

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-04-22

Diarienummer N161-0268/25

Handläggare

Karin Tidlund

Telefon: 031-365 00 00 (växel)

E-post: fornamn.efternamn@funktionsstod.goteborg.se

Remittering av förslag till riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service

Förslag till beslut

1. Nämnden för funktionsstöd avstyrker förslag till Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service.
2. Nämnden för funktionsstöd översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till kommunstyrelsen.
3. Nämnden för funktionsstöd förklarar paragrafen omedelbart justerad.

Sammanfattning

Nämnden för funktionsstöd har fått remiss från kommunstyrelsen på förslag till *Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service*. Förslaget är en del i den nya styrningen inom MR-området (mänskliga rättigheter).

Förvaltningen ställer sig positiv till inriktningen att ha en mer reglerande styrning. Genom att riktlinjen greppar över ett stort område och ska omfatta alla typer av verksamheter i kommunen bedömer förvaltningen att den förlorar i kraft.

Förvaltningen delar intentionerna bakom förslaget att stärka styrning vad gäller bemötande, delaktighet och rättighetsperspektiv och perspektiven är väl förankrade i förvaltningens grunduppdrag. Riktlinjen omfattar dock trettio bestämmelser med hög detaljeringsgrad. Innehållet är delvis överlappande och presenteras i punktlister där förhållningssätt, förväntningar och uppdrag blandas. Detta skapar otydlighet kring vad som faktiskt ska genomföras, samtidigt som detaljrikedomen begränsar lokala anpassningar och riskerar att öka den administrativa belastningen. Det finns risk för parallellrapportering av insatser som redan ryms i det ordinarie uppdraget, samtidigt som det är oklart vilken konkret förändring som förväntas. För att fungera som styrdokument behöver riktlinjen vara mer kortfattad, tydlig och möjlig att följa upp.

Sammanfattningsvis bedömer förvaltningen att riktlinjen i sin nuvarande form inte är ändamålsenlig. En omarbetning rekommenderas, med fokus på tydlighet och tillämpbarhet.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Styrning medför administrativa kostnader kopplade till exempelvis implementering, ledning, kontroll, uppföljning och rapportering. För att dessa kostnader ska vara motiverade krävs att styrningen ger bättre förutsättningar att uppnå de önskade resultaten. En mer utvecklad styrning som integreras i befintliga processer och omfattar samtliga

rättighetsbärare bedöms initialt kräva utvecklingsresurser, men på sikt är avsikten att det administrativa arbetet ska kunna minskas om uppföljningen kan användas på ett mer effektivt sätt och ge större träffsäkerhet i behovsanalyser.

Förvaltningen vill uttrycka viss oro över vilka resurser som skulle krävas för att leva upp till de förväntningar som ställs i den föreslagna riktlinjen. Den innebär ett omfattande arbete med reflektion, fördjupning, utbildningsinsatser samt regelbundna dialoger, samtidigt som uppföljning, kontroll och analys föreslås utökas. Förvaltningen vill även lyfta att man redan idag arbetar systematiskt med uppföljning utifrån ett rättighetsperspektiv, bland annat genom systematiskt kvalitetsarbete som utgår från Socialstyrelsens föreskrifter. I det fortsatta arbetet behöver resursåtgången vägas mot den nytta och förflyttning som styrningen förväntas leda till.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på ärendet utifrån den ekologiska dimensionen.

Bedömning ur social dimension

Ärendet i sin helhet relaterar till den sociala dimensionen, då efterlevnad av de mänskliga rättigheterna är en grundförutsättning för att uppnå social hållbarhet. Kommunfullmäktige har antagit flera planer och program för att stärka rättigheterna för särskilt utpekade grupper, i linje med internationella konventioner exempelvis barnkonventionen och ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter. Programmet för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning tar sin utgångspunkt i sådana konventioner,

Förvaltningens samverkansgrupp

Information lämnas i förvaltningsövergripande samverkansgrupp (FSG) den 14 maj 2025.

Rådet för funktionsstödsfrågor

Förvaltningens förslag till remissvar kommer att sändas ut till rådet för funktionsstödsfrågor för att ge möjlighet att inkomma med synpunkter inför nämndens sammanträde den 23 maj 2025. Eventuella synpunkter bifogas ärendet till nämnden. Utskicket görs efter presidiet.

Bilaga

1. Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service

Ärendet

Nämnden för funktionsstöd har fått remiss på förslag till riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service. Nämndens svar ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast den 30 maj 2025.

Beskrivning av ärendet

Förvaltningen yttrar sig över remissförslaget utifrån nämndens verksamhetsområden och perspektiv. Riktlinjen ska gälla samtliga nämnder och styrelser och har remitterats till en bred mängd remissinstanser.

Bakgrund till förändrad styrning

Göteborgs Stad ska bedriva sin verksamhet med respekt för de mänskliga rättigheterna, motverka diskriminering och arbeta likvärdigt. Detta beskrivs både i nämndens reglemente och i de flesta av stadens styrande dokument. Det finns också flera planer och program för att beskriva arbetet för att stärka ett antal utpekade gruppers rättigheter. Samtidigt har uppföljningar visat på svårigheter att få genomslag för frågorna i stadens verksamheter. Stadsledningskontoret beskriver att styrningen genom befintliga planer och program har uppfattats som något som ligger utanför grunduppdraget.

Sedan år 2020 har kommunfullmäktige fokuserat på att styrning genom styrande dokument behöver bli mer ändamålsenlig. Program och planer har setts över och flera fördjupande följduppdrag har genomförts, bland annat har styrningen setts över på området för mänskliga rättigheter, jämlikhet, jämställdhet och folkhälsa.

Som en del av detta arbete har kommunfullmäktige beslutat att ta fram en särskild riktlinje för att förstärka Göteborgs Stads arbete med mänskliga rättigheter och likvärdig service. Riktlinjen ska fungera som ett centralt verktyg för att säkerställa att olika grupper får sina rättigheter tillgodosedda och att servicen är likvärdig oavsett vem man är.

Riktlinjen är ett reglerande styrdokument och den ska bidra till att arbetet med mänskliga rättigheter blir mer systematiskt. Avsikten är att brister kan upptäckas och hanteras i ett tidigare skede, närmare den faktiska verksamheten. Förvaltningar och bolag förväntas identifiera grupper som riskerar att inte få sina rättigheter uppfyllda, eller där servicen kan bli ojämlik. Genom att fokusera mer direkt på det ordinarie arbetet i nämnder och bolagsstyrelser, i stället för att sprida insatser över många olika program och planer, uppdelade på olika grupper eller teman, ska det bli lättare att uppnå resultat.

Riktade planer och program, liksom särskilda uppdrag, kan fortfarande användas, men då för specifika och konkreta åtgärder eller förändringar som har identifierats. Detta sammantaget skulle kunna innebära att den styrning som idag sker via programmet för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning kommer att lämnas till förmån för denna riktlinje.

Om reglerande styrdokument

Reglerande styrdokument är i Göteborgs Stad styrdokument som är bindande och ska följas i det dagliga arbetet. De gäller tills vidare och anger hur chefer och medarbetare ska agera enligt gällande regler och förhållningssätt. Målet är att invånare, brukare och kunder ska få en likvärdig service. Reglerande dokument ska inte innehålla visioner eller mål. Om det finns behov av att formulera mål, strategier eller åtgärder, ska detta göras i så kallade planerande styrdokument, som exempelvis program eller planer.

Riktlinjer är en typ av reglerande dokument som tydliggör hur ett visst område ska hanteras, men lämnar också visst utrymme för verksamheterna att själva anpassa detaljerna. Deras syfte är att säkerställa att verksamheten bedrivs på ett rättssäkert, effektivt och kvalitativt sätt.

Befintlig styrning

Enligt kommunallagen ska varje nämnd, inom sitt område, se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt enligt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska även se till att intern kontroll är tillräcklig och att verksamheten i övrigt håller god kvalitet.

Det finns tre likalydande paragrafer i alla nämnders reglementen som beskriver mycket av det som riktlinjen tar sikte på. De handlar om att nämnden ska fullgöra sina uppgifter med fokus på kvalitet för den verksamheten riktar sig till och aktivt följa och agera på förändring och utveckling kopplat till ansvarsområdet, i syfte att förbättra verksamhet och arbetsformer, att nämnden ska utföra sitt uppdrag utifrån demokratisk grundsyn, principer om mänskliga rättigheter och mot diskriminering och att nämnden aktivt ska arbeta med och skapa förutsättningar för demokratisk delaktighet och inflytande i nämndens verksamhet.

Även de lagar som reglerar nämndens arbete utgår från principen om alla människors lika värde och rätt till social trygghet, vård och omsorg. En viktig grundtanke i den nya socialtjänstlagen är att socialtjänsten ska vara jämställd och jämlik.

Socialstyrelsens föreskrifter om systematiskt kvalitetsarbete SOSFS 2011:9 anger hur kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras.

Sedan 2022 har nämnden särskilda värdighetsgarantier, som alla har en tydlig koppling till de övergripande målen för funktionshinderpolitiken. De fem värdighetsgarantierna handlar om Bemötande, Kommunikation och kompetens, Självständighet och delaktighet, Trygghet och kontinuitet samt Synpunkter och kontakt. Värdighetsgarantierna tydliggör vad förvaltningen kan och ska ge för stöd och service och har implementerats i hela förvaltningen.

Innehållet i riktlinjen

Riktlinjen innehåller fyra avsnitt med några underrubriker. Under varje underrubrik finns ett antal ”bestämmelser” som beskriver vad verksamheten ska göra inom området. Totalt består riktlinjen av trettio bestämmelser för att reglera arbetet. Bestämmelserna ska kunna kopplas till systematiskt kvalitetsarbete och vara sammanvävda med styrning.

Avsnitt 1 ”Bemötande och medvetenhet” handlar om mötet med målgrupperna och bemötande och kommunikation samt om att aktivt motverka generaliseringar, stereotyper och omedvetenhet. Avsnittet innehåller åtta bestämmelser.

Avsnitt 2 ”Delaktighet och inflytande” handlar om hur målgrupperna görs delaktiga och ges inflytande i det som påverkar dem och om att verksamheten säkerställer att underrepresenterade grupper ingår. Avsnittet innehåller fem bestämmelser.

Avsnitt 3 ”Kunskap om målgruppen” handlar om hur verksamheter tar vara på information om målgrupperna, gör den begriplig och analyserar och förbättrar utifrån den. Avsnittet innehåller fem bestämmelser.

Avsnitt 4 ”Strukturer och processer för styrning” riktas särskilda krav på ordinarie styr och ledningsmoment, beslutsfattande och att motverka begränsande strukturer. Avsnittet innehåller tolv bestämmelser.

Ett ytterligare avsnitt handlar central samordning och kommunstyrelsens roll i att stödja implementering och följa efterlevnad. Detta planeras ske genom både ledningsdialoger och genom att ta del av förvaltningarnas rapportering till nämnderna.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen är positiv till förslaget att förändra styrningen så att den bygger på systematik inom ramen för ordinarie arbete i stället för att styra genom flera likartade program och planer. En riktlinje skulle kunna vara en sådan väg men är frågan är om den föreslagna riktlinjen i sin aktuella utformning hjälper till att åstadkomma detta.

Förvaltningen delar också ambitionen att stärka verksamheternas förmåga att synliggöra grupper som riskerar att inte få sina rättigheter tillgodosedda och ambitionen att förbättra förutsättningarna att arbeta strukturerat med rättigheter och likvärdig service. Området är stort, viktigt och komplext. Utifrån gällande lagstiftning, program, planer samt värdighetsgarantier så arbetar verksamheterna med att stärka sitt arbete med mänskliga rättigheter och med att frågor om likvärdigt bemötande, medvetenhet hos medarbetare och chefer, samt delaktighet för de vi är till för ska få en större plats. Förvaltningen ser att det finns möjligheter att förstärka verksamhetsnära rutiner, exempelvis nulägesanalyser och egenkontroller, så att dessa perspektiv stärks.

Förvaltningen delar stadsledningskontorets uppfattning att befintlig styrning ibland har uppfattats ligga vid sidan om grunduppdraget. Det betyder inte att verksamheterna har låtit bli att arbeta med att förverkliga mänskliga rättigheter, utan snarare att målsättningarna i styrdokumentet inte formuleras på samma sätt som i det dagliga arbetet. Det är alltså inte styrdokumentet som skapar inriktningen utan det är redan givet i grunduppdraget. Exempelvis är nämndens värdighetsgarantier en tydlig grund för det arbete som bedrivs, liksom de lagar förvaltningen arbetar efter.

Intentionerna med den nya riktlinjen stämmer väl överens med intentionerna i den nya socialtjänstlagen – som bland annat ska vara kunskapsbaserad, jämlik och jämställd. I förväntningarna på den nya socialtjänstlagen finns en tydlig intention att jämlikhet ska integreras i den ordinarie styrningen och ha en kunskapsbaserad uppföljning till stöd.

Stadsledningskontoret önskar särskilt få svar på nedanstående frågor:

1. 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?

Riktlinjens ambition att skapa en mer ändamålsenlig styrning i nära anslutning till verksamheternas grunduppdrag är i sig god. Förvaltningen anser dock inte att detta realiseras i nuvarande utformning. Den ger inte tillräckligt tydlig och praktiskt användbar styrning. Riktlinjen i sin helhet är mycket omfattande vilket gör den svår att ta till sig och förstå. Förslaget innebär en detaljstyrning som riskerar att öka den administrativa belastningen utan motsvarande styrningseffekt. Förvaltningen ser inte att det är realistiskt att inom ramen för ordinarie verksamhet förväntas läsa in, reflektera över, rapportera och förhålla sig till en så omfattande mängd krav.

En reglerande styrning bör kunna omsättas i praktisk handling och användas för att stämma av vad som gäller och för att kunna värdera ifall det man redan gör är tillräckligt enligt kraven eller ej. För att riktlinjen ska fungera som ett verkningsfullt styrdokument bör den kortas ned, förtydligas och tydligare ange vilka förändringar som förväntas i praktiken. Inledningen om de kommunala uppdragens betydelse och principerna för rättighetsbaserat arbete beskriver i hög grad samma saker som sedan återkommer i riktlinjens bestämmelser. Konstruktionen med punktlistor under varje bestämmelse leder tankarna till separata uppdrag för förvaltningen samtidigt som texterna innehåller både förhållningssätt, förväntningar och explicita uppdrag.

Förvaltningen instämmer i bestämmelsernas innehåll vad gäller bemötande, medvetenhet, delaktighet och inflytande, men konstaterar att dessa redan regleras i lagar, nämndens reglemente och värdighetsgarantier. Eftersom förvaltningen i sitt grunduppdrag arbetar rättighetsbaserat är det svårt att se vilken faktisk förflyttning riktlinjen innebär. Förvaltningen anser att avsnittet om styrningsstrukturer och processer är relevant. Det systematiska kvalitetsarbetet som i dag bedrivs med nulägesanalyser, riskbedömning och egenkontroll skulle kunna inkludera dessa perspektiv på ett tydligare sätt. Det är dock viktigt att beakta risk för parallell rapportering av insatser som redan ligger inom det ordinarie uppdraget. Även riktlinjens krav på fördjupad kunskap och analys om målgrupper innebär en god ambition med potential att förstärka arbetet. Båda dessa avsnitt skulle tjäna på en mer stringent och samlad struktur, och riktlinjen borde ha en bättre balans mellan förväntningarna på vad som ska göras och på vad som ska följas upp. En struktur där det tydligare framgår hur det som ska göras och det som ska följas upp hänger ihop skulle vara en önskvärd förändring.

Alla verksamheter som omfattas av riktlinjen behöver kunna stämma av att man efterlever den, genom att pricka av kraven eller tydligt se att detta är något man redan gör. Verksamheter kan också behöva stöd för att motivera prioritering av insatser vilket ett tydligt styrdokument kan ge. Om tydlighet saknas finns det en risk att även detta styrdokument uppfattas som något som ligger utanför grunduppdraget.

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

Mycket av det arbete som idag bedrivs för att nå kommunfullmäktiges mål om en trygg och jämlik stad – liksom intentionerna i programmen för jämlika livsvillkor och jämlik hälsa – sker både i samverkan mellan olika förvaltningar och bolag och i egen förvaltning. Riktlinjens bestämmelser har däremot ett tydligt internt fokus, på den enskilda förvaltningens arbete. Det finns därför en risk att verksamheterna återigen uppfattar styrningen som något som ligger vid sidan av det arbete som utförs varje dag. Det bör också finnas skrivningar i riktlinjen som tydliggör att rättigheter, bemötande och delaktighet för alla inte kan delas upp mellan olika aktörer, utan att ansvaret för befolkningen, för rättighetsbärarna är gemensamt.

Innehållsmässigt så finns i den föreslagna riktlinjen ett stort fokus på bemötandefrågor och inflytandefrågor – som naturligtvis är viktiga. Förvaltningen saknar dock skrivningar om annan likabehandling, transparens och förutsägbarhet för alla.

Riktlinjen skulle också kunna ge tydligare stöd för att identifiera på vilket sätt verksamheterna eventuellt avviker från de mänskliga rättigheterna - exempelvis hur

identifierade kvalitetsbrister kan knytas till förmågan att leva upp till åtaganden utifrån mänskliga rättigheter, jämlikhet och likvärdigt bemötande.

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

Riktlinjen är svår att ta till sig på grund av sin omfattning. Språket präglas av samtidigt hög detaljnivå och otydlighet, vilket skapar osäkerhet kring vad som faktiskt förväntas av verksamheterna. Den övergripande strukturen blir därmed svår att följa, samtidigt som flera av bestämmelserna överlappar varandra och upprepar likartat innehåll. Detta försvårar tolkning och tillämpning i praktiken.

Camilla Blomqvist

Maria Berntsson

Förvaltningsdirektör

Avdelningschef Kvalitet och styrning