordinarie verksamheten till vardags och dels i skolan som arbetsplats. I projekten samarbetar HomO med ett antal kommuner, fackliga organisationer samt andra myndigheter och organisationer.⁴⁸

HomO har medverkat vid sex regionala mötesplatser kring temat kränkande behandling anordnade av Myndigheten för skolutveckling. Mötesplatserna fungerade som forum för kommunikation kring frågor om diskriminering och kränkningar i skolan, där HomO höll inspirationsföreläsningar.⁴⁹ Myndigheten har också tillsammans med Equal-projektet Fritt fram arrangerat den andra konferensen om sexuell läggning och arbetslivsfrågor. Målgrupperna var personer vilka ansvarar för eller praktiskt genomför anti-diskriminerings-, arbetsmiljö-, likabehandlings- och mångfalds-

⁴⁷ HomO, Årsredovisning 2004, s. 14.

⁴⁸ HomO, Årsredovisning 2005, s. 17.

⁴⁹ Ibid., s. 18.

arbete på arbetsplatser samt fackligt förtroendevalda och skyddsombud.⁵⁰

HomO har under 2005 haft fortsatt samarbete med Forum för levande historia och har tillsammans genomfört lärarseminarier i tre städer. Arbetet kommer att fortsätta under 2006 med målgrupperna lärare och skolledare genom HomO:s åtaganden i projektet och utvecklingspartnerskapet "Under ytan".⁵¹

Projektet **Under ytan**, är ett tvåårigt samarbete med start 2005 mellan fackliga organisationer, universitet, högskolor, myndigheter och intresseorganisationer för att motverka diskriminering på grund av sexuell läggning. Projektet går ut på att förstå och förändra normer och värderingar i skolan och behandlar främst skolan som arbetsplats. Projektet vänder sig till lärare, skolledare och skolansvariga i Sveriges kommuner. Förhoppningen är att åstadkomma stadigvarande attitydförändringar genom att många aktörer under två år arbetar tillsammans med frågan sexuell läggning och heteronormativitet.⁵²

Till utvecklingsarbetet har projektet knutit ett antal pilotkommuner⁵³ för att tillsammans utveckla goda exempel på förändringsarbete.⁵⁴ Övriga parter i projektet är: Myndigheten för skolutveckling, Linköpings Universitet, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges Förenade Gaystudenter, lärarprogrammet vid Norrköpings Universitet, Lärarhögskolan i Stockholm, Sveriges Skolledarförbund, Södertälje kommun, RFSL och RFSL ungdom. Enligt HomO är det unikt att så många parter tagit sig an ett utvecklingsarbete i dessa frågor⁵⁵. Inom projektet har två böcker samt DVD-material tagits fram att använda som pedagogiskt verktyg för lärare.⁵⁶

4.2.5 HomO: s utåtriktade arbete under 2006

Under 2006 trädde "Lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever" (BEL) i kraft. Den nya lagen har lett till en intensifiering av arbetet med barn och unga i skolan och samarbete med andra på detta område. Många aktörer

⁵⁰ Ibid., s. 25.

⁵¹ Ibid., s. 18.

⁵² HomO, Årsredovisning 2005, s. 25.

⁵³ Göteborg, Söderhamn, Bollnäs, Jokkmokk och Malmö.

⁵⁴ HomO, Årsredovisning 2005, s. 26.

⁵⁵ Ibid., s. 26.

⁵⁶ HomO, Årsredovisning 2006, s. 22–23.

inom skolvärlden har efterfrågat utbildningar och information kring främjande åtgärder för att motverka trakasserier vad gäller sexuell läggning. Det finns, enligt HomO, inom skolan stora kunskapsluckor om det främjande arbetet och skolorna anses vara sent ute med att upprätta likabehandlingsplaner.

BEL ålägger huvudmännen för de verksamheter som omfattas av skollagen att ta fram en likabehandlingsplan för varje enskild verksamhet. Som ett stöd i detta har HomO utarbetat riktlinjer tillsammans med JämO, DO, HO och BEO vid Skolverket för arbetet. Den övergripande strukturen i en likabehandlingsplan samt vilka viktiga områden som bör finnas med i planen beskrivs.⁵⁷

Med anledning av BEL höll HomO, DO, HO, BEO, JämO samt Lärarförbundet tre konferenser om BEL i skolan riktade till lärare och skolledare. Cirka 500 personer deltog i konferenserna som behandlade vad den nya lagen innebär, vilket ansvar skolan har och hur skolans personal med hjälp av lagen kan förebygga och motverka diskriminering och mobbing.⁵⁸

Vidare har HomO när det gäller arbetet med och för barn och elever:

- Påbörjat en utvecklingsinsats för Skolverkets regionala inspektionenheter för att stärka deras kompetens om diskrimineringsgrunden sexuell läggning samt föra en dialog om gemensamma frågor i myndigheternas uppgift att utöva tillsyn över BEL.
- Hållit utbildningar för genuspedagoger i Stockholm län efter förfrågan från Länsstyrelsen med syfte att stödja deras arbete mot homofobi och diskriminering i skolan.
- HomO har också inlett samarbete med Elevorganisationen och Sveriges elevråd inom ramarna för EU-projektet **Anti-Discrimination in Schools** (ADIS) där HomO är samarbetspartner och medfinansier. Projektet har initierats och drivs av Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige. Syftet med projektet är att uppmärksamma elever i målgruppen 12–16 år om den nya lagen mot diskriminering och annan kränkande behandling i skolan genom att stödja elev- och ungdomsorganisationer att formulera och sprida information om den nya lagen. Aktiva utbildas för att i sin tur utbilda andra elever.

⁵⁷ HomO, Årsrapport 2006, s. 13.

⁵⁸ HomO, Årsrapport 2006, s. 13.

- HomO har medverkat vid festivalen UNG 08 samt Skolforum för att nå ut och informera om den nya lagen. Detta gjordes tillsammans med övriga ombudsmän mot diskriminering samt BEO.⁵⁹

HomO har vidare under 2006 genomfört särskilda utbildningsinsatser riktade till *hälso- och sjukvården* och har i detta syfte ordnat seminarier runt om i landet tillsammans med lokala antidiskrimineringsbyråer. Målgrupperna har varit verksamma inom området samt studenter på vårdutbildningar. I samband med detta har också en skrift tagits fram: "Det syns inte utanpå men känns inuti", vilken behandlar hälsosituationen för homo- och bisexuella kvinnor och män, bemötandefrågor och frågor kring vården som arbetsplats. Skriften har distribuerats till Sveriges kommuner och landsting (SKL), landsting och regioner, vård och hälsoinriktade utbildningar samt under HomO:s seminarier om heteronormer, och diskriminering i hälso- och sjukvården.⁶⁰

Totalt har HomO medverkat i 151 externa utbildnings- och informationstillfällen, vilket är en kraftig ökning från 2005, vilket delvis kan härledas till det stora informationsbehovet med anledning av den nya Barn- och elevskyddslagen. Ökningen är huvudsakligen relaterad till det stora informationsbehovet med anledning av den nya "Barn och elevskyddslagen". Utbildningsinsatser inom centrala samhällsområden, samarbete med sådana aktörer som når stora målgrupper samt sådana aktiviteter som har möjlighet att åstadkomma långsiktiga och bestående förändringar har givits förtur.⁶¹

HomO arbetar dessutom med att skapa en kommunwebb. Denna är dock ännu under produktion.⁶²

⁵⁹ Ibid., s. 14–16.

⁶⁰ Ibid., s. 21.

⁶¹ HomO, Årsrapport 2006, s. 49.

⁶² HomO, George Svéd, Korrespondens, 2008-01-10.

4.2.6 Sammanfattning

Sammanställning av HomO:s projekt och arbete särskilt riktade mot kommuner & landsting 2002–2006

- Utvecklingsarbete – Alla människors lika värde och rättigheter (nyanlända flyktingar och invandrare) (påbörjades 2004)
- Tjej eller kille – spelar roll? (påbörjades 2004)
- Diskriminering & hälsa (påbörjades 2004)
- Under ytan (påbörjades 2005)
- Anti-Discrimination in Schools (påbörjades 2006)
- Homo- och bisexuella i vård och omsorg (påbörjades 2006)
- Informationsinsatser kring BEL (påbörjades 2006)

4.3 Barnombudsmannens uppdrag

Barnombudsmannen har funnits i Sverige sedan 1993⁶³ och har enligt lag till uppgift att företräda barns och ungas rättigheter och intressen mot bakgrund av Sveriges åtagande enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Barnombudsmannen ska driva på genomförandet av barnkonventionen och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen.

Barnombudsmannen ska inom sitt verksamhetsområde föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att barns och ungas rättigheter och intressen ska tillgodoses, informera, bilda opinion och ta initiativ till lämpliga åtgärder i övrigt, företräda barns och ungas rättigheter och intressen i den allmänna debatten, samla kunskap och sammanställa statistik om barns och ungas levnadsvillkor samt följa den internationella utvecklingen när det gäller barnkonventionens tolkning och dess tillämpning.

Utifrån detta är Barnombudsmannens övergripande verksamhetsområde: FN:s konvention om barnets rättigheter och dess tillämpning med målet att ”*Barnkonventionens anda och intentioner*

⁶³ BO, Webbsida; Om Barnombudsmannen, 2008-02-28.

ska återspeglas i allt beslutsfattande och alla verksamheter som rör barn och unga”.⁶⁴ Under detta verksamhetsområde finns två specifika verksamhetsgrenar: 1) *Strategiska insatser för att genomföra FN:s barnkonvention* med målet att Barnombudsmannen ska utveckla och fördjupa kunskapen om användbara metoder och arbetssätt för att genomföra barnkonventionen i myndigheter, kommuner och landsting med beaktande av könsperspektivet.⁶⁵ 2) *Företräda barns och ungas rättigheter*, där Barnombudsmannen har till uppgift att företräda barns och ungas rättigheter och intressen, mot bakgrund av Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen.⁶⁶ Verksamhetsgren två uppfattas inte ligga inom ramen för denna kartläggning och beskrivs därmed inte ytterligare.

4.3.1 Barnombudsmannens utåtriktade arbete generellt

I enlighet med Barnombudsmannens övergripande verksamhetsområde har det, enligt Barnombudsmannen, varit viktigt att öka medvetenheten om barns rättigheter och barnkonventionens innehåll hos beslutsfattare på olika nivåer, genom att bland annat belysa konkreta sakfrågor. Angreppssättet är att ta reda på och lyfta fram barns och ungas egna åsikter och synpunkter för att på så sätt skapa bättre beslutsunderlag.⁶⁷ Målgruppen är i detta fall främst beslutsfattare på hög nivå i kommuner, landsting, regioner och statliga myndigheter. Barnombudsmannen försöker påverka beslutsfattare genom att samla in kunskap om barn och ungas villkor, utveckla förslag på åtgärder och utveckla metoder för att möta problem och möjligheter med utgångspunkt från barnkonventionen. Kunskapen, åtgärdsförslag och utvecklade metoder presenteras sedan i rapporter och skrifter, vilka ligger till grund för informationsinsatser så som utbildningar, föreläsningar, artiklar i olika media och möten med olika nyckelpersoner. En viktig princip för en myndighet med ett stort uppdrag och begränsade resurser är, enligt Barnombudsmannen, att verka genom andra och skaffa sig samarbetspartners liksom att utgå från barn och ungas egna synpunkter när prioriteringar görs i verksamheten.⁶⁸

⁶⁴ BO, Årsredovisning 2006, s. 7.

⁶⁵ Ibid., s. 10.

⁶⁶ Ibid., s. 40.

⁶⁷ BO, Kommunikationsstrategi 2006.

⁶⁸ BO, Årsredovisning 2006, s. 7.

Medier anses vara en central informationskälla för beslutsfattare i kommuner, landsting och statliga myndigheter. Barnombudsmannen har därmed valt att aktivt arbeta med kunskapsspridning genom media. Arbetet genom media bidrar till att viktiga frågor kommer upp på agendan och på sikt ger ett bättre samhälle för barn. Enligt Barnombudsmannen är det mycket viktigt med ökad medvetenhet på lokal nivå för att öka kunskapen om barns rättigheter och för att förbättra deras vardag. Myndigheten anses besitta en stor sakkunskap om barns och ungas levnadsvillkor och ett brett kontaktnät inom media och bland opinionsbildare, politiker och andra beslutsfattare anses vara centralt för myndighetens uppdrag.⁶⁹

I arbetet att utveckla och fördjupa kunskapen om användbara metoder och arbetssätt för att genomföra barnkonventionen ses förmedling av kunskap som en viktig del i det pådrivande arbetet. Detta görs av myndigheten genom att:

- Delta i andras aktiviteter som riktas mot Barnombudsmannens prioriterade målgrupper
- Medverka i insatser som bedöms kunna ge störst effekt och som når relevanta beslutsfattare
- Sprida innehållet i årsrapporter samt andra rapporter och skrifter till kommuner, landsting, regioner och statliga myndigheter
- Göra strategiska val (ett sådant är de framgångsfaktorer som tagits fram och fungerar som ledstjärna i Barnombudsmannens arbete)⁷⁰ vilka beskrivs längre fram.

Myndigheten försöker så långt det går att ha en direkt dialog med sina målgrupper via möten, seminarier, utbildningar och olika former av samarbeten. För att nå ett större antal mottagare används dock kostnadseffektiva kanaler i form av webb, media, elektroniska nyhetsbrev, enkla rapporter samt billiga men attraktiva skrifter.⁷¹ Genom ett aktivt arbete med att stärka och tydliggöra ombudsmannen som aktör, för att föra ut barnkonventionen, hoppas myndigheten att dess budskap ska få ökat genomslag.⁷²

⁶⁹ BO, Charlotte Palmstierna, Korrespondens, 2008-01-18.

⁷⁰ BO, Årsredovisning 2006, s. 10–11.

⁷¹ BO, Årsredovisning 2006, s. 11.

⁷² BO, Kommunikationsstrategi 2006.

Vidare genomför myndigheten regelbundet (vartannat år) enkätundersökningar i kommuner, landsting och statliga myndigheter för att mäta barnkonventionens genomförande och efterlevnad.⁷³ Sedan 1995 har sex enkätundersökningar gjorts i kommuner (1995, 1997, 1999, 2001, 2003 och 2005)⁷⁴ och fyra har gjorts i landsting (1999, 2001, 2003 och 2005). Enkäterna bidrar till att ge myndigheten möjlighet att följa barnkonventionens utveckling på en övergripande nivå samtidigt som de utgör grunden för nya aktiviteter, strategier och metoder på lokal och regional nivå.⁷⁵

Barnombudsmannen har också i uppdrag att sprida information om barnkonventionen till barn och unga så att de själva blir en del i processen att genomföra barnkonventionen.

4.3.2 Metoder

Barnombudsmannen har arbetat med och utvecklat ett antal metoder för att föra in barnperspektivet i kommuner, landsting, regioner och statliga myndigheter:

- Myndigheten har i samarbete med Ekonomistyrningsverket (ESV) tagit fram *framgångsfaktorer*, vilka anses nödvändiga för att införa ett nytt perspektiv i olika verksamheter, faktorerna sprids till kommuner, landsting och statliga myndigheter. Dessa är:
 - Ledningens entydiga stöd och engagemang
 - Arbeta in barnperspektivet i centrala styrdokument
 - Utbildning och information
 - Utgå från befintliga arbetsprocesser
 - Dialog och erfarenhetsöverföring
 - Uppföljning och utvärdering
 - Ekonomiska och personella resurser.⁷⁶

⁷³ BO, Årsredovisning 2003, s. 7.

⁷⁴ BO, 2002, Att förverkliga barnkonventionen – slutrapport från ett treårigt uppdrag, s. 17.

⁷⁵ BO, 2002, Barnkonventionen i landstingen, s. 3.

⁷⁶ BO, Årsredovisning 2006, s. 12–13.

Dessa används också i Barnombudsmannens enkätundersökningar som indikatorer för barnkonventionens utveckling i kommuner och landsting.⁷⁷

- Myndigheten verkar vidare för att utveckla processer för att synliggöra barnets bästa i beslutsfattande, till exempel genom *barnkonsekvensanalyser*. Detta är ett verktyg för att omsätta barnkonventionen i handling och synliggöra barnets bästa. Med hjälp av ett systematiskt arbetssätt anses lokala och regionala beslutsfattare kunna försäkra att konsekvensanalyser av beslut som berör barn och unga också innehåller ett barnperspektiv.⁷⁸
- *Barnkonventionen i rättsprocessen*; Barnombudsmannen har tagit fram en skrift "Förklara vad som händer" för att utifrån barns och ungas egna upplevelser ge råd och tips om hur en brottmålsprocess med små medel bättre kan anpassas efter ungas förutsättningar. Skriften är ett pedagogiskt verktyg med konkreta råd vilken har tagits fram i nära samarbete med en referensgrupp bestående av domare, åklagare och advokater. Syftet med skriften är att unga ska få en rättssäker domstolsprocess.
- *Nöjt barn index*; har tagits fram för att mäta barns och ungas så kallade nöjdhet med sina liv. Resultaten kan användas av beslutsfattare i syfte att mer fokuserat förbättra barns och ungas livskvalitet.⁷⁹
- *Barnperspektiv i revisionen*; Barnombudsmannen har tagit fram ett material kring barnkonventionen för förtroendevalda revisorer.
- *En metod för att samtala med barn och unga*; Barnombudsmannen har tillsammans med Migrationsverket utarbetat en metod för barnhandläggares intervjuer med barn, vilken sammanställts i skriften "Att samtala med barn och unga" som innehåller tips och råd till vuxna som träffar barn i sin yrkesroll.
- Barnombudsmannen har deltagit i regeringskansliets arbetsgrupp där ett antal *indikatorer* tagits fram för att mäta barnpolitiken.
- Barnombudsmannen har även tagit fram *framgångsfaktorer för ungas inflytande* via så kallade inflytandeforum med arbetsmetoder för hur kommuner, landsting/regioner kan ta tillvara barns och ungas åsikter. Arbetet utmynnade i ett antal punkter vilka anses

⁷⁷ BO, Årsrapport 2006; Röster som räknas, s. 62.

⁷⁸ Ibid., s. 102.

⁷⁹ BO, Årsredovisning 2006, s. 13.

vara av stor vikt för att möjliggöra inflytande för unga genom ett inflytandeforum.

- Barnombudsmannen har tillsammans med Statens Kulturråd utarbetat en *checklista* för att barn och unga ska kunna utnyttja sin kultur fullt ut.⁸⁰
- *Lärandeexempel* har tagits fram genom att samla in uppgifter och kartlägga hur ett antal kommuner, landsting och statliga myndigheter arbetar systematiskt med att införliva barnperspektiv i sina verksamheter. Exemplen kopplas direkt till barnkonventionens artiklar och visar på hur man metodiskt kan arbeta med aktiva prioriteringar, samverkan, företrädare för barns och ungas rättigheter, kartläggning och datainsamling, utbildning, granskning och uppföljning och prövningar av barnets bästa.⁸¹ Dessa exempel återfinns bland annat i den senaste årsrapporten samt på myndighetens webbsida.

4.3.3 Barnombudsmannens utåtriktade arbete under 2002

Vid årsskiftet 2001/2002 avslutades det särskilda treåriga uppdrag Barnombudsmannen haft från regeringen i syfte att vara pådrivande i genomförandet av barnkonventionen i kommuner, landsting och statliga myndigheter. Uppdraget har utgått från den nationella strategin att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter, vilken riksdagen antog 1999. Utgångspunkten för strategin var att barnkonventionens anda och intentioner skulle beaktas i allt beslutsfattande som rör barn i kommuner, landsting, regioner samt statliga myndigheter.⁸²

Mer specifikt för kommun- och landstingssektorn var Barnombudsmannens uppdrag att:

- Ta fram informations- och utbildningsmaterial och göra grundläggande utbildningsinsatser för att få igång fortbildning om barnkonventionen i kommuner och landsting.
- Utveckla modeller för hur barnplanarbetet ska bedrivas samt till kommuner och landsting sprida goda exempel när det gäller olika verktyg och metoder för att genomföra barnkonventionen,

⁸⁰ BO, Årsredovisning 2006, s. 14.

⁸¹ BO, Årsredovisning 2005, s. 20.

⁸² BO, 2002, *Att förverkliga barnkonventionen – Slutrapport från ett treårigt uppdrag*, s. 5.

till exempel barnplaner av olika slag, barnkonsekvensanalyser och utvärderingsmodeller.⁸³

Myndigheten publicerade 2001 en handbok om barnkonventionens omsättning för kommuner och landsting "Med barnkonventionen som karta och kompass". Handboken beskrev betydelsen av ett systematiskt arbetssätt och metoder kring bland annat barnkonsekvensanalyser. I rapporten beskrivs också de insatser som utförts inom ramen för uppdraget.⁸⁴ Under 2002 gjordes en uppföljning vilken resulterade i en slutrapport. Från och med detta år är också detta arbete en uppgift för Barnombudsmannen enligt lag, vilket gör att det ges större plats i kommande årsredovisningar.⁸⁵

Myndigheten har under året även medverkat vid tio utbildningar för kommuner och vid fyra tillfällen för landsting.⁸⁶

4.3.4 Barnombudsmannens utåtriktade arbete under 2003

Barnombudsmannens största insats gentemot kommuner och landsting under 2003 var den rikskonferens som anordnades tillsammans med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Syftet var att sprida erfarenheter om hur barnkonventionen kan användas som ett praktiskt redskap i kommuner, landsting och regioner. Cirka 280 politiker såväl som tjänstemän från kommuner, landsting och regioner deltog i konferensen.⁸⁷

Barnombudsmannen har också deltagit vid en del konferenser som anordnas av kommuner eller landsting samt vid olika temakonferenser där kommun- och landstingspolitiker och tjänstemän ofta deltar. Myndigheten har dessutom under året även deltagit i 27 direkta kontakter med information, utbildning och råd till politiker och tjänstemän i enskilda kommuner samt vid tio tillfällen när det gäller landsting/regioner. Myndigheten har vid åtta tillfällen deltagit i nätverksträffar, bland annat landstingsnätverket. Ett annat sådant nätverk är "Västsverigenätverket" som består av både förtroendevalda och tjänstemän från åtta kommuner och en region. Syftet med detta nätverk är att stärka och utveckla barnkonven-

⁸³ BO, 2002, *Att förverkliga barnkonventionen – Slutrapport från ett treårigt uppdrag*, s. 9.

⁸⁴ BO, Erik Palmstierna, Korrespondens, 2008-01-18.

⁸⁵ BO, Årsredovisning 2002, s. 15.

⁸⁶ Ibid., s. 16.

⁸⁷ BO, Årsredovisning 2003, s. 15.

tionsarbetet tillsammans. Därtill har träffar skett vid flera tillfällen med lokala barnombud för att stötta dem i deras arbete.⁸⁸

Under året avslutades också en skolmatstävling som var ett sätt att öka barns möjligheter att bli hörda i sakfrågor som är viktiga för dem. Målet var att få kommunpolitiker och andra beslutsfattare att i högre grad själva lyssna på barnen i kommunen vad gäller frågor som rör skolmaten och miljön i skolmatsalen.⁸⁹

2003 publicerades de första delarna i informationsmaterialet ”Jag vill säga något!”, en folder för barn i åldrarna 9–13 år, en vuxenhandledning samt en cd-skiva. Materialet distribuerades främst till skolor. Syftet var att ge barn och unga ökade kunskaper om sina rättigheter för att på så sätt bidra till igenförandet av barnkonventionen. Informationsåtgärden har även inneburit ökade kunskaper bland de lärare och andra vuxna som har använt materialet.⁹⁰ Materialet kompletterades under 2004 och 2005 med en informationsfolder för barn i åldrarna 5–9 år samt en tidning som vänder sig till ungdomar i åldern 13–16 år. Under 2006 utvärderades arbetet med informationsmaterialet. De olika materialen har spridits till barn och unga i en total upplaga på över 110 000 exemplar och materialet anses, enligt Barnombudsmannen, vara mycket uppskattat och användbart.

Barnombudsmannen genomförde också en enkätundersökning i handikappråden i kommuner och landsting för att samla kunskap om barnperspektivet inom handikappråden samt barns och ungas möjligheter till inflytande.⁹¹ Undersökningen publicerades under 2004.

Efter synliggörandet av behov av att öka barnperspektivet i kommuner och landstings budgetprocesser har Barnombudsmannen beslutat att arbeta fram stödmaterial i detta syfte. Materialet presenteras under 2004.

Under 2003 har Barnombudsmannen även fortsatt sitt samarbete med Gävleborgs landsting. Syftet med samarbetet är att verka för att barnkonventionen får ett ökat genomslag såväl i landstinget som i kommunerna och att inblandade parter ska få ökad kompetens om hur barnkonventionen kan omsättas i praktiken.⁹²

⁸⁸ Ibid., s 15–17.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ BO, Gunnar Elvin, Korrespondens, 2008-01-18.

⁹¹ BO, Charlotte Palmstierna, Korrespondens, 2008-01-18.

⁹² BO, Årsredovisning 2003, s. 16.

4.3.5 Barnombudsmannens utåtriktade arbete under 2004

Under året har myndigheten publicerat rapporter om hur långt arbetet med barnkonventionen kommit i kommuner, landsting, regioner och statliga myndigheter. Ett ökat antal förfrågningar om Barnombudsmannens medverkan i utbildningar och strategiska diskussioner för att öka barnperspektivet i olika verksamheter anses visa att uppdrag i regleringsbrev och aktuella rapporter från Barnombudsmannen är två effektiva sätt att öka intresset för barnperspektivet i en verksamhet.⁹³

Vidare har Barnombudsmannen kallat till sig tre kommuner, vilka inte besvarade 2003 års enkätundersökning till överläggningar. Detta som ett led i användandet av myndighetens rättsliga befogenheter samt för att få en bild av kommunernas arbete med barnkonventionen och informera kring vilket stöd Barnombudsmannen kan erbjuda i det fortsatta arbetet.⁹⁴

Barnombudsmannen har under 2004 genomfört en undersökning i samtliga barn- och ungdomspsykiatriska enheter för att undersöka hur de ser på sin roll i arbetet med att minska den psykiska ohälsan bland barn och unga.⁹⁵

Samarbete har skett med Statens kulturråd för att göra en inventering och konkretisering av barns rätt till kultur. Resultatet är tänkt att presenteras i en inspirationsskrift som riktar sig till beslutsfattare i kommuner, landsting och regioner.⁹⁶

Redovisning från de kommuner och landsting som uppger att de gör barnkonsekvensanalyser har begärts in av Barnombudsmannen. Materialet kommer att analyseras och användas i det fortsatta utvecklingsarbetet med barnkonsekvensanalyser. Vidare har Barnombudsmannen i samarbete med en referensgrupp arbetat fram ett material som kan användas av revisorer i kommuner och landsting. Revisorsmaterialet ska användas för att utvärdera och följa upp om beslut av insatser för att öka tillämpningen av barnkonventionen fått avsedd effekt. Vidare är det tänkt att användas för att granska och öka barnperspektivet i budgetprocessen.⁹⁷

⁹³ BO, Årsredovisning 2004, s. 5.

⁹⁴ BO, Årsredovisning 2004, s. 12.

⁹⁵ Ibid., s. 13.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid.

Barnombudsmannen har även under 2004:

- Haft fortsatta kontakter med aktörer med vilka samarbete inleddes föregående år (Landstinget i Gävleborg, några kommuner i Västsverige och i Västra Götalandsregionen för att följa deras arbete med barnkonventionen).
- Träffat jurister verksamma i kommuner och landsting för att diskutera barnperspektivet i deras verksamheter.
- Deltagit aktivt i det partnerskap som bildats i ett tiotal kommuner för att öka kunskaperna om barnkonventionens genomförande.
- Deltagit i nätverket för barn och ungdomsfrågor som landsting och regioner har bildat.
- Regelbundet träffat de lokala barnombuden eller deras motsvarigheter för att stimulera kunskaps- och erfarenhetsutbyte.⁹⁸

Tillsammans med Migrationsverket, Region Stockholm och kommuner i Stockholms län har Barnombudsmannen också påbörjat en utbildning på temat ”Att samverka kring och samtala med asylsökande barn”. Utbildningen är i första hand planerad för handläggare från Migrationsverket och socialtjänsten.⁹⁹

Det ligger också i myndighetens uppdrag att arbeta för att ”kunskapen om och tillämpningen av effektiva metoder och arbets sätt för barn- och ungdomsinflytande ska öka i berörda verksamheter i kommuner, landsting och myndigheter”¹⁰⁰. Barns och ungas inflytande i den egna verksamheten sker genom de så kallade kontaktklasser, cirka 130 stycken, spridda över landet och under 2004 startades ytterligare två Barnråd vilket innebär att det idag finns sju Barnråd. Syftet med råden är att öka den direkta kommunikationen för att få barns uppfattning om de frågor Barnombudsmannen arbetar med.¹⁰¹

⁹⁸ BO, Årsredovisning 2004, s. 12–14.

⁹⁹ Ibid., s. 19.

¹⁰⁰ Ibid., s. 16.

¹⁰¹ Ibid., s. 19.

4.3.6 Barnombudsmannens utåtriktade arbete under 2005

Barnombudsmannen informerar om de metoder myndigheten själv använder så som barnråd, ungdomsråd, enkätundersökningar, kontaktklasser etc. Arbetet görs vanligtvis under konferenser, vid besök i kommuner, vid studiebesök och då årsrapporten årligen skickas till alla kommuner och landsting. Informationen leder ofta till fördjupade följdfrågor från kommuner, landsting och statliga myndigheter.¹⁰²

Under 2005 har Barnombudsmannen fortsatt det projekt som initierades med en utbildning under 2004 **Att samverka kring och att samtala med asylsökande barn**. Projektet är ett samverkansprojekt mellan Barnombudsmannen, Migrationsverket Region Stockholm och kommuner i Stockholms län. Syftet har varit att ytterligare sprida de erfarenheter som vanns i det projekt som genomfördes under 2003 "Att samtala med barn" samt att öka samverkan mellan Migrationsverket och Socialstyrelsen. Projektet byggde på både föreläsningar av erfarna experter och gemensamt kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Målgruppen var i första hand handläggare inom Socialtjänsten inom Stockholms län och handläggare från Migrationsverket Region Stockholm men även kommunala flyktingsamordnare.¹⁰³

Vidare har Barnombudsmannen deltagit i projektet **Tjej eller kille – spelar roll?**, vilket i huvudsak genomfördes under 2005 och som initierades av länsstyrelsen i Stockholms län. Projektet har pågått sedan 2004 och avslutades 2006. Syftet med projektet var att ge skolledare stöd att bedriva systematiskt jämställdhetsarbete på förskolor och skolor i Stockholms län. Detta gjordes genom utbildning om genus, heteronormativitet, homofobi och jämställdhet med skolledare, genuspedagoger, politiker, tjänstemän samt lärare som målgrupp. Under 2005 utbildades ett fyrtiotal skolledare och genuspedagoger och lika många tjänstemän och politiker samt 130 lärare från tretton kommuner.¹⁰⁴ En viktig del i arbetet ansågs vara att uppmuntra skolorna att använda barn och unga som kunskapskälla och ge barn och unga inflytande i jämställdhetsarbetet.¹⁰⁵

Under 2005 har Barnombudsmannen påbörjat ett arbete med att anpassa modellen för barnkonsekvensanalyser efter socialtjänsten

¹⁰² BO, Årsredovisning 2005, s. 16.

¹⁰³ BO, Årsredovisning 2005, s. 16.

¹⁰⁴ HomO, Årsrapport 2005, s. 23.

¹⁰⁵ BO, Årsredovisning 2005, s. 17.

och då särskilt barnvårdsärenden i syfte att konkretisera vad som menas med att göra en barnkonsekvensanalys. I arbetet har Barnombudsmannen tagit hänsyn till några kommuners och ett landstings synpunkter och erfarenheter på området. Arbetet avslutas under 2006.¹⁰⁶

Under året har 12 utbildningstillfällen genomförts i totalt 6 regioner, landsting eller kommuner. Vidare har Barnombudsmannen deltagit i 25 utbildningar i kommuner och genom detta nått politiker, tjänstemän samt en del verksamhetsfolk i cirka 20 kommuner. En del av dessa tillfällen har varit omfattande.¹⁰⁷ Fem regionala konferenser som vände sig till förtroendevalda och chefs-tjänstemän i kommuner, landsting och regioner genomfördes i syfte att sprida framgångsrika arbetssätt i det lokala och regionala barnkonventionsarbetet.¹⁰⁸

Barnombudsmannen har också medverkat vid fem utbildningstillfällen i Stockholms Stad för att särskilt bidra till satsningen i det lokala projektet **Barnstöd Stockholm**. Projektet är ett kompetenshöjande arbete inom Socialtjänsten för att öka kunskapen om barns behov och perspektiv. Barnombudsmannen ser projektet som särskilt intressant då det ska leda till ett ökat barnperspektiv i Socialtjänstens styrdokument. Barnombudsmannen har varit samtalspartner samt deltagit vid ett flertal utbildningstillfällen.¹⁰⁹

Vidare har Barnombudsmannen med hjälp av enkätundersökningar studerat hur kommuner och landsting arbetar med barnkonsekvensanalyser samt hur långt arbetet nått. Myndigheten har också studerat barns och ungas inflytande i kommuner genom sina ungdomsråd och kontaktklasser.

4.3.7 Barnombudsmannens utåtriktade arbete under 2006

När det gäller myndighetens arbete riktat mot kommuner och landsting så används årsrapporten för att stimulera dessa målgrupper med metoder, modeller och lärandeexempel. I årsrapporten 2006 presenteras hur kommuner och landsting kan arbeta med barnkonventionen på ett systematiskt sätt med utgångspunkt från de framgångsfaktorer som tidigare presenterats i denna kart-

¹⁰⁶ Ibid., s. 19.

¹⁰⁷ Karlskoga och Degerfors samlade åttio deltagare i ledande ställning och vid utbildning i Ludvika och Smedjebackens kommuner deltog cirka 300; BO, Årsredovisning 2005, s. 22.

¹⁰⁸ BO, Årsredovisning 2005, s. 21.

¹⁰⁹ BO, Årsredovisning 2005, s. 23.

läggning samt en utvecklad modell för barnkonsekvensanalyser, framgångsfaktorer för inflytandeforum och Nöjt Barn Index (NBI). Årsrapporten ersätter den tidigare handboken ”Med barnkonventionen som karta och kompass”.

Årsrapporten har under 2006 spridits genom medverkan av myndigheten i nio kommuner under 17 seminarier med 2345 deltagare som regeringen anordnade i samband med dess satsning ”Ett Sverige för barn” i syfte att inspirera kommuner, landsting och myndigheter samt andra samhällsinstanter i deras arbete att förverkliga barnkonventionen. Vidare har Barnombudsmannen avsatt särskild tid till uppföljning som ett resultat av genomförda insatser, genom att möta det behov som finns för ytterligare stöd och rådgivning i form av telefonsamtal, brevsvar samt möten och träffar med företrädare för kommunala, landstingskommunala och statliga myndigheters verksamheter. Detta har setts som ett ömsesidigt kunskapsutbyte där Barnombudsmannen kan dela med sig av sin kunskap samtidigt som de inhämtar värdefull och fördjupad kunskap som ett led i kommande arbete.¹¹⁰

Under 2006 har Barnombudsmannen medverkat vid utbildningar eller andra kunskapshöjande insatser hos kommuner och landsting som efterfrågar stöd. Myndigheten har:

- Medverkat vid 21 olika utbildningstillfällen för 25 olika kommuner.
- Medverkat vid 10 utbildningar eller andra kunskapshöjande insatser i åtta olika landsting.
- Många av de kunskapsöverförande insatserna har handlat om hur olika aktörer kan använda sig av barnperspektivet i praktiken.
- Särskilt stöd har givits av Barnombudsmannen till Stockholms stads projekt ”Barnstöd Stockholm”.
- Följt upp 2005 års rapport ”Öppna för gränser” med information och utbildningsinsatser till målgruppen beslutsfattare och yrkesgrupper som direkt arbetar för en drogfri uppväxt.¹¹¹

Barnombudsmannen har också utarbetat en skrift ”Rustad för revision” om barnperspektivet i revisionen av kommuner och

¹¹⁰ BO, Årsredovisning 2006, s. 31.

¹¹¹ BO, Årsredovisning 2006, s. 31–32.

landsting i syfte att öka revisorernas medvetenhet om behovet av barnperspektiv för att granska om politiska beslut tar hänsyn till barns och ungas rättigheter. Perspektivet anses vara av särskild vikt då barn och unga varken har rösträtt eller själva är valbara för politiska uppdrag.¹¹²

Vidare har en förstudie gjorts till en undersökning av hälso- och sjukvårdslagstiftningen ur ett barnperspektiv med fokus på inflytande- och bemötandefrågor. Barnombudsmannen har genomfört föreläsarinsatser för yrkesgrupper inom hälso- och sjukvården vid ett flertal tillfällen. Tillsammans med Statens kulturråd har Barnombudsmannen också publicerat en skrift samt en egen rapport där Barnombudsmannen presenterar sina kontaktklassers syn på kultur. Att lyfta kulturfrågor har lett till flera förfrågningar från kommuner och organisationer till Barnombudsmannen om medverkan vid föreläsningar, konferenser och ytterligare material. Dessutom har Barnombudsmannen publicerat en rapport kring barn och ungas syn på arbetsmiljön i skolan i syfte att medvetandegöra beslutsfattare om behovet av barnperspektiv i elevernas vardag. Rapporten fick stor uppmärksamhet i media.¹¹³

Under året har Barnombudsmannen fördjupat sina kunskaper om hur en process för att synliggöra barnets bästa kan göras. I detta syfte har Barnombudsmannen också fört en diskussion med "Västsverigenätverket"¹¹⁴ kring hur en sådan process kan se ut inom ramarna för de verksamheter som aktörerna i nätverket bedriver. Barnombudsmannen har arbetat vidare med att sprida sina kunskaper kring barnkonsekvensanalyser, vilket bland annat har skett genom användning av myndighetens webbplats.¹¹⁵

Vidare har det tidigare fokus som handlade om att utveckla barnkonsekvensanalyser inom socialtjänsten ändrats under året. Via kontakter med Socialstyrelsen framkom att ett utvecklingsarbete "barnets behov i centrum" (BBIC) redan pågick. Barnombudsmannens bedömning var att BBIC-metodiken till stor stämde överens med myndighetens egna tankar kring en process för att synliggöra konsekvenser för barn och unga. Barnombudsmannen valde därför att starta upp två nya projekt. Det ena projektet

¹¹² BO, 2007, *Rustad för revision – med barnkonventionen som redskap för revisorer i kommuner, landsting och regioner*, s. 3.

¹¹³ BO, Årsredovisning 2006, s. 32–33.

¹¹⁴ Västsverigenätverket består av både förtroendevalda och tjänstemän från åtta kommuner och en region: Uddevalla, Öckerö, Tjörn, Härryda, Kungsbacka, Ale, Stenungsund, Alingsås, Bollebygd samt Västra Götalandsregionen.

¹¹⁵ BO, Årsredovisning 2006, s. 34.

handlade om att i Sigtuna kommun följa två ärenden under två år där en barnkonsekvensanalys ska ingå. Det andra projektet tog upp hur en barnkonsekvensanalys kan göras i samband med framtagandet av en översiktsplan. Båda projekten startades upp under 2007.

Barnombudsmannen har under 2006 medverkat i projektet **Alla barns rätt till kultur och fritid** tillsammans med Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO) för att bevaka rätten till en givande fritid för barn med funktionshinder. Målsättningen är att skapa förutsättningar för barn och unga med funktionsnedsättning att bli delaktiga i befintliga kultur- och fritidsverksamheter. Resultatet presenterades i slutrapporten ”Mer än bara lite kul – en skrift om hur vi kan utveckla fritiden för barn och unga med funktionsnedsättning”.¹¹⁶

Under året har Barnombudsmannen också arbetat med hur Nöjt Barn Index kan utvecklas för att se om metoden kan användas lokalt i kommunerna samt undersöka om metoden kan utvecklas för att lyfta fram de yngre barnens situation. Myndigheten har därför startat ett projekt tillsammans med kommunerna Degerfors och Karlskoga. Avsikten är att utifrån projektarbetet ta fram en metodpromemoria.¹¹⁷

Slutligen har Barnombudsmannen även vid två tillfällen bjudit in lokala barnombud. Första träffen syftade till att hämta in synpunkter om vilka frågor som ansågs vara viktiga att ta med i nästa rapportering till FN:s barnrättskommitté. Den andra träffen användes till att diskutera frågeställningar kring hur man ska motverka ökande psykisk ohälsa och hur man kan stödja barn med särskilda behov mm.¹¹⁸

Övriga insatser som genomförts under året har varit att:

- Medverka i två utbildningsdagar för 72 elevskyddsombud och 12 lärare i Eskilstuna kommun samt
- Ingå i olika slags nätverk under året:
 - Landstingens nätverk för barn och ungdomsfrågor i syfte om att öka kunskapen om hur arbetsmetoderna kan genomföras i praktiken.

¹¹⁶ Ibid., s. 33.

¹¹⁷ Ibid., s. 34.

¹¹⁸ Ibid.

- Partnerskap om barnkonventionens genomförande i tolv kommuner i syfte att bidra till en utveckling av de deltagande kommunernas arbete och att ta till sig kunskap för att använda i fortsatt strategiskt arbete med att genomföra barnkonventionen.
- Kontinuerligt träffat representanter från ett antal kommuner i Västsverige i det så kallade "Västsverigenätverket".¹¹⁹

4.3.8 Sammanfattning

Sammanställning av Barnombudsmannens projekt och arbete särskilt riktade mot kommuner & landsting 2002–2006

- Särskilt treårigt uppdrag (påbörjades 2002)
- Rikskonferens (påbörjades 2003)
- Samarbete med Gävleborgs landsting (påbörjades 2003)
- Att samverka kring och att samtala med asylsökande barn (påbörjades 2005)
- Tjej eller kille – spelar roll? (påbörjades 2005)
- Barnstöd Stockholm (påbörjades 2005)
- Alla barns rätt till kultur och fritid (påbörjades 2006)
- Projekt kring Nöjt barn index med kommunerna Degerfors och Karlskoga (påbörjades 2006)

4.4 DO: s uppdrag

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) är en statlig myndighet som har i uppdrag att förebygga och stoppa diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. De huvudsakliga arbetsområdena är att hjälpa de som utsatts för diskriminering att ta tillvara sina rättig-

¹¹⁹ BO, Årsredovisning 2006, s. 45.

heter, utöva tillsyn, informera, utbilda och bilda opinion.¹²⁰ I första ledet handlar arbetet mot diskriminering om att öka kunskapen om diskriminering och att visa vägar för att komma tillrätta med problemet. DO:s övergripande verksamhetsområde är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter där målet är att *öka myndigheters, kommuners och andra aktörers förutsättningar att beakta allas lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund*.¹²¹

Under verksamhetsområdet finns tre skilda verksamhetsgrenar: 1) *Anmälningar om diskriminering* med målet att öka förutsättningarna för att fler som utsätts för diskriminering får upprättelse samt att handläggningen av anmälda ärenden ska vara effektiv och rättssäker. 2) *Aktiva åtgärder*, där målet är att se till att kraven på aktiva åtgärder enligt lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, lagen (2001:1 286) om likabehandling av studenter i högskolan och lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever efterföljs. 3) *Överläggningar, information och utbildning* med syftet att öka förutsättningarna för att fler aktörer tar initiativ till åtgärder mot diskriminering samt att öka kunskaperna i samhället om diskrimineringsfrågor och DO.¹²²

Under den första verksamhetsgrenen fokuseras DO:s arbete framförallt på handläggning av ärenden från individer och är således inte av intresse för denna studie. Under den andra verksamhetsgrenen riktar sig arbetet främst mot tillsyn av efterlevnaden av ovannämnda lagar hos myndigheter, statliga bolag, kommuner, bostadsbolag, krogar, högskolor och skolor.¹²³ Den tredje verksamhetsgrenen uppfattas vara av störst relevans för denna kartläggning.

4.4.1 DO: s utåtriktade arbete under 2002

Under 2002 initierade DO det romaarbete som myndigheten fått i uppdrag av regeringen att genomföra. Detta genomfördes i projektform under åren 2002–2003 och redovisas i rapporten *"Diskriminering av romer i Sverige – rapport från DO:s projekt åren 2002*

¹²⁰ DO, Webbsida; Om DO, 2008-02-28.

¹²¹ Justitiedepartementet, 2006, Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Ombudsmannen mot etnisk diskriminering.

¹²² Ibid.

¹²³ DO, Årsredovisning 2006, s. 21–23.

och 2003 om åtgärder för att förebygga och motverka etnisk diskriminering av Romer".¹²⁴ Arbetet har sedan fortsatt i olika former och DO har bland annat deltagit i utvecklingspartnerskapet Romer i Sverige – från syd till nord, vilket initierade under 2005. I utvecklingspartnerskapet deltog kommunerna Södertälje, Munkedal och Lund, fyra romska riksorganisationer, Intergrationsverket, AMS och DO. Den gemensamma idén var att skapa ett brett samarbete och samverkan mellan svenska myndigheter, kommunala verksamheter och romska riksförbund för att sträva efter att förändra romers situation på arbetsmarknaden. Metoder skulle utvecklas för hur människor med romsk bakgrund i högre grad än idag kan bli anställningsbara på arbetsmarknaden. I detta syfte genomfördes också kommunala delprojekt. Där skulle konkret metodutvecklingsarbete ske genom att i praktisk verksamhet ta fram, pröva och värdera ett antal metoder för att stärka och individuella romska förutsättningar gentemot arbetsmarknaden. Projektet inriktade sig utöver den lokala nivån också på den nationella nivån samt på en europeisk, transnationell nivå.¹²⁵

Även om detta projekt har skett i samarbete och i samverkan med specifika kommuner och inte är DO:s riktade arbete gentemot kommuner, vilket denna studie är tänkt att fokusera på, så visar det på hur, i detta fall, kommuner deltar i arbete mot diskriminering och rapporten tar också upp intressanta resultat, förslag på åtgärder och även svårigheter som kan vara intressanta att dra lärdom av även i annat arbete. Ett annat sådant arbete som DO bifogat i det material som myndigheten skickat, vilket inte heller riktar sig mot kommuner och landsting, är det uppdrag Verva fått av regeringen att leda och samordna ett regionalt utvecklingsprojekt om mångfald och antidiskriminering, där också DO deltagit, vilket delredovisades i början på 2007. Här beskrivs mycket erfarenheter och svårigheter/hinder under projektets första del, vilka med stor säkerhet kan vara av relevans också för andra projekt eller annat arbete som genomförs att dra lärdom av.¹²⁶

¹²⁴ DO, *Diskriminering av Romer i Sverige – Rapport från DO:s projekt åren 2002 och 2003 om åtgärder för att förebygga och motverka etnisk diskriminering av Romer*.

¹²⁵ DO, 2007, *Slutrapport från utvecklingspartnerskapet Romer i Sverige – från syd till nord*, s. 2.

¹²⁶ Verva, 2007, *Regionalt utvecklingsprojekt om mångfald och antidiskriminering – En delredovisning av regeringens uppdrag till Verva*.

4.4.2 DO: s utåtriktade arbete under 2003

I årsredovisningen för 2003 nämns inget om arbete riktat mot kommuner och landsting förutom att DO medverkar i utbildningsinsatser i form av föredrag, utbildningar och seminarier som arrangeras av företrädesvis fackförbund, arbetsgivarorganisationer, andra intresseorganisationer samt myndigheter och kommuner.¹²⁷

4.4.3 DO: s utåtriktade arbete under 2004

I DO:s årsredovisning för 2004 nämns fortfarande väldigt lite arbete riktat mot kommuner och landsting. Dock nämns att det genomförts utbildningsinsatser företrädesvis mot större arbetsgivare, fack- och arbetsgivarförbund, stat och kommun samt intresseorganisationer.¹²⁸

I samarbete med JämO, HO, Barnombudsmannen, HomO, Arbetsmiljöverket, Skolverket, Kommunförbundet, Myndigheten för skolutveckling och elevorganisationer genomfördes under året en konferens mot diskriminering i skolan. Konferensen syftade till att sprida kunskap och erfarenheter från konkreta arbetsmetoder för att förebygga diskriminering och kränkande behandling i skolan. Målgruppen var lokala skolpolitiker, tjänstemän och skolledare samt elevskyddsombud.¹²⁹

I övrigt så har DO deltagit i projektet **Diskriminering och hälsa**, vilket startade 2004 i samarbete med HomO, HO och Statens Folkhälsoinstitut (FHI). Syftet var att klargöra sambanden mellan diskriminering och hälsa, utveckla metoder för att mäta diskriminering och utveckla indikatorer för att kunna följa diskrimineringens utveckling och utbredning i Sverige. En viktig del har dessutom varit att sprida erhållna resultat till aktörer på internationell, nationell, regional och lokal nivå. Projektet delades upp i tre delar:

- en kunskapssammanställning
- en kunskapsanalys som ska utmynna i förslag på vilka grundläggande frågeställningar som bör undersökas närmare och vilka metoder som kan användas för att belysa sambandet mellan diskriminering och hälsa samt

¹²⁷ DO, Årsredovisning 2003, s. 37.

¹²⁸ DO, Årsredovisning 2004, s. 26.

¹²⁹ Ibid., s. 27.

- en fördjupad undersökning av en eller flera frågeställningar inom området diskriminering och hälsa som inte tidigare har belysts och som anses vara av relevans för sambandet mellan diskriminering och hälsa.¹³⁰

Undersökningen var både kvalitativ och kvantitativ och skulle genomföras med hjälp av intervjuer, enkäter, fokusgrupper, paneler etcetera¹³¹. Inom projektets ram genomfördes under 2006 referensgruppsmöten med kommuner, landsting och statliga myndigheter. Man har också utbytt erfarenheter med olika intresseorganisationer så som RFSL, HSO och SIOS. Resultaten presenterades i slutrapporten: "Diskriminering – ett hot mot folkhälsan" samt genom en konferens som avslutade projektet 2006.¹³²

Vidare togs under året fram en broschyr med råd för statliga myndigheters arbete att främja lika rättigheter och lika möjligheter samt deras arbete med främjandeplaner. Broschyren används även av kommuner och landsting. En broschyr med råd riktade till arbetsgivare producerades också under 2004.¹³³

4.4.4 DO: s utåtriktade arbete under 2005

I DO:s årsredovisning för 2005 nämns inget projekt explicit riktat mot kommuner. Inte heller nämns något samarbete eller samverkan i övrigt förutom att utbildningar kring diskrimineringslagstiftningen har skett under året på förfrågan bland annat från kommunala förvaltningar samt att vid utbildningar för nyanlända och arbetslösa under året har också 400 nyckelpersoner från kommunala och andra myndigheter utbildats. Det har även anordnats möten av länsstyrelser där företrädare för respektive läns näringsliv samt kommuner deltagit där DO medverkat.¹³⁴

Under året har DO tillsammans med JämO, HomO, HO samt Integrationsverket tagit fram ett material "Allas lika värde och rättigheter" för nyanlända invandrare. Syftet med materialet är att det ska fungera som stöd för kommunerna då de ska ta upp frågan om diskriminering i introduktionsundervisningen. Materialet har

¹³⁰ Ibid., s. 19.

¹³¹ HomO, Årsredovisning 2004, s. 19.

¹³² HomO, Årsrapport 2006, s. 19-20, se även DO, Årsredovisning 2005, s. 38.

¹³³ DO, Ulrica Engström Nilsson, korrespondens, 2008-01-21.

¹³⁴ DO, Årsredovisning 2005, s. 34.

spridits till alla kommuner som har avtal med Intergrationsverket samt till lokala antidiskrimineringsbyråer.¹³⁵

Utöver detta nämns inget ytterligare arbete riktat mot kommuner och landsting. Det kan dock antas att sådant arbete eventuellt genomförs inom ramen för andra projekt men inte nämns i årsredovisningen.

4.4.5 DO: s utåtriktade arbete under 2006

DO har under 2006 inlett en granskning av 15 kommuners aktiva åtgärder. En kommun godkändes och av de övriga kommunerna begärdes ytterligare komplettering. I detta syfte har DO hållit två informationsmöten för fackliga företrädare från kommunerna samt för representanter från de centrala fackförbunden. Mötena syftade till att informera om tillsynen samt hur man konkret kan arbeta med aktiva åtgärder på arbetsplatsen.¹³⁶

Vad gäller arbetet med aktiva åtgärder inom skolan, där kommuner är huvudmän, har DO främst samverkat med JämO, HomO, HO, Barn- och elevombudet samt Skolverket för att erbjuda råd och stöd kring aktiva åtgärder till skolor och deras huvudmän. Detta har resulterat i ett gemensamt rådgivningsmaterial om aktiva åtgärder samt hur man tar fram en likabehandlingsplan i skolan. Det har också lett till gemensamma rutiner för informationsutbyte samt eventuella gemensamma tillsyner av skolors aktiva åtgärder.¹³⁷

Metoder som använts för myndighetens granskningar är: 1) att generellt granska arbetsgivare som har många anställda, är spridda över landet, har anmälningar hos DO eller där DO på annat sätt har fått information om att det finns brister, 2) att arbeta med tillsyn på ett strategiskt och systematiskt sätt genom att till exempel välja ut branscher av speciellt intresse att granska. 3) Vidare arbetar myndigheten med enhetsövergripande projekt så som t.ex. Bostadsprojektet, för att få ett helhetsgrepp genom att fokusera på en viss bransch och samlat arbeta med att utöva tillsyn, främjande och enskilda anmälningar inom denna bransch för att få ökad effekt och genomslag. Härfter publiceras en rapport som är tänkt att fungera som råd och stöd till andra arbetsgivare i samma bransch. 4) dela ut en utvärderingsenkät till den arbetsgivare som

¹³⁵ Ibid., s. 36.

¹³⁶ DO, Årsredovisning 2006, s. 22.

¹³⁷ Ibid., s.23.

granskats. 5) Arbete pågår dessutom med att förbättra informationen till arbetsgivare och ett förråd med lärandeexempel håller på att byggas upp.¹³⁸

DO deltar också i projektet *Framtids Anpassad Inkluderande Rekrytering – FAIR*, vilket är ett Equal-projekt som pågår under 2006–2007. Syftet är att försöka utveckla en rekryteringsmetod som är kompetensbaserad och fri från diskriminering. Projektet arbetar med att ta fram praktiska verktyg i olika temagrupper som sedan testas bland deltagande organisationer. Partnerskapet bakom projektet är: Försäkringskassan, Integrationsverket, Järfälla kommun, Länsstyrelsen Gävleborg, Norrtälje kommun, Riksförbundet Sveriges lottakärer, Strängnäs stift samt Sveriges Television. Inom projektet deltar DO i en referensgrupp, tar fram utbildningsmaterial, utvecklar utbildningsformer, utbildar, bistår med rådgivning, samt deltar i erfarenhetsutbyten och utbildningar, vilket ger DO möjlighet att påverka och ta del av material, metoder och undersökningar som kan användas i rådgivning till arbetsgivare. Materialet och metoden är främst tänkta att rikta sig till den statliga sektorn.¹³⁹

Vidare har DO under 2006 inlett projektet **Den svenska modellen – för lika rättigheter och möjligheter**. Projektet riktar sig främst till industrisektorn och syftet med projektet är att utveckla lämpliga metoder för det lokala förebyggande arbetet för lika rättigheter och möjligheter på arbetsplatsen. Resultatet är tänkt att spridas till aktörer på nationell, regional och lokal nivå.¹⁴⁰ Inom ramen för projektet togs en handbok fram ”Handbok för aktiva åtgärder i arbetslivet – För lika rättigheter och möjligheter”, vilken presenterades under 2007. Handboken vänder sig både till arbetsgivare och fackligt förtroendevalda, då dessa har efterfrågat konkreta metoder och praktiska exempel. På så sätt riktar sig handboken också till och kan användas av kommuner och landsting.¹⁴¹

DO har liksom de andra ombudsmännen i och med den nya ”Barn och elevskyddslagen” (BEL) informerat och utbildat nya målgrupper så som skolledare, lärare, skolornas huvudmän och elever. Detta har skett genom produktion och spridning av trycksaker, webbmaterial, annonsering, medverkan i konferenser arrangerade av Skolverket samt medverkan i skol- och elevråds-

¹³⁸ Ibid., s. 24–25.

¹³⁹ DO, Årsredovisning 2006, s. 26.

¹⁴⁰ Ibid., s. 25.

¹⁴¹ DO, 2007, *Handbok för aktiva åtgärder i arbetslivet – För lika rättigheter och möjligheter*.

mässor liksom utbildningar för sammanlagt 500 lärare arrangerade i samverkan med JämO, HO, HomO, Skolverkets Barn- och elevombud och Lärarförbundet.¹⁴²

DO initierade också under 2006 **Bostadsprojektet**, där visionen är att diskriminering på bostadsområdet ska minska och på lång sikt upphöra. Ett av målen är att relevanta aktörer som till exempel hyresvärdar och hyresgäster samt deras organisationer och berörda myndigheter uppmärksammar diskriminering på bostadsområdet. Här ingår kommuner som målgrupp då de ofta äger kommunala bostadsbolag. De strategier som används är kunskapsutveckling på området bostadsdiskriminering, strategisk ärendehantering, mobilisering av aktörer, aktiva åtgärder (tillsyn av bostadsbolag som arbetsgivare) samt intern metodutveckling. I projektplanen nämns också att samarbete på lokal nivå bör sökas med aktörer så som kommuner, länsstyrelser, Integrationsverket, lokala hyresgästföreningar, antidiskrimineringsbyråer samt ett antal etniska organisationer som visar intresse i frågan. Dessutom anses kommunala bostadsbolag och mäklare vara viktiga samarbetspartners på lokal nivå.¹⁴³

Myndigheten har dessutom genomfört 140 medverkans- eller utbildningstillfällen riktade mot arbetsgivare, fackliga organisationer, myndigheter, kommunala förvaltningar, universitet, frivilligorganisationer osv.¹⁴⁴

¹⁴² DO, Årsredovisning 2006, s. 28.

¹⁴³ DO, 2006, Projektplan – Bostadsprojektet.

¹⁴⁴ DO, Årsredovisning 2006, s. 29.

4.4.6 Sammanfattning

Sammanställning av DO:s projekt och arbete särskilt riktade mot kommuner & landsting 2002–2006

- Utbildningsinsatser bl.a. kring DFL, LBL, och BEL
- Diskriminering & hälsa (påbörjades 2004)
- Framtids Anpassad Inkluderande Rekrytering (påbörjades 2006)
- Den svenska modellen – för lika rättigheter och möjligheter (påbörjades 2006)
- Bostadsprojektet (påbörjades 2006)

4.5 JämO: s uppdrag

JämO har funnits sedan 1980 och är en statlig myndighet med uppdrag att övervaka att kvinnor och män har lika rättigheter oavsett kön. Myndighetens huvuduppgifter är att utöva tillsyn över att arbetsgivare och högskolor följer lagbestämmelserna om aktivt jämställdhetsarbete. Vidare ska JämO utreda anmälningar om könsdiskriminering och om sexuella trakasserier och trakasserier på grund av kön. Till huvuduppgifterna hör också att informera om och ge råd för att på så sätt främja jämställdhet, i första hand på arbetsplatser och högskolor.¹⁴⁵

JämO:s övergripande verksamhetsområde är att *motverka könsdiskriminering*, vilket innebär att all förekomst av könsdiskriminering ska upphöra.¹⁴⁶ Under detta finns tre specifika verksamhetsgrenar. Den första är *anmälningar om könsdiskriminering*, där målet är att öka förutsättningarna för att fler som utsätts för könsdiskriminering ska få upprättelse utifrån de lagar där myndigheten har tillsynsansvar. Den andra verksamhetsgrenen är *Tillsyn, rådgivning och utvecklingsarbete*, där myndigheten ska se till att de lagar där myndigheten har tillsynsansvar efterlevs. Den tredje verksam-

¹⁴⁵ JämO, Webbsida; Om JämO, 2008-02-28.

¹⁴⁶ Från och med 2008 är verksamhetsområdet istället att motverka könsdiskriminering men att förekomsten av könsdiskriminering ska ”minska” istället för att ”upphöra”.

hetsgrenen är *Information* med syftet att öka kunskaperna om de lagar där myndigheten har tillsynsansvar, i första hand hos arbetsgivare och arbetsmarknadens parter men även öka kunskaperna hos enskilda om möjligheterna att vid könsdiskriminering få upprättelse genom de lagar där JämO har tillsynsansvar.¹⁴⁷

JämO:s arbete utgår ifrån dess myndighetsuppdrag och de lagar myndigheten har tillsyn över och fokuserar således inte på kommuner och landsting på annat sätt än som arbetsgivare eller som huvudmän vilka regleras av skollagen. Arbetet riktar sig därmed sällan specifikt mot kommuner eller landsting. Däremot kan de ingå som en målgrupp av flera i olika projekt. Det kan vara svårt att identifiera det arbete som riktats mot kommuner och landsting då de faller in under kategorin arbetsgivare. För att med säkerhet inkludera även kommuner och landsting skulle i detta fall allt arbete riktat mot arbetsgivare behöva kartläggas, vilket kan uppfattas som onödigt med tanke på syftet med denna studie. Endast de tillfällen där arbete riktat mot kommuner och landsting nämns explicit i JämO:s dokument kommer därmed att beskrivas här.

4.5.1 JämO: s utåtriktade arbete under 2002

Under år 2002 har granskningsarbete gentemot arbetsgivare skett utifrån myndighetens tillsynsansvar. Här har 18 kommuner och ett landsting granskats.¹⁴⁸ Mer generellt har myndigheten även arbetat med rådgivning, information och utbildning på skolans område samt hållit ett seminarium för skolpersonal tillsammans med Göteborgsregionens kommunalförbund och Etniska Relationer i Malmö Stad på utbildningsmässan Skolforum.¹⁴⁹

Myndigheten har vidare varit samverkanspartner till det tvååriga skolprojektet ”Våga bryta mönstret”, vilket startade under 2001 och har drivits av Göteborgsregionens Kommunförbund. Projektet avslutades under 2003. Syftet med projektet var att utveckla metoder för att integrera jämställdhetspedagogik i förskola samt i grund- och gymnasieskola. JämO har genomfört tio utbildningsdagar till projektdeltagarna och medverkat i framtagandet av en slutrapport.¹⁵⁰ Inom ramen för utbildningarna har myndigheten

¹⁴⁷ Integrations- och Jämställdhetsdepartementet, 2006, Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Jämställdhetsombudsmannen.

¹⁴⁸ JämO, Årsredovisning 2002, s. 22.

¹⁴⁹ Ibid., s. 31.

¹⁵⁰ Ibid., s. 30.

utvecklat en metod för kartläggning av flickors och pojkars villkor i olika pedagogiska miljöer.¹⁵¹

JämO har också under 2002 utvecklat och påbörjat en utbildningssatsning ”Utbildning för utbildare” om strategier och arbetsätt mot sexuella trakasserier på arbetsplatser, högskolor och universitet. Utbildningen inleddes med en tvådagarskonferens och avslutades under 2003 med tre uppföljningsseminarier med deltagare från offentlig och privat sektor.¹⁵²

4.5.2 JämO: s utåtriktade arbete under 2003

Under 2003 inleddes Brandmannaprojektet, en granskning av kommuner som arbetsgivare, där myndigheten har tittat på kommunala räddningstjänster samt kommunalförbunds åtgärder för att åstadkomma arbetsförhållanden som lämpar sig även för kvinnliga anställda. En rapport färdigställdes under 2004.¹⁵³

Också under 2006 har JämO i en fortsättning av Brandmannaprojektet, granskat hur brandkårer lever upp till lagens krav att åstadkomma en jämnare könsfördelning. Granskningen omfattar hela anställningsprocessen från beslutet att utannonsera en tjänst till själva anställningsbeslutet. Samtliga kommuner och räddningstjänstförbund fick besvara ett antal frågor.¹⁵⁴ Brandmannaprojektet kan, enligt myndigheten, ses som ett exempel där rådgivning och utveckling går hand i hand med JämO:s tillsynsarbete. Inför granskningen informerades arbetsgivarna om tidigare erfarenheter som visar på att vissa förebyggande åtgärder måste vidtas när en arbetsplats går från att ha varit nästintill mansdominerad till att bli könsblandade.¹⁵⁵

Även projektet **Glashuset** initierades under 2003 med syftet att kunna erbjuda arbetsmarknaden konkreta metoder på hur arbetsgivare kan arbeta med rekryteringsfrågor för att skapa en mer jämställd arbetsplats.¹⁵⁶ Det långsiktiga målet är att bryta upp den könssegregerade arbetsmarknaden.¹⁵⁷ Detta har gjorts bland annat genom att utveckla en 11-stegsmodell ”Trappan” för en könsneutral rekryteringsprocess, vilken kan användas som checklista av

¹⁵¹ Ibid., s. 33.

¹⁵² Ibid., s. 32.

¹⁵³ JämO, Årsredovisning 2003, s. 26, 29.

¹⁵⁴ JämO, Årsredovisning 2006, s. 25.

¹⁵⁵ JämO, Årsredovisning, 2003, s. 28–29.

¹⁵⁶ Ibid., s. 29.

¹⁵⁷ JämO, Årsredovisning 2004, s. 18.

arbetsgivare samt fackliga företrädare. Erfarenheterna och slutresultatet har sammanställts i en slutrapport.¹⁵⁸ Detta kan dock ses som generellt utvecklingsarbete, vilket riktar sig till arbetsgivare men inte direkt till kommuner och landsting även om också de berörs av arbetet.

HAC-systemet, Analys lönelots och Kvalifikationsbedömning är hjälpmedel som JämO ”tillhandahåller för att bidra till en genomskinlig och tydlig lönesättning oavsett kön”. Dessa beskrivs närmare i boken ”Rätt lön på rätt sätt”. I skriften ”Praktiska exempel” sammanställs ett urval av de projekt som genomförts med stöd av Lönelots/JämO. Här finns bland annat fem kommuner och två landsting representerade. Projekten kan ses som lärande exempel på arbetet med att skapa en könsneutral lönesättning som är lika för lika och likvärdigt arbete. Vidare har datorstöd till metoden utvecklats och finns sedan 2003 tillgängligt på myndighetens webbplats, stödet möjliggör att enkelt anpassa faktorer och definitioner i Analys Lönelots till den egna verksamheten.¹⁵⁹

Under 2003 avslutades EU-projektet **European Project on Equal Pay (PEP)**. Ett stort antal aktiviteter har genomförts för att utveckla och sprida verktyg för jämställda löner och få igång arbetet med lönekartläggning. Bland annat har sju verktyg tagits fram samt tre test för jämställda löner samt lärande exempel från ett stort antal verksamheter. Dessa finns på den webbsida som skapats för projektet, där finns även statistik, undersökningar, länkar till lagstiftning och jämställdhetsinstitutioner. Kommunerna Ale, Lerum, Kungsbacka och Alingsås har deltagit i nätverk och testat verktygen samt fått praktiskt stöd. Projektet har utvärderats av Göteborgs Universitet.¹⁶⁰

JämO:s jämställdhetsutbildning för skolpersonal genomfördes vid två tillfällen under 2003 tillsammans med Lärarfortbildning AB.¹⁶¹ Myndigheten har vidare under 2003 granskat fem landstings jämställdhetsanalyser av löner.

¹⁵⁸ JämO, Årsredovisning 2006, s. 29–30.

¹⁵⁹ JämO, Årsredovisning 2003, s. 33–34.

¹⁶⁰ JämO, Årsredovisning 2003, s. 34.

¹⁶¹ Ibid., s. 30.

4.5.3 JämO: s utåtriktade arbete under 2004

Under rubriken utvecklingsarbete genomfördes vad myndigheten kallar 50-granskningen under 2004/2005, där granskades 10 kommuner och 40 arbetsgivare inom industrin. Som ett komplement till telefonsamtal och synpunktsbrev som även använts tidigare bjöds företrädare från centrala arbetsgivar- och fackliga organisationer in till ett referensgruppssamarbete. Syftet med detta var att:

- gemensamt diskutera och få ökad förståelse för JämO:s bedömningsgrunder vid tillsyn,
- underlätta för inblandade parter att finna lokala lösningar på uppkomna problem,
- diskutera möjliga lösningar för ett fungerande samspel mellan lagstiftning och kollektivavtal för att förbättra efterlevnaden av principen om lika lön för lika och likvärdigt arbete, samt att
- JämO skulle få ökade kunskaper om villkoren för lönekartläggningsarbetet ur ett arbetsgivar- och ett fackligt perspektiv.

Det nära samarbetet ansågs, enligt JämO, sannolikt ha bidragit till att handläggningstiden för ärendena blev kortare än vid liknande granskningar.¹⁶²

Vidare har JämO under året granskat en särskild kommun efter anmälan om könsdiskriminering, vilken slutade i förlikning mellan anmälare och arbetsgivare.

Sedan 2004 ingår JämO i ett myndighetsnätverk som initierats av länsstyrelsen i Stockholms län. Arbetet ledde under året till en inspirationsdag om jämställdhetsarbete i förskola och skola. Deltagare var främst skolpolitiker, förvaltningschefer och tjänstemän från kommuner inom Stockholms län. Detta var även upptakten till det större utvecklingsprojektet ”tjej eller kille – spelar roll?”.¹⁶³

JämO deltog som samverkanspartner i projektet **Tjej eller kille – spelar roll?** tillsammans med Barnombudsmannen, HomO, Myndigheten för skolutveckling, Stockholms stad och Operation kvinnofrid. Projektet har drivits av Länsstyrelsen i Stockholm och startade 2004. Syftet med projektet var att starta och stödja en process som stärker skolledares förmåga att aktivt engagera sig i

¹⁶² JämO, Årsredovisning 2005, s. 27.

¹⁶³ JämO, Årsredovisning 2004, s. 19.

jämställdhetsarbete i enlighet med skolans styrdokument. En arbetsmodell utvecklades som involverade aktörer på olika nivåer i de deltagande kommunerna. 13 av 26 kommuner i länet deltog med sammanlagt 37 politiker och tjänstemän, 41 skolledare och 130 anställda från förskola, grundskola och gymnasium i projektets olika utbildningssatsningar. Projektets arbetsmodell upplevdes, i den utvärdering som gjordes, av deltagarna som positiv och att det gav större möjligheter att bedriva framgångsrikt jämställdhetsarbete i framtiden. En ytterligare utvärdering för att mäta projektets långsiktiga effekter planerades inför 2006.¹⁶⁴

JämO arrangerade också under året en konferens tillsammans med Arbetsmiljöverket, Barnombudsmannen, Elevorganisationen i Sverige, HO, DO, HomO, Myndigheten för Skolutveckling, Skolverket, Svenska Kommunförbundet och Sveas Elevråd. Syftet med konferensen var att informera kommunala skolpolitiker, förvaltningschefer och tjänstemän, skolledare och elevskyddsombud om SOU 2004:50 "Skolans ansvar för kränkningar av elever" och att öka kunskapen om diskriminering i skolan.¹⁶⁵

JämO initierade också tillsammans med HomO, DO och HO ett utvecklingsarbete "Alla människors lika värde och rättigheter" med Integrationsverket (IV), intergrationsverket har det övergripande ansvaret för att nyanlända invandrare får introduktion och stöd i integreringsprocessen. Under året påbörjades arbete med att ta fram ett basmaterial kring mänskliga rättigheter och diskrimineringslagstiftningen. Målgruppen är dem som praktiskt arbetar med att introducera nyanlända flyktingar och andra invandrare, då det ses som viktigt att alla oavsett ursprung och vistelsetid i Sverige får kunskaper och insikter i svensk diskrimineringslagstiftning.¹⁶⁶ En broschyr och ett handledningsmaterial är nu framtaget och har lanserats via utskick till kommuner.

JämO:s utbildningar för skolpersonal "våga bryta mönstret" genomfördes vid fyra tillfällen under 2004 tillsammans med Lärarfortbildning AB.¹⁶⁷

JämO har vidare deltagit i ett utvecklingsprojekt som svenska Kommunförbundet har genomfört via förbundets biståndsorgan SALA IDA. Projektet syftade till ett utbyte på kommunal nivå

¹⁶⁴ JämO, Årsredovisning 2005, s. 27–28.

¹⁶⁵ JämO, Årsredovisning 2004, s. 19.

¹⁶⁶ HomO, Årsredovisning 2004, s. 14.

¹⁶⁷ JämO, Årsredovisning 2004, s. 19.

mellan Sverige och Litauen, där svenska metoder att aktivt arbeta med jämställdhet genomförts i projektform i några litauiska kommuner.¹⁶⁸

Under 2004 har JämO dessutom varit rådgivare till Hedemora kommun som skickat ut en enkät till samtliga kommuner för att undersöka vilka resultat kommuner som använt *arbetsvärdering* uppnått.¹⁶⁹

4.5.4 JämO: s utåtriktade arbete under 2005

Under 2005 nämns ingen granskning eller tillsyn av några kommuner eller landsting explicit. Generellt används termen arbetsgivare och där kan också kommuner och landsting ingå även om det inte skrivs ut. Dock har en kommun blivit ärende för Jämställdhetsnämnden. Efter ett antal kompletteringar återkallade JämO ärendet från nämnden.¹⁷⁰ JämO tar ett ärende till nämnden om inte arbetsgivaren efterlever kravet på att upprätta en jämställdhetsplan eller inte åtgärdar eventuella brister i en plan. Jämställdhetsnämnden är JämO:s sanktionsmöjlighet för att tvinga arbetsgivare att följa lagen.¹⁷¹

JämO har under året också deltagit i konferenser, seminarier och utbildningar:

- Deltog i en samverkan kring sex regionala konferenser mot kränkande behandling i förskola och skola, vilka arrangerades av Myndigheten för skolutveckling. Målgrupper var elever, skolledare, pedagoger, förvaltningstjänstemän, förtroendevalda och övrig personal verksam inom skolområdet.
- Medverkat i samband med interna och externa utvecklingsinsatser på Myndigheten för Skolutveckling
- JämO:s utbildningar för skolpersonal ”våga bryta mönstret” genomfördes vid fyra tillfällen tillsammans med Lärarfortbildning AB.¹⁷²

¹⁶⁸ Ibid., s. 29.

¹⁶⁹ Ibid., s. 22.

¹⁷⁰ JämO, Årsredovisning 2005, s. 23.

¹⁷¹ JämO, Magnus Jacobson, Intervju, 2008-02-01.

¹⁷² JämO, Årsredovisning 2005, s. 28.

- Hållit ett seminarium ”Framtidsrummet” med cirka 70 deltagare och då främst arkitekter och plan- och byggingenjörer från kommuner och landsting samt arkitektstudenter.¹⁷³

4.5.5 JämO:s utåtriktade arbete under 2006

Vad gäller JämO:s arbete riktat mot skolor så innebär den nya ”Barn och elevskyddslagen”, vilken trädde i kraft den 1 april 2006, att myndigheten tillsammans med övriga diskrimineringsombudsmän samt med Skolverkets Barn- och elevombud delar tillsynen över denna lag. JämO har tillsyn över skolornas arbete med likabehandlingsplaner när det gäller kön. I detta arbete har myndighetsöverskridande samarbete inletts vad gäller att genomföra gemensamma kompetensutvecklingsinsatser, skapa gemensamma rutiner och förfaringssätt för handläggningen av diskrimineringsärenden, samordna tillsynsarbetet för likabehandlingsplanerna så som gemensamma riktlinjer för dessa samt framställning av gemensamt informationsmaterial.¹⁷⁴

Information till elever har skett genom gemensamma aktiviteter på festivalen UNG08 i Stockholm, bokbord på elevmässa samt medverkan i ADIS-projektet som drivs av MR-delegationen med utbildningar kring likabehandlingsarbetet i skolan för representanter för två stora elevorganisationer – Sveriges elevorganisation och SVEA – samt för medarbetare på organisationen Friends. JämO har även bildat en referensgrupp för ungdomar i åldern 14–18 år för att diskutera effektiva kommunikationssätt för att sprida information till elever runt om i landet.¹⁷⁵

Information till skolornas kommunala huvudmän, skolledare och övrig skolpersonal har genomförts av olika aktörer under året där JämO deltagit. JämO har även tillsammans med övriga ombudsmän och andra aktörer anordnat konferenser, seminarier samt hållit i utbildningar med fokus på heteronormer, Barn- och elevskyddslagen, likabehandlingsarbete och likabehandlingsplaner. Myndigheten har också tillsammans med övriga diskrimineringsombudsmän deltagit på den årliga nationella mässan ”Skolforum” för att sprida information om BEL.¹⁷⁶

¹⁷³ JämO, Årsredovisning 2005, s. 38.

¹⁷⁴ JämO, Årsredovisning 2006, s. 33.

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Ibid., s. 34.

Vidare har JämO lagt upp mycket information om skolområdet på sin webbsida. Där finns material som riktar sig både till huvudmän samt till barn och elever.¹⁷⁷

JämO har även granskat friskolor samt fyra kommuner i Jämtland, vilka ”vägrat” upprätta jämställdhetsplaner.¹⁷⁸

4.5.6 Utvecklingsarbete under 2006

JämO har ett antal projekt som syftar till att utveckla metoder för rådgivning och tillsyn med syfte att skapa fördjupad kunskap och erbjuda bättre redskap inom de områden som ingår i en jämställdhetsplan eller likabehandlingsplan. Detta har gjorts genom:

- Uppdatering av huvudmaterialet ”grundbok – att arbeta fram en jämställdhetsplan” med råd, tips och exempel på hur man gör en jämställdhetsplan.
- Som komplement har ett webbverktyg utarbetats, ”Jämställdhetsplan på Internet”, där det är möjligt för arbetsgivare att skapa sin egen myndighetsplan och lönekartläggning direkt på nätet. Verktyget är både tekniskt underlättande för dem med vana att ta fram jämställdhetsplaner och stödjande för dem som är nya i arbetet.
- En databas har utvecklats under 2006 för lagring och bearbetning av granskningsresultat från tillsynsarbetet.
- Råd och erfarenheter ställs samman från arbetsgivare och används som goda exempel för att inspirera andra arbetsgivare till aktivt arbete med planer och åtgärder.¹⁷⁹

Vidare har utvecklingsarbete skett inom de specifika områdena som innefattas i jämställdhetslagens aktiva åtgärder. Inom området *arbetsförhållanden* har ett fördjupningsprojekt initierats med det praktiska målet att ta fram en handbok för arbetet med jämställda arbetsförhållanden. Projektet riktar sig mot målgruppen arbetstagar- och arbetsgivarrepresentanter samt andra aktörer inom arbetsmiljöområdet. Under området *sexuella trakasserier* startade JämO ett projekt under 2005 om sexuella trakasserier på grund av kön och sexuella trakasserier i arbetslivet. Målet är att öka

¹⁷⁷ JämO, Webbsida; Skolan, 2008-02-28.

¹⁷⁸ JämO, Årsredovisning 2006, s. 27.

¹⁷⁹ Ibid., s. 28.

kunskapen om ämnet samt öka tillgängligheten till redskap för att förebygga och motverka trakasserier på arbetsplatserna.¹⁸⁰ Inom ramarna för projektet har JämO under 2006 bland annat genomfört fyra heldagsutbildningar med metoder och sakkunskap om det förebyggande arbetet mot trakasserier på grund av kön och trakasserier i arbetslivet. Målgruppen har varit arbetsgivarrepresentanter, personalchefer, personalhandläggare, fackliga representanter, skyddsombud m.fl. Vidare har också en handbok producerats.¹⁸¹

JämO har under året även vidareutvecklat en modell kallad för **Husmodellen**, vilken är en metod för att ”kartlägga och analysera flickors och pojkars eller kvinnors och mäns arbetsförhållanden, upptäcka ojämställda situationer, formulera mål för det praktiska jämställdhetsarbetet och planera konkreta aktiviteter för att förverkliga målen”.¹⁸² Metoden hjälper till att ge ett helhetsgrepp av problembilden och kan användas av bland annat arbetsgivare, personalansvariga, skolpersonal, kommunchefer osv.¹⁸³

Vidare har myndigheten under året varit representerad i styrgruppen för projektet **Jämt Anställd** som är ett metodutvecklingsprojekt för att förbättra villkoren för deltids-, tim- och korttidsanställda inom kommunsektorn. Projektet är en vidareutveckling av tidigare deltidsprojekt så som ”Hela Projektet”. Metoden är att utbilda nyckelpersoner från de deltagande kommunerna som sedan ska bedriva praktiskt förändringsarbete i sina organisationer. Projektet pågår under hela 2007 och drivs av Trygghetsrådet i samarbete med JämO, Arbetslivsinstitutet och Arbetsmarknadsverket. Förutom arbetet i styrgruppen har JämO under 2006 stått för fyra heldagsutbildningar för projektdeltagarna.¹⁸⁴

JämO tillhandahåller även rådgivningsmöten för att stödja arbetsgivare i arbetet. Dessa erbjuds som en service där resultatet ofta blir en bättre efterlevnad av jämställdhetslagen.¹⁸⁵

¹⁸⁰ Ibid., s. 29–30.

¹⁸¹ JämO, Årsredovisning 2006, s. 30.

¹⁸² Ibid., s. 31.

¹⁸³ Ibid., s. 31.

¹⁸⁴ Ibid., s. 31–32.

¹⁸⁵ Ibid., s. 32.

4.5.7 Sammanfattning

Sammanställning av JämO:s projekt och arbete särskilt riktade mot kommuner & landsting 2002–2006

- Arbete riktat mot skolområdet (1998-idag); Våga bryta mönstret (påbörjades 2001) och Tjej eller kille – spelar roll? (påbörjades 2004) samt informationsinsatser kring BEL (påbörjades 2006).
- Brandmannaprojektet, arbetsförhållanden (påbörjades 2003)
- European Project on Equal Pay (påbörjades 2003)
- Brandmannaprojektet, rekrytering (påbörjades 2006)
- Jämt anställd (påbörjades 2006)

4.6 HO: s uppdrag

HO är en statlig myndighet och har till uppgift att bevaka frågor som rör funktionshindrade personers rättigheter och intressen, vilket först och främst innebär tillsyn av och information om diskrimineringslagstiftningen.¹⁸⁶ Den främsta uppgiften är således att arbeta mot diskriminering och att verka för mänskliga rättigheter.¹⁸⁷ Detta görs genom att myndigheten:

- Ger individer råd om diskriminering
- Tar emot och utreder anmälningar
- Informerar om diskrimineringskyddet
- Gör undersökningar och studier
- Föreslår förändringar
- Samarbetar med andra
- Arbetar internationellt.¹⁸⁸

¹⁸⁶ HO, Årsredovisning 2006, s. 4.

¹⁸⁷ HO, Webbsida; Om HO, 2008-02-28.

¹⁸⁸ HO, Webbsida; Vad gör HO, 2008-02-28.

Det huvudsakliga och övergripande verksamhetsområdet för HO är insatser för delaktighet och jämlikhet med målet att *”möjligheterna för delaktighet och självbestämmande för personer med funktionshinder ska öka och diskrimineringen av personer med funktionshinder ska minska”*,¹⁸⁹ vilket är samma övergripande mål som Handisam har. Här under finns två specifika verksamhetsgrenar 1) *individärenden enligt diskrimineringslagstiftningarna*, där målet är att handläggning av ärenden i enlighet med förbuden mot diskriminering ska vara strategisk, effektiv och rättssäker,¹⁹⁰ samt 2) *generellt arbete – kommunikation och analys*, med målet att HO ska öka kunskaperna om diskriminering och i övriga frågor om mänskliga rättigheter som rör personer med funktionshinder.¹⁹¹

I arbetet inom det *övergripande verksamhetsområdet* är det grundläggande, för att människor med funktionshinder ska kunna använda det skydd som lagarna ger, att de känner till lagstiftningen och vad den innebär samt att de kan vända sig till HO i frågor som rör diskriminering. HO anser det därför viktigt med information om diskrimineringslagstiftningen.¹⁹² Information och utbildning riktar sig främst till dem som riskerar att bli diskriminerade men även till andra målgrupper, vilka kan och ska förebygga diskriminering genom så kallade aktiva åtgärder, vilka beskrivs längre fram.

För att effektivisera arbetet med utbildningar och informationsinsatser och nå ut till målgrupperna har det, enligt HO, blivit allt viktigare att samverka med andra organisationer och myndigheter så som de andra ombudsmännen, Handisam och MR-delegationen. Detta arbete upptar en allt större del av informations- och utbildningsarbetet, enligt myndigheten.¹⁹³

Att utöva tillsyn av och information om diskrimineringslagstiftningen, anser HO är dess främsta arbetsuppgifter idag. Myndigheten anser sig ha gått ifrån en mer allmän främjande roll på handikappområdet till att bli en mer renodlad ombudsman.¹⁹⁴ Denna förändring samt att Handisam har tagit över de uppdrag som riktar sig direkt mot myndigheter och kommuner gör att HO inte explicit lyfter fram utåtriktat arbete gentemot målgruppen kommuner och landsting. Det som trots detta är synliggjort redovisas i följande avsnitt.

¹⁸⁹ HO, Årsredovisning 2006, s. 9.

¹⁹⁰ Ibid., s. 15.

¹⁹¹ Ibid., s. 22.

¹⁹² Ibid., s. 9.

¹⁹³ HO, Årsredovisning 2006, s. 11.

¹⁹⁴ Ibid., s. 14.

Verksamhetsgren ett syftar till handläggande av anmälningar och anses inte vara av relevans för just denna studie även om det är centralt i en ombudsmans arbete. Därmed kommer detta arbete inte att beskrivas närmare.

Verksamhetsgren två, *kommunikation och analys* syftar till att öka kunskaperna om diskriminering samt i övriga frågor om mänskliga rättigheter vilka rör personer med funktionshinder. Här har en del av HO:s arbete gått ut på att tillsammans med övriga ombudsmän samt Integrationsverket ta fram en handlingsplan för kompetensutveckling för personer inom Antidiskrimineringsbyråerna för att förbättra byråernas kompetens inom alla diskrimineringsgrunder.¹⁹⁵ HO har vidare deltagit i arbetet med FN:s konvention om rättigheter för människor med funktionshinder.¹⁹⁶ Under denna verksamhetsgren faller också arbetet med aktiva åtgärder, vilket anses vara det enda av de tre nämnda uppdragen som berör denna studie.

4.6.1 HO: s utåtriktade arbete under 2002 och 2003

Under 2002 och 2003 nämns endast myndighetens arbete riktat mot statliga myndigheters tillgänglighetsarbete samt arbetet riktat mot sektorsmyndigheterna, vilka har i uppdrag att genomföra regeringens handikappolitik inom respektive samhällssektor. I relation till kommuner och landsting nämns enbart arbete med anmälningar som inkommit riktade mot framförallt kommuner.

4.6.2 HO: s utåtriktade arbete under 2004

HO har under 2004 tillsammans med HomO och DO påbörjat en informationskampanj kring ”lagen om förbud mot diskriminering” (2003:307). Upplevd diskriminering ska undersökas i samarbete med SCB. Vidare ska kunskapen om det lagliga skyddet undersökas, en enkät går ut och redovisas under år 2005.¹⁹⁷

Som en del av myndighetens samverkansarbete har HO medverkat i projektet ”**Diskriminering och hälsa**”, vilket skett i samverkan med Statens Folkhälsoinstitut (FHI), DO och HomO.

¹⁹⁵ Ibid., s. 22.

¹⁹⁶ Ibid., s. 24.

¹⁹⁷ HO, 2004, *På väg mot ett samhälle för alla, Handikappombudsmannens 11:e rapport till regeringen 2004*, s. 5.

Projektet inleddes 2004 och avslutades under hösten 2006. Genomförandet skedde i tre faser:

- en kunskapssammanställning
- en kunskapsanalys som ska utmynna i förslag på vilka grundläggande frågeställningar som bör undersökas närmare och vilka metoder som kan användas för att belysa sambandet mellan diskriminering och hälsa samt
- en fördjupad undersökning av en eller flera frågeställningar inom området diskriminering och hälsa som inte tidigare har belysts och som anses vara av relevans för sambandet mellan diskriminering och hälsa.¹⁹⁸

Under 2006 har inom ramen för projektet möten skett både med en referensgrupp med kommuner och landsting och med statliga myndigheter. Det har även skett kontakter med intresseorganisationer så som Riksförbundet för sexuellt likaberättigade (RFSL), handikapporganisationernas samarbetsorgan (HSO) samt samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS). En delrapport och en slutrapport har släppts i samband med projektet.¹⁹⁹

I HO:s Årsrapport för 2004 finns inget övrigt som explicit beskriver utåtriktat arbete gentemot kommuner och landsting. Det arbete som har synliggjorts är det arbete som riktas mot statliga myndigheters tillgänglighetsarbete samt arbetet riktat mot sektorsmyndigheterna.

4.6.3 HO: s utåtriktade arbete under 2005

Under 2005 har HO spridit kunskap om diskriminering på grund av funktionshinder samt om vilket skydd de olika lagarna ger genom bland annat rapporter, information på webbplatsen, föredrag, konferenser, pressmöten och telefonsamtal.²⁰⁰

För att kunna kommunicera så effektivt som möjligt har HO under 2005 också tillfrågat sina målgrupper om vilken information de vill ha av HO samt på vilket sätt de vill ha den. En referensgrupp med informatörer från olika myndigheter bjöds in till diskussion om tillgänglig information och en annan referensgrupp bjöds in för

¹⁹⁸ HomO, Årsredovisning 2004, s. 19.

¹⁹⁹ HO, Årsredovisning 2006, s. 13.

²⁰⁰ HO, Årsredovisning 2005, s. 22.

att bedöma hur begripliga HO:s brevsvår är och hur dessa eventuellt kan förbättras.²⁰¹

HO fokuserade under 2005 en del av sin verksamhet gentemot statsförvaltningen genom sitt dåvarande Tillgänglighetscenter (TC). Arbetet under detta center riktades mot att få handikapperspektivet att genomsyra statsförvaltningen. Mer specifikt handlade det om att samordna och stödja sektorsmyndigheternas arbete, utveckla, förankra och sprida riktlinjer för myndigheternas tillgänglighetsarbete samt utveckla kunskapen om projektet ”Design för alla”. Under 2005 har myndigheten också haft i uppdrag att ta fram en metod för att följa kommunernas tillgänglighetsarbete. Dessa uppgifter ligger sedan 2006 på Handisam.²⁰² De två första uppdragen: *Staten som föredöme* (det vill säga arbetet med myndigheternas tillgänglighetsarbete) samt *sektorsmyndigheternas särskilda ansvar*, kan ses som två nationella processer, vilka har arbetats fram i dialog och tillsammans med Socialstyrelsen, vilket anses ha gett tydligare struktur till handikappolitiken.²⁰³ Dock riktar sig inte dessa uppdrag mot kommuner och landsting, det gör endast uppdraget att ta fram en metod för att följa kommunernas tillgänglighetsarbete. I detta syfte presenterade TC under 2005 ett förslag till hur Handisam ska kunna arbeta vidare med att stödja kommunerna i deras uppföljningsarbete av tillgängligheten från och med 2006. Handisam har nu fått uppdraget att fortsätta utveckla metoder för att följa tillgänglighetsarbetet i kommunerna.²⁰⁴

4.6.4 HO: s utåtriktade arbete under 2006

HO har i uppdrag att tillsammans med de andra ombudsmännen och Handisam arbeta med aktiva åtgärder enligt likabehandlingslagen (LBL) samt den nya Barn- och elevskyddslagen (BEL). Arbetet syftar till att ge de olika målgrupperna redskap för hur man kan arbeta aktivt mot diskriminering inom utbildningsväsendet. Ombudsmännen har sedan LBL trädde i kraft 2002 ett nätverk för att underlätta samarbete enligt denna lag. Arbetet med aktiva åtgärder har dock under året koncentrerats på den nya lagen BEL, vilken trädde i kraft under 2006, på grund av att lagen är ny men

²⁰¹ Ibid., s. 23.

²⁰² Ibid., s. 24.

²⁰³ Ibid., s. 8.

²⁰⁴ HO, Årsredovisning 2005, s. 34.

också för att HO har haft ett särskilt barnuppdrag under året. HO har därmed inom ramen för aktiva åtgärder under 2006:

- Etablerat ett nära samarbete med övriga ombudsmän, Barn- och elevombudet samt Skolverket för att kunna samråda om information och utbildning kring lagen. Vidare har riktlinjer tagits fram att användas som stöd i skolornas likabehandlingsarbete.
- HO har haft kontakt med Skolverket och bistått dem i deras särskilda uppdrag om diskriminering och fysisk tillgänglighet i skollokaler.
- HO har planerat och genomfört tre konferenser riktade till lärare och annan skolpersonal för att öka kunskapen om BEL. Konferenserna arrangerades tillsammans med Lärarförbundet, Barn- och elevombudet, DO, JämO och HomO.
- HO har under hösten medverkat i Handisams arbete att ta fram diskussionsmaterial om hur barn bemöter barn och ungdomar med funktionshinder.
- HO deltar tillsammans med DO, JämO, HomO, Barnombudsmannen och Barn- och elevombudet på Skolverket i projektet "Anti-diskriminering i skolan" (ADIS). Projektet har initierats och drivits av Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige som också har sökt finansiering för projektet. Syftet med projektet är att uppmärksamma elever i målgruppen 12–16 år om den nya lagen mot diskriminering och annan kränkande behandling i skolan, samt att stödja elev- och ungdomsorganisationer att formulera och sprida information om den nya lagen.
- HO har medverkat vid festivalen Ung 08 för att sprida information om Barn- och elevskyddslagen. Detta gjordes i samarbete med JämO, DO, HomO samt Barn- och elevombudet.
- HO deltog vidare i årets Skolforum tillsammans med de andra ombudsmännen mot diskriminering i syfte att informera om BEL.
- Ombudsmännen mot diskriminering hade en gemensam monter med information om BEL på Elevrådsmässan i Stockholm.²⁰⁵

²⁰⁵ HO, Årsredovisning 2006, s. 26–28.

4.6.5 Sammanfattning

Sammanställning av HO:s projekt och arbete särskilt riktade mot kommuner & landsting 2002–2006

- Diskriminering & hälsa (påbörjades 2004)
- Förslag på hur Handisam kan stödja kommuner i deras tillgänglighetsarbete från och med 2006. (påbörjades 2005)
- Informationsinsatser kring BEL (påbörjades 2006)

4.7 Handisams uppdrag

Handisam är en myndighet som arbetar med att samordna handikappolitiken i Sverige och har funnits sedan 2006.²⁰⁶ Arbetet styrs av de mål och strategier för handikappolitiken som riksdagen slagit fast och Handisams huvudsakliga uppgifter är att arbeta för att:

- handikappolitiken ska genomsyra samhället
- bidra till en ökad medvetenhet om hur personer med funktionshinder kan bli mer delaktiga och jämlika
- utveckla handikappolitiken genom att föreslå mål, åtgärdsstrategier och styrmedel
- samhället ska bli tillgängligt för personer med funktionshinder.

Handisams arbete riktar sig mot *statliga myndigheter*, vilka har ett ansvar att se till att deras verksamhet, information och lokaler är tillgängliga för personer med funktionshinder. Detta arbete ska Handisam stötta, påskynda och följa upp. Vidare är myndigheten ansvarig för att samordna de 14 så kallade *sektorsmyndigheternas*²⁰⁷ arbete, vilka har i uppdrag att genomföra regeringens handikapp-

²⁰⁶ Tidigare låg Handisams uppgifter hos Tillgänglighetscentret (TC) som låg under Handikappombudsmannen. Centret upphörde vid årsskiftet 2005/2006 och dess uppgifter övertogs av Handisam.

²⁰⁷ Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Banverket, Boverket, Försäkringskassan, Konsumentverket, Luftfartsstyrelsen, Post- och Telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Sjöfartsverket, Socialstyrelsen, Statens Kulturråd, Skolverket samt Vägverket. Handisam, Webbsida; Myndigheternas ansvar, 14 sektorsmyndigheter, 2008-02-28.

politik inom respektive samhällssektor. Slutligen riktar sig även arbetet mot *kommuner* och då genom att ta fram metoder för att följa upp kommunernas tillgänglighetsarbete. Ytterligare en viktig uppgift är att medverka till att det så kallade ”Design för alla-perspektivet” sprids i samhället.²⁰⁸

Handisams huvudsakliga verksamhetsområde är idag: Insatser för delaktighet och jämlikhet. Här är uppgiften att ”*möjligheterna för delaktighet och självbestämmande för personer med funktionshinder ska öka och diskrimineringen av personer med funktionshinder ska minska*”. Under detta område finns två verksamhetsgrenar: 1) *handikapperspektivet i offentlig sektor*, där Handisam ska bidra till att myndigheternas arbete med handikappolitiken konkretiseras och 2) *kunskapsuppbyggnad*, där Handisam inom offentlig och privat verksamhet ska bidra till en kvalificerad kunskapsuppbyggnad om funktionshindrades förutsättningar för delaktighet och självbestämmande i samhället.²⁰⁹ Verksamhetsområdet samt de två verksamhetsgrenarna utgör myndighetens uppsatta övergripande mål.

4.7.1 Handisams utåtriktade arbete under 2006

Myndigheten har främst arbetat utifrån sitt verksamhetsområde och sina två verksamhetsgrenar. Arbetet inom det *övergripande verksamhetsområdet* har under det första året i huvudsak inneburit: arbete med frågor som rör upphandling, standardisering och forskning, kommunikationsinsatser, samarbete med handikapporganisationer samt internationellt arbete.²¹⁰ Vad gäller de kommunikationsinsatser som nämns här är dessa, enligt årsredovisningen 2006, endast av envägsriktat slag vilket inte är fokus för denna studie. Därmed beskrivs dessa inte närmare.

Verksamhetsgrenen *handikapperspektivet i offentlig sektor* omfattas av två av Handisams största uppdrag 1) att stödja statliga myndigheter i deras arbete att bli tillgängliga för personer med funktionshinder, 2) att samordna sektorsmyndigheternas arbete med att sprida handikappolitiken i sina respektive samhällssektorer. Dock faller heller inget av dessa uppdrag inom ramarna för denna

²⁰⁸ Handisam, Årsredovisning 2006, s. 8.

²⁰⁹ Handisam, Årsredovisning 2006, s. 11.

²¹⁰ Ibid., s. 15–19.

studies målgrupp, det vill säga kommuner och landsting, och kommer således inte att beskrivas närmare här.

En del av det arbete som faller under denna verksamhetsgren är dock tänkt att appliceras även på kommuner och landsting. Detta gäller de riktlinjer för tillgänglighet som tagits fram. Handisam har i det riktade arbetet mot statliga myndigheter tagit fram **riktlinjer** för de statliga myndigheternas arbete med att bli tillgängliga för personer med funktionshinder (en utveckling av HO:s tidigare framarbetade "riktlinjer för en tillgänglig statsförvaltning"). I arbetet ingår att **konkretisera** vad som krävs av statliga myndigheter för att de ska vara tillgängliga, vilket resulterat i boken: "Riv hindren – riktlinjer för tillgänglighet." Boken beskriver den nationella norm för hur lokaler, information och verksamheter ska vara utformade för att de ska vara tillgängliga och användbara för så många som möjligt och sägs av Handisam vara basen för myndighetens all utåtriktade verksamhet²¹¹. Det som framförallt gjorts är att tydliggöra riktlinjerna och få dem mer användbara samt att två stora förändringar har genomförts i boken: 1) nytt avsnitt om hur olika funktionshinder påverkas av brister i tillgängligheten – viktigt för att skapa *förståelse* om *varför* tillgänglighetsförbättrande åtgärder behöver genomföras, 2) ett nytt avsnitt om tillgänglig verksamhet. I avsnittet beskrivs *hur* myndigheterna kan integrera handikapperspektivet i sin verksamhet samt vilka *krav* som ställs på myndigheten som arbetsgivare. Riktlinjerna är, vilket nämnts tidigare, tänkta att kunna användas även av kommuner, landsting och andra verksamheter i deras tillgänglighetsarbete.²¹²

Verksamhetsgren två innefattar att Handisam ska bidra med kvalificerad kunskapsuppbyggnad baserad på delaktighet och självbestämmande för personer med funktionshinder. Detta har enligt Handisam gjorts genom *aktiva åtgärder* för att motverka diskriminering, genom att utveckla och förankra metoder för kommunernas tillgänglighetsarbete i det så kallade *kommunuppdraget*, samt genom deltagande i projektet "Design för alla".²¹³

²¹¹ Handisam, Sören Hansson, korrespondens, 2008-01-10.

²¹² Handisam, Årsredovisning 2006, s. 22–23.

²¹³ Ibid., s. 28.

4.7.2 Aktiva åtgärder²¹⁴

Aktiva åtgärder har framförallt koncentrerats till utbildningsområdet i och med ”lagen om likabehandling av studenter i högskolan” (2001:1286) samt den nya lagen om ”förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever” (2006:67).

Tillsammans med HO, Specialpedagogiska institutet och Myndigheten för Skolutveckling har Handisam lagt upp en strategi för hur ett diskussionsmaterial kan tas fram. För att fånga upp behovet av olika material och för att få möjlighet att ta del av skolornas värdegrundsarbete har ett samarbete med kommunerna Halmstad, Strömsund och Gävle startats, vilket ska ta fram förslag på diskussionsmaterial till barn mellan 6–9 år och beskriva processen. Materialet utgår från funktionshindrade flickors och pojkars egna erfarenheter och beräknas produceras och distribueras under 2007. Projektet ska också avslutas under 2007.

Handisam har vidare tillsammans med de andra ombudsmännen tagit fram riktlinjer för arbetet med likabehandlingsplaner. Det beslutades om att prova Handisams diskussionsmaterial om hur barn bemöter barn och ungdomar med funktionshinder, vilket nämns ovan, för att se om detta kan fungera som stöd för skolor att vidta åtgärder som förhindrar att barn utsätts för trakasserier och annan kränkande behandling.

4.7.3 Kommunuppdraget

Handisam har under 2006 utvecklat och förankrat metoder samt tagit fram indikatorer för kommunernas tillgänglighetsarbete. Arbetet är en fortsättning på HO:s motsvarande uppdrag från 2005.²¹⁵ De som medverkar i projektet är: Sveriges kommuner och landsting (SKL), Funktionshindersonbudsmannen i Stockholm (FO), Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO) samt en arbetsgrupp med representanter från ett antal kommuner och handikapporganisationer. Målet är att utveckla ett system där:

²¹⁴ Ibid., s. 29.

²¹⁵ Handisam, Webbsida; Kommunuppdraget i korthet 2008-02-28.

- Det finns indikatorer och mått på tillgänglighetsarbete
- Kommunerna får stöd i att själva värdera sitt tillgänglighetsarbete
- Arbetet ingår i kommunens ordinarie budget- och verksamhetsplaneringsprocess
- Handikapporganisationerna får en roll i kommunernas tillgänglighetsarbete.²¹⁶

Handisam har under 2006 testat framtagna indikatorer/områden för att kunna mäta det tillgänglighetsarbete som pågår i landets kommuner genom att göra en undersökning där nio kommuner deltog²¹⁷. Testet/undersökningen gjordes genom besök med gruppintervju i varje kommun, där cirka tio områden med cirka tjugo indikatorer diskuterades vad gäller kommunernas arbete för att göra sin verksamhet, sina lokaler och sin information tillgänglig. Indikatorerna har sin utgångspunkt i den tidigare nämnda ”Riv hindren – riktlinjer för tillgänglighet” samt i kommunernas vanliga sätt att organisera arbetet i enlighet med kommunallagens krav. Intrycket från de intervjuade kommunerna är, enligt Handisam, att föreslagna indikatorer upplevs fungera.²¹⁸ Åtta indikatorområden har valts ut och alla har egenskaper som kan mätas²¹⁹. De utvecklade indikatorområdena finns beskrivna på hemsidan med information och motiv om varför kommuner och landsting ska arbeta med tillgänglighet samt exempel på hur andra har gjort.²²⁰

I och med kommunuppdraget har Handisam även arbetat med att skapa ett webbaserat stöd i form av en e-tjänst, ett verktyg där kommunerna själva kan redovisa sitt pågående tillgänglighetsarbete. Tjänsten har utvecklats utifrån de indikatorer och mått som tagits fram. Handisam har under 2007 genomfört en försöksverksamhet där 19 kommuner och två landsting provar att använda e-tjänsten.²²¹ Tanken är att tjänsten ska locka och stödja kommuner och landsting att själva utvärdera hur de arbetar med tillgänglighet:

²¹⁶ Handisam, Årsredovisning 2006, s. 29.

²¹⁷ Göteborg, Tidaholm, Lomma, Kiruna, Nykvarn, Hudiksvall, Halmstad, Mellerud och Västerås.

²¹⁸ Handisam, Årsredovisning 2006, s. 30.

²¹⁹ De indikatorområden som används är: Policy, ansvar, samverkan, upphandling/inköp, fysisk miljö, information och kommunikation, arbetsgivare samt budget.

²²⁰ Handisam, Webbsida; Uppdrag och projekt, kommunernas tillgänglighetsarbete, försöksverksamheten – kommunernas indikatorområden, 2008-02-28.

²²¹ Handisam, Webbsida; Kommunuppdraget i korthet, 2008-02-28.

- på ett systematiskt sätt lika för alla kommuner och landsting
- i de arbetssätt som kommunen/landstinget normalt använder för det man gör
- i enlighet med kommunens/landstingets budget och verksamhetsplan samt
- att öppet redovisa denna värdering tillsammans med årsredovisningen så att den kan ingå i revisionen och användas av såväl medborgare som regeringen.²²²

I nuläget pågår en uppdatering utifrån de synpunkter som inkommit om hur arbetet kan förbättras. Därefter kommer alla kommuner och landsting erbjudas att använda e-verktyget för tillgänglighetsarbete.²²³

I förarbetet till projektet har även diskuterats hur handikapprörelsen kan stödja kommunernas arbete, då kommuner anses öka sin kompetens om de bygger upp ett nära samarbete med handikapprörelsen.²²⁴ Handisam arbetar således med att ta fram metoder för att ta tillvara organisationernas kunskap om tillgänglighet.

4.7.4 Demokratiuppdraget

Handisam fick under 2006 Demokratiuppdraget av regeringen, vilket rör ökad delaktighet i det politiska livet för personer med funktionshinder. Myndigheten ska samla in *kunskap om tillgängligheten* för personer med funktionshinder till kommunala lokaler för politisk verksamhet samt undersöka *hur personer med funktionshinder bemöts i det politiska livet* i kommunerna. Vad gäller tillgängligheten har en enkätundersökning genomförts angående tillgängligheten till fullmäktige- och nämndlokaler bland samtliga kommuner och landsting. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2007.²²⁵

Uppdragets andra del om bemötande, har belysts genom en enkätundersökning riktad till cirka 1 500 förtroendevalds i kommun- och landstingsfullmäktige.

²²² Ibid.

²²³ Handisam, Sören Hansson, korrespondens, 2008-01-10.

²²⁴ Handisam, Årsredovisning 2006, s. 30.

²²⁵ Handisam, Webbsida; Demokratiuppdraget; 2008-02-28.

4.7.5 Sammanfattning

Sammanställning av Handisams projekt och arbete särskilt riktade mot kommuner & landsting 2002–2006

- Kommunuppdraget (påbörjades 2006)
- Demokratiuppdraget (påbörjades 2006)
- Ta fram och sprida ett diskussionsmaterial om hur barn möter barn och unga med funktionshinder. (påbörjades 2006)

Referenslista

- Abiri, Elisabeth & Brodin, Anna, 2008, *En handbok om mänskliga rättigheter på kommunal nivå i Sverige*, Norstedts Juridik AB, Stockholm
- Barnombudsmannen, 2002, *Att förverkliga barnkonventionen – slutrapport från ett treårigt uppdrag*
- Barnombudsmannen, 2002, *Barnkonventionen i landstingen*
- Barnombudsmannen, Charlotte Palmstierna, Korrespondens, 2008-01-18
- Barnombudsmannen, Erik Palmstierna, Korrespondens, 2008-01-18
- Barnombudsmannen, Lena Nyman, Intervju, 2008-01-28
- Barnombudsmannen, Gunnar Elvin, Korrespondens, 2008-01-18
- Barnombudsmannen, 2006, *Kommunikationsstrategi*
- Barnombudsmannen, 2007, *Rustad för revision – med barnkonventionen som redskap för revisorer i kommuner, landsting och regioner*
- Barnombudsmannen, 2006, *Röster som räknas, barns och ungas rätt till delaktighet och inflytande*, Årsrapport 2006
- Barnombudsmannen, Om Barnombudsmannen; <http://www.bo.se/Adfinity.aspx?pageid=39>, 2008-02-28
- Barnombudsmannen, Årsredovisning 2006

- Barnombudsmannen, Årsredovisning 2005
- Barnombudsmannen, Årsredovisning 2004
- Barnombudsmannen, Årsredovisning 2003
- Barnombudsmannen, Årsredovisning 2002
- Bengtsson, Hans (red.) 1998: *Politik, lag och praktik: Implementeringen av 1994 års handikappreform*, Studentlitteratur, Lund
- Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, 2006, *Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – behovet av stöd*;
- http://www.mrdelegationen.se/dynamaster/file_archive/070418/554b70c2db5e2211b44637e6a8d807c1/1.%20Rapport.pdf, 2008-02-29
- DO, Caroline Diab, Intervju, 2008-02-06
- DO, *Diskriminering av Romer i Sverige – Rapport från DO:s projekt åren 2002 och 2003 om åtgärder för att förebygga och motverka etnisk diskriminering av Romer*
- DO, 2007, *Handbok för aktiva åtgärder i arbetslivet – För lika rättigheter och möjligheter*
- DO, Om DO; http://www.do.se/t/Page___406.aspx, 2008-02-28
- DO, Projektplan – Bostadsprojektet
- DO, 2007, *Slutrapport från utvecklingspartnerskapet Romer i Sverige – från syd till nord*
- DO, Ulrica Engström Nilsson, korrespondens, 2008-01-21
- DO, Årsredovisning 2006
- DO, Årsredovisning 2005
- DO, Årsredovisning 2004
- DO, Årsredovisning 2003
- Hall, Patrik & Löfgren Karl, 2006, *Politisk styrning i praktiken*, Liber, Malmö
- Handisam, *Kommunuppdraget i korthet*;
- <http://www.handisam.se/upload/Handisams%20filer/Rapporter/Kommunuppdraget%20i%20korthet%20070921.doc>, 2008-02-28
- Handisam, *Myndigheternas ansvar, 14 sektorsmyndigheter*;
- http://www.handisam.se/Tpl/NormalPage___374.aspx, 2008-02-28

- Handisam, Sören Hansson, korrespondens, 2008-01-10
- Handisam, Sören Hansson och Arvid Lindén, Intervju, 2008-01-24
- Handisam, *Uppdrag och projekt, kommunernas tillgänglighetsarbete, försöksverksamheten – kommunernas indikatorområden*;
www.handisam.se/Tpl/NormalPage___746.aspx, 2008-02-28
- Handisam, Årsredovisning 2006
- Handisam, *Uppdrag och projekt, Demokratiuppdraget*;
http://www.handisam.se/Tpl/NormalPage___601.aspx,
2008-02-28
- Hjelm, Greger, 2002, *Förändringsnavigatören*, R & U Förlag, Stockholm
- HO, Annelie Joyce och Torbjörn Andersson, Intervju, 2008-01-23
- HO, Om HO;
http://www.ho.se/Tpl/NormalPage___451.aspx, 2008-02-28
- HO, Vad gör HO;
http://www.ho.se/Tpl/NormalPage___482.aspx, 2008-02-28
- HO, Årsredovisning 2006
- HO, Årsredovisning 2005
- HO, 2004, *På väg mot ett samhälle för alla, Handikappombudsmannens 11:e rapport till regeringen 2004*
- HomO, Christine Gilljam, intervju, 2008-01-23
- HomO, George Svéd, Korrespondens, 2008-01-10
- HomO, Årsrapport 2006
- HomO, Årsrapport 2005
- HomO, Årsredovisning 2006
- HomO, Årsredovisning 2005
- HomO, Årsredovisning 2004
- HomO, Årsredovisning 2003
- HomO, Årsredovisning 2002
- Integrations- och Jämställdhetsdepartementet, 2006, Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Jämställdhetsombudsmannen
- Justitiedepartementet, 2006, Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning
- Justitiedepartementet, 2006, Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Ombudsmannen mot etnisk diskriminering

- JämO, Lena Sievers, Intervju, 2008-01-23
- JämO, Magnus Jacobson, Intervju, 2008-02-01
- JämO, Om JämO;
<http://www.jamombud.se/omjamo/default.asp>, 2008-02-28
- JämO; Skolan;
<http://www.jamombud.se/skolan/default.asp>, 2008-02-28
- JämO, Årsredovisning 2006
- JämO, Årsredovisning 2005
- JämO, Årsredovisning 2004
- JämO, Årsredovisning 2003
- JämO, Årsredovisning 2002
- Kommittédirektiv, Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, Dir. 2006:27
- Larsson, Lars-Åke, 1997, *Tillämpad kommunikationsvetenskap*, Studentlitteratur, Lund
- Länsstyrelsen Stockholms län, 2007, *Tjej eller kille – spelar roll? Tillsammans för en jämställd skola*
- Palm, Lars, 2006, *Kommunikationsplanering – En handbok på vetenskaplig grund*, Studentlitteratur, Lund
- Palm, Lars & Windahl, Sven, 1989, *Kommunikation – teorin i praktiken*, Konsultförlaget, Kristianstad.
- Regeringens skrivelse, Justitiedepartementet, *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006–2009*, SKR 2006/06:95
- Sandberg, Bo & Faugert, Sven, 2007, *Perspektiv på utvärdering*, Studentlitteratur, Lund
- Thulin Hedlund, Kristina, 2004, *Lika i värde och rättigheter: Om mänskliga rättigheter*, Norstedts Juridik, Stockholm
- United Nations, 1994, General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993; *National institutions for the promotion and protection of human rights*, A/RES/48/134
- Verva, 2007, *Regionalt utvecklingsprojekt om mångfald och anti-diskriminering – En delredovisning av regeringens uppdrag till Verva*.