



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-04-29

Diarienummer N165-0192/25

Handläggare

Anna 2 Medveczky, Emili Börjesson

Telefon: 031-366 56 92

E-post: emili.borjesson@socialsydvast.goteborg.se

Yttrande över remiss gällande Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service

Förslag till beslut

1. Socialnämnd Sydväst avstyrker förslaget på Göteborgs Stads riktlinje för arbete med mänskliga rättigheter och likvärdig service.
2. Socialnämnd Sydväst översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till kommunstyrelsen.

Sammanfattning

Socialnämnden Sydväst har fått en remiss från kommunstyrelsen med förslag till Göteborgs Stads riktlinje för mänskliga rättigheter och likvärdig service.

Förslaget har tagits fram i enlighet med kommunfullmäktiges uppdrag (2024-04-25 § 157). Riktlinjen omhändertar även två uppdrag i kommunfullmäktiges budget 2024, att uppdatera modellen för normmedvetet arbetssätt samt föreslå hur den kan implementeras i fler av Göteborgs Stads verksamheter samt att ge förslag på hur ansvaret för Göteborgs Stads arbete med mänskliga rättigheter (MR) kan samordnas och tydliggöras organisatoriskt.

Förslaget är en del av omformningen mot en mer ändamålsenlig styrning inom MR-området. En sammanhållen, stadsövergripande riktlinje ska bli en grund för stadens arbete med mänskliga rättigheter eftersom den omfattar såväl organisationskultur som styrande strukturer och systematik.

Förvaltningen besvarar de tre frågorna som finns med i remissutskicket och föreslår att förslaget till riktlinjen avslås utifrån de omfattande behov av förtydliganden som finns, svårigheten att förstå riktlinjen samt tveksamhet till den effekt den kommer ha.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Riktlinjen har tagits fram utifrån att mängden beslut på området för mänskliga rättigheter växt men uppföljningen visar att resultat och effekter inte står i proportion till styrmängden. Styrning adderar administrativa kostnader för till exempel implementeringsinsatser, lednings- och styrningsprocesser med tillhörande stödsystem, kontroller, uppföljning och rapportering. För att de administrativa kostnader som styrningen medför ska vara motiverade behöver styrningen ge förutsättningar för att åstadkomma önskade resultat. På sikt är tanken att antal planer och program kan minska och det kan få positiv effekt på de administrativa kostnaderna.

Riktlinjens ambition är att ge förutsättningar för en styrning som integreras i befintliga moment och som inkluderar alla rättighetsbärare. Det bedöms krävas utvecklingsresurser, till exempel i form av kompetensutveckling men även arbetstid för funktioner kopplade till styrning och ledning. Förvaltningen bedömer att det kan komma att bli löpande kostnader för kompetenshöjning inom mänskliga rättigheter och även normmedvetenhet, dialog med olika målgrupper med mera. Då de nya planerna för arbetet mot rasism och HBTQI-planen endast innehåller begränsad kompetenshöjning för förvaltningen så faller mycket av den kompetenshöjning som behövs för socialtjänsten i stället inom ramen för riktlinjen. Då planerna ska vara smala behöver riktlinjen omfatta detta och resurser läggas löpande, med tanke på bland annat personalomsättning

Bedömning ur ekologisk dimension

Riktlinjen syftar till att förstärka förvaltningars, bolags och stadens samlade kapacitet i att arbeta för de rättigheter som är relevanta i förhållande till Göteborg Stads uppdrag. Bestämmelserna driver att förståelsen för och informationen om olika målgrupper förstärks och att mer medvetna beslut kan fattas och negativa konsekvenser mildras. Med ökad förmåga enligt riktlinjen kan förutsättningarna att förebygga risker kopplade till olika grupper i nödvändiga omställningar förstärkas.

Bedömning ur social dimension

Ärendet i sin helhet har bäring på den sociala dimensionen eftersom en förutsättning för att nå social hållbarhet är att de mänskliga rättigheterna respekteras och efterlevs.

Det kommunala grunduppdraget handlar till stor del 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 invånare 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 ökat i mängd 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. Förslaget till riktlinje utgår därför från allas lika rättigheter att ta 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.

Bedömning utifrån barnrättsperspektivet

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. Riktlinjen syftar till att stärka arbetet med mänskliga rättigheter och där är barns rättigheter en viktig del.

Samverkan

Information har getts på förvaltningens samverkansgrupp (FSG) 14 maj 2025.

Bilagor

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

Ärendet

Socialnämnd Sydväst ska ta ställning till förslag till Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service. Stadsledningskontoret önskar svar senast den 30 maj. Remissvaret ska utgå från följande tre frågor:

1. Ger riktlinjen förutsättningar att arbeta på det sätt som beskrivs ovan? Motivera gärna ert svar. Är det något som behöver ändras i riktlinjen alternativt förtydligas i stöd till riktlinjen?
2. Saknar ni moment och arbetsformer i riktlinjens avsnitt 3 som enligt era erfarenheter är viktiga för arbetet?
3. Är riktlinjen begriplig eller finns det formuleringar som är svåra att förstå? Om så är fallet, beskriv vad som behöver förtydligas.

Beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktiges styrning på området för mänskliga rättigheter har setts över för att bli mer ändamålsenlig och verkningsfull än i nuläget. Stadsledningskontoret har lagt ett förslag på hur den långsiktiga styrningen kan utformas där den remitterade riktlinjen blir en central beståndsdel. Grundidén i förslaget är att förskjuta tyngdpunkten från att i huvudsak styra området med olika program och planer, till att via riktlinjen säkerställa en stadigvarande systematik inom ramen för ordinarie arbete i förvaltningar och bolag. Syftet med riktlinjen är att öka verksamheternas förmåga att jobba systematiskt med att säkerställa olika gruppers rättigheter och erbjuda likvärdig service.

Parallellt med uppdraget gavs kommunstyrelsen också i uppdrag att i ta fram en ny HBTQI-plan (SLK-2023-00597) samt ta fram förslag på ny plan för stärkta insatser mot rasism (SLK-2024-00154). Beredningen av de två planerna och riktlinjen har genomförts i nära samarbete för att säkerställa att övergångslösningen som föreslogs i utredningen om den långsiktiga styrningen följs. I processen har särskild uppmärksamhet ägnats åt att tydligt skilja mellan grunduppdragsnära systematik som ska omhändertas av riktlinjen och specifika insatser som ska läggas i planerna.

Förvaltningens svar utgår från de tre frågor som finns med i remissen samt ett antal övergripande synpunkter.

Förvaltningens bedömning

Övergripande synpunkter

Förvaltningen är positiv till att en långsiktig styrning av mänskliga rättigheter och likvärdig service kan ske genom en riktlinje och att planerna på sikt kan begränsas både i antal och i omfattning. Detta är en viktig ambition som förvaltningen ställer sig bakom.

Åtgärderna i planerna förväntas därför bli relativt få, vilket är bra, men det ställer desto högre krav på att rätt åtgärder är valda, det vill säga de som är mest angelägna, mest effektiva och dessutom tydliga. Förvaltningen svarar samtidigt på remisserna avseende ny HBTQI-plan och ny plan för arbetet mot rasism. I dessa planer bedöms aktiviteterna som

berör socialförvaltningen vara relevanta men få, vilket gör att övrigt arbete inom området mänskliga rättigheter kan göras med riktlinjen som utgångspunkt.

Förslaget till riktlinje tar fasta på normmedvetenhet utifrån krav på kunskap, arbetssätt och förhållningssätt, samt ställer krav på systematisk analys av olika målgruppers behov och förvaltningarnas arbete i relation till dessa. Då arbetet utifrån riktlinjen ska vara grunduppdragsnära och föras in i ordinarie strukturer krävs det anpassningar i förvaltningars och bolags uppföljningsverktyg, mallar, årshjul, dokument, rapporteringar med mera. För att detta inte ska ta för mycket administrativ tid i anspråk samt riskeras att göras parallellt och på olika sätt i stadens förvaltningar och bolag hade förslagsvis Stadsledningskontoret kunnat ta fram ett antal av dessa nya styrsignaler. Det framgår inte av riktlinjen i vilken omfattning det kommer ingå i den centrala samordningens uppdrag.

Så som riktlinjen är formulerad är mycket öppet för tolkning och en del oklarheter hade kunnat förebyggas genom skarpare formuleringar. Den vägledning som ska tas fram måste bidra till ökad tydlighet kring ett flertal av bestämmelserna.

Ska riktlinjen fungera på det sätt som det är tänkt krävs att funktioner som arbetar med ledning och styrning inkluderar bestämmelserna i de ordinarie strukturer som finns. Det krävs även att varje förvaltning tydliggör vilka verksamhetsnivåer och verksamhetsansvariga som är ansvariga för vad. Begreppen 'verksamhet' och 'verksamhetsansvariga' används genomgående i riktlinjen och det är upp till varje nämnd att identifiera vilken nivå eller område inom verksamheten som har ansvar kopplat till de rättigheter som är relevanta för förvaltningens grunduppdrag. Detsamma gäller begreppet 'med den regelbundenhet som behövs'. Detta behöver göras likvärdigt och för att säkra att det inte faller mellan stolarna efterfrågar förvaltningen en ökad tydlighet.

Slutligen är riktlinjen skriven på ett sätt som kräver många läsningar för att tolkas och förstås. Förvaltningen ser att en anledning till detta kan vara att riktlinjen också lyfter ett antal bärande principer (del 2 i riktlinjen). Enligt Göteborgs stads riktlinje för styrande dokument hör principer mer hemma i en policy. En policy ska enligt stadens riktlinje för styrande dokument vara: "ett översiktligt dokument som ska ange värderingar och grundprinciper för att styra organisationens agerande inom ett visst område". Förvaltningen ser att en bidragande orsak till att riktlinjen är svåröverskådlig är att principerna tar stor plats och gör att riktlinjen i vissa fall mer får rollen av en policy. Principerna är viktiga men tar fokus från bestämmelserna i riktlinjen och kan förslagsvis krympas.

Många av punkterna i riktlinjen kan förtydligas och förenklas. Detta kan göras separat av varje förvaltning och bolag och kommer till viss del krävas utifrån de olika uppdrag och ansvar som finns. Dock hade enklare och tydligare formuleringar troligtvis sparat både tid och möjliggjort mer likvärdigt arbete utifrån riktlinjen. Som det ser ut nu bedömer förvaltningen att riktlinjen kommer vara svår att arbeta utifrån och därför inte kunna ha den effekt som eftersträvas.

Förvaltningens svar på de tre frågorna handlar mycket om behovet av att tydliggöra riktlinjen.

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

Riktlinjen innehåller många ska-krav där det är oklart om det finns rutiner eller stöd på plats för att säkerställa att det går att genomföra. Det är också oklart vem som ansvarar för att ta fram det stöd som behövs, i vilken omfattning, samt hur enhetligt till exempel mallar och uppföljningsverktyg ska uppdateras och informationskällor definieras. Det framgår att den centrala samordningen, det vill säga stadsledningskontoret, ska bidra med vägledning, stödmaterial, kompetensutveckling och stöd för att genomföra analyser. Hur detta stöd kommer se ut behöver tydliggöras för att förvaltningen ska kunna bedöma om riktlinjen ger förutsättningar för att arbeta på det sätt som beskrivs. Som exempel står det idag enbart 'metodstöd' under avsnitt 7 och exempel på vilken typ av metodstöd det kan handla om skulle underlätta bedömningen.

Riktlinjen har ett flertal formuleringar som är öppna för förvaltningar och bolag att tolka. Det är gjort med tanke på de olikheter som finns och möjliggör att arbeta på det sätt som passar varje verksamhet. Det finns dock samtidigt risk att tolkningarna blir olika och att ansvaret läggs på olika nivåer i organisationerna eller att ansvaret faller mellan stolarna. Som tidigare nämnts används genomgående begreppen verksamhet och verksamhetsansvariga. Som stöd för riktlinjens genomförande önskar förvaltningen att det, där det är möjligt, definieras vilka nivåer och ansvariga som berörs. I flera fall kan samtliga ledningsnivåer behövas.

I riktlinjen framgår det också att det ska göras målgruppsanalyser och att förvaltningar och bolag måste öka kunskapen om målgrupperna som berörs av våra verksamheter. Den centrala samordningen kommer stötta med stadenövergripande analyser men även med utveckling av former för att bygga kunskap om målgrupperna. Inom ramen för denna del behöver förvaltningen kartlägga vilka målgrupper det saknas information om, hur kunskap ska byggas samt om varje förvaltning och bolag förväntas ha egna forum för att möta målgrupperna eller om förvaltningen kan verka för att tillgängliggöra information från de dialoger/de grupper som redan finns. Att genomföra dialoger och analyser kräver kompetens och resurser och det behöver göras effektivt. Förvaltningen ser att det krävs kompetensutveckling för flera delar (mänskliga rättigheter, analys och normmedvetenhet) och att det behöver finnas tillgängligt regelbundet. Stadsledningskontorets roll för att tillgängliggöra utbildningar blir viktigt, även om kompetensutvecklingsansvaret åligger varje förvaltning/bolag.

Förvaltningen bedömer att riktlinjen är lång, svårförståelig och svår att omsätta i praktiken.

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

Avsnitt 3 innehåller de 4 bestämmelserna i riktlinjen. Dessa är

1. Bemötande & medvetenhet
2. Delaktighet och inflytande

3. Kunskap om målgrupperna
4. Strukturer för processer för styrning

Dessa fyra innehåller vidare totalt 30 'ska' krav vilka visar på vad förvaltningar och bolag ska göra.

Första delen handlar om mötet med målgrupperna, bemötande och kommunikation. Här handlar det om att aktivt motverka generaliseringar, stereotyper och omedvetenhet både genom dialoger på arbetsplatsen och via insatser för kompetenshöjning. I avsnitt 2 handlar bestämmelserna om hur målgrupperna görs delaktiga och ges inflytande i det som påverkar dem och att verksamheten säkerställer att underrepresenterade grupper ingår. Avsnitt 3 adresserar hur verksamheter tar vara på information om målgrupperna, gör den begriplig och analyserar och förbättrar utifrån den. I avsnitt 4 riktas särskilda krav på ordinarie styr och ledningsmoment, beslutsfattande och att motverka begränsande strukturer.

Då riktlinjen som sådan riktas mot grunduppdrag, ställer krav på systematik och att mänskliga rättigheter integreras i ordinarie styr- och ledningsprocesser bedömer förvaltningen att bestämmelsen 'Strukturer för processer för styrning' är den bärande delen. Förvaltningen bedömer det som svårt för övriga bestämmelser att få genomslag och effekt på det systematiska och långsiktiga sätt som riktlinjen syftar till om inte bestämmelse 4 efterlevs. Delarna inom bestämmelse 4 behöver finnas på plats och förvaltningen ser därför att den är överordnad för riktlinjens effekt. Det krävs att nulägesanalyser, budgetplanering, målgruppsanalyser med mera görs utifrån mänskliga rättigheter. Förvaltningen bedömer det som fördelaktighet om den delen lyfts fram och tydliggörs. Saknas systematik blir flera av bestämmelserna tandlösa och den kvalitetsförbättring som eftersträvas kommer vara svår att nå.

Det är av stor vikt att komplettera riktlinjen med stöddokument som förtydligar hur varje nämnd ska arbeta i praktiken. Samt hur det ska integreras i befintlig styrning på ett likartat sätt. Det handlar till exempel om anpassning av moduler i Stratsys och beslut om var den årliga uppföljningen ska ske.

Bestämmelsen om Bemötande och medvetenhet har bäring på det viktiga arbete med förhållningssätt och organisationskultur som kontinuerligt behöver arbetas med. Riktlinjen stärker att det nu ska göras och att det är något som ska göras systematiskt, då den trycker på regelbundenhet. Detta kommer vara ett gemensamt arbete mellan HR-avdelningar och verksamhet. HR kan arbeta utifrån bemötande och medvetenhet kollegor emellan och verksamheten ur ett brukarperspektiv. Den centrala samordningens stöd för kompetensutveckling blir mycket viktigt för att delarna inom denna bestämmelse ska förstärkas. De som saknar rätt kompetens kommer behöva stöttning, då organisationskultur kan vara utmanande att arbeta med. Stadsledningskontorets stöd för kompetensutveckling blir mycket viktigt här.

Utifrån riktlinjens struktur och syfte kommer respektive förvaltning behöva gå igenom varje punkt i kapitel 3 för att definiera begrepp och konkretisera vad det är som behöver göras. I detta ligger att inventera vad som görs idag och vad som behöver utvecklas samt identifiera i vilket befintligt styr- och uppföljningssystem som punkten redan omhändertas eller där punkten behöver inarbetas för att omhändertas framåt. För de fyra

socialförvaltningarna bör detta arbete ske gemensamt. Det är också här som ett tydligt stöd från Stadsledningskontoret hade behövts.

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

Förvaltningen bedömer att det finns behov av att förtydliga flera delar för att riktlinjen ska kunna fungera som ett ändamålsenligt styrdokument. Förtydliganden berör ordval men också att det är ett svåröverskådligt dokument som innehåller principer, bestämmelser och information. I denna del av tjänsteutlåtandet kommer ett antal exempel där tydliggörande är extra önskvärt.

3.5.c – Planering, budget och uppföljning.

I punkt tre står “Verksamheten ska minst årligen göra en sammantagen analys av samtliga informationskällor för att synliggöra hur verksamheten tillgodoser rättigheter och likvärdig service.”

Förvaltningen önskar att det förtydligas vad som menas med ‘samtliga informationskällor’ utifrån att det ska göras en sammantagen analys och att Stadsledningskontoret i sin centrala samordning ska ta fram underlag till stadenövergripande analyser.

Avsnitt 4 Bestämmelser för central samordning

Utifrån skrivningarna är det till viss del svårt att förstå vilket ansvar som KS/SLK ska ha och svårt att förstå vilket stöd de kommer ge och vilken omfattning stödet kommer att ha. I inledande stycket framgår att “Bestämmelsernas utformning med krav på systematik, analys, rapportering och agerande vid brister, behöver i vissa fall omhändertas centralt för att systematiken ska få de effekter som avses”. Detta återfinns sedan inte i punkterna som följer. Förvaltningen bedömer att stödet för att uppnå systematik bör vara en stor del av den centrala samordningens ansvar och tydliggöras.

3.5a Verksamheten ska på övergripande ledningsnivå bedöma hur rättigheter som rör stöd inom verksamhetens ansvarsområden tillgodoses och i vilken omfattning.

Förvaltningen önskar förtydligande kring hur detta ska göras, i vilken omfattning och format. Omfattning innebär någon form av mätning och för att övergripande ledningsnivå ska kunna bedöma det behöver underliggande enheter bidra med uppföljning och analys.

I 3.5.b står även: *Inför beslut som påverkar målgruppernas tillgång till rättigheter eller likvärdig service, ska konsekvenser för målgrupper analyseras och redovisas i underlagen för beslut. Konsekvenser för särskilda grupper ska alltid belysas. Eventuella konflikter mellan olika intressen ska tydligt framgå för att säkerställa att ledningen kan fatta välgrundade beslut.* Förvaltningen önskar här ett tydliggörande kring om det är

mallen för tjänsteutlåtande som avses, denna vaga formulering återkommer senare i riktlinjen.

3.2a. och 3.2b. visar på användningen av 'verksamhetsansvariga' och 'den regelbundenhet som behövs'. I dessa fall behöver verksamhetsansvarig och regelbundenhet definieras.

3.2a. Verksamhetsansvariga ska med den regelbundenhet som behövs, se till att dialoger förs med medarbetarna om vikten av att bemöta målgrupperna på ett sätt som lever upp till dessa krav. Här ingår att säkerställa att det finns stöd för att hantera situationer som kan uppstå i mötet med målgrupperna som påverkar bemötandet.

3.2.b Verksamhetsansvariga ska med den regelbundenhet som behövs, se till att chefer och medarbetare för gemensam dialog om vad ett likvärdigt bemötande innebär i deras verksamhet och vilket ansvar som följer med positionen som tjänsteutövare i förhållande till målgruppen. Dialogen ska belysa hur personliga uppfattningar och normer kan leda till antaganden eller bristande observans i tjänsteutövningen samt hur generaliseringar och stereotyper om specifika målgrupper kan inverka på det professionella agerandet.

3.3 Delaktighet och inflytande

Verksamheter som påverkar stadens funktion och utformning, och som har bred inverkan på invånarna, ska säkerställa invånarinflytande i beredning av beslut. Särskilda gruppers medverkan ska eftersträvas för att få deras perspektiv på konsekvenserna av förslag eller vägval. Verksamheter kan med fördel använda det gemensamma stödet för medborgarinflytande som nämnden för demokrati och medborgarservice erbjuder.

Vad "beredning av beslut" betyder behöver förtydligas. Det kan göras genom att definiera i vilka skeden och i vilken typ av beslut som inflytande ska eftersträvas. Utan tydliggörande finns det risk att det inte kommer ske någon förflyttning hos de planerande förvaltningarna. Vidare kan det utan förtydligande tolkas som att Plan och bygglagen är tillräcklig för att säkerställa inflytande, vilket ofta är hur staden idag arbetar i praktiken.

Beslutet ska skickas till:

Kommunstyrelsen

Lotta Wikström

Avdelningschef

Annika Ljungh

Förvaltningsdirektör