

Tilläggsyrkande

2024-01-19

Ärendenummer: SLK-2022-
01236



Tilläggsyrkande angående – 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

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Kommunstyrelsen får i uppdrag att implementera alla diskrimineringsgrunder som anges i artikel 21 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna i föreslagen riktlinje.

Yrkandet:

Västra Götalandsregionen och 113 kommuner har genom CEMR-deklarationen redan implementerat diskrimineringsgrunder enligt EU-stadgan, vilket visar på en växande nationell trend att inkludera ett bredare spektrum av diskrimineringsgrunder i lokala mänskliga rättighetsprogram.

Tjänsteutlåtandet bör kompletteras med en uttrycklig strävan efter att staden inte bara följer de nationella diskrimineringsgrunderna, utan även arbetar mot att implementera alla diskrimineringsgrunder som anges i artikel 21 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna. Trots att diskrimineringslagen endast omfattar sju grunder och att vissa konventioner har direkt koppling till de grupper och sakområden som täcks av stadens planer och program, bör staden i enlighet med rapporten förtydliga hur vi jobbar med internationellt gällande lagar och konventioner.

Artikel 21 förbjuder all form av diskriminering grundad på olika faktorer såsom kön, ras, hudfärg, etniska eller sociala ursprung, genetiska egenskaper, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till en nationell minoritet, egendom, börd, funktionshinder, ålder och sexuell läggning.

Avsaknad av specifika åtgärder mot politisk diskriminering i Göteborg måste särskilt lyftas, speciellt i en tid där politiska spänningar och polarisering tycks öka, både i Sverige och internationellt. Detta tilläggsyrkande syftar till att säkerställa att vår stad inte bara följer nationella lagar och direktiv, utan också aktivt arbetar för att vara en föregångare i främjandet av alla mänskliga rättigheter och bekämpningen av diskriminering i alla dess former.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-12-20

Ärendenummer SLK-2022-01236

Handläggare

Catarina Tholin Sjögren, Charlotta Bjerhem

Telefon: 031-368 04 37, 031-368 05 88

E-post: catarina.sjogren@stadshuset.goteborg.se

charlotta.bjerhem@stadshuset.goteborg.se

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

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Kommunstyrelsen får i uppdrag att ta fram förslag på en riktlinje för stadens arbete med mänskliga rättigheter i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande och bilagd rapport.
2. Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag 2022-10-27 § 34 punkt 2, till kommunstyrelsen 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, i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande och bilagd rapport, antecknas och förklaras fullgjort.

Sammanfattning

I ärendet redovisar stadsledningskontoret kommunfullmäktiges uppdrag 2022-10-27 § 34 till kommunstyrelsen 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. Stadsledningskontorets samtliga överväganden och förslag i sin helhet framgår av bilagd rapport. Uppdraget har föregåtts av två tidigare uppdrag, där den gemensamma nämnaren är att åstadkomma en mer ändamålsenlig styrning. Detta ärende bygger i huvudsak på erfarenheter och slutsatser i de tidigare uppdragen i serien samt den fördjupade uppföljning av sex planer som stadsledningskontoret genomfört under 2023.

Stadsledningskontoret bedömer sammantaget att den stadsövergripande styrningen på MR-området behöver omformas för att undanröja identifierade hinder i den nuvarande styrningen, samt för att omhänderta identifierade behov, och lämnar ett förslag på en mer ändamålsenlig styrform. Stadsledningskontorets förslag innebär en omformning från en styrning som grundar sig på tidsbegränsade och planerande styrande dokument till en styrning som har sin grund i en mer stadigvarande, reglerande styrning i form av en riktlinje för stadens arbete med att tillgodose rättigheter och erbjuda likvärdig service. Förslaget innebär också en breddning av styrmedel och omfattar regelbunden uppföljning med ett målgruppsperspektiv, utvärdering av verksamheternas arbetsformer samt central samordning och stöd som utgår från den beslutade styrningen. Genom att omdisponera

styrningen på MR-området på detta sätt bedömer stadsledningskontoret att styrningen får bättre förutsättningar för genomslag.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Styrning innebär administrativa kostnader eftersom den bland annat kräver resurser för implementering, tar lednings- och samordningskapacitet i anspråk både centralt, liksom kräver resurser för uppföljning. Stadens styrning inom MR-området består av en stor mängd styrsignaler i planer och program och upplevs som komplex och omfattande. Samtidigt visar uppföljning att nuvarande styrning har svårt att fullt ut få genomslag. För att de administrativa kostnader som styrningen innebär ska vara motiverade behöver styrningen ge förutsättningar för att åstadkomma önskade resultat. I annat fall blir styrningen ineffektiv. Om den administrativa belastningen av styrningen överväger nyttan bör den bli föremål för omprövning.

Stadsledningskontoret bedömer att stadens styrning av området mänskliga rättigheter behöver utformas på ett mer effektivt sätt jämfört med i nuläget, samt vara av en mer stadigvarande karaktär. En styrning enligt föreslagen modell bedöms bli mer renodlad, ge bättre möjlighet till överblick och minska de resurser som går till att administrera styrningen, så att de i stället kan användas till att genomföra insatser. Vidare föreslås uppföljning användas på ett mer effektivt sätt och ha ett tydligare målgruppsfokus och behovsanalys. På så sätt ökar förutsättningarna för mer ändamålsenliga åtgärder på lokal och central nivå. En utvecklad styrning som varaktigt inkluderar alla rättighetsbärare bedöms initialt kräva utvecklingsresurser men på sikt bidra till ett mindre polariserat samhälle, bättre livsvillkor för idag exkluderande grupper och därmed samhällsekonomiska vinster.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension

Bedömning ur social dimension

Ärendet i sin helhet kan sägas ha bäring på den sociala dimensionen eftersom en förutsättning för att nå social hållbarhet är att de mänskliga rättigheterna respekteras och efterlevs. Rättigheterna reglerar ytterst förhållandet mellan stat och individ. De är universella, odelbara och gäller för alla människor utan åtskillnad, överallt. Det är staten som ratificerar en konvention, och därmed gör den juridiskt bindande. Efterlevnaden ska dock till stor del ske i de kommunala verksamheterna, utifrån att det kommunala grunduppdraget till största del handlar om mänskliga rättigheter, som rätten till bästa uppnåeliga hälsa, utbildning, bostad, social omsorg och trygghet samt kultur. Mänskliga rättigheter måste löpande respekteras, skyddas och främjas i kommunens utförande av sitt uppdrag. En grundläggande princip för alla mänskliga rättigheter är icke-diskriminering, vilket bland annat betyder att en kommun har skyldighet att erbjuda alla sina medlemmar likvärdig service.

Kommunfullmäktige har antagit flera planer och program för arbetet med ett antal utpekade gruppers rättigheter. Flertalet av dessa styrdokument famnar till en del några av de konventioner som explicit synliggör olika grupper (exempelvis barnkonventionen, kvinnokonventionen, konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering och ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter). Samtidigt som antalet

program och planer inom området mänskliga rättigheter har vuxit de senaste åren kan det dock konstateras att svårigheten att få genomslag för frågorna i stadens verksamheter kvarstår. Styrningen genom befintliga planer och program tenderar att uppfattas som något som ligger utanför grunduppdraget, det kommunen har i uppdrag att tillhandahålla. Föreliggande förslag till långsiktig styrning utgår därför från att alla lika rättigheter är en del av stadens grunduppdrag och tar fasta på att ett kontinuerligt arbete behöver pågå för att leva upp till att stadens verksamheter i realiteten vänder sig till alla och envar – med ett särskilt fokus på grupper som annars riskerar att förbises.

Bilagor

1. Kommunfullmäktiges protokollsutdrag 2022-10-27 § 34
2. Rapport - Långsiktig styrning inom området mänskliga rättigheter

Ärendet

I ärendet redovisar stadsledningskontoret förslag till långsiktig styrning samt övergångslösning från nuvarande styrning, utifrån kommunfullmäktiges uppdrag 2022-10-27 § 34 punkt 2 till kommunstyrelsen 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.

Beskrivning av ärendet

Detta ärende är det tredje i en serie av uppdrag med den gemensamma nämnaren att åstadkomma en mer ändamålsenlig styrning. Det första uppdraget gavs i samband med kommunfullmäktiges budget för 2020 då kommunstyrelsen fick ett uppdrag att påbörja en kartläggning av stadens styrande dokument med syftet att förenkla och minska antalet program, samt genom det öka efterlevnaden. Vid redovisningen av uppdraget beslutade kommunfullmäktige 2020-12-10 § 20 att ge kommunstyrelsen ett nytt uppdrag att utreda förutsättningarna för att samordna program och planer inom område folkhälsa, jämlikhet, mänskliga rättigheter inklusive funktionshinder, där intentionerna i de styrande dokumenten kvarstår. Stadsledningskontoret bedömde i redovisningen av det ärendet att det fanns förutsättningar för en samordning av planer och program inom MR-området. Stadsledningskontoret bedömde vidare att ytterligare steg på området kunde innebära att ta steg för en mer långsiktig styrning. I samband med redovisningen av ärendet beslutade kommunfullmäktige 2022-10-27 § 34 om föreliggande uppdrag till kommunstyrelsen.

Avgränsning av uppdraget

Kommunfullmäktiges tidigare uppdrag att utreda hur styrningen kan bli mer ändamålsenlig har fokuserat på planerande styrning i form av befintliga planer och program. Utgångspunkten för stadsledningskontorets överväganden om utformning av den långsiktiga styrningen och vad den behöver omhänderta har varit det sammantagna innehållet i följande dokument:

- 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

Det finns specifika konventioner med direkt koppling till flertalet av de grupper och sakområden som omfattas av planerna och programmen, men inte till alla. Likaså omfattar diskrimineringslagen endast diskriminering utifrån sju grunder. Stadsledningskontoret gör ingen åtskillnad utifrån detta faktum i sin bedömning av bästa möjliga långsiktiga styrning, utan styrningen ska utgå från den grundläggande principen att alla och envar har samma rätt till sina mänskliga rättigheter. De särskilda lagstadgade kraven på styrning vad gäller nationella minoriteter, har dock beaktats i förslaget.

Genomförande av uppdraget

Stadsledningskontoret har bedömt det som mest effektivt att ta hand om uppdraget genom att fokusera på utformning av den långsiktiga styrningen inom området. Beroende på hur styrningen utformas kan behovet av att göra befintliga planer enhetliga, i förhållande till att påbörja övergången till en ny styrstruktur behöva avvägas. Upplägget kommunicerades till kommunstyrelsen och samtliga av kommunstyrelsens rättighetsbaserade råd under våren 2023. Under hösten 2023 har stadsledningskontoret besökt respektive råd i syfte att informera om uppdraget samt diskutera ett antal, för uppdraget relevanta, frågeställningar som vägts in i utredningens fortsatta arbete.

De två utredningsuppdrag till kommunstyrelsen som föregått detta uppdrag har överlämnat ett omfattande material att grunda analys och överväganden på. De synpunkter som lämnats från kommunstyrelsens rättighetsbaserade råd i samband med tidigare utredning i serien av uppdrag har också beaktats i detta uppdrag. Därutöver har den fördjupade uppföljning av sex MR-planer som stadsledningskontoret genomfört under 2023 (SLK-2023-00750) försörjt uppdraget med viktiga analyser och medskick. Uppföljningen grundade sig på en omfattande genomgång av tidigare uppföljning, utvärderingar, protokoll och anteckningar från dialoger och workshops.

Som underlag i ärendet har stadsledningskontoret tagit fram en rapport, se bilaga 2. I rapporten framgår förslaget i sin helhet och samtliga överväganden i utredningen.

Tillkommande och angränsande uppdrag

Parallellt med att stadsledningskontoret arbetat med föreliggande uppdrag, har kommunfullmäktige beslutat om flera angränsande uppdrag som behöver samordnas i det fortsatta arbetet med att forma styrningen på MR-området:

- I samband med att föreliggande uppdrag lämnades gavs kommunstyrelsen också i uppdrag att ta fram ett nytt program som ersätter Göteborgs Stads folkhälsoprogram 2019–2020 och Göteborgs Stads program för en jämlik stad 2018–2026. Ett förslag till program är för närvarande på remiss enligt beslut i kommunstyrelsen 2023-09-20 § 626.
- Kommunfullmäktige beslutade 2023-05-25 § 6, punkt 2 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att i samverkan med Göteborgs Stads HBTQI-råd ta fram en ny HBTQI-plan. Ärendet planeras till kommunstyrelsen andra kvartalet 2024.
- Kommunstyrelsen beslutade 2023-02-08 § 103, punkt 1 att stadsledningskontoret får i uppdrag att tidigare lägga revidering av Göteborgs Stads plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck 2020-2023 i syfte att föreslå åtgärder för att ytterligare skärpa Göteborgs Stads arbete mot förekomsten av parallella system för rättsskipning, såsom romani kris. Stadsledningskontoret har i ärendet som gäller utvärdering av nuvarande plan samt redovisning av omhändertagande av åtgärder mot parallell rättsskipning (SLK-2022-01384) bedömt att revideringen ska genomföras parallellt med arbetet att forma den nya styrmiljön inom MR-området, eftersom det finns överlappande insatser i flera av nuvarande planer. Ärendet bordlades i kommunstyrelsen 2023-12-13.
- Socialnämnd Centrum har i uppdrag att ta fram förslag ny plan för staden mot våld i nära relationer. Socialnämnd Centrum godkände 2023-09-26 § 208 ett förslag till plan, och har översänt ärendet till kommunstyrelsen för vidare beredning. Ärendet planeras till kommunstyrelsen i januari 2024.

- I stadsledningskontoret ärende gällande den årliga översynen av styrande dokument 2023 (SLK-2023-00044) föreslås att planer inom MR-området som löper ut under 2023 förlängs till 2024. Kommunstyrelsen biföll stadsledningskontorets förslag 2023-12-13 och ärendet är översänt till kommunfullmäktige för vidare beredning.

I Göteborgs Stads budget 2024 har kommunstyrelsen också tilldelats uppdrag inom området:

- Föreslå hur ansvaret för Göteborgs Stads arbete med mänskliga rättigheter kan samordnas och tydliggöras organisatoriskt. Syftet är att skapa en mer effektiv organisation och förbättra stödet till nämnderna.
- Utredda hur ojämlikhet mellan olika grupper utifrån diskrimineringsgrunderna kan synliggöras. Arbetet ska ske i samverkan med akademien.
- Uppdatera modellen för normmedvetet arbetssätt och föreslå hur den kan implementeras i fler av Göteborgs Stads verksamheter.
- Ta fram förslag på hur Göteborgs Stads plan för stärkta insatser mot rasism 2020-2023 kan förlängas. I uppdraget ingår att uppdatera planen efter nya omvärldsförutsättningar.

Några av uppdragen handlar specifikt om att revidera eller förlänga vissa av de befintliga planerna inom området. Dessa planer har inkluderats i bedömningen av hur en ändamålsenlig långsiktig styrning kan utformas, eftersom de är en del av nuvarande styrmiljö på området.

Nuvarande styrning på MR-området

Kommunens ansvar för de mänskliga rättigheterna utgår från flera FN-konventioner och andra internationella åtaganden. Grundlagarna, kommunallagen och andra lagar som skollagen och socialtjänstlagen reglerar närmare hur den offentliga sektorns åtaganden för mänskliga rättigheter ska genomföras. Särskilt kan diskrimineringslagen och lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk nämnas.

Tyngdpunkten i styrningen på MR-området i Göteborgs Stad utgörs i dagsläget av tidsbestämd, planerande styrning i form av planer och program. Dessa styrande dokument rör framför allt de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna och famnar stadens arbete med att vara en stad för alla. Planerna och programmen har framför allt fokus på rättigheterna för särskilda grupper och utifrån diskrimineringsgrunderna och omfattar bland annat nationella minoriteter, barn och personer med funktionsnedsättning.

Erfarenheter och behov som identifierats i nuvarande styrning

I rapporten (se bilaga 2) redogör stadsledningskontoret för identifierade hinder för att den nuvarande stadsövergripande styrning på MR-området ska få genomslag i stadens verksamheter. Likaså har det framkommit olika behov som har bäring på den långsiktiga styrningens karaktär och form. Dessa hinder och behov har varit en central utgångspunkt i stadsledningskontorets förslag på utformning av en ändamålsenlig och långsiktig styrning.

Grunduppdragsnära styrning som synliggör grupper

Kommunen ansvarar för att omsätta mänskliga rättigheter i praktiken genom den verksamhet och den service som ligger i det kommunala uppdraget. Både verksamhet och rättighetsbärare har i olika sammanhang framfört att det är grunduppdraget som styrningen ska riktas mot, eftersom mänskliga rättigheter behöver vara en del av det

löpande arbetet. Samtidigt har det framkommit att verksamheten, utifrån nuvarande styrning, upplever det svårt att arbeta in mänskliga rättigheter i det ordinarie uppdraget, då frågan, genom styrning utifrån separata dokument, uppfattas ligga delvis utanför grunduppdraget.

Det behöver bli enklare för verksamheten att leva upp till sitt ansvar, genom att tydliggöra processer och uppdrag som påverkar rättighetsbärarna och där det finns risk att behov hos särskilda grupper förbises. Vidare kan konstateras att det ett ständigt och långsiktigt arbete att säkerställa likvärdig tillgång till det som utförs. Planlagda och tidsatta styrsignaler är inte ändamålsenliga för sådana stadigvarande behov.

De rättighetsbaserade råden har i olika sammanhang efterfrågat att mänskliga rättigheter omhändertas i alla program och planer och infärgas i strategier och insatser, i stället för att hanteras vid sidan av. I remissvar och dialoger har råden vid flera tillfällen framfört att de saknar ett inkluderande perspektiv i stadens arbete på olika områden. Särskilda styrande dokument utifrån olika grupper och diskrimineringsgrunder uppfattas därför fylla en nödvändig funktion för att synliggöra dessa gruppers rättigheter och behov och sätta fokus på en specifik fråga.

Det finns också behov av att fortsätta utveckla arbetssätt och analyser för att veta att verksamheters insatser når dem som behöver det mest för att inte riskera att reproducera och förstärka systematiska skillnader i livsvillkor som finns mellan olika grupper.

Gemensamma angreppssätt och synergier

Styrningen på MR-området behöver samordnas och verka mer kraftfullt med färre antal styrsignaler för att öka förutsättningarna för att nå resultat. Antalet styrsignaler är idag sammantaget allt för många för att kunna omhändertas på ett tillfredsställande sätt. Till det yttre signalerar de åtskilda planerna och programmen att staden har behov av en stor mängd separata insatser och att det krävs olika angreppssätt för olika grupper eller sakfrågor. Granskas innehållet i dokumenten är dock de gemensamma nämnarna många, i form av gemensamma intentioner, syfte, målsättningar och åtgärder. I den meningen blir den beslutade styrningen onödigt osammanhängande och överlastad.

Framåt finns behov av att förstärka styrningens ömsesidiga beroenden och synliggöra synergier i hur olika behov kan tillgodoses. De gemensamma ingångarna till arbetet med mänskliga rättigheter för alla och envar i ordinarie verksamhet behöver hamna i förgrunden.

Konkret styrning

Stadsövergripande styrande dokument är styrmedel med framför allt två funktioner; förmedla den politiska viljan samt ge nämnder och styrelser direktiv för att åstadkomma resultat i enlighet med den. De politiska intentionerna och direktiven till verksamheterna behöver följas åt för att styrmedlet ska fungera som avsett. I nuvarande program och planer finns en stor del högt ställda och visionära mål men allmänt hållna åtgärder som att något ska utvecklas, stärkas eller integreras. Det sätt som styrningen i många fall uttrycks på skapar också problem i uppföljningen, eftersom det är svårt att avgöra när efterlevnaden är tillräcklig eller undermålig.

Styrningen bör riktas till arbetsmoment och arbetsflöden där risken för att särskilda grupper åsidosätts är som störst eller får allvarligast konsekvenser. Den kan också riktas särskilt till verksamheter som har störst möjlighet att åstadkomma resultat.

Samordning och stöd

Behovet av samordning och stöd både på övergripande nivå och förvaltnings- och bolagsnivå har framförts i utredningar och uppföljning. Det saknas en tydlig struktur för arbetet med mänskliga rättigheter och tillgången på stöd och kompetens varierar. Verksamhetsinternt stöd behövs för att tillse att frågor inte osynliggörs eller tappas bort, och för att stötta tvärgående frågor i de nämnder och styrelser som inte har direkt kontakt med olika målgrupper.

Vägledande principer för den långsiktiga styrningen

Utifrån erfarenheter av nuvarande styrmiljö och behov har stadsledningskontoret formulerat ett antal vägledande principer för utformning av den långsiktiga styrningen.

Syfte och ändamål

- Syftet är att få genomslag för den styrning som redan finns i lagstiftning och konventioner. Styrningen ska säkerställa likvärdig tillgång för alla och envar till de rättigheter som kommunen inom sin rådighet ska uppfylla och verka för.
- Kommunfullmäktiges beslutade styrning ska ha ett mervärde i förhållande till lagstiftning och konventioner på så sätt att den tydliggör beröringspunkter mellan Göteborg Stads verksamheter och ansvaret för mänskliga rättigheter.

Fokus

- Styrningen ska koppla an till verksamheternas grunduppdrag och ordinarie arbete enligt reglementen och ägardirektiv. Styrningen ska riktas till de moment, arbetsflöden och situationer där risken för att åsidosätta grupper är som störst.

Form och innehåll

- Styrningen behöver ha en kärna av stadigvarande innehåll som säkrar ett systematiskt arbete för att säkerställa rättigheter. Den stadigvarande styrningen kan kompletteras med tidsbegränsad om särskilda behov identifieras.
- Innehållet i styrningen ska förmedla den politiska viljan samt ge nämnder och styrelser förutsättningar att åstadkomma resultat. Oavsett form på styrningen behöver förväntningarna på verksamheterna vara tydliga, styrningen genomförbar och möjlig att följa upp.

Uppföljning

- Uppföljning ska vara en aktiv och regelbunden del av styrningen och ska synliggöra grupper. Resultat och effekter av arbetet med mänskliga rättigheter återförs till beslutsfattare och tjänstepersoner som får inblick i gruppens inkludering i grunduppdraget och underlag för att bedöma behov av förstärkningar.

Utöver dessa ska Göteborgs Stads generella bestämmelser och ambitioner avseende styrning beaktas: att stadens verksamheter inte ska ha mer styrning än vad som krävs och att minska den administrativa bördan.

Förslag på utformning av den långsiktiga styrningen

I bilagd rapport redogör stadsledningskontoret för olika sätt att formera styrningen på och vilka ställningstaganden som görs utifrån att styrningen ska bli effektivare.

Stadsledningskontorets slutsats är att styrningen på MR-området behöver omformas och förstärkas med fler styrmedel för att bli mer effektiv och ändamålsenlig.

Nuvarande tyngdpunkt på uppdelad, tidsbestämd, planerande styrning behöver balanseras med

- gemensam, grunduppdragnära, reglerande styrning.
- regelbunden uppföljning utifrån ett målgruppsperspektiv.
- utvärdering och analys.
- ledning, samordning och stöd.

Riktlinje

Stadsledningskontoret föreslår att en reglerande styrning på MR-området utformas i en för samtliga grupper sammanhållen, stadsövergripande riktlinje. Riktlinjen omhändertar gemensamma och grunduppdragsnära intentioner som idag ryms i separata planer och program.

Utifrån stadens styrsystem och riktlinje för styrande dokument kan riktlinjer innehålla såväl övergripande ramar som mer konkreta bestämmelser, vilket bedöms som ändamålsenligt för grunduppdragsnära styrning. Det övergripande innehållet kan till exempel omfatta kommunens ansvar och rådighet, principen om icke-diskriminering och hur nämnders och styrelser grunduppdrag kopplar samman med rättighetsområden och rättighetsbärare. Det konkreta innehållet bör ha fokus på hur arbetet med mänskliga rättigheter ska genomföras, och omfatta riktade krav på de arbetsmoment, arbetsflöden och situationer med störst betydelse för hur rättigheter tillgodoses och där risken för diskriminering eller marginalisering är som störst. Riktlinjen bör också omfatta uppföljning och utvärdering av arbetet med mänskliga rättigheter, genom att bland annat tydliggöra ansvarsfördelningen mellan lokal och central nivå samt hur uppföljning ska ske.

Uppföljning

Med en sammanhållen riktlinje på området behöver uppföljningen ha ett målgruppsperspektiv och synliggöra olika grupper och hur deras behov tillgodoses. Stadsledningskontoret föreslår att uppföljningen förstärks ur den aspekten. På det sättet ska uppföljningen omhänderta det behov som till stor del föranledde att separata program och planer togs fram. Med den långsiktiga styrningens fokus på grunduppdraget behöver nämnder och bolagsstyrelser få uppföljningsinformation från sin förvaltning/bolag som ger en lägesbild av vilka särskilda grupper som berörs av verksamheten, dessa grupper tillgång till likvärdigt bemötande samt om det finns förbättringsbehov för missgynnade individer eller grupper. Utifrån uppföljningen ska nämnd/styrelse vidta åtgärder inom den aktuella verksamhetens rådighet. Uppföljningen kan utgöra en komponent i hur ojämlikhet mellan olika grupper utifrån diskrimineringsgrunderna kan synliggöras, vilket kommunstyrelsen, i 2024 års budget, fått i uppdrag att utreda.

Stadsledningskontoret redogör i bilagd rapport för hur en uppföljning med det fokus som beskrivs ovan också kan bidra till kommunfullmäktiges direktiv i budget för 2024 som uttrycker att nuvarande uppföljning ska omprövas i syfte att minska administrationen och öka den tillitsbaserade styrningen.

Självutvärdering

Efterlevnad av riktlinjen på den lokala nivån är avgörande för arbetet med mänskliga rättigheter och behöver drivas på. För detta syfte föreslår stadsledningskontoret ett självutvärderingsverktyg som återspeglar bestämmelserna i den stadsövergripande

riktlinjen. Med hjälp av självutvärderingen kan förvaltningar och bolag göras medvetna om vilka beröringspunkter som finns mellan verksamheten och mänskliga rättigheter, och i vilken mån dessa infrias. Verksamheternas utvärderingar kan också utgöra underlag för lednings- och samordningsdialoger mellan stadens verksamheter. Det ger stadsledningskontoret underlag för att följa efterlevnaden av riktlinjen utan att belasta verksamheterna med särskilda rapporteringskrav.

Här finns koppling till kommunstyrelsen uppdrag i 2024 års budget att uppdatera modellen för normmedvetet arbetssätt och föreslå hur den kan implementeras i fler av stadens verksamheter.

Samordning och stöd

Med en riktlinje för det grunduppdragsnära MR-arbetet har lokala stöd en viktig roll i att bidra med kompetens om grupperns särskilda infallsvinklar i ordinarie grunduppdrag, synergier mellan olika grupper samt hur eventuella dilemman kan hanteras. Nämnder och styrelser behöver ta sitt ansvar för att den långsiktiga styrningen ska få rätt förutsättningar genom att se över tillgången till lokalt stöd och kompetens.

Hur samordning och stöd ska utformas på central nivå som en del av den långsiktiga styrningen, kommer tydliggöras i och med att kommunstyrelsen i budget 2024, fått i uppdrag att ge förslag på hur ansvaret för Göteborgs Stads arbete med mänskliga rättigheter kan samordnas och tydliggöras organisatoriskt. Syftet är att skapa en mer effektiv organisation och förbättra stödet till nämnderna.

Övergångslösning från nuvarande styrning

Riktlinjen ska omhänderta innehåll i planer och program som avser att styra hur kommunens grunduppdrag utförs för att mänskliga rättigheter ska värnas, respekteras och skyddas. De gemensamma nämndare som nu är formulerade i insatsform, men som står för arbetssätt som ska integreras i grunduppdraget, omhändertas av riktlinjens krav. Övergången i styrningen bör ske successivt för att önskvärda insatser som pågår inte ska stanna upp. Eftersom vissa planer och program löper ut under år 2024 och andra fortgår till år 2026 innebär en successiv övergång visst dubblerat innehåll under en tid. Det innehåll som ska ingå i riktlinjen lyfts ut från de dokument som löper ut under 2024, men kvarstår i de med längre giltighetstid såvida översyn av dessa inte tidigareläggs av andra skäl.

I samband med att stadsledningskontoret utformar en riktlinje behöver det också övervägas om det finns behov av ytterligare förstärkningar i reglementen och/eller ägardirektiv, framför allt utifrån särskilt ansvar för nationella minoriteter och finskt förvaltningsområde, eller ändringar av andra angränsande stadsövergripande reglerande styrande dokument.

I övergångslösningen ingår att värdera vilka insatser och strategier i befintliga planer och program som rör arbetsgivaransvaret och som bedöms kunna omhändertas effektivare i styrningen på HR-området. Kommunstyrelsen har i budgeten för år 2024 i uppdrag att uppdatera modellen för normmedvetet arbetssätt och föreslå hur den kan implementeras i fler av Göteborgs Stads verksamheter. Normmedvetenhet och kompetens är ett återkommande ämne i nuvarande program och planer. I samband med framtagandet av en riktlinje inom MR-området samt i uppdraget om normmedvetet arbetssätt finns goda möjligheter att se över den mest ändamålsenliga lösningen.

Två planer, stadens plan mot hedersrelaterat våld och förtryck 2020-2023 samt socialnämnd Centrums förslag till ny plan mot våld i nära relationer 2024-2027 (SLK-2023-00877) har kopplingar till det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet såväl som mänskliga rättigheter. Ny lagstiftning (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete har tillkommit sedan planerna togs fram.

Stadsledningskontoret bedömer att styrning med koppling till hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i nära relation framåt tjänar på att hållas samman inom styrningen för det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet. Vidare har stadsledningskontoret bedömt i ärendet gällande förslag till plan för stadens arbete mot våld i nära relationer att det framöver kan finnas behov av att se över styrningen på det brottsförebyggande området med avseende på bland annat våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och sexuellt våld. En översyn bör göras innan nuvarande trygghetsskapande och brottsförebyggande program 2022-2026 löper ut.

Finns det insatser som är fortsatt relevanta och som inte kan omhändertas av den föreslagna riktlinjen, värderas på vilket sätt behoven av styrning bäst tas omhändertas. Det gäller även nya behov av insatser. Är bedömningen att planerande beslutad styrning är mest ändamålsenlig bör i första hand behoven tillgodoses genom att integreras i andra program och planer. Behov utifrån minoritetsperspektiv kan exempelvis omhändertas framåt inom styrningen på området folkhälsa/jämlig stad¹, trygghets- och brottsförebyggande arbete. Ett annat alternativ är att rikta styrningen till specifika nämnder och styrelser som har störst möjlighet att omhänderta frågorna. De uppdrag om revideringar och förlängningar som kommunfullmäktige lagt kopplat till vissa planer under tiden stadsledningskontoret berett förslaget på långsiktig styrning, föreslås inbegripa en sådan bedömning.

Stadsledningskontorets bedömning

Sammantaget bedömer stadsledningskontoret att den stadsövergripande styrningen på MR-området behöver omformas för att undanröja identifierade hinder i den nuvarande styrningen, samt för att omhänderta identifierade behov och lämnar ett förslag på en mer ändamålsenlig styrform.

Förslaget innebär en omformning från en styrning som idag grundar sig på tidsbegränsade och planerande styrande dokument till en styrning som har sin grund i en mer stadigvarande, reglerande styrning i form av en riktlinje för stadens arbete med att tillgodose rättigheter och erbjuda likvärdig service. Förslaget innebär också en breddning av styrmedel och omfattar regelbunden uppföljning med ett målgruppsperspektiv, utvärdering av verksamheternas arbetsformer samt central samordning och stöd som utgår från den beslutade styrningen. Genom att omdisponera styrningen på MR-området på detta sätt bedömer stadsledningskontoret att styrningen får bättre förutsättningar för genomslag.

Stadsledningskontoret bedömer att nuvarande planer och program på området i stor utsträckning har gemensamma och grunduppdragsnära intentioner av reglerande karaktär som bör omhändertas av en sammanhållen, stadsövergripande riktlinje. Det innebär att den del av föreliggande uppdrag som avser att anpassa befintliga planerna till en likvärdig struktur ersätts med att forma den nya styrningen.

¹ Förslag till nytt program, Göteborgs Stads program för jämlik hälsa och jämlika livsvillkor, är under beredning.

Detta ärende har handlat om att, utifrån stadens styrmodell och befintlig kunskap om hur styrningen på området fungerar, föreslå en utformning av stadens långsiktiga styrning av arbetet med mänskliga rättigheter. Stadsledningskontoret har bedömt att det inte finns behov av att remittera ärendet. Denna bedömning har gjorts dels utifrån att erfarenheter och synpunkter på nuvarande styrning inhämtats inom ramen för tidigare uppdrag och uppföljning. Dels utifrån att ärendet handlar om struktur och format på kommunfullmäktiges styrning, och inte innehåll. I arbetet med att ta fram riktlinjen för arbetet med mänskliga rättigheter behövs dock en fortsatt dialog med stadens verksamheter och kommunstyrelsens rättighetsbaserade råd. Stadsledningskontoret bedömer också att ett färdigt förslag till riktlinje behöver remitteras till berörda nämnder och styrelser samt de rättighetsbaserade råden.

Göteborg Stads styrande dokument har under årens lopp varit föremål för översyner, lärdomar och åtgärder för att hantera mängden, fragmentisering och svårigheten att hantera relationen mellan olika styrande dokument. En erfarenhet och viktigt medskick från detta ärende samt föregående uppdrag är vikten av att granska den sammantagna styrmiljön för ett område i stället för ett enskilt styrande dokument i taget, för att ompröva hur ändamålsenlig den sammantagna styrningen egentligen är.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör



Redovisning av uppdrag att utreda förutsättningar för samordning av program och planer inom folkhälsa, jämlikhet och mänskliga rättigheter

§ 34, 1690/20

Beslut

Enligt kommunstyrelsens förslag:

1. Kommunstyrelsen får i uppdrag att i enlighet med den inriktning som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande ta fram ett nytt program som ersätter Göteborgs Stads folkhälsoprogram 2019–2020 och Göteborgs Stads program för en jämlik stad 2018–2026.
2. Kommunstyrelsen får i uppdrag att i enlighet med den inriktning som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande 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.
3. Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag 2020-12-10 § 20 till kommunstyrelsen att i nära samarbete med berörda nämnder utreda förutsättningarna för att samordna program och planer inom område folkhälsa, jämlikhet, mänskliga rättigheter inklusive funktionshinder där intentionerna i de styrande dokumenten kvarstår, antecknas och förklaras fullgjort.

Handling

2022 nr 186.

Yrkanden

Nina Miskovsky (M) och Kristina Bergman Alme (L) yrkar bifall till kommunstyrelsens förslag.

Jörgen Fogelklou (SD) och Martin Wannholt (D) yrkar bifall till kommunstyrelsens förslag och tilläggsyrkande från SD i kommunstyrelsen.

Bosse Parbring (MP), Marina Johansson (S) och Sara Carlsson Hägglund (V) yrkar bifall till förslaget från MP, V och S i kommunstyrelsen.

Propositionsordning

Ordföranden ställer först propositioner på kommunstyrelsens förslag och yrkandet från Bosse Parbring m fl och finner att kommunstyrelsens förslag har bifallits.



Ordföranden ställer härfter propositioner på bifall respektive avslag på tilläggsyrkandet från SD i kommunstyrelsen och finner att det har avslagits. Omröstning begärs.

Omröstning

Godkänd voteringsproposition: "Ja för avslag och Nej för bifall till tilläggsyrkandet från SD i kommunstyrelsen".

Omröstningen utfaller med 67 Ja mot 14 Nej. Hur var och en röstar framgår av bilaga 4.

Reservation

Ledamöterna från SD reserverar sig mot beslutet till förmån för det egna yrkandet.

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen

Dag för justering

2022-11-08

Vid protokollet

Sekreterare

Lina Isaksson

Ordförande

Aslan Akbas

Justerande

Ann Catrine Fogelgren

Justerande

Håkan Eriksson



BILAGA 4

Ärende: 30

Ärendemening: Redovisning av uppdrag att utreda förutsättningar för samordning av program och planer inom folkhälsa, jämlikhet och mänskliga rättigheter

Antal Ja: 67 Antal Nej: 14 Antal Avstår: 0 Antal Frånv: 0 Antal Kvittade: 0

Namn	Parti	Plats	Funktion	Resultat
Aslan Akbas	S		1 Ordförande	Ja
Ann-Christine Andersson	S		62 Ledamot	Ja
Bettan Andersson	V		48 Ledamot	Ja
Margareta Andersson Broang	M		32 Ledamot	Ja
Robert Andersson Hammarstrand	S		71 Ledamot	Ja
Sanda Anton Henriksson	SD		40 Ersättare	Nej
Hans Arby	C		22 Ledamot	Ja
Mats Arnsmar	S		69 Ledamot	Ja
Jonas Attenius	S		65 Ledamot	Ja
Hanan Baalbaki	S		81 Ersättare	Ja
Jesper Berglund	V		49 Ersättare	Ja
Kristina Bergman Alme	L		11 Ersättare	Ja
Daniel Bernmar	V		47 Ledamot	Ja
Åke Björk	M		31 Ledamot	Ja
Jessica Blixt	D		28 Ledamot	Nej
Jenny Broman	V		46 Ledamot	Ja
Marie Brynolfsson	V		53 Ledamot	Ja
Samuel Bråse	KD		19 Ersättare	Ja
Kalle Bäck	KD		17 Ledamot	Ja
Emmyly Bönfors Jansson	C		20 Ledamot	Ja
Sara Carlsson Hägglund	V		52 Ledamot	Ja
Axel Darvik	L		8 Ledamot	Ja
Håkan Eriksson	V		3 2:e v Ordf	Ja
Krista Femrell	SD		37 Ersättare	Nej
Grith Fjeldmose	V		45 Ledamot	Ja
Ann Catrine Fogelgren	L		9 Ledamot	Ja
Jörgen Fogelklou	SD		36 Ledamot	Nej
Pär Gustafsson	L		10 Ledamot	Ja



Sofie Gyllenwaldt	M	23 Ledamot	Ja
Håkan Hallengren	S	73 Ledamot	Ja
Patrik Helgeson	V	50 Ersättare	Ja
Andreas Hernbo	MP	57 Ersättare	Ja
Gunnar Holmström	SD	41 Ersättare	Nej
Blerta Hoti	S	68 Ledamot	Ja
Mariette Höj Risberg	D	30 Ledamot	Nej
Patrik Höstmad	D	29 Ledamot	Nej
Alfred Johansson	S	76 Ledamot	Ja
Marina Johansson	S	66 Ledamot	Ja
Axel Josefson	M	7 Ledamot	Ja
Karin Karlsson	V	61 Ledamot	Ja
Agneta Kjaerbeck	SD	38 Ledamot	Nej
Hannah Klang	V	51 Ledamot	Ja
Jörgen Knudtson	KD	18 Ledamot	Ja
Lena Landén-Olsson	S	63 Ledamot	Ja
Elisabet Lann	KD	16 Ledamot	Ja
Tony Liljendahl	SD	42 Ledamot	Nej
Staffan Lindström	S	75 Ledamot	Ja
Lena Lindström Olinder	M	33 Ersättare	Ja
Cecilia Magnusson	M	24 Ledamot	Ja
Hampus Magnusson	M	6 Ledamot	Ja
Nina Miskovsky	M	5 Ledamot	Ja
Anders Moberg	S	64 Ledamot	Ja
Sabina Music	C	21 Ledamot	Ja
Helena Norin	MP	59 Ledamot	Ja
Toni Orsulic	M	15 Ledamot	Ja
Bosse Parbring	MP	56 Ledamot	Ja
Karin Pleijel	MP	55 Ledamot	Ja
Rasmus Ragnarsson	SD	39 Ledamot	Nej
Parisa Rezaeivar	S	74 Ledamot	Ja
Anneli Rhedin	M	2 1:e v Ordf	Ja
Annelie Schagerström	S	80 Ledamot	Ja
Andreas Sjöö	S	79 Ledamot	Ja



Allan Stutzinsky	L	12 Ersättare	Ja
Anders Sundberg	M	14 Ledamot	Ja
Lisbeth Sundén Andersson	D	4 Ledamot	Nej
Anders Svensson	M	26 Ledamot	Ja
Claes Söderling	S	35 Ersättare	Ja
Per-Eric Trulsson	SD	44 Ledamot	Nej
Viktoria Tryggvadottir Rolka	S	67 Ledamot	Ja
Mattias Tykesson	M	13 Ledamot	Ja
Sarah Ullmark	M	34 Ledamot	Ja
Kochar Wallad Begi	S	77 Ersättare	Ja
Martin Wannholt	D	27 Ledamot	Nej
Camilla Widman	S	70 Ledamot	Ja
Linnea Wikström	S	78 Ledamot	Ja
Maria Wählin	V	60 Ledamot	Ja
Roshan Yigit	S	72 Ledamot	Ja
Emma Yllivallo Altenhammar	SD	43 Ledamot	Nej
Björn Åhlin	MP	58 Ledamot	Ja
Emma Öman	V	54 Ersättare	Ja
Hakan Önal	M	25 Ledamot	Ja

Långsiktig styrning inom området mänskliga rättigheter

Innehåll

1	Inledning	4
1.1	Uppdraget.....	4
1.2	Bakgrund	4
1.3	Centrala begrepp – beslutad styrning och andra styrmedel	4
1.4	Avgränsning av uppdraget – styrning inom MR-området	5
1.5	Genomförande.....	7
1.6	Tillkommande och angränsande uppdrag	7
2	Styrning av kommunens arbete med mänskliga rättigheter	9
2.1	Det offentliga roll	9
2.2	Internationell och nationell styrning	10
2.3	Lokal styrning	11
2.3.1	Nuvarande beslutad stadsövergripande styrning	11
2.3.2	Kommunstyrelsens rättighetsbaserade råd	12
3	Erfarenheter av nuvarande styrning.....	13
3.1	Hinder för efterlevnad och resultat i nuvarande styrning	13
3.1.1	Mängden styrsignaler	13
3.1.2	Gemensamma intentioner i åtskilda dokument	14
3.1.3	Konkurrens om utrymme, resurser och stöd	15
3.1.4	Tidsatt styrning av stadigvarande behov.....	15
3.1.5	Mänskliga rättigheter vid sidan av ordinarie arbete	15
3.1.6	Visionära skrivningar för grundläggande krav	16
3.2	Positiva erfarenheter av styrmiljön	16
3.3	Ändamålsenlighet ur rättighetsbärarnas perspektiv	17
4	Behov att tillgodose inom en långsiktig styrning.....	18
4.1	Gemensamma angreppssätt och synergier	19
4.2	Grunduppdragsnära styrning som synliggör grupper	20
4.3	Konkret styrning.....	21
4.4	Samordning och stöd.....	21
5	Långsiktig styrning – alternativ och förslag	22
5.1	Vägledande principer för den långsiktiga styrningen	22
5.2	Alternativa sätt att forma den beslutade styrningen	23
5.2.1	Behålla nuvarande styrformer	23
5.2.2	Styrning utan stadsövergripande styrande dokument	23

5.2.3	Planerande eller reglerande styrning	24
5.2.4	Styrning på olika organisatoriska nivåer	25
5.3	Förslag på utformning av den långsiktiga styrningen	25
5.3.1	Riktlinje för arbete med mänskliga rättigheter	26
5.3.2	Uppföljning	26
5.3.3	Självutvärdering.....	27
5.3.4	Ledning, samordning och stöd.....	28
5.4	Övergångslösning från nuvarande styrning.....	29
5.4.1	Successiv övergång som modell	29
5.4.2	Styrning som omhändertas av riktlinjen	30
5.4.3	Styrning med koppling till det HR-strategiska området....	30
5.4.4	Styrning med koppling till trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete	31
5.4.5	Återstående behov av planerande styrning och hantering av tillkommande revideringsuppdrag.....	31

1 Inledning

1.1 Uppdraget

I denna rapport redovisas kommunfullmäktiges uppdrag 2022-10-27 § 34 till kommunstyrelsen att anpassa program och planer inom området mänskliga rättigheter (MR-området) till en likvärdig struktur och att återkomma med förslag på nästa steg gällande långsiktig styrning av området.

1.2 Bakgrund

I samband med kommunfullmäktiges budget för 2020 fick kommunstyrelsen ett uppdrag att påbörja en kartläggning av stadens styrande dokument med syftet att förenkla och minska antalet program, samt genom det öka efterlevnaden. Vid redovisningen av uppdraget beslutade kommunfullmäktige 2020-12-10 § 20 att ge kommunstyrelsen ett nytt uppdrag att utreda förutsättningarna för att samordna program och planer inom område folkhälsa, jämlikhet, mänskliga rättigheter inklusive funktionshinder, där intentionerna i de styrande dokumenten kvarstår.

Stadsledningskontoret bedömde i ärendet att det fanns förutsättningar för en samordning av planer och program inom MR-området. Stadsledningskontoret bedömde vidare att ytterligare steg på området kunde innebära att ta steg för en mer långsiktig styrning. I samband med redovisning av ärendet beslutade kommunfullmäktige 2022-10-27 § 34 om det uppdrag till kommunstyrelsen som redovisas i föreliggande rapport.

1.3 Centrala begrepp – beslutad styrning och andra styrmedel

Den politiska viljan uttrycks genom olika typer av beslutad styrning. Det handlar om kommunfullmäktiges budget, reglementen, ägardirektiv, beslut om särskilda uppdrag till nämnder och styrelser, samt planerande och reglerande styrande dokument som visioner, program och planer samt policy, riktlinjer och regler.

Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument är en del av styrsystemet och reglerar olika typer av styrande dokumenters innehåll och utformning. Två stora kategorier av styrande dokument är planerande, som program och planer, respektive reglerande, till exempel policies och riktlinjer. Den planerande styrningen handlar om att åstadkomma en förflyttning till ett önskat, framtida läge. Styrningen kan ha olika tidshorisont, där planer står för en mer kortsiktig styrning och program har ett något längre tidsperspektiv. Reglerande styrning anger hur medarbetare och verksamhet ska agera här och nu i det löpande arbetet, i enlighet med förhållningssätt, regelverk och för att Göteborgs invånare, brukare och kunder ska få likvärdig service.



Figur: Olika kategorier av beslutad styrning ur ett verksamhetsperspektiv

Kommunfullmäktige kan även styra genom att efterfråga resultat via uppföljning eller begära in utvärderingar och andra typer av granskningar. Resultatet kan användas som underlag för nya beslut. Ett annat sätt att driva en fråga i förvaltningar och bolag är olika typer av samordning och stöd. Stadengemensamma stödresurser eller stödmaterial är formellt frivilliga att ta del av men kan påverka verksamheternas genomförande av styrningen i stor utsträckning.

1.4 Avgränsning av uppdraget – styrning inom MR-området

I de tidigare uppdrag som kommunstyrelsen haft om styrningens ändamålsenlighet, är det framför allt stadens planerande styrande dokument som varit föremål för granskning¹. På MR-området, där den planerande styrningen dominerar, har denna avgränsning bedömts som fortsatt motiverad även i detta uppdrag. Det är det sammantagna innehållet i dessa program och planer som utgör utredningens utgångspunkt för vad den långsiktiga styrningen behöver omhänderta².

De planer och program som ingått är:

- 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 2016–2022
- Göteborgs Stads plan för åldersvänliga Göteborg 2021–2024

¹ Reglerande styrning har också berörts som delar av kontexten runt den planerande styrningen.

² I föregående uppdrag prövades förutsättningarna för samordning av planer och program på området, under villkoret att de samlade intentionerna skulle bibehållas. Detta uppdrag har ställt sig något friare till dagens styrinnehåll för att också omfatta nya behov av styrning och ta ett helhetsgrepp om optimal långsiktig styrning.

- 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

Det finns specifika konventioner med direkt koppling till flertalet av de grupper och sakområden som omfattas av planerna och programmen, men inte till alla. Likaså omfattar diskrimineringslagen endast diskriminering utifrån sju grunder. Stadsledningskontoret gör ingen åtskillnad utifrån detta faktum i sin bedömning av mest ändamålsenliga långsiktiga styrning utan utgår från att styrningen ska ta fasta på den grundläggande principen att alla och envar har samma rätt till sina mänskliga rättigheter. De särskilda lagstadgade kraven på styrning för nationella minoriteter, har dock beaktats i förslaget.

Hela eller delar av de befintliga styrande dokumenten som ingår i utredningen har olika ingångar till hur de mänskliga rättigheterna ska värnas, skyddas och respekteras men har framför allt fokus på olika gruppers rättigheter och perspektiv. De styrande dokumenten som ingått i uppdraget har olika inriktningar. I figuren nedan illustreras de fyra huvudsakliga områdena som styrmiljön omfattar. Utformningen av den långsiktiga styrningen behöver beakta hur styrningen bäst fördelas inom dessa områden, det vill säga knyta ihop styrning av de frågor som tjänar på att verkställas på ett samordnat sätt.



Figur: Fyra huvudsakliga områdena som styrmiljön för mänskliga rättigheter kan delas in i

1.5 Genomförande

Stadsledningskontoret har bedömt det som mest effektivt att ta hand om uppdraget genom att fokusera på utformning av den långsiktiga styrningen inom området. Beroende på hur styrningen utformas kan behovet av att göra befintliga planer enhetliga, i förhållande till att påbörja övergången till en ny styrstruktur behöva avvägas. Upplägget att börja med den långsiktiga styrningen kommunicerades till kommunstyrelsen och samtliga av kommunstyrelsens rättighetsbaserade råd under våren 2023.

De två tidigare utredningsuppdragen till kommunstyrelsen, att genomlysna och analysera samtliga stadsövergripande program samt att fördjupa analysen på områdena MR, jämlikhet och folkhälsa samt inhämta erfarenheter av att leda och styra i nuvarande styrmiljö, har överlämnat ett omfattande material att grunda analys och överväganden på. Dessa utredningar har också beaktat resultat från uppföljningar av program och planer inom området samt analyserat hur tvärsektoriella frågor bäst tas om hand i styrningen utifrån kommunens rådighet och med utgångsläget i nuvarande styrande dokument. De synpunkter som lämnats från kommunstyrelsens rättighetsbaserade råd i samband med tidigare utredning i serien av uppdrag har också beaktats i detta uppdrag.

Därutöver har den fördjupade uppföljning av sex MR-planer som stadsledningskontoret genomfört under 2023 (SLK-2023-00750) försörjt uppdraget med viktiga analyser och medskick. Uppföljningen grundade sig på en omfattande genomgång av tidigare uppföljning, utvärderingar, protokoll och anteckningar från dialoger och workshops. Utifrån dessa underlag har stadsledningskontoret analyserat vilken karaktär och form som en framtida styrning inom området bör ha för att vara ändamålsenlig och långsiktig.

Uppdraget delrapporterades till kommunstyrelsen i delårsrapporten per augusti 2023 (dnr 0064/21). I samband med detta uppmärksammades kommunstyrelsen på att de planer som löper ut under 2023 kan behöva förlängas tills ett beslut om ny långsiktig styrning finns på plats. I stadsledningskontoret ärende gällande den årliga översynen av styrande dokument 2023 (SLK-2023-00044) föreslås de aktuella planerna förlängas till 2024. Syftet är att skapa marginal till att eventuellt nya styrande dokument finns på plats. Under hösten 2023 har stadsledningskontoret också besökt respektive råd i syfte att informera om uppdraget samt diskutera ett antal, för uppdraget relevanta, frågeställningar som vägts in i utredningens fortsatta arbete.

1.6 Tillkommande och angränsande uppdrag

Parallellt med att stadsledningskontoret arbetat med föreliggande uppdrag, har kommunfullmäktige beslutat om flera angränsande uppdrag som behöver samordnas i det fortsatta arbetet med att forma styrningen inom området:

- I samband med att föreliggande uppdrag lämnades gavs kommunstyrelsen också i uppdrag att ta fram ett nytt program som ersätter Göteborgs Stads

folkhälsoprogram 2019–2020 och Göteborgs Stads program för en jämlik stad 2018–2026.

- Kommunfullmäktige beslutade 2023-05-25 § 6, punkt 2 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att i samverkan med Göteborgs Stads HBTQI-råd ta fram en ny HBTQI-plan.
- Kommunstyrelsen beslutade 2023-02-08 § 103, punkt 1 att stadsledningskontoret får i uppdrag att tidigarelägga revidering av Göteborgs Stads plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck 2020–2023 i syfte att föreslå åtgärder för att ytterligare skärpa Göteborgs stads arbete mot förekomsten av parallella system för rättsskipning, såsom romani kris. Stadsledningskontoret har i ärendet som gäller utvärdering av nuvarande plan samt redovisning av omhändertagande av åtgärder mot parallell rättsskipning (SLK-2022-01384) bedömt att revideringen ska genomföras parallellt med arbetet att forma den nya styrmiljön inom MR-området, eftersom det finns överlappande insatser i flera av nuvarande planer.
- Socialnämnd Centrum har i uppdrag att ta fram förslag ny plan för staden mot våld i nära relationer. Socialnämnd Centrum godkände 2023-09-26 § 208 ett förslag till plan, och har översänt ärendet till kommunstyrelsen för vidare beredning.
- I stadsledningskontoret ärende gällande den årliga översynen av styrande dokument 2023 (SLK-2023-00044) föreslås att planer inom MR-området som löper ut under 2023 förlängs till 2024.

I Göteborgs Stads budget 2024 har kommunstyrelsen tilldelats flera uppdrag inom området:

- Föreslå hur ansvaret för Göteborgs Stads arbete med mänskliga rättigheter kan samordnas och tydliggöras organisatoriskt. Syftet är att skapa en mer effektiv organisation och förbättra stödet till nämnderna.
- Utredda hur ojämlikhet mellan olika grupper utifrån diskrimineringsgrunderna kan synliggöras. Arbetet ska ske i samverkan med akademien.
- Uppdatera modellen för normmedvetet arbetssätt och föreslå hur den kan implementeras i fler av Göteborgs Stads verksamheter.
- Ta fram förslag på hur Göteborgs Stads plan för stärkta insatser mot rasism 2020–2023 kan förlängas. I uppdraget ingår att uppdatera planen efter nya omvärldsförutsättningar.

Några av uppdragen handlar specifikt om att revidera eller förlänga vissa av de befintliga planerna inom området. Planerna har inkluderats i bedömningen av hur en ändamålsenlig långsiktig styrning kan utformas, eftersom de är en del av nuvarande styrmiljö på området.

2 Styrning av kommunens arbete med mänskliga rättigheter

2.1 Det offentligas roll

De mänskliga rättigheterna reglerar i grunden förhållandet mellan staten och individen. De utgör en begränsning av det offentligas makt över individen och slår samtidigt fast vissa skyldigheter för det offentliga. Till exempel ska det offentliga skydda individens rättigheter från att kränkas av andra enskilda. Icke-diskriminering är en grundläggande princip. Det offentliga ska se till att varje människa kan förverkliga och utkräva sina rättigheter, så som till exempel rätten till utbildning, yttrandefrihet eller hälsa. FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 utgör grund för de mänskliga rättigheterna. Det har med tiden tillkommit en rad konventioner som förtydligar rättigheterna och gör dem juridiskt bindande. All lagstiftning ska efter att staten ratificerat en konvention och vid behov gjort ändringar, stämma överens med FN:s och EU:s konventioner.

De internationella konventionerna om mänskliga rättigheter kan delas in i olika kategorier:

- Medborgerliga och politiska rättigheter: till dessa räknas bland annat rätten till liv, rätten till en rättvis rättegång och åsiktsfrihet.
- Ekonomiska, kulturella och sociala rättigheter: till dessa räknas bland annat rätten till bostad, rätten till arbete och rätten till utbildning.
- Särskilt skydd för individer som tillhör vissa grupper: särskilda konventioner skyddar rättigheterna för grupper som barn, kvinnor och personer med funktionsnedsättning.

Vilka krav som kan ställas på det offentliga att förverkliga de mänskliga rättigheterna beror på kontext. I ett land som saknar grundläggande välfärdssystem behövs institutioner som tillhandahåller rättigheter. Utifrån den nationella lagstiftningen om bland annat likabehandling och icke-diskriminering handlar frågan i Sverige snarare om en likvärdig tillgång till de rättigheter som landets institutioner tillgodoser. Kommunens grunduppdrag handlar till största del om att, genom sin verksamhet, tillgodose invånarna deras rättigheter. Det omfattar bland annat rätten till bästa uppnåeliga hälsa, utbildning, bostad, social omsorg och trygghet samt kultur. Mänskliga rättigheter måste löpande respekteras, skyddas och främjas i kommunens utförande av sitt uppdrag. Kommunen ansvarar till exempel för att se till att elever får likvärdiga förutsättningar att fullfölja skolan eller att äldreomsorgen erbjuder likvärdig service för alla brukare. Som arbetsgivare ska kommunen säkerställa goda arbetsvillkor och inkluderande arbetsplatser.

2.2 Internationell och nationell styrning

De mänskliga rättigheterna är odelbara och universella och gäller för alla människor. Den svenska staten har åtagit sig att respektera, skydda och främja de mänskliga rättigheterna genom att ratificera flertalet FN-konventioner. Konventionerna, tillsammans med andra internationella åtaganden, utgör grunden för arbetet med mänskliga rättigheter och förtydligar att principerna om lika rättigheter och möjligheter gäller för alla och envar. Genom inkorporering är också den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt barnkonventionen del av svensk lagstiftning.

I Sverige reglerar grundlagen och annan lagstiftning närmare hur den offentliga sektorns åtaganden för mänskliga rättigheter ska genomföras. I regeringsformen framgår bland annat att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människas frihet och värdighet. Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad, utbildning samt verka för social omsorg, trygghet och goda förutsättningar för hälsa. Det allmänna ska också verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället, och för att barns rätt tas till vara.

Diskrimineringslagen (2008:567) omfattar diskrimineringsförbud utifrån sju diskrimineringsgrunder: kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. Lagstiftningen ställer krav på aktiva åtgärder för att motverka diskriminering och främja likabehandling. Kommunallagen säger vidare att kommuner och regioner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

En annan lagstiftning som kommunen måste förhålla sig till är lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724). Den beskriver vilka rättigheter som minoriteterna har dels i hela landet, dels inom de speciella förvaltningsområden som finns för finska, meänkieli och samiska, och vilka kommunens skyldigheter är. Kommunen har en skyldighet att informera minoriteterna om deras rättigheter samt att skydda minoriteternas språk och kultur. Kommuner och andra myndigheter har också en skyldighet att ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med minoriteterna i sådana frågor. Därutöver ska kommuner och regioner anta mål och riktlinjer för sitt minoritetspolitiska arbete.³ Göteborgs Stad är sedan 1 februari 2011 del av det finska förvaltningsområdet. Det innebär att kommunen har en särskild skyldighet att ordna förskola och äldreomsorg på finska, samt att de personer som vill har rätt att använda finska i kontakten med kommunen.

³ Av förarbetena framgår bland annat att kommunen bör sträva efter att integrera mål och riktlinjer för det minoritetspolitiska arbetet i andra styrdokument om mänskliga rättigheter och demokratifrågor, för att synliggöra att de nationella minoriteternas rättigheter är en del av de mänskliga rättigheterna.

Utöver ovan nämnda lagar finns det flera andra speciallagar som verkar för att förverkliga de mänskliga rättigheterna. Det handlar bland annat om skollagen, socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade samt barnkonventionen. Det finns också bestämmelser i brottsbalken om olaga diskriminering och hatbrott.

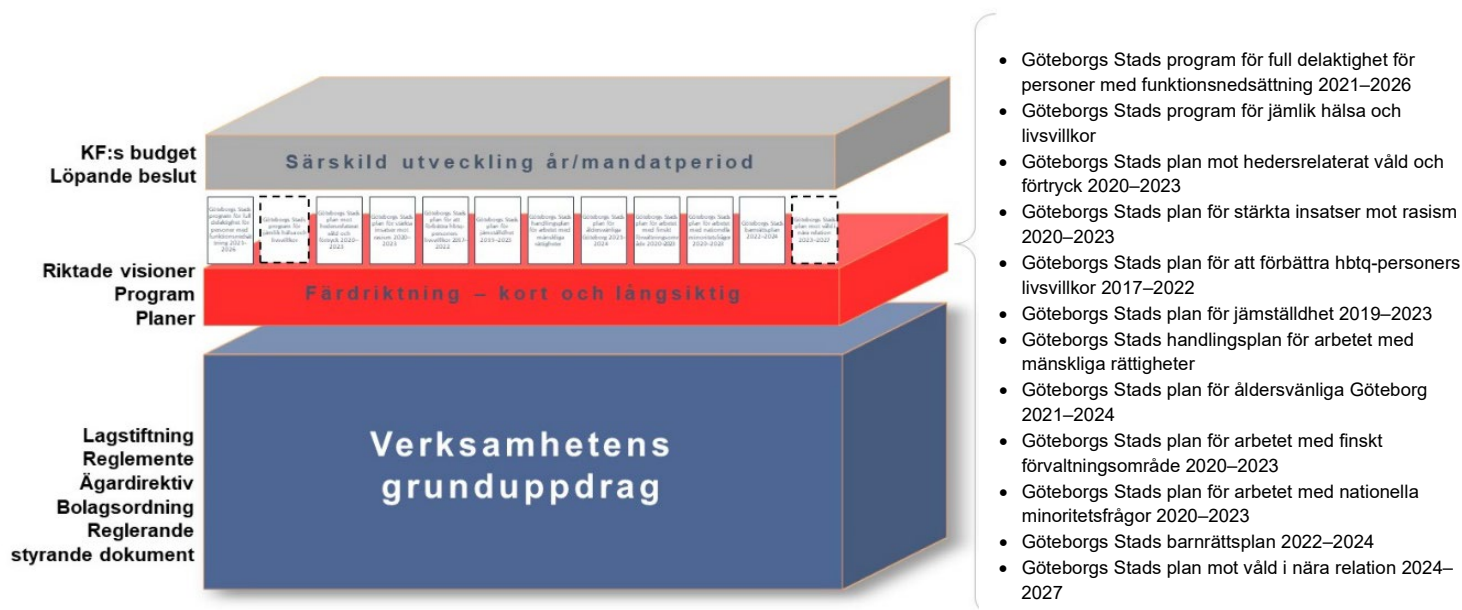
2.3 Lokal styrning

2.3.1 Nuvarande beslutad stadsövergripande styrning

I den gemensamma delen av nämndernas reglementen framgår att nämnderna ska utföra sitt uppdrag utifrån demokratisk grundsyn, principer om mänskliga rättigheter och mot diskriminering. Kommunens medlemmar ska behandlas lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Oavsett förutsättningar, bakgrund och var i kommunen man bor, ska människor bli värdigt bemötta och få en god och likvärdig service. Motsvarande formuleringar finns i de kommunala bolagens ägardirektiv. I kommunstyrelsens reglemente framgår särskilt att kommunstyrelsen ansvarar för samråd med de nationella minoriteterna enligt lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Av stadens riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll framgår vidare att nämnder och bolagsstyrelser ska tillämpa en jämlikhets- och jämställdhetsintegrerad planerings-, budget- och uppföljningsprocess för att värna lika rättigheter och möjligheter ur ett invånarperspektiv. Grundläggande principer såsom demokratisk grundsyn, mänskliga rättigheter och icke-diskriminering ska omsättas i praktisk verksamhet genom att de integreras i stadens ordinarie beslutsprocesser. Därtill finns också olika reglerande styrning som mer eller mindre direkt berör området genom att reglera hur viss verksamhet ska bedrivas.

I dagsläget utgörs dock tyngdpunkten i Göteborgs Stads stadsövergripande styrning på MR-området av tidsbestämd planerande styrning i form av planer och program.



Figur: Kommunfullmäktiges styrning på MR-området domineras av planerande styrande dokument.

Dessa styrande dokument rör framför allt de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna och famnar stadens arbete med att vara en stad för alla. De rättigheter som berörs inkluderar till exempel rätten till hälsa, rätten till utbildning, mat och bostad. Planerna och programmen har framför allt fokus på rättigheterna för särskilda grupper utifrån flera av diskrimineringsgrunderna och omfattar bland annat nationella minoriteter, barn och personer med funktionsnedsättning.

Under 2023 har stadsledningskontoret, utifrån ett budgetuppdrag till kommunstyrelsen, inrättat en central samordningsfunktion för Agenda 2030-arbetet för att stärka arbetet med jämlikhet, jämställdhet och mänskliga rättigheter. Funktionen ska bland annat, i samordningen av förvaltningar och bolag, stödja utifrån den beslutade styrningen på området. Sedan tidigare finns även två ombudsmän, funktionshindersombudsmannen och äldreombudsmannen vars uppdrag syftar till att bidra till att mänskliga rättigheter, utifrån respektive målgrupp, efterlevs i enlighet med kommunens skyldigheter.

2.3.2 Kommunstyrelsens rättighetsbaserade råd

Kommunstyrelsen har fem rättighetsbaserade råd med likartade syften och uppdrag. Råden ska bidra till att staden säkerställer mänskliga rättigheter och stärka det politiska ansvaret i frågor som påverkar livsvillkoren för de målgrupper som respektive råd representerar. Råden utgörs av

- Göteborgs Stads HBTQI-råd
- Göteborgs Stads pensionärsråd
- Göteborgs Stads råd för funktionsrätt
- Göteborgs Stads råd för den nationella minoriteten romer
- Göteborgs Stads råd för den sverigefinska minoriteten.

I respektive råds reglemente framgår att en utgångspunkt för rådets arbete är vissa utpekade internationella överenskommelser, författningar samt, i förekommande fall, lokal plan eller program som berör målgruppen. Kommunstyrelsen har även samråd de nationella minoriteterna judar, samer och tornedalingar, i enlighet med kommunstyrelsens reglemente.

3 Erfarenheter av nuvarande styrning

Antalet stadsövergripande program och planer inom området mänskliga rättigheter har vuxit de senaste åren. Flera av programmen och planerna har förlängts eller reviderats. Samtidigt visar tidigare utredningar och uppföljning att det finns hinder i nuvarande styrmiljö för genomslag för styrningen genom planer och program i stadens verksamheter. Att ta sig an denna problematik är en central utgångspunkt för utformningen av den långsiktiga styrningen. Det finns också positiva erfarenheter som behöver beaktas.

I detta kapitel summeras slutsatser från tidigare utredningar och uppföljning som har störst relevans för förslaget till utformningen av den långsiktiga styrningen. De hinder som identifierats för efterlevnad och resultat är särskilt viktiga att motverka vid en eventuell omformning av styrningen. Därför har de störst utrymme i redogörelsen.

3.1 Hinder för efterlevnad och resultat i nuvarande styrning

3.1.1 Mängden styrsignaler

Den sammantagna styrning som riktar sig till stadens verksamheter upplevs som omfattande. Bland annat konstaterade stadsledningskontoret i tidigare uppdrag att minska administrationen (dnr 0128/22) att styrning är det område där administrationen upplevs som störst, men också där det finns flest möjliga vägar framåt. Mängden styrsignaler inom MR-området utgör inget undantag. För närvarande innehåller de stadsövergripande planerna och programmen inom området cirka 80 mål, 50 strategier och 150 åtgärder. Därutöver tillkommer lagstiftning och annan nationell styrning, överenskommelser och olika samverkansdokument, angränsande direktiv i kommunfullmäktiges budget och i särskilda uppdrag, reglementen/ägardirektiv, beröringsområden i annan reglerande styrning samt lokal/verksamhetsspecifik styrning på nämnd/styrelsenivå.

Verksamheterna upplever att styrsignalerna sammantaget är allt för många för att kunna omhändertas på ett tillfredsställande sätt. Styr mängden matchar således inte kapaciteten att ta emot den. En organisation som upplever att den får till sig fler styrsignaler än den kan hantera riskerar att prioritera enkla,

synliga och kortsiktiga resultat⁴ vilket rimmar illa med intentionerna i nuvarande planer och program på MR-området som till stor del handlar om långsiktiga mål. Det finns också exempel på att mängden innebär att interna stödresurser i stadens verksamheter behöver lägga tid på att skapa begriplighet och strukturera styrsignalerna; tid som borde gå till att genomföra insatser.

I redovisningen av uppdraget att minska administrationen inom flertalet verksamheter (KF 2023-02-23 § 29) framförs bland annat att styrtyngden behöver minska för att minska administrationen. Det handlar till exempel om att det finns behov av att ytterligare minska antalet program och planer, att minska antalet mål för att undvika målträngsel och parallellstyrning samt att undvika nya åtgärder och insatser som redan ingår i nämnders och styrelser grunduppdrag eller redan är reglerade i lagstiftningen. Det handlar också om att framför allt rikta genomförandet av program och planer till de nämnder/förvaltningar och styrelser/bolag som har rådighet över sakfrågan och vilkas insats ger stor effekt och nytta för medborgare, brukare och kunder.

3.1.2 Gemensamma intentioner i åtskilda dokument

Mänskliga rättigheter är universella och odelbara. Det innebär att de gäller för alla människor utan åtskillnad, och att de olika rättigheterna utgör delar av samma helhet. Ingen enskild rättighet kan anses vara viktigare än någon annan. Trots det karaktäriseras styrmiljön på MR-området av program och planer som är uppdelade efter olika diskrimineringsgrunder eller särskilda rättighetsområden. De olika styrande dokumenten har vuxit fram för att synliggöra särskilda grupper som bedömts ha svårigheter att få sina rättigheter tillgodosedda i det ordinarie arbetet, eller för att vissa sakområden bedömts behöva särskild styrning.

Till det yttre signalerar de åtskilda dokumenten att staden har behov av en stor mängd separata insatser och att det krävs olika angreppssätt för olika grupper eller sakfrågor. Granskas innehållet i dokumenten är dock de gemensamma nämna många, i form av gemensamma intentioner, syfte, målsättningar och åtgärder (se 4.1). I den meningen blir den beslutade styrningen onödigt osammanhängande och överlastad.

Målsättningar och åtgärder förklaras inte heller i förhållande till varandra och styrsignalernas inbördes prioritet eller beroenden lämnas till verksamheterna att hantera. Det finns därmed en risk att olösta prioriteringskonflikter, rättighetskrockar eller motstridiga krav läggs över på stödresurser, första linjens chefer eller medarbetarna att lösa i praktiken. Detta är en generell risk i Göteborgs Stads styrmiljö, men blir särskilt påtaglig på MR-området som karaktäriseras av uppdelad styrning i flera planer och program.

⁴ Rapport, Kartläggning av styrande dokument, budgetuppdrag 2020.

3.1.3 Konkurrens om utrymme, resurser och stöd

Stödbefattningar och specialister i verksamheterna får ofta en roll som första linjens mottagare av stadsövergripande styrning i sina organisationer. I den senaste uppföljningen av sex planer framförs att tillgången till stödpersoner är en av flera framgångsfaktorer för det som genomförts⁵. De kan handla om stöd internt i förankringsinsatser men också i samverkan och samråd med civilsamhälle, externa parter och allmänheten. Samtidigt har det i olika sammanhang framkommit att det saknas en tydlig struktur för arbetet med mänskliga rättigheter och att tillgången på stöd och kompetens varierar.

Med flera parallella planer och var sin uppsättning åtgärder som ska genomföras under samma tidsperiod och som saknar inbördes prioriteringsordning, uppstår trängsel om utrymme och resurser. Förutom att det är en utmaning att orientera sig i styrmiljön och få grepp om vad som förväntas, riskerar det att uppstå inbördes konkurrens om resurser när insatserna ska verkställas.

Den tidigare utredningen av stadens administration (dnr 0128/22) har också pekat på den tvärssektoriella styrningen genom program och planer genererar administration som tar resurser i anspråk.

3.1.4 Tidsatt styrning av stadigvarande behov

Program och planer är den kategori i Göteborgs Stads struktur för styrande dokument som ska användas för att planera en satsning eller förflyttning under en bestämd tidsperiod⁶. Styrsignalerna ska formuleras som mål, strategier och prioriterade insatser. Planer, som dominerar styrmiljön på MR-området, är den styrform som har kortast tidshorisont.

Basverksamheten i förvaltningar och bolag handlar med få undantag om att ”producera rättigheter” och mötet mellan rättighetsbärare och skyldighetsbärare sker dagligen och oavbrutet i stadens stora verksamhetsflöden. Att säkerställa likvärdig tillgång till det som utförs är ett ständigt och långsiktigt arbete. Stadsledningskontoret bedömer att planlagda och tidsatta styr signaler inte är ändamålsenliga för sådana stadigvarande behov.

3.1.5 Mänskliga rättigheter vid sidan av ordinarie arbete

Trots att kommunens grunduppdrag handlar om att arbeta med mänskliga rättigheter och erbjuda likvärdig service till olika grupper visar tidigare utredningar och uppföljning på svårigheter att utifrån nuvarande styrning jobba in frågorna i grunduppdraget. I uppföljningen av sex planer inom området har stadsledningskontoret bland annat noterat att verksamheterna uppger att de prioriterar sitt grunduppdrag framför arbete med specifika planer då planer uppfattas ligga delvis utanför grunduppdraget. Eftersom planerna syftar till att säkerställa att de olika grupperna inkluderas i grunduppdraget tyder en sådan prioritering på att syftet med planerna inte har nått fram. Förvaltningar och

⁵ Fördjupad uppföljning av sex MR-planer 2023 (SLK-2023-00750)

⁶ Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument

bolag har uttryckt ett behov av att få förtydligat hur verkställande av planer och program kopplar an till genomförande av verksamheten.

Stadsledningskontoret bedömer att styrning genom särskilda planer och program ökar risken för att frågor kopplat till mänskliga rättigheter ses som en särordnad fråga utanför det ordinarie arbetets överväganden och organisering. Risken bekräftas även av andra kommuner som erfar att mänskliga rättigheter riskerar att bli ett utanpåverk⁷. En anledning är att MR-arbete i likhet med andra tvärfrågor ofta tar form i projektbaserade punktinsatser. Risken för specialist-, eldsjäl- eller projektberoende följer på när styrningen utformas som satsningar.

3.1.6 Visionära skrivningar för grundläggande krav

De politiska intentionerna tar sig ofta visionära uttryck i synnerhet på stadsövergripande nivå där Göteborg stad som samhälle ska adresseras. Målen i planer och program är kopplade till vad konventioner och lagstiftning efterfrågar, som exempelvis att Göteborg är en stad fri från rasism eller att det hedersrelaterade våldet och förtrycket ska upphöra. Målsättningarna tenderar att bli visionära till sin karaktär vilket blir problematiskt när åtgärder ska kopplas till målen. Måluppfyllelse med denna typ av mål är också svårt att nå, och den avsedda mobiliseringen genom att använda planer och program som styrmedel blir svag.

Problemet accentueras av att programmen och planerna har tillkommit för att lyfta fram en grupp eller sakfråga. I flera fall blir åtgärderna allmänt hållna och obestämda i förhållande till de visionära och utmanande behovsbeskrivningarna. I många fall är insatserna formulerade i termer av att något ska utvecklas, stärkas eller integreras utan att ange hur det i praktiken ska göras. Insatserna är processinriktade i syfte att utveckla verksamheternas systematiska arbetssätt. I förlängningen förväntas organisationens tilltagande mognad att arbeta strukturerat med frågorna ge effekt på rättighetsbärarnas tillgång till sina rättigheter. Problemet är att det uppstår en tröghet när satsningarna kräver flera led för att i slutändan kunna resultera i påvisbara effekter för grupperna.

Det sätt som styrningen i många fall uttrycks på skapar också problem i uppföljningen, eftersom det är svårt att avgöra när efterlevnaden är tillräcklig eller undermålig. Bedömning av målutveckling blir osäker när målen är formulerade som de är. Det saknas också förutsättningar att fastställa utgångsläget som en referenspunkt för analysen. En sådan basmätning kräver kvalitativa och kvantitativa data kopplat till särskilda grupper vilket i stor utsträckning saknas idag.⁸

3.2 Positiva erfarenheter av styrmiljön

Tidigare utredningar samt den fördjupade uppföljning av sex planer inom området lyfter ett antal positiva erfarenheter som bör tas i beaktande i

⁷ Erfarenheter i SKR:s utvecklingsprojekt 2022 om MR-styrning i kommunal verksamhet med följeforskning av Raoul Wallenberg-stiftelsen.

⁸ Fördjupad uppföljning av sex planer på MR-området 2023 (SLK-2023-00750).

omformning av styrningen. Generellt anses planer och program bidra genom att de "sätter fokus på frågan som planen avser" - det vill säga på den grupp eller företeelse som är utpekad och synliggör minoritetsperspektiv. För rättighetsbärarna är detta en viktig markering för att motverka att bli osynliggjorda i den kommunala verksamheten.

Även skyldighetsbärarna, verksamheterna, kan se fördelar med att arbetet med mänskliga rättigheter får prioritet genom stadsövergripande planerande styrande dokument. Inte minst interna stödfunktioner kan uppleva att det ger mandat i rollen och enklare tillträde till linjens chefer och medarbetare.

Att de styrande dokumenten har tydliggjort olika verksamheters roll i att arbeta med de frågor som pekas ut är en annan positiv erfarenhet. Utpekad ansvar för insatser har underlättat, i synnerhet om de ligger i linje med verksamhetens grunduppdrag och därför kan prioriteras särskilt. På samma tema har dokumenten bidragit som kunskapsförmedlare eftersom de förutom mål och insatser innehåller redogörelser av lagstiftning, konventioner och behovsanalyser.

Generellt framgår att det är positivt om de styrande dokumentens innehåll och aktiviteter ligger i linje med verksamhetens ordinarie uppdrag (grunduppdrag) eller förstärker den inslagna väg som verksamheten redan har påbörjat. Dessutom är det positivt att planer och program samspekar väl med annan styrning som verksamheten lyder under.

Stadsledningskontoret ser i uppföljningen av sex planer på MR-området (SLK-2023-00750) att planerna också har, i överensstämmelse med vad styrformen är till för, bidragit i att genomföra särskilda insatser som till exempel uppförande av ett regnbågshus eller att utveckla grunduppdraget för att hantera hedersrelaterat våld.

3.3 Ändamålsenlighet ur rättighetsbärarnas perspektiv

Det urval rättighetsbärare, framför allt i form av representanter i kommunstyrelsens rättighetsbaserade råd, som kommit till tals i tidigare utredningar och uppföljning återkommer till att det finns en risk att särskilda gruppers perspektiv inte beaktas i genomförandet av grunduppdraget när styrningen av verksamheten utformas generellt och insatser riktas till "alla" i befolkningen. Om frågor, grupper eller perspektiv inte omnämns i generella styrande dokument är uppfattningen att de blir osynliggjorda och att ansvarsutkrävande i princip är omöjligt. De riktade programmen och planerna mot vissa grupper har ett värde just för att särskilda perspektiv och behov synliggörs.

Samtidigt betonar råden att det är i vardagen och i mötet med basverksamhet som till exempel skola, omsorg och fritid som upplevelsen av om man får sina rättigheter tillgodosedda står och faller. Flera representanter återkommer till

tröstlösheten i att själv behöva påminna om sina rättigheter i vardagen och i situationer där man är som mest beroende av stöd.

På samma tema efterfrågar man att mänskliga rättigheter omhändertas i alla program och planer och infärgas i strategier och insatser, i stället för att hanteras vid sidan av. I remissvar och dialoger har råden vid flera tillfällen framfört att de saknar ett inkluderande perspektiv i stadens arbete på olika områden. Särskilda styrande dokument utifrån olika grupper och diskrimineringsgrunder uppfattas därför fylla en nödvändig funktion för att synliggöra dessa gruppers rättigheter och behov. Vidare har behov påtalats av en utvecklad uppföljning som inkluderar och följer minoriteters förutsättningar och villkor.

Att vara föremål för riktad styrning kan vara positivt för rättighetsbärarna utifrån att frågor kan synliggöras och få fokus. Men om styrningen inte får genomslag i basverksamheten - vilket till exempel årets fördjupade uppföljning indikerar - riskerar den ge skenbar tyngd åt utpekade grupper. Det skapar förväntningar på effekter som om de inte infrias trots tillkommande styrning eller förlängda löptider för de styrande dokumenten, riskerar att övergå till tillitsbrist till stadens förmåga och vilja.

Att styra efterlevnaden av mänskliga rättigheter genom parallella, riktade spår till vissa grupper (och därmed inte till andra) kan också motverka angreppssätt som krävs för att axla det offentliga skyldigheter oavsett individ. En grupp rättighetsbärare kan få stor inverkan på stadens styrning så som den är utformad idag. Starka företrädare för en grupp kan vara pådrivande till att en plan kommer till⁹. I linje med grundprinciperna för mänskliga rättigheter görs gruppen delaktig i beredningen av styrningen, och får därför även påverkan på innehållet. Det därmed en risk att det inte är störst behov som styr, utan vilken grupp som gör sin röst hörd.

Stadsledningskontoret bedömer att risken förstärks av att Göteborgs Stad fördelat styrning till riktade planer och program för särskilda grupper, utan en stadigvarande styrning som bas, som säkerställer att rättigheter för alla och envar tillgodoses i det löpande arbetet.

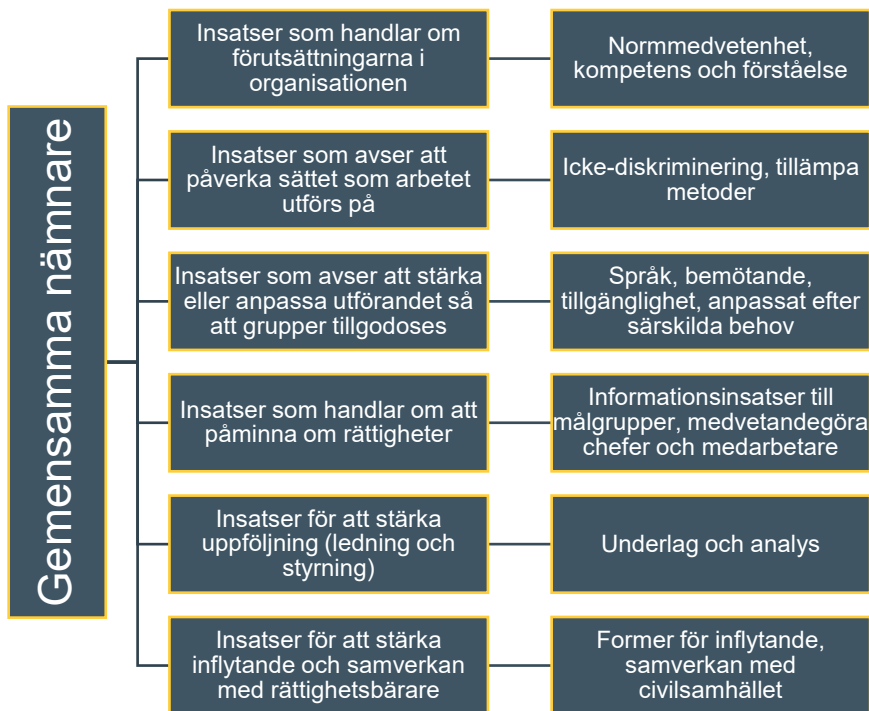
4 Behov att tillgodose inom en långsiktig styrning

I detta kapitel redogörs för de behov stadsledningskontoret identifierar från utredningar och uppföljning som har bäring på den långsiktiga styrningens karaktär och form.

⁹ Fördjupad uppföljning av sex MR-planer år 2023 (SLK-2023-00750)

4.1 Gemensamma angreppssätt och synergier

Direktiven i befintliga program och planer har starka kopplingar i synen på behov och åtgärder. De återkommer till likadana eller snarlika insatser i förvaltningar och bolag.



Figur. Gemensamma nämnare i befintliga program och planer.

Samma insatser har potentiell effekt på flera av programmens och planernas intentioner. Stadsledningskontoret ser vikten av att samordna styrningen och arbeta mer kraftfullt med färre antal styrsignaler. Det är viktigt att förstärka de gemensamma ingångarna så att arbetet med mänskliga rättigheter för alla och envar i ordinarie verksamhet hamnar i förgrunden, i stället för grupptillhörighet. Arbetssätten ska tillämpas oavsett grupp, och grupper ska inte ställas mot varandra. Med det tydliggörs att området innehåller en mångfald av perspektiv som behöver förstås och hanteras i ljuset av varandra, inte som enskilda angelägenheter. Det harmonierar med speciallagstiftningen som styr grunduppdragen i en kommun.

Alla Göteborgs Stads styrande dokument ska enligt riktlinjen för styrande dokument, värna grundläggande principer om demokratisk grundsyn, principer om mänskliga rättigheter och mot diskriminering¹⁰. En mer samlad styrning på MR-området som tydligt uttrycker vad som är kärnan i stadens arbete, kan förtydliga vad som behöver omhändertas och inarbetas i andra styrande dokument.

Att staden blir bättre på att konstatera synergier i hur olika behov kan tillgodoses gynnar flera åsidosatta grupper. Med begränsade resurser ger det

¹⁰ Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument

också bättre förutsättningar till så aktsamma avvägningar som möjligt mellan att säkra verksamheten för det stora flertalet och grupprelaterade insatser.

4.2 Grunduppdragsnära styrning som synliggör grupper

Kommunen ansvarar för att omsätta rättigheter i praktiken genom den verksamhet och den service som ligger i det kommunala uppdraget. Både verksamhet och rättighetsbärare för fram att det är grunduppdraget som styrningen ska riktas mot. Samtidigt har det framkommit att verksamheten, utifrån nuvarande styrning, upplever det svårt att arbeta in mänskliga rättigheter i det ordinarie uppdraget, då frågan, genom styrning utifrån separata dokument, uppfattas ligga delvis utanför grunduppdraget. Det överensstämmer med SKR:s råd¹¹ att införliva mänskliga rättigheter i utförandet av det dagliga arbetet i stället för att hantera MR som ett extra perspektiv som ska läggas till ”vid sidan av” ordinarie arbete, i ett parallellt spår.

I nämnders reglementen och bolagens ägardirektiv finns en gemensam paragraf om att omfatta mänskliga rättigheter i arbetet med grunduppdraget, men verksamheterna efterfrågar förtydligande av vad som förväntas i förhållande till de uppdragsområden man ansvarar för. Det grunduppdragsnära och ansvarsförtydligande innehåll som nuvarande program och planer bidrar med, uppfattas som positivt men graden av konkretion behöver bli högre. Det behöver bli enklare för verksamheten att leva upp till sitt ansvar, genom att styrningen tar fasta på att tydliggöra processer och uppdrag som påverkar rättighetsbärarna och där det finns risk att behov hos särskilda grupper förbises.

I en ”rättighetsproducerande” organisation som Göteborgs Stad där förvaltningar och bolag arbetar med uppdrag och åtaganden som rör många rättighetsområden, samtidigt som resurserna är begränsade, kan verksamheterna ställas inför avvägningar mellan aggregerade behov för majoriteten av invånarna, och olika gruppers rättigheter till särskilda lösningar. Risken är att det försvårar för de grupper som har svårast att få tillgång till sina rättigheter.

Det finns behov av en styrning som förstärker och integrerar mänskliga rättigheter i det ordinarie arbetet så att grupper som har svårast att få tillgång till sina rättigheter synliggörs. I föregående utredning konstaterade stadsledningskontoret vikten av att utveckla arbetssätt och analyser för att veta att verksamheters insatser når dem som behöver det mest för att inte riskera att reproducera och förstärka systematiska skillnader i livsvillkor som finns mellan olika grupper. Behovet har också uppmärksammats i kommunfullmäktiges budget 2024 där kommunstyrelsen får i uppdrag att utreda hur ojämlikhet mellan olika grupper utifrån diskrimineringsgrunderna kan synliggöras.

¹¹ SKR (2019). Mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå. En plattform för policy- och verksamhetsutveckling.

4.3 Konkret styrning

Stadsövergripande styrande dokument är styrmedel med framför allt två funktioner; förmedla den politiska viljan samt ge nämnder och styrelser direktiv för att åstadkomma resultat i enlighet med den. De politiska intentionerna och instruktionerna till verksamheterna behöver följas åt för att styrmedlet ska fungera som avsett. Utifrån de styrande dokumenten ska verksamheterna kunna fatta beslut, vägleda handling och hålla en konsekvent linje i sitt agerande.

Några kriterier är att styrningen:

- går att förstå och operationalisera.
- är genomförbar, och att verksamheterna har rådighet att skapa resultat.
- är specifik i förhållande till det som ska styras (konkretionsgraden är anpassad efter handlingsutrymmet).
- ger förutsättningar att ta och avkrävas ansvar, det vill säga att det går att utläsa när styrningen följs eller inte.

Riktlinjen för styrande dokument anger att beslutad styrning ska vara tydlig, ändamålsenlig och avvägd i förhållande till behovet. I tider när stadens förutsättningar att finansiera och kompetensförsörja sitt kommunala uppdrag försämras blir det än viktigare att styrningen är realistisk och genomförbar. Det är inte minst viktigt för att kunna skapa rimliga förväntningar hos invånare och målgrupper.

För att tillgodose behovet av konkretion och realism i förhållande till verksamheternas kapacitet och rådighet, behöver grunduppdragsnära styrning formas med urskiljning. Den bör riktas till arbetsmoment och arbetsflöden där risken för att grupper åsidosätts är som störst eller kan få allvarligast konsekvenser. Den kan också riktas särskilt till verksamheter som har störst möjlighet att åstadkomma resultat.

4.4 Samordning och stöd

Den beslutade styrningen är beroende av fler möjliggörare för att få genomslag i praktiken. Styrande dokument fyller sin funktion som beställning på verksamheterna men erfarenheter visar att dessa också kräver ledning, samordning och stöd för att omhändertas och bli verkningsfulla enligt intentionerna. Mänskliga rättigheter handlar till stor del om att medvetandegöra organisationen och lednings- och styrningsprocesserna och de måste bistås både genom att stödja en gradvis mognad och genom att efterfråga hur det går.

Behovet av samordning och stöd både på övergripande nivå och förvaltnings och bolagsnivå har framförts i utredningar och uppföljning. I sammanhanget hänvisas bland annat till värdet av funktionshinderombudsmannen och äldreombudsmannen stödjande och rådgivande roller. Generellt kännetecknas arbetet med planerna av spretighet, brist på systematik och begränsad och ojämn tillgång till verksamhetsnära stöd och kompetens. De verksamhetsinterna stöden behövs för att tillse att frågor inte osynliggörs eller tappas bort, och för

att stötta tvärgående frågor i de nämnder och styrelser som inte har direkt kontakt med olika målgrupper.

Den fördjupade uppföljningen av sex MR-planer visade att tillgången till stödresurser till exempel i form av interna utvecklingsledare eller resursteam som arbetar med frågorna och som dessutom kan stödja verksamheten med kompetenshöjande eller metodutvecklande insatser, anses betydelsefullt för implementering. Samtidigt problematiserar utredningen om en minskad administration (0128/22) att det administrativa stödet över tid har professionaliserats med uppdrag som att planera, kontrollera, redovisa, följa upp, dokumentera och informera snarare än att operativt utföra och stödja verksamheten. Dessa blir då kravställare på organisationen och styrningen av verksamheten, vilket driver det administrativa arbetet ytterligare.

5 Långsiktig styrning – alternativ och förslag

5.1 Vägledande principer för den långsiktiga styrningen

Utifrån de erfarenheter av nuvarande styrmiljö som redovisats i kapitel 3 och behoven i kapitel 4 summerar stadsledningskontoret ett antal vägledande principer för utformningen av den långsiktiga styrningen:

Syfte och ändamål

- Syftet är att få genomslag för den styrning som redan finns i lagstiftning och konventioner. Styrningen ska säkerställa likvärdig tillgång för alla och envar till de rättigheter som kommunen inom sin rådighet ska uppfylla och verka för.
- Kommunfullmäktiges beslutade styrning ska ha ett mervärde i förhållande till lagstiftning och konventioner på så sätt att den tydliggör beröringspunkter mellan Göteborg Stads verksamheter och ansvaret för mänskliga rättigheter.

Fokus

- Styrningen ska koppla an till verksamheternas grunduppdrag och ordinarie arbete enligt reglementen och ägardirektiv. Styrningen ska riktas till de moment, arbetsflöden och situationer där risken för att åsidosätta grupper är som störst.

Form och innehåll

- Styrningen behöver ha en kärna av stadigvarande innehåll som säkrar ett systematiskt arbete för att säkerställa rättigheter. Den stadigvarande styrningen kan kompletteras med tidsbegränsad om särskilda behov identifieras.

- Innehållet i styrningen ska förmedla den politiska viljan samt ge nämnder och styrelser förutsättningar att åstadkomma resultat. Oavsett form på styrningen behöver förväntningarna på verksamheterna vara tydliga, styrningen genomförbar och möjlig att följa upp.

Uppföljning

- Uppföljning ska vara en aktiv och regelbunden del av styrningen och ska synliggöra grupper. Resultat och effekter av arbetet med mänskliga rättigheter återförs till beslutsfattare och tjänstepersoner som får inblick i grupperns inkludering i grunduppdraget och underlag för att bedöma behov av förstärkningar.

Utöver dessa ska Göteborgs Stads generella bestämmelser och ambitioner avseende styrning beaktas: att stadens verksamheter inte ska ha mer styrning än vad som krävs¹² och att minska den administrativa bördan¹³.

5.2 Alternativa sätt att forma den beslutade styrningen

I detta avsnitt diskuteras olika alternativ till utformning av den långsiktiga styrningen. Diskussionen omfattar alternativ för beslutad styrning eftersom stadsledningskontoret bedömer att det, oavsett alternativen nedan, finns behov av förstärkning av verktygen som ska driva på tillämpningen i form av uppföljning, samordning och stöd.

5.2.1 Behålla nuvarande styrformer

Med stöd av resonemanget som förts i rapporten ser inte stadsledningskontoret att det finns tillräcklig effektivitet i det nuvarande sättet att formera styrningen på. Stadsledningskontoret har argumenterat för att nuvarande koncentration av tidsbestämda planer och program som dessutom uppdelas på olika grupper eller företeelser, får olika oönskade konsekvenser för verkställande av styrningen och hur MR-området omhändertas (se 3.1).

5.2.2 Styrning utan stadsövergripande styrande dokument

Alternativet att den långsiktiga styrningen enbart förs med stöd av lagstiftning, konventioner samt grundläggande bestämmelser i reglemente/ägardirektiv har också beaktats. En sådan utformning skulle visserligen minska antalet styrsignaler men stadsledningskontoret ser inte ett sådant alternativ som ändamålsenligt av flera anledningar.

Ett skäl är att lagstiftning och konventioner behöver omsättas till den kommunala kontexten och rådigheten. Lagar och konventioner anger skyldigheter men inte hur de ska efterlevas utifrån de förutsättningar som

¹² Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument

¹³ Redovisning av uppdrag att minska administrationen inom flertalet verksamheter, exempelvis kommunikation, dnr 0128/22.

Göteborgs Stad har. De ekonomiska, kulturella och sociala rättigheterna som har starkast koppling till kommunens ansvarsområden, kan jämföras med strävansmål som behöver definieras och avgränsas för att kunna efterlevas och för att inte bli övermäktiga för verksamheten. Stadsledningskontoret har visat att ett problem med nuvarande styrning är att den i allt för hög grad använder sig av lagstiftningens och konventionernas sätt att uttrycka sig på där många väsentliga frågor för efterlevnad lämnas obesvarade (se 3.1.6). Styrningen behöver minska risken för distans till verksamheternas vardag.

Vidare behöver den kommunala rådigheten adresseras och förtydligas via kommunfullmäktiges styrning. Göteborgs Stad är inte begränsad till att göra det kommunen måste utifrån de krav som ställs i lagstiftningen, utan råder över att höja ambitionsnivån i arbetet.¹⁴ En lokal styrning behövs för att det ska finnas utrymme för de politiska beslutsfattarna att uttrycka ambitionsnivån i arbetet. Även om de mänskliga rättigheterna gäller alla och envar finns konventioner som syftar till särskilt skydd för individer som tillhör vissa grupper, men inte andra. Till exempel finns särskilda konventioner för kvinnor och personer, med funktionsnedsättning, men inte för äldre personer. I den nationella lagstiftningen lyfts vissa diskrimineringsgrunder och vissa minoriteter. Att enbart förlita sig i styrningen på lagstiftning och konventioner skulle, enligt stadsledningskontorets bedömning, kunna innebära en risk för att vissa frågor eller grupper inte uppmärksammas i tillräcklig utsträckning utifrån en lokal kontext.

Därtill kommer kravet att kommunen har en lagstadgad skyldighet att anta mål och riktlinjer för sitt minoritetspolitiska arbete. Av förarbetena till lagstiftningen om nationella minoriteter framgår att det inte behöver vara just en riktlinje i det avseendet som beskrivs i stadens riktlinjer för styrande dokument, men någon typ av särskild lokal styrning på området är ett krav.¹⁵

5.2.3 Planerande eller reglerande styrning

Som beskrivits i rapporten styr planerande styrande dokument vad organisationen ska göra och anger en färdriktning. Reglerande dokument är normativa till sin karaktär och styr organisationens handlande i verksamheten. Både planerande och reglerande styrande dokument kan vara en beskrivning över vad som ska göras, vem som ska göra det och vilka resultat och effekter det ska ge. Skillnaden ligger i att planerande styrande dokument innehåller insatser för en förflyttning/förändring under en bestämd tidsperiod, medan de reglerande styrande dokumenten handlar om hur redan befintlig verksamhet ska utföras varje gång den utförs ofta i syfte att få direkt effekt för verksamhetens målgrupper.

Stadsledningskontoret har i rapporten argumenterat för att styrningen behöver förstärka och integrera mänskliga rättigheter i det ordinarie arbetet så att

¹⁴ Under förutsättningen att bestämmelserna i kommunallagen följs om kommunal kompetens, likabehandling med mera.

¹⁵ Av förarbetena framgår bland annat att kommunen bör sträva efter att integrera mål och riktlinjer för det minoritetspolitiska arbetet i andra styrdokument om mänskliga rättigheter och demokratifrågor, för att synliggöra att de nationella minoriteternas rättigheter är en del av de mänskliga rättigheterna.

grupper som har svårast att få tillgång till sina rättigheter synliggörs. För att säkerställa att grupper inte åsidosätts i den välfärdsproduktion som staden utför varje dag, är tidsatta målsättningar och utvecklingsinsatser inte optimala styr signaler. Reglerande styrning kan på ett tydligare sätt adressera mötet mellan teorin i lagstiftning och konventioner och praktiken i form av de verkställande situationerna som en förvaltning eller bolag står i. För att stärka och införliva MR i grunduppdraget, ger reglerande styrning mer stadigvarande förutsättningar.

5.2.4 Styrning på olika organisatoriska nivåer

Valet av eller fördelningen mellan stadsövergripande styrning och nämnd- eller bolagsstyrelsespecifik styrning har också övervägts. I rapporten argumenteras för att styrningen bör utformas med urskiljning och att förväntningarna på verksamheterna måste vara tydliga. Enligt stadsledningskontoret kan det uppnås genom att knyta styrande krav till specifika arbetsmoment och arbetsflöden i verksamheterna. En sådan utformning angränsar till och väcker frågan om en fullt ut verksamhetsanpassad styrning där nämnder och bolagsstyrelser (på uppdrag av kommunfullmäktige) formar styrningen i form av en lokal anvisning utifrån grunduppdragets art, premisser och målgrupper.

Stadsledningskontoret bedömer med stöd av övervägandena ovan (5.2.2) att det behövs ett stadengemensamt styrande beslut i förhållande till lagstiftning och konventioner. Det fyller en funktion i att förtydliga och förmedla gemensamma ställningstaganden och angreppssätt utan att överta det ansvar som är givet nämnder och styrelser via speciallagstiftning och övriga författningar som gäller för verksamheten.

För en verkningsfull styrning är tillämpningen på den lokala nivån avgörande och stadsledningskontoret utesluter inte att den bör adresseras särskilt. I och med tidigare uppdrag om att minska den administrativa belastningen, som styrande dokument visat sig bidra till, finns anledning att fundera över hur detta kan formas på annat sätt än via ett lokalt styrande dokument.

I förslaget nedan ser stadsledningskontoret att självutvärdering kan komplettera den föreslagna stadsövergripande riktlinjen och tillgodose behovet av att ge drivkraft åt den lokala tillämpningen.

5.3 Förslag på utformning av den långsiktiga styrningen

Stadsledningskontorets förslag är att omforma nuvarande styrning med tyngdpunkt på uppdelad, tidsbestämd, planerande styrning så att den balanseras med gemensam, grunduppdragnära, reglerande styrning, en regelbunden uppföljning utifrån ett målgruppsperspektiv, utvärdering och analys samt ledning, stöd och samordning. Nedan redogörs för respektive komponent i förslaget.

5.3.1 Riktlinje för arbete med mänskliga rättigheter

Stadsledningskontoret föreslår att den reglerande styrningen på MR-området utformas i en för samtliga grupper sammanhållen, stadsövergripande riktlinje. Riktlinjen omhändertar gemensamma och grunduppdragsnära intentioner som idag ryms i separata planer och program (se 4.1).

Utifrån stadens styrsystem och riktlinje för styrande dokument kan riktlinjer innehålla såväl övergripande ramar som mer konkreta bestämmelser, vilket bedöms som ändamålsenligt för den grunduppdragsnära styrningen. Det övergripande innehållet i en framtida riktlinje kan till exempel omfatta kommunens ansvar och rådighet, principen om icke-diskriminering och hur nämnders och styrelser grunduppdrag kopplar samman med rättighetsområden och rättighetsbärare. Det konkreta innehållet bör ha fokus på hur arbetet med mänskliga rättigheter ska genomföras, och omfatta riktade krav på de arbetsmoment, arbetsflöden och situationer med störst betydelse för hur rättigheter tillgodoses och där risken för diskriminering eller marginalisering är som störst. Exempel på sådana är:

- myndighetsutövning
- direktkontakt och samspel med målgrupper eller allmänhet
- utformning av stadens kontaktytor med målgrupper eller allmänhet
- bedömning eller prövning av målgruppers eller allmänhetens behov samt beslut om hur behov ska hanteras
- bedömning av målgruppers prestation (utbildning)
- hantering av ansökningar från målgrupper eller allmänhet
- planerings-/analysmoment i processer för stadens utformning och försörjning

Riktlinjen bör även adressera situationer som är komplexa att hantera för verksamheten. Dilemman och konflikter som uppstår när rättigheter ska förverkligas behöver synliggöras¹⁶. Detta för att stödja medvetna avvägningar och att konsekvenser omhändertas.

Vidare behöver riktlinjen adressera de särskilda krav som finns utifrån minoritetslagstiftningen och att Göteborgs Stad utgör finskt förvaltningsområde.

Riktlinjen bör också omfatta uppföljning och utvärdering av arbetet med mänskliga rättigheter, genom att bland annat tydliggöra ansvarsfördelningen mellan lokal och central nivå samt hur uppföljning ska ske.

5.3.2 Uppföljning

Med en sammanhållen riktlinje på området behöver uppföljningen synliggöra olika grupper och hur deras behov tillgodoses och stadsledningskontoret föreslår att uppföljningen förstärks i den aspekten. På det sättet ska uppföljningen omhänderta det behov som till stor del föranledde att separata program och planer togs fram. Med den långsiktiga styrningens fokus på

¹⁶ SKR (2019). Mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå. En plattform för policy- och verksamhetsutveckling.

grunduppdraget behöver nämnder och bolagsstyrelser få uppföljningsinformation från sin förvaltning/bolag som ger en lägesbild av vilka särskilda grupper som berörs av verksamheten, dessa gruppers tillgång till likvärdigt bemötande samt om det finns förbättringsbehov för missgynnade individer eller grupper¹⁷. Utifrån uppföljningen ska nämnd/styrelse vidta åtgärder inom den aktuella verksamhetens rådighet.

Kommunfullmäktiges inriktning i budget för 2024 uttrycker att nuvarande uppföljning ska omprövas i syfte att minska administrationen och öka den tillitsbaserade styrningen. Det är angeläget att uppföljningen av den långsiktiga styrningen på MR-området utformas med hänsyn till dessa direktiv. Förslaget på en riktlinje innebär att stadsövergripande program- och planuppföljning kan minska till förmån för målgruppsrelaterad uppföljning på verksamhetsnivå. Stadsledningskontoret föreslår vidare att tillämpningen av arbetsformer i förhållande till riktlinjens bestämmelser inte ska vara föremål för rapportering. Efterlevnaden av riktlinjens bestämmelser bör i stället följas i dialogform eftersom den då går att kombinera med stöd och gemensamt lärande. Dessutom bör övervägas om uppföljningen ska ske i förvaltningar och bolag vars verksamhet har störst inverkan på hur rättighetsområden tillgodoses i Göteborgs Stad som helhet. Slutligen bör den vara i komprimerad form.

I kommunfullmäktiges budget år 2024 får kommunstyrelsen i uppdrag att utreda hur ojämlikhet mellan olika grupper utifrån diskrimineringsgrunderna kan synliggöras. Utifrån den rapportering som sker till nämnder och bolagsstyrelser enligt förslaget, kan stadsledningskontoret göra en sammantagen analys som förs vidare till kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Att förse den centrala nivån med styrinformation om grupper som har svårast att få tillgång till de rättigheterna respektive nämnd och styrelse råder över, kan bidra väsentligt till tillgången på analysunderlag.

Uppföljningen kan utvecklas successivt. Inledningsvis kan förvaltningar och bolag identifiera befintlig kvalitativ eller kvantitativ information samt insamlingsmetoder för analysunderlag som med fördel kan användas som en del i analysen. De kan exempelvis utgöras av individbaserad dokumentation, som genomförandeplaner och kränkingsanmälningar, målgruppsrelaterade verktyg som dialogforum, granskningar (brukarrevisioner), brukarundersökningar och samverkan med civilsamhället.

5.3.3 Självutvärdering

Tillämpningen av riktlinjen på den lokala nivån är avgörande och stadsledningskontoret bedömer att den behöver stödjas, men utan administrativt belastande inslag som ytterligare krav på lokalt beslutad styrning eller rapportering vidare i organisationen. För detta syfte kan ett stadengemensam självutvärderingsverktyg användas som återspeglar bestämmelserna i den stadsövergripande riktlinjen.

¹⁷ I riktlinjen för styrning, uppföljning och kontroll finns en generell bestämmelse för systematiskt kvalitetsarbete som följs upp på kommunövergripande nivå. MR-uppföljningen fördjupar denna.

Syftet är att få till ett integrerat arbete med mänskliga rättigheter enligt den föreslagna riktlinjen. Med hjälp av en självvärdering kan förvaltningar och bolag göras medvetna om vilka beröringspunkter som finns mellan verksamheten och mänskliga rättigheter, och i vilken mån dessa infrias. Det kan också driva på den lokala implementeringen av riktlinjen, eftersom verksamheterna får stöd i att identifiera vilka rutiner och andra interna dokument som har störst bäring på efterlevnaden av mänskliga rättigheter och om de behöver anpassas.

I budget 2024 får kommunstyrelsen i uppdrag att uppdatera modellen för normmedvetet arbetssätt och föreslå hur den kan implementeras i fler av Göteborgs Stads verksamheter. En självvärdering kan bidra till en effektiv implementering av modellen genom att verksamheterna görs medvetna om i vilka delar av processer och organisation modellens tillämpning är viktigast och vilka personalgrupper som framför allt berörs. Delar av innehållet i modellen kan också behöva införlivas i självvärderingsverktyget.

I nuvarande program och planer finns förklarande och upplysande innehåll av olika slag. Det handlar till exempel om beskrivningar av lagrum, konventioner och rättighetsbärarnas perspektiv och behov. Här konstaterar stadsledningskontoret att det finns en användbar stomme för att ta fram ett underlag som kan ingå i självvärderingen.

5.3.4 Ledning, samordning och stöd

Med en riktlinje för det grunduppdragsnära MR-arbete har lokala stöd i förvaltningar och bolag en viktig roll i att bidra med kompetens om olika gruppers särskilda infallsvinklar i ordinarie grunduppdrag, synergier mellan olika grupper samt hur eventuella dilemman kan hanteras. Lokala stöd kan också bidra till att identifiera delar av verksamheten där förstärkningar behövs som mest, vilket är en av de vägledande principerna för den stadigvarande styrningen. Det är väsentligt att lokala stöd är ”meddrivande” och lyhörda för linjens förutsättningar.

Stadsledningskontoret ser att nämnder och styrelser behöver ta sitt ansvar för att den långsiktiga styrningen ska få rätt förutsättningar genom att se över tillgången till lokalt stöd och kompetens. Hur samordning och stöd ska utformas på central nivå kommer tydliggöras ytterligare i och med att kommunstyrelsen i budget 2024, fått i uppdrag att ge förslag på hur ansvaret för Göteborgs Stads arbete med mänskliga rättigheter kan samordnas och tydliggöras organisatoriskt. Syftet är att skapa en mer effektiv organisation och förbättra stödet till nämnderna. Här finns en nära koppling till budgeten år 2023, där kommunstyrelsen fick ett uppdrag att inrätta en samordningsfunktion för agenda 2030 i syfte att förstärka område MR, jämlikhet och folkhälsa.

Stadsledningskontorets menar att lednings-, samordnings- och stöduppdrag underlättas om det finns beslutad styrning som utgångspunkt, i enlighet med förslaget om en riktlinje. Samordningen får stadga och struktur samt en viktig roll i att förstärka växelverkan mellan beslutad styrning, uppföljning,

utvärdering och andra stöd¹⁸. Utan att föregå slutsatserna av budgetuppdraget ovan, ser stadsledningskontoret att det kan handla om att genomföra lednings- och samordningsdialoger om tillämpningen av riktlinjen där verksamheternas självutvärdering utgör underlag. Det ger stadsledningskontoret underlag för att följa efterlevnaden av riktlinjen utan att belasta verksamheterna med särskilda rapporteringskrav. Det kan också handla om att analysera den uppföljning som sker till nämnder och bolagsstyrelser, för att kunna förse kommunstyrelse och kommunfullmäktige med information som synliggör ojämlikhet mellan olika grupper såväl utifrån diskrimineringsgrunderna som andra bedömningsgrunder.

Det är viktigt att arbetet med mänskliga rättigheter inte står och faller med tillgången till expertis. Chefer och medarbetare är viktiga bärare av de mänskliga rättigheterna utifrån den speciallagstiftning som respektive verksamhet verkar inom. De måste ha en tillräcklig förståelse för att kunna identifiera situationer inom sitt ansvarsområde där det finns risk för att marginalisera behov som borde tillgodoses för att säkerställa likvärdig tillgång till de rättigheter som verksamheter råder över. Det kräver dock kunskap, kompetens och normmedvetenhet. Stadsledningskontoret bedömer att dessa förutsättningar kan stärkas genom att kommunstyrelsen har ett uppdrag i 2024 års budget att uppdatera modellen för normmedvetet arbetssätt och föreslå hur den kan implementeras i fler av stadens verksamheter.

5.4 Övergångslösning från nuvarande styrning

5.4.1 Successiv övergång som modell

Stadsledningskontorets förslag till långsiktig styrning gör att den del av föreliggande uppdrag som avser att anpassa program och planer till en likvärdig struktur¹⁹ ersätts med att forma den nya styrningen. Deluppdraget avsåg framför allt rättelser för att efterleva Göteborgs Stads krav på styrande dokument. Den riktlinje som nu föreslås omhändertar behovet av att renodla planer och program från inslagen av reglerande styrning, vilket var en väsentlig del för efterlevnaden. Den omhändertar även de angreppssätt för att införliva MR i grunduppdrag som nuvarande planer och program innehåller men som är formulerat på olika sätt. Övriga avvikelser från Göteborg Stads riktlinje för styrande dokument (till exempel brist på indikatorer) eller strukturella variationer omhändertas i och med att program och planers innehåll omformas och ses över enligt tillvägagångssätt i avsnitt 5.4.5.

Stadsledningskontorets förslag till långsiktig styrning och övergångslösning inkluderar samtliga dokument på området (se 1.4). Övergången bör ske successivt för att önskvärda insatser som pågår inte ska stanna upp. Eftersom vissa planer och program löper ut under år 2024 och andra fortgår till år 2026 innebär en successiv lösning dubblerat innehåll under en tid. Innehåll som ska

¹⁸ Till exempel modellen för normmedvetet arbetssätt som i budget 2024 uppdragits åt kommunstyrelsen att revidera.

¹⁹ Likvärdigt innehållsmässigt utseende och omfång utifrån den struktur som framgår av riktlinjen för styrande dokument.

ingå i riktlinjen lyfts ut från de dokument som löper ut under året men kvarstår i de med längre giltighetstid såvida översynen inte tidigareläggs av andra skäl. Vid planers och programs utgång genomförs den utvärdering som är bruklig, men i förhållande till den långsiktiga styrningen.

5.4.2 Styrning som omhändertas av riktlinjen

Stadsledningskontoret ser att riktlinjen ska omhänderta innehåll i planer och program som avser att styra hur kommunens grunduppdrag utförs för att mänskliga rättigheter ska värnas, respekteras och skyddas. De gemensamma nämnare som beskrivs i avsnitt 4.1.1 som nu är formulerade i insatsform men som står för arbetssätt som ska integreras i grunduppdraget, omhändertas av riktlinjens krav.

I samband med att stadsledningskontoret utformar en riktlinje behöver det också övervägas om det finns behov av ytterligare förstärkningar i reglementen och/eller ägardirektiv framför allt utifrån särskilt ansvar för nationella minoriteter och finskt förvaltningsområde, eller ändringar av andra angränsande stadsövergripande reglerande styrande dokument.

5.4.3 Styrning med koppling till det HR-strategiska området

I föregående utredning hänvisades till att arbetsgivaranknutna strategier och aktiviteter som ingår i program och planer bör prövas om dessa bättre omhändertas i styrningen inom det personalstrategiska arbetet.

Sedan den 1 januari 2017 ska arbetsgivare och utbildningsanordnare enligt diskrimineringslagens arbeta med aktiva åtgärder utifrån samtliga diskrimineringsgrunder, det vill säga kön, könsidentitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. Inom ramen för det arbetet kommer ett stadengemensamt stödmaterial och systematik arbetas fram under 2024 i samverkan med HR-specialister i förvaltningar och bolag samt fackliga representanter. Förvaltningarnas och bolagens arbete med aktiva åtgärder följs upp årligen sedan delårsrapport mars 2023

Ett återkommande ämne i nuvarande program och planer inom mänskliga rättigheter är vikten av normmedvetenhet och/eller normmedvetet arbetssätt. Det är centralt för MR-området att verksamheterna att ha förmåga att göra normkritiska behovs- och konsekvensanalyser. Kommunstyrelsen har i budgeten för år 2024 i uppdrag att uppdatera modellen för normmedvetet arbetssätt och föreslå hur den kan implementeras i fler av Göteborgs Stads verksamheter. Tillämpningen av modellen kan delvis anges i riktlinjen och självutvärderingsinstrumentet, men här finns också en koppling till insatser som görs inom kompetensförsörjningsplanen.

Göteborgs Stads policy respektive riktlinje för arbetsmiljö, medarbetarskap och chefskap tar ett brett grepp om HR-området som sträcker sig över gemensamma arbetsformer (processer, samverkan och dialog), chefer och medarbetares ansvar och roller samt arbetsgivaransvaret för arbetsmiljö och arbetsvillkor.

I samband med framtagandet av en riktlinje inom MR-området samt i uppdraget om normmedvetet arbetssätt kommer att värderas vad som omhändertas effektivare i styrningen på HR-området.

5.4.4 Styrning med koppling till trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete

Stadens plan mot hedersrelaterat våld och förtryck 2020–2023 samt socialnämnd Centrums förslag till ny plan mot våld i nära relationer 2024–2027 (KS 2024-01-10, SLK-2023-00877) har kopplingar till det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet såväl som mänskliga rättigheter. Ny lagstiftning (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete har tillkommit sedan planerna togs fram. Det brottsförebyggande arbetet omfattar bland annat våld i nära relationer. Lagen tydliggör bland annat kommunstyrelsens ansvar för att samordna det brottsförebyggande arbetet. Kommunen ansvarar enligt lagen för att ta fram lägesbilder av brottsligheten samt besluta om åtgärder. Stadsledningskontoret bedömer att styrning med koppling till hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i nära relation framåt tjänar på att hållas samman inom styrmiljön för det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet. Det gäller även insatser med koppling till trygghet och säkerhet som idag återfinns inom andra planer och program inom MR-området utifrån särskilda gruppers behov.

I samband med utvärdering av Göteborgs Stads plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck har stadsledningskontoret konstaterat att det finns insatser i planen som kvarstår att slutföra (SLK-2022-00599). Stadsledningskontoret bedömde att en revidering av nuvarande hedersplan ska genomföras parallellt med arbetet att forma den nya styrmiljön inom MR-området, eftersom det finns överlappande insatser i flera av nuvarande planer. I formningen av en ny styrmiljö på MR-området kommer en värdering göras av om det finns innehåll i planen som bäst omhändertas i en riktlinje för MR-arbete, och vilka insatser som bör omhändertas inom en reviderad plan.

Vidare har stadsledningskontoret bedömt i ärendet gällande förslag till plan för stadens arbete mot våld i nära relationer att det framöver kan finnas behov av att se över styrningen på det brottsförebyggande området med avseende på bland annat våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och sexuellt våld. En översyn bör göras innan nuvarande trygghetsskapande och brottsförebyggande program 2022–2026 löper ut.

5.4.5 Återstående behov av planerande styrning och hantering av tillkommande revideringsuppdrag

Stadsledningskontorets förslag till långsiktig styrning gör att deluppdraget att anpassa program och planer inom området mänskliga rättigheter till en likvärdig struktur ersätts av att omforma styrningen. Den successiva övergångsmodellen som föreslås medför att den utvärdering som ska göras vid befintliga planers

och programs utgång²⁰ också omfattar en prövning i förhållande till den långsiktiga styrningen.

Om utvärderingen visar att det finns insatser som är fortsatt relevanta men som inte ska omhändertas av den föreslagna riktlinjen, ska det värderas på vilket sätt behoven av styrning bäst omhändertas. Det gäller även nya behov av insatser. Enligt Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument ska staden inte ha mer styrning än den behöver. En strävan bör också vara att hålla nere på mängd och omfattning utifrån den samlade administrativa tyngden (dnr 0128/22). Initialt bör därför värderas om behovet av en viss satsning är bäst lämpad att ta form i beslutad styrning (styrande dokument) eller omhändertas som ett särskilt riktat uppdrag till en eller flera nämnder och/eller bolagsstyrelser.

Är bedömningen att planerande beslutad styrning är mest ändamålsenlig bör i första hand behoven tillgodoses genom att integreras i andra program och planer. Behov utifrån minoritetsperspektiv kan exempelvis omhändertas framåt inom styrningen på området folkhälsa/jämlig stad²¹ eller inom trygghets- och brottsförebyggande arbete. Ett annat alternativ som bör prövas är att dirigera behovet till de specifika nämnder och styrelser som har störst möjlighet att omhänderta frågorna. Utpekade verksamheter ska enligt samma ordning i första hand integrera styrningen i sina befintliga styrande dokument.

De uppdrag om revideringar och förlängningar som kommunfullmäktige lagt kopplat till vissa planer under tiden stadsledningskontoret berett förslaget på långsiktig styrning, föreslås inbegripa en bedömning enligt den beskrivna ordningen.

²⁰ Stadsövergripande planer och program ska genomgå halvtidsuppföljning samt avslutande utvärdering inför utgångstid.

²¹ Förslag till nytt program, Göteborgs Stads program för jämlig hälsa och jämlika livsvillkor, är under beredning.