



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-03-28

SBN 2025-04-25

Diarienummer SBF-2025-00273

Handläggare

Joel Ottosson

Telefon: 031-368 18 38

E-post: joel.ottosson@stadsbyggnad.goteborg.se

Svar på remiss - Förslag till Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service

Förslag till beslut

I stadsbyggnadsnämnden

1. Tjänsteutlåtandet godkänns.
2. Förslag till Göteborgs Stads Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service tillstyrks, med de synpunkter som framgår av förvaltningens tjänsteutlåtande.
3. Tjänsteutlåtandet översänds till kommunstyrelsen som yttrande över remissen.

Sammanfattning

Stadsbyggnadsnämnden har fått förslag till Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service på remiss från kommunstyrelsen. Riktlinjen ska inte ersätta ett enskilt styrande dokument. Ett antal gällande och tidigare gällande styrande dokument har fungerat som utgångspunkt för arbetet med att utforma en långsiktig styrning på området.¹

Förvaltningen bedömer att flera verksamhetsområden och processer som stadsbyggnadsnämnden ansvarar för kan bidra i det direkta såväl som i det stödjande arbetet med att tillgodose mänskliga rättigheter, motverka diskriminering och eftersträva likvärdigt utförande i förhållande till olika målgruppers förutsättningar.

Förvaltningen bedömer att förslaget till riktlinje innehåller en relevant styrning. De föreslagna bestämmelserna anger en tydlig riktning för nyss nämnda arbete. Förvaltningen bedömer att riktlinjen medför en ambitionshöjning i kraven på uppföljning och rapportering. Vidare instämmer förvaltningen i stadsledningskontorets bedömning att ordinarie uppdrag bör fungera som utgångspunkt för arbetet på området. I detta sammanhang konstaterar förvaltningen att riktlinjens krav konkretiserar stadens nuvarande styrning på området, så som kravet i samtliga nämnders reglementen kapitel 1 § 4.

¹ Göteborgs Stads program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning 2021-2026, Göteborgs Stads plan för stärkta insatser mot rasism 2020-2023, Göteborgs Stads plan för att förbättra hbtq-personers livsvillkor 2017-2023, Göteborgs Stads plan för jämställdhet 2019-2023, Handlingsplan för arbetet med de mänskliga rättigheterna i Göteborgs Stad, Göteborgs Stads plan för åldersvänliga Göteborg 2021-2024, Göteborgs Stads plan för arbetet med finskt förvaltningsområde 2020-2023, Göteborgs Stads plan för arbetet med nationella minoritetsfrågor 2020-2023, Göteborgs Stads barnrättsplan 2022-2024, Göteborgs Stads plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck 2020-2023, Förslag till ny plan för Göteborgs Stads arbete mot våld i nära relationer 2024-2027.

Förvaltningen anser även att det är avgörande att stadsledningskontoret intar en både samordnande och stödjande roll i arbetet med riktlinjen. Slutligen är förvaltningens bedömning att riktlinjen behöver ses över i språkligt hänseende.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Ny styrning medför behov av implementeringsinsatser. Till detta kommer löpande arbete i form av lednings- och styrningsprocesser med tillhörande stödsystem, kontroller, uppföljning och rapportering. Samtliga medför administrativa kostnader. Stadsledningskontorets bedömning är att föreliggande riktlinje kan väntas kräva utvecklingsresurser initialt, men att de administrativa kostnaderna på sikt kommer att minska genom att styrningen integreras i befintliga moment. I stort delar förvaltningen denna bedömning. Riktlinjen ställer förvisso krav på att förvaltningar och bolag minst årligen ska ”göra en sammantagen analys av samtliga informationskällor”, inklusive ”analys av synpunkter, avvikelser och påpekanden från granskningar, efter återkommande mönster som indikerar diskriminering eller marginalisering av grupper/individer.” Slutsatser och identifierade förbättringsområden ska därefter rapporteras till nämnd eller styrelse, i syfte att ”synliggöra hur verksamheten tillgodoser rättigheter och likvärdig service.”² I den tidigare gällande handlingsplanen för arbetet med mänskliga rättigheter finns dock snarlika skrivningar, varför det inte finns några skäl att vänta sig en väsentligt ökad administrativ kostnad för uppföljning.

Därtill kommer att förvaltningar och bolag särskilt ska granska och vid behov revidera sådana underlag ”som används i myndighetsutövande processer som kriterier, bedömningsfrågor och motsvarande samt gränsdragningar gällande extra anpassningar och särskilt stöd”, samt se över praxis i relation till dessa underlag. Då stadsbyggnadsnämnden ansvarar för bostadsanpassnings- och återställningsbidrag får det anses tänkbart att den kan komma att omfattas av nämnda bestämmelse, så som den får förstås.

Förslaget till riktlinje berör frågan om aktivt ansvarstagande för de avvägningar som är nödvändiga i förhållande till tillgängliga resurser. I riktlinjen konstaterar man att avvägningar kan leda till att olika rättigheter ställs mot varandra, och att det saknas specifika riktlinjer för hur sådana situationer ska hanteras. Det blir därmed fråga om enskilda bedömningar utifrån specifika situationer.

I dagsläget är det inte möjligt för förvaltningen att specificera eventuella ekonomiska konsekvenser av den föreslagna riktlinjen. I sammanhanget kan dock nämnas att man i förarbetet till den tidigare gällande handlingsplanen för mänskliga rättigheter framhåller att arbetet med mänskliga rättigheter på sikt bör leda till ekonomiska omprioriteringar utifrån de eventuella förekomster av omotiverad ojämlikhet som synliggörs genom kartläggningar och analyser.³ Detta gäller rimligen även för ett arbete som bedrivs utifrån bestämmelserna i ifrågavarande förslag till riktlinje.

² KS 2025-02-05 § 122. [Förslag till] *Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service*. s.19.

³ KF 2016-06-02 § 11. *Tjänsteutlåtande: Stadsledningskontorets förslag på övergripande strategi och handlingsplan för att omsätta de mänskliga rättigheterna i praktisk handling*. (2015-08-11). Stadsledningskontoret. s.2.

Bedömning ur ekologisk dimension

I förslaget till riktlinje finns uttryckliga skrivningar som rör den ekologiska dimensionen. Bland annat görs en koppling mellan rätten till en hälsosam miljö och kommunens uppgift att ”arbeta för att livsmiljön är säker och hälsosam för alla invånare.”⁴

Klimatförändringar och deras effekter påverkar olika grupper på olika sätt beroende på exempelvis socioekonomiska villkor. En ökad jämlikhet kan således minska sårbarheten för ett förändrat klimat. De mänskliga rättigheterna som sådana har därtill bäring på de omställningar och anpassningar som måste göras när effekter av klimatförändringar blir alltmer påtagliga. Stadsledningskontoret framhåller här den rättviseaspekt som ofta aktualiseras i sammanhanget, och konstaterar att redan marginaliserade grupper riskerar att diskrimineras och marginaliseras genom okunskap eller underlåtenhet i ifrågavarande beslutsprocesser.⁵ Förvaltningen delar stadsledningskontorets bedömning i detta avseende och noterar att det här föreligger en stark koppling mellan samtliga tre dimensioner.

Bedömning ur social dimension

Den sociala dimensionen är relevant för ärendet som helhet. Som antytts i det ovanstående är social hållbarhet inte per definition detsamma som mänskliga rättigheter, men det finns en tydlig överlappning mellan de båda begreppen.⁶ Konventioner om mänskliga rättigheter ratificeras på statlig nivå, men förverkligandet sker till stor del i de kommunala myndigheternas verksamheter.⁷ Förslaget till riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service ingår i ett större arbete med anpassning av styrmiljön på området mänskliga rättigheter. Denna anpassning syftar sammanfattningsvis till att göra styrningen mer verkkningsfull, realistisk och verksamhetsnära. Det vill säga att färre beslut ska ge större effekter snarare än tvärtom. I stort kan förslaget till riktlinje därmed förväntas leda till positiv inverkan på den sociala hållbarheten.

Utifrån den sociala dimensionen har förslaget till riktlinje kopplingar till flera av stadsbyggnadsnämndens ansvarsområden. Här kan nämnas att man under rubriken ”Koppling till andra styrande dokument” framhåller att de långsiktiga förutsättningarna för främjandet av mänskliga rättigheter och jämlika livsvillkor formas genom beslut inom samhällsbyggnadsområdet. Vidare konstateras att detta förhållande återspeglas bland annat i de styrande dokumenten Översiktsplan för Göteborg, Göteborgs Stads program för bostadsförsörjning 2021–2026 samt Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program 2022–2026. Ansvaret för framtagande av förslag till översiktsplan och planeringsstrategi ligger helt på stadsbyggnadsnämnden, vartill

⁴ KS 2025-02-05 § 122. [Förslag till] *Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service*. s.11.

⁵ KS 2025-02-05 § 122. *Tjänsteutlåtande: Remittering av förslag till Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service*. (2024-11-18). Stadsledningskontoret. s.2.

⁶ Cf. *Mänskliga rättigheter i styrning och ledning: En inspirationsskrift*. (2017). Sveriges kommuner och landsting. s.40.; *FN:s konventioner om Mänskliga rättigheter*. (2011). Regeringskansliet. s.30–38.

⁷ KS 2025-02-05 § 122. [Förslag till] *Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service*. s.10.; Cf. Nilsson, A. (2024). Mänskliga rättigheter i kommunal kontext. I A.-S. Lind & E. Namli (Red.), *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige* (2:a uppl., s. 135–175). Studentlitteratur. s.135, 145.

nämnden ålagts ansvar för särskilda områden i programmet för bostadsförsörjning respektive det brottsförebyggande programmet.

Vidare innehåller förslaget till riktlinje flera bestämmelser som rör delaktighet, inflytande och möjlighet att påverka beslut. Här föreligger enligt riktlinjen ett behov av att arbeta systematiskt med inkludering utifrån olika livsvillkor, att skapa jämlika förutsättningar över staden och att säkerställa invånarinflytande. En bestämmelse pekar specifikt på att de verksamheter ”som påverkar stadens funktion och utformning, och som har bred inverkan på invånarna” ska se till att invånarna ges möjlighet till inflytande i beredning av beslut. I detta sammanhang ska särskilda gruppers medverkan eftersträvas.⁸ I redovisningen i ett av de uppdrag som föregick förslaget till riktlinje framhålls att fokus i en framtida riktlinje bör ligga på processer med stor betydelse för hur rättigheter tillgodoses. Bland de sju exempel som nämns har samtliga utom ett direkta kopplingar till något av stadsbyggnadsnämndens ansvarsområden.⁹ Sammanfattningsvis har förslaget till riktlinje alltså en mycket stark koppling till den sociala dimensionen, och en merpart av stadsbyggnadsnämndens ansvarsområden har i sin tur stor betydelse för det övergripande arbetet med att tillgodose mänskliga rättigheter så som det uttrycks i riktlinjen.

Bilagor

1. [Förslag till] Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service

⁸ Med särskilda grupper avses i förslaget till riktlinje sådana grupper som riskerar att inte få sina rättigheter tillgodosedda. De grupper som uttryckligen nämns i sammanhanget är: Grupper som omfattas av diskrimineringsgrunderna – kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder –, de nationella minoriteterna – judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar – samt grupper som skyddas av särskilda konventioner – kvinnor, barn, personer med funktionsnedsättning och personer som riskerar att utsättas för rasdiskriminering. KS 2025-02-05 § 122. [Förslag till] Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service. s.8.

⁹ KF 2024-04-25 § 157. Rapport - Långsiktig styrning inom området mänskliga rättigheter. (2023-12-20). Stadsledningskontoret. s.26.

Ärendet

Stadsbyggnadsnämnden har fått förslag till Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service på remiss från kommunstyrelsen. Förslaget till riktlinje har tagits fram inom ramen för ett övergripande arbete med styrningen på området, där innehållet i ett antal styrande dokument fungerat som utgångspunkt.¹⁰ Stadsbyggnadsnämnden ska yttra sig till kommunstyrelsen senast den 30 maj 2025.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade 2024-04-25 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att: ”ta fram förslag på en riktlinje för stadens arbete med mänskliga rättigheter för att tillgodose rättigheter och erbjuda likvärdig service.”¹¹ Detta uppdrag kan i sin tur härledas till 2020 års budget, där kommunstyrelsen gavs i uppdrag att: ”påbörja en kartläggning av stadens styrande dokument med syftet att förenkla och minska antalet program samt genom det öka efterlevnaden.”¹² I redovisningen av sistnämnda uppdrag konstaterades att det fanns förutsättningar för att samordna de styrande dokumenten med bibehållna intentioner. Arbetet med att ta fram föreliggande förslag till riktlinje kan därtill sägas ha en koppling till 2024 års budget, där kommunstyrelsen gavs i uppdrag att: ”ge förslag på hur ansvaret för Göteborgs Stads arbete med mänskliga rättigheter kan samordnas och tydliggöras organisatoriskt.” Syftet med detta uppdrag sades vara att: ”skapa en mer effektiv organisation och förbättra stödet till nämnderna.”¹³ I 2023 års budget gavs kommunstyrelsen dessutom i uppdrag att: ”inrätta en central samordningsfunktion för Agenda 2030-arbetet för att stärka arbetet med jämlikhet, jämställdhet och mänskliga rättigheter.”¹⁴

Vidare kan riktlinjen kopplas till ett antal sinsemellan likartade uppdrag och skrivningar som förekommit i stadens budgetar sedan åtminstone 2023. Det genomgående temat är att administrationen ska minska i omfattning och öka i effektivitet. Under rubriken ”Ledning, styrning och mål” i 2025 års budget anges exempelvis att: ”[s]tyrningen ska vara tillitsbaserad i större utsträckning än idag.”¹⁵ I samma anda konstateras att ”[s]tyrning och systematiskt kvalitetsarbete som enbart utgår ifrån mätbara data riskerar att leda till en ineffektiv organisation med omotiverat stor administration”, samt att ”[u]ppföljningen ska spegla inriktningen om att minska administrationen och öka den tillitsbaserade styrningen.”¹⁶

¹⁰ Göteborgs Stads program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning 2021-2026, Göteborgs Stads plan för stärkta insatser mot rasism 2020-2023, Göteborgs Stads plan för att förbättra hbtq-personers livsvillkor 2017-2023, Göteborgs Stads plan för jämställdhet 2019-2023, Handlingsplan för arbetet med de mänskliga rättigheterna i Göteborgs Stad, Göteborgs Stads plan för åldersvänliga Göteborg 2021-2024, Göteborgs Stads plan för arbetet med finskt förvaltningsområde 2020-2023, Göteborgs Stads plan för arbetet med nationella minoritetsfrågor 2020-2023, Göteborgs Stads barnrättsplan 2022-2024, Göteborgs Stads plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck 2020-2023, Förslag till ny plan för Göteborgs Stads arbete mot våld i nära relationer 2024-2027.

¹¹ KF 2024-04-25 § 157.

¹² KF 2019-11-13 § 4. *Budget 2020 och flerårsplaner 2021–2022 för Göteborgs Stad*. s.32.

¹³ KF 2023-11-09 § 4. *Budget 2024 Göteborgs Stad*. s.17.

¹⁴ KF 2022-11-24 § 5. *Budget 2023 Göteborgs Stad*. s.17.

¹⁵ KF 2024-11-07 § 451. *Budget 2025 Göteborgs Stad*. s.7.

¹⁶ KF 2024-11-07 § 451. *Budget 2025 Göteborgs Stad*. s.8.

Förslag till Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service

Riktlinjen syftar till att säkerställa att mänskliga rättigheter, jämlikhet och jämställdhet integreras i ordinarie arbete. Därigenom ska styrningen på området också effektiviseras. Tanken är att behovet av planer och program på området ska minska i takt med att riktlinjen implementeras och får effekt. Riktlinjen ska säkerställa en stadigvarande systematik inom ramen för ordinarie arbete, och därigenom motverka tidigare nämnda sidoordning av arbetet med mänskliga rättigheter samt eventuella beroenden av tillfälliga och enskilda medarbetares initiativ.

Stadsledningskontoret har gjort den sammantagna bedömningen att den för staden gemensamma styrningen för mänskliga rättigheter behöver omformas, och att detta görs bäst genom en genomlysning av den sammantagna styrmiljön för området. Riktlinjen ingår därmed i en övergripande omformning där ambitionen är att gå från planerande till reglerande styrande dokument.¹⁷ Den föreslagna riktlinjen ska som sagt inte ersätta ett enskilt styrande dokument. Det enskilda dokument som närmast kan liknas vid en föregångare till riktlinjen får dock sägas vara Handlingsplan för arbetet med de mänskliga rättigheterna i Göteborgs Stad, fastställd av kommunfullmäktige 2016-06-02.¹⁸

Som skäl för nämnda förändring framhålls bland annat behovet av en mer effektiv styrning. Därmed har förslaget till riktlinje utformats utifrån krav på systematiska former samt stadigvarande och enhetliga arbetssätt, som ska tillämpas oaktat rättighetsbärare eller grupp.¹⁹ Av förarbeten till beslutet framgår att den planerande styrningen på området mänskliga rättigheter till viss del uppfattats som syftande till någonting vid sidan om det grundläggande kommunala uppdraget, och att denna omständighet bidragit till svårigheter att nå måloppfyllelse i verksamheterna.²⁰ Vidare har den upplevda sidoordningen av området mänskliga rättigheter i någon mening resulterat i en fortsatt eller rentav ökande efterfrågan på särskilda styrande dokument med fokus på olika grupper och diskrimineringsgrunder. Inte minst som dessa uppfattats som nödvändiga för att synliggöra nämnda gruppers rättigheter och behov. I redovisningen av uppdraget att utreda förutsättningar för samordning av nämnda planerande dokument konstaterar stadsledningskontoret att riktad styrning av detta slag förvisso kan synliggöra särskilda grupper av rättighetsbärare, men att ett sådant fokus likväl förblir skenbart om styrningen inte ger avsedda effekter i verksamheterna. Inte minst som innehållet i de planerande dokumenten i fråga till stor del är gemensamt och därtill ligger nära verksamheternas grunduppdrag.²¹ Vidare menar stadsledningskontoret i en tidigare redovisning att det ”är tveksamt” om det rättighetsperspektiv som uttrycks i mål- och visionsdokument faktiskt

¹⁷ KF 2024-04-25 § 157. *Tjänsteutlåtande: Redovisning av uppdrag att anpassa program och planer inom området mänskliga rättigheter till en likvärdig struktur samt att återkomma med förslag på nästa steg gällande långsiktig styrning av området.* (2023-12-20). Stadsledningskontoret. s.1.

¹⁸ KF 2016-06-02 § 11.

¹⁹ KS 2025-02-05 § § 122. [Förslag till] *Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service.* s.4.

²⁰ KF 2024-04-25 § 157. *Rapport - Långsiktig styrning inom området mänskliga rättigheter.* (2023-12-20). Stadsledningskontoret. s.15–16.; Cf. Nilsson, A. (2024). s.166–167.

²¹ KF 2024-04-25 § 157. *Tjänsteutlåtande: Redovisning av uppdrag att anpassa program och planer inom området mänskliga rättigheter till en likvärdig struktur samt att återkomma med förslag på nästa steg gällande långsiktig styrning av området.* (2023-12-20). Stadsledningskontoret. s.14.

genomsyrar verksamheterna.²² Enligt det nya förslaget till riktlinje ska de särskilda grupper som riskerar att inte få sina rättigheter tillgodosedda i stället synliggöras genom att riktlinjens krav på systematik följs. I riktlinjen uppges därtill att nämnda grupper inte ska ställas mot varandra.²³

I detta sammanhang kan noteras att man i staden sedan förhållandevis lång tid tillbaka satt upp mål om att integrera arbetet med de mänskliga rättigheterna i den ordinarie verksamheten. I stadens budget för år 2016 uppställs exempelvis som mål att: ”[a]lla stadens verksamheter ska genomsyras av mänskliga rättigheter och främja likabehandling.”²⁴ Ytterligare några år dessförinnan ger man uttryck för snarlika ambitioner genom skrivningar om att: ”[d]e mänskliga rättigheterna (MR) ska ligga till grund för stadens verksamheter”, och att man avser utveckla: ”ett systematiskt sätt att verka för människors rättigheter på lika villkor på kommunal nivå.”²⁵ I ett förarbete till tidigare styrdokument på området lyfter man likväl samma problematik:

Stadsledningskontorets genomgång och analys av kommunfullmäktiges budgetar från år 2000 och framåt visar att stadens nämnder och styrelser haft långtgående uppdrag inom hela mänskliga rättighetsområdet under lång [tid], och avseende jämställdhet, mångfald och integration, mycket lång tid. [...] [M]ed utgångspunkt från genomgången av kommunfullmäktiges budgetar kan det ifrågasättas i vilken mån de insatser som genomförts har medfört förbättringar i det avseende som kommunfullmäktige avsett. [...] Mänskliga rättighetsrelaterade områden [...] kan inte sägas vara integrerade perspektiv i stadens ordinarie verksamheter och i rollen som arbetsgivare så som kommunfullmäktige sedan länge slagit fast i sitt övergripande och överordnade styrdokumentet för Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser.²⁶

I själva handlingsplanen för arbetet med de mänskliga rättigheterna konstateras vidare att: ”arbetet, ambitionerna och kunskaperna varierar, är ojämnt fördelade över staden och att jämställdhet- och MR- perspektiv ofta saknas i viktiga processer och beslut.”²⁷

Parentetiskt kan här nämnas att liknande iakttagelser gjorts i fråga om just stadsutveckling och samhällsplanering i Göteborg.²⁸ Vidare betonade man redan 2015 att

²² KF 2016-06-02 § 11. *Tjänsteutlåtande: Stadsledningskontorets förslag på övergripande strategi och handlingsplan för att omsätta de mänskliga rättigheterna i praktisk handling.* (2015-08-11). Stadsledningskontoret. s.20.; Cf. *Mänskliga rättigheter i kommuner, regioner och landsting: Kartläggning av arbetet med mänskliga rättigheter samt önskemål om stöd i detta arbete.* (2015). Emerga / Sveriges kommuner och landsting. s.4.

²³ KS 2025-02-05 § § 122. [Förslag till] *Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service.* s.4.

²⁴ KF 2015-06-15 § 2. *Budget 2016 För ett jämlikt och hållbart Göteborg Mål och inriktningsdokument för Göteborgs Stad.* s.12.

²⁵ KF 2011-06-20 § 2. *Förslag till budget 2012 och flerårsplaner 2013–2014 för Göteborgs Stad.* s.27.

²⁶ KF 2016-06-02 § 11. *Tjänsteutlåtande: Stadsledningskontorets förslag på övergripande strategi och handlingsplan för att omsätta de mänskliga rättigheterna i praktisk handling.* (2015-08-11). Stadsledningskontoret. s.20.

²⁷ KF 2016-06-02 § 11. *Handlingsplan för arbetet med de mänskliga rättigheterna i Göteborgs Stad.* s.4.

²⁸ Legeby, A., Berghauser Pont, M., & Marcus, L. (2015). *Dela[d] Stad: Stadsbyggande och segregation. 5, Summerande reflektioner.* Kungliga Tekniska Högskolan. s.13.; Thörn, C. (2023). Ojämlighetsrealism: Normalisering av ojämlikhet i Göteborg. *Sociologisk Forskning*, 60(1), 83–

integration i ordinarie verksamheter skulle fungera som utgångspunkt för implementeringen av den då föreliggande styrningen.²⁹

Stadsbyggnadsförvaltningens bedömning

Förvaltningens bedömning är strukturerad utifrån de frågor som finns i stadsledningskontorets remittering av ärendet

- *Ger riktlinjen förutsättningar att arbeta på det sätt som beskrivs ovan? Motivera gärna ert svar. Är det något som behöver ändras i riktlinjen alternativt förtydligas i stöd till riktlinjen?*

Förvaltningen bedömer att förslaget till riktlinjen innehåller en relevant styrning. De föreslagna bestämmelserna anger en tydlig riktning för det systematiska arbetet med att tillgodose mänskliga rättigheter, motverka diskriminering och sträva efter likvärdigt utförande i förhållande till olika målgruppers förutsättningar. Vidare instämmer förvaltningen i stadsledningskontorets bedömning att ordinarie uppdrag bör fungera som utgångspunkt för det långsiktiga och systematiska arbetet med tillgodoseende av de mänskliga rättigheterna och säkerställande av likvärdig service. I detta sammanhang konstaterar förvaltningen att riktlinjens krav konkretiserar stadens nuvarande styrning, så som kravet i samtliga nämnders reglementen där det i kapitel 1 § 4 står att: ”Nämnden ska utföra sitt uppdrag utifrån demokratisk grundsyn, principer om mänskliga rättigheter och mot diskriminering.” Förvaltningen bedömer att riktlinjen medför en ambitionshöjning i kraven på uppföljning och rapportering, genom exempelvis de målgrupps- och behovsanalyser som enligt riktlinjen ska rapporteras till nämnden. Här ser förvaltningen en rad tänkbara utmaningar vad gäller de praktiska möjligheterna att samla in, sammanställa och tolka information som kan ligga till grund för uppföljning.

Vidare bedömer förvaltningen att riktlinjen lämnar visst utrymme för tolkning i fråga om krav på de enskilda förvaltningarnas och bolagens sätt att beskriva sina myndighetsbeslut. Här finns med andra ord ett visst behov av klargörande i förslaget till riktlinje, eller åtminstone i stödet till detsamma. Med hänsyn till ovanstående vill förvaltningen framhålla vikten av att krav på styrning och uppföljning läggs på en rimlig nivå. Inte minst mot bakgrund av stadens strävan mot minskad administration.³⁰

Förvaltningen anser även att det är avgörande att stadsledningskontoret intar en både samordnande och stödjande roll i arbetet med riktlinjen. Det är viktigt att stadsledningskontoret inte enbart erbjuder stöd till enskilda förvaltningar och bolag, utan också leder arbetet för att säkerställa att stadens förvaltningar och bolag arbetar enhetligt och utifrån samma metodik. Detta är särskilt relevant för att undvika att varje förvaltning och bolag sätter sin egen ambitionsnivå eller utvecklar individuella arbetsmetoder, vilket kan skapa otydlighet och ineffektivitet i staden som helhet. I detta sammanhang kan åter framhållas att en genomgående inriktning i stadens budget är att minska administrationen och öka den tillitsbaserade styrningen.³¹

106. s.83, 86–87.; Saldert, H. (2022) *Under construction. Making meaning of social sustainability in strategic planning practice*. Diss. Göteborgs universitet. s.73.

²⁹ KF 2016-06-02 § 11. *Tjänsteutlåtande: Stadsledningskontorets förslag på övergripande strategi och handlingsplan för att omsätta de mänskliga rättigheterna i praktisk handling*. (2015-08-11). Stadsledningskontoret. s.10.

³⁰ KF 2024-11-07 § 451. *Budget 2025 Göteborgs Stad*. s.7–8.

³¹ Ibid.

Förvaltningen konstaterar att riktlinjen innebär att stadens styrning av riskhantering kommer att vara fördelad i minst tre olika styrande dokument.³² Förvaltningen bedömer att styrmiljön vore tydligare om kraven på riskhantering samlades på ett ställe, förslagsvis i riktlinjen för styrning, uppföljning och kontroll.

En av de frågor som stadsledningskontoret önskar få besvarad lyder: ”Är det något som behöver ändras i riktlinjen *alternativt förtydligas i stöd till riktlinjen?*”³³ Så som det får förstås så avses här bland annat den ”vägledning till stöd för Göteborgs Stads riktlinje för mänskliga rättigheter” som listas under rubriken 7 *Stödjande dokument* i riktlinjens inledning, och som där anges vara under utarbetande. Då förvaltningen inte kunnat ta del av detta stöd till riktlinjen så lämnas denna fråga obesvarad.

- *Saknar ni moment och arbetsformer i riktlinjens avsnitt 3 som enligt era erfarenheter är viktiga för arbetet?*

Förvaltningen ser positivt på den höjda ambitionsnivå som förslaget till ny riktlinje i någon mening innebär i förhållande till den tidigare styrningen. Inte minst framstår riktlinjen som märkbart mycket mer tydlig och användbar, då bestämmelserna är av mer handgriplig och verksamhetsnära karaktär än tidigare motsvarigheter.

Förvaltningens bedömning är att det övergripande kravet på systematik och den nära kopplingen till ledning och styrning av respektive grunduppdrag på det hela taget medför förbättrade förutsättningar att arbeta enligt de intentioner som genomsyrar styrningen. I detta sammanhang kan särskilt framhållas att riktlinjen innehåller krav på att mänskliga rättigheter ska integreras i budget-, planerings- och uppföljningsprocessen. Att ekonomiska prioriteringar sker i nämnders och styrelser ordinarie budget- och beredningsprocesser kan sägas vara en grundläggande förutsättning för att arbetet med att integrera tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna i verksamheten.

Förvaltningen noterar att förslaget till riktlinje är anpassat till den spännvidd som finns i den kommunala verksamheten, och som blir tydlig inte minst i förhållande till frågor som rör mänskliga rättigheter.³⁴ I detta sammanhang kan framhållas att det under rubriken 3.4.a *Tillgång till information* återfinns bestämmelser om att nämnder och styrelser aktivt och med olika metoder ska söka kunskap om verksamhetens målgrupper samt deras behov och upplevelser av utförandet. Detta gäller i synnerhet de särskilda eller underrepresenterade grupper som också kan räknas till verksamhetens målgrupp. Som enskilda formuleringar betraktade skulle dessa bestämmelser i och för sig kunna tänkas som aningen problematiska sett till förvaltningens arbete med stadsutveckling utifrån ”behoven hos boende, besökare och näringsliv.”³⁵ Annorlunda uttryckt kan stadsbyggnadsnämndens breda – för att inte säga allomfattande – målgrupp i detta sammanhang tänkas innebära krav på insamling och bedömning av information om snart

³² Cf. KS 2025-02-05 § 122. [Förslag till] *Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service*. s.19.

³³ KS 2025-02-05 § 122. *Remissutskick: Remittering av förslag till riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service*. (2025-02-04). Stadsledningskontoret. s.2. [Min kursivering].

³⁴ Marcusson, L. (2021). Kommuner, regioner och mänskliga rättigheter. I A.-S. Lind & O. Lundin (Red.), *Mänskliga rättigheter i det lokala Sverige* (s. 29–48). Studentlitteratur. s.31.

³⁵ KF 2024-02-29 § 75. *Tjänsteutlåtande: Redovisning av uppdrag avseende struktur, ansvarsområden och reglementen inom den nya organisationen för stadsutveckling*. (2024). Stadsledningskontoret. s.4.

sagt samtliga som vistas i staden. I den inledande delen till riktlinjens bestämmelser fastslås dock följande:

Verksamheter som arbetar med samhällseliga förutsättningar och stadens utformning och funktion för de som lever, verkar i eller besöker staden, behöver fokusera systematiken på inkludering i förhållande till olika livsvillkor, att skapa jämlika förutsättningar över staden och säkerställa invånarinflytande.

Vidare lämnar riktlinjen över lag utrymme för de enskilda förvaltningarna och bolagen att göra bedömningar kring tillämpbarheten och relevansen i förhållande till uppdrag och ändamål. Därtill är det tydligt att de grupper som är mer beroende av respektive verksamhet ska ägnas särskild hänsyn. I redovisningen av ett av de uppdrag som föregått förslaget till riktlinje framhålls exempelvis att styrningen bör riktas mot arbetsmoment och arbetsflöden: ”där risken för att särskilda grupper åsidosätts är som störst eller får allvarligast konsekvenser”, och att den därtill kan riktas särskilt till verksamheter ”som har störst möjlighet att åstadkomma resultat.”³⁶ Förvaltningen konstaterar därmed att riktlinjen tar hänsyn till och återger de stadsutvecklande förvaltningarnas förutsättningar på ett adekvat sätt. Även ur detta mer specifika perspektiv bedömer förvaltningen alltså att riktlinjen innehåller relevant styrning med tydliga kopplingar till den faktiska verksamheten.

Till fördelarna med det generella och samlande anslaget hör också att det kan tänkas vara lättare för allmänheten att utkräva ansvar utifrån ett styrande dokument, snarare än flera specifika dito med sinsemellan snarlikt innehåll.³⁷ Samtidigt vill förvaltningen framhålla vikten av att specifika perspektiv inte försvinner i och med att styrningen ges en mer övergripande form. Detta inte minst mot bakgrund av de problem som man under lång tid uppfattat med avseende på arbetet med att få grunduppdragen och de löpande verksamheterna att genomsyras av mänskliga rättigheter.

Med avseende på de bestämmelser under rubriken 3.1 *Inledning* där samhällseliga förutsättningar, stadens utformning och funktion samt basala behov såsom bostäder nämns så kan framhållas att riktlinjen ligger i linje med delar av det arbete som förvaltningen redan bedriver, bland annat med utgångspunkt i analysmodellen social konsekvensanalys (SKA). Till detta kommer att en stor del av stadens nämnder enligt sina respektive reglementen ska vara aktiva parter när det gäller sociala erfarenheter i samhällsplaneringen. Omvänt åläggs stadsbyggnadsnämnden att vara en aktiv part avseende frågor som rör trygghetsarbete, folkhälsoarbete, sociala erfarenheter i samhällsplaneringen samt samverkan med civilsamhället.³⁸

På ett mer övergripande plan ingår det i stadsbyggnadsnämndens grunduppdrag att aktivt arbeta för medborgerligt inflytande. Detta inte minst som det i plan- och bygglagen finns tydliga krav på området, exempelvis rörande samråd om översiktsplan och detaljplaner. Av en kartläggning av invånarnas möjligheter till demokratisk delaktighet och inflytande

³⁶ KF 2024-04-25 § 157. *Tjänsteutlåtande: Redovisning av uppdrag att anpassa program och planer inom området mänskliga rättigheter till en likvärdig struktur samt att återkomma med förslag på nästa steg gällande långsiktig styrning av området.* (2023-12-20). Stadsledningskontoret. s.1.

³⁷ Cf. KF 2017-01-26 § 20. *Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument.* s.1, 4

³⁸ KF 2024-02-29 § 75. *Reglemente för Göteborgs Stads stadsbyggnadsnämnd.* Kap. 2 § 18.

framgår dock att dåvarande stadsbyggnadskontoret identifierat ”ett glapp mellan önskat inflytande och reellt påverkansutrymme inom sin verksamhet”.³⁹ Rätten till information, delaktighet och inflytande är i flera avseenden grundläggande för de mänskliga rättigheterna, och bör därmed fungera som bärande princip i arbetet med att tillgodose desamma. Förvaltningen bedömer det därmed som välfunnet att den av riktlinjens bestämmelser som syftar till att säkerställa invånarinflytande i frågor som rör stadens funktion och utformning också lyfter det gemensamma stödet för medborgarinflytande som nämnden för demokrati och medborgarservice erbjuder. I synnerhet som erfarenheten pekar på att det finns grupper som är underrepresenterade sett till deltagande i medborgardialoger rörande stadsutveckling, och man i nämnda stöd för medborgarinflytande behandlar denna problematik.⁴⁰

I en av riktlinjens bärande principer konstateras att staden ska ta aktivt ansvar för ”de avvägningar som måste göras i förhållande till de resurser som finns”, samt att detta ”kan innebära att olika rättigheter ställs mot varandra eller att insatser för en grupp leder till lägre prioritet för en annan.”⁴¹ Ser man till andra delar av den samlade styrmiljön på området så kan i sammanhanget lyftas fram att man i det tidigare gällande programmet för en jämlik stad 2018–2026 uttryckligen framhöll att: ”[s]tadsutveckling är komplex med många aktörer och många målkonflikter.”⁴² I det program för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa 2024–2030 som nyligen ersatte programmet för en jämlik stad saknas direkta motsvarigheter till denna formulering. Förvaltningen konstaterar att det utifrån ett samhällsplanerings- och stadsutvecklingsperspektiv är angeläget att målkonflikter och avvägningar mellan skilda intressen synliggörs och hanteras på ett medvetet och systematiskt sätt. Förvaltningen vill därmed betona vikten av att innehållet i ovan nämnda skrivning om ansvarstagande för avvägningar kvarstår i den färdiga riktlinjen.

Sammanfattningsvis gör förvaltningen bedömningen att stadsbyggnadsnämnden inom sin verksamhet och sina processer har möjlighet att bidra till att de mänskliga rättigheterna tillgodoses och att likvärdig service erbjuds av staden. Vidare bedömer förvaltningen att stadsbyggnadsnämnden har möjlighet att påverka andra förvaltningars och bolags förutsättningar att arbeta enligt riktlinjen.

- *Är riktlinjen begriplig eller finns det formuleringar som är svåra att förstå? Om så är fallet, beskriv vad som behöver förtydligas.*

Förvaltningens övergripande bedömning är att riktlinjen är skrivet på ett sådant sätt att den riskerar att uppfattas som tung och svårgenomtränglig för den genomsnittlige läsaren.

³⁹ KF 2023-09-07 § 4. *Invånarnas möjligheter till demokratisk delaktighet och inflytande: Kartläggning av Göteborg Stads arbete under 2022.* (2023-03-01). Förvaltningen för demokrati och medborgarservice. s.28.

⁴⁰ Stenberg, J. (2013). Medborgarens roll i planering: Globalt och lokalt perspektiv. I S. Danielsson & M. Berg (Red.), *Framtiden är redan här: Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling* (s. 22–26). Chalmers tekniska högskola. s.22–23.; Tahvilzadeh, N. (2013). Deltagande styrning: Hur ska medborgardialoger utformas för att fördjupa demokratin? I S. Danielsson & M. Berg (Red.), *Framtiden är redan här: Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling* (s. 118–120). Chalmers tekniska högskola. s.120.; Widehammar, M. (2015). *Röster om mötet mellan civilsamhället, förvaltning och politik i Göteborg: Hinder, positiva exempel och möjliga förändringar*. Mistra Urban Futures. s.40f.; Cf. *Den hala tvålen: Verktyg och metoder för social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling.* (2021). Regeringskansliet. s.120.

⁴¹ KS 2025-02-05 § § 122. [Förslag till] *Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service.* s.14.

⁴² KF 2018-01-18 § 10. *Göteborgs Stads program för en jämlik stad 2018–2026.* s.15.

Så som den är utformad skulle riktlinjen därmed bli mindre tillgänglig för målgrupperna. Annorlunda uttryckt så har förvaltningen svårt att se att nämnda målgrupper skulle ha någon reell möjlighet att använda riktlinjen som grund för ansvarsutkrävande gentemot verksamheterna.

Språket i stora delar av riktlinjen präglas av en mycket hög abstraktionsnivå. Sett till dess innehåll liksom till spännvidden i den kommunala verksamheten är detta naturligtvis i någon mening nödvändigt. Likväl vill förvaltningen betona vikten av att språket i stadens styrande dokument är enkelt, begripligt och inkluderande, och att det harmonierar med syfte och målgrupp.⁴³ Vidare bedömer förvaltningen förslaget till riktlinje – och i synnerhet de delar som innehåller bestämmelser – som något obearbetat i språkligt hänseende. Mer specifikt utmärks förslaget till riktlinje av en överdriven kommaterings- och av enstaka korrektur- och syftningsfel.

Förvaltningen upplever att införandet av begreppet ”verksamhetsansvarig” leder till otydlighet. Begreppet är främmande i en kommunalrättslig kontext och bedömningen är att det krävs förtydligande om att det är nämnden som avses.

Förvaltningen konstaterar även att en stor del av riktlinjen består av kunskapshöjande texter. Förvaltningen bedömer att det kan vara en fördel att kunskapshöjande texter finns i stödjande dokument och att riktlinjen fokuserar på bestämmelser för styrning. Här kan merparten av texten under rubriken ”Likvärdighet genomsyrar ramarna för den kommunala verksamheten” framhållas som illustrativt exempel.⁴⁴

I förslaget till riktlinje förekommer därtill enstaka stycken som i någon mening inte ligger helt i linje med stadens riktlinje för styrande dokument, såtillvida att de skulle kunna uppfattas som exkluderande. Som exempel kan nämnas den mening under rubriken 3.1 *Inledning* där man konstaterar att ”vissa skyddade grupper behöver få särskild uppmärksamhet.”⁴⁵ Här föreligger viss risk för att uppmärksamheten uppfattas som någonting som de skyddade grupperna får till skänks, snarare än som någonting som de har rätt till. Därmed sagt rekommenderar förvaltningen att detta stycke byts ut mot: ”vissa skyddade grupper behöver ägnas särskild uppmärksamhet”, och att liknande formuleringar i förslaget till riktlinje ses över.⁴⁶

Henrik Kant

Tomas R. Carlsson

Stadsbyggnadsdirektör

Avdelningschef Utveckling och styrning

⁴³ Cf. KF 2017-01-26 § 20. *Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument*. s.28.

⁴⁴ KS 2025-02-05 § § 122. [Förslag till] *Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service*. s.11–12.

⁴⁵ Op. cit. s.14.

⁴⁶ Cf. Op. cit. s.9.