



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-11-18

Diarienummer SLK-2024-00550

Handläggare

Catarina Tholin Sjögren

Telefon: 031-368 04 37

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

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

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Kommunstyrelsen remitterar, utan eget ställningstagande, Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande till de remittenter som framgår under rubriken Remissinstanser med begäran om yttrande inom tre månader efter kommunstyrelsens beslut.

Sammanfattning

För att stärka arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service i stadens verksamheter lämnar stadsledningskontoret i detta tjänsteutlåtande förslag till Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service 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 kan samordnas och tydliggöras organisatoriskt.

Stadsledningskontoret föreslår följande remissinstanser: exploateringsnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden, idrotts- och föreningsnämnden, kulturnämnden, nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning, nämnden för demokrati och medborgarservice, nämnden för funktionsstöd, nämnden för kretslopp och vatten, socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst, stadsbyggnadsnämnden, stadsfastighetsnämnden, stadsmiljönämnden, utbildningsnämnden, äldre- samt vård och omsorgsnämnden, Göteborgs Spårvägar, Renova, Förvaltnings AB Framtiden, Business Region Göteborg, Higab, Göteborg & Co, Göteborgs Stads hbtqi-råd, Göteborgs Stads råd för funktionsrätt, Göteborgs Stads sverigefinska råd, Göteborgs Stads råd för den nationella minoriteten romer, Göteborgs Stads pensionärsråd, Ungdomsfullmäktige samt Studentforum. Klustermödrarna ansvarar för att involvera berörda dotterbolag i remissvaren.

Stadsledningskontoret föreslår att riktlinjen remitteras och att det under remissperioden bjuds in till båda breda och riktade dialoger för att säkerställa att förvaltningar och bolag får möjligheter att diskutera förslaget.

Kommunfullmäktige har genom en serie uppdrag sedan år 2020 fokuserat på att styrning genom styrande dokument behöver bli mer ändamålsenlig så att förutsättningarna för efterlevnaden ökar. Samtliga stadsövergripande program och planer har setts över och beslut om fördjupande följduppdrag har fattats, bland annat att se över styrningen på området för mänskliga rättigheter, jämlikhet, jämställdhet och folkhälsa. Förslaget till Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service är en del av omformningen mot en mer ändamålsenlig styrning inom området. En sammanhållen, stadsövergripande riktlinje blir en grund för stadens arbete med mänskliga rättigheter eftersom den omfattar såväl organisationskultur som styrande strukturer och systematik.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Ändamålsenlig styrning handlar i grund och botten om att få mer effekt av fattade beslut. När effekten är låg eller svår att utläsa, tenderar fler beslut att fattas. I en stor organisation som Göteborgs Stad har 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.

En utvecklad styrning som integreras i befintliga moment och som inkluderar alla rättighetsbärare bedöms initialt kräva utvecklingsresurser men över tid minska de resurser som går till att administrera styrningen, så att de i stället kan användas till att genomföra insatser. Uppföljningen kan användas på ett mer effektivt sätt, ha ett tydligare målgruppsfokus och ge större träffsäkerhet i behovsanalyser.

Bedömning ur ekologisk dimension

Rätten till en god och hälsosam livsmiljö är grundläggande och kräver tillgång till frisk luft, rent vatten, grönska och biologisk mångfald. I takt med att effekter av klimatförändringar blir alltmer påtagliga måste stora omställningar till och beslut om förebyggande eller anpassande insatser fattas. I sammanhanget har frågan om rättvis klimatanpassning aktualiserats eftersom den här typen av beslutsprocesser precis som andra, kan diskriminera och marginalisera grupper om okunskap eller underlåtenhet inverkar på dem.

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 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 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 att alla lika rättigheter ska 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.

Samverkan

Information har lämnats till central samverkansgrupp 2024-09-05 och fördjupad dialog har skett 2024-10-30. Stadsledningskontoret avser att återkomma för ytterligare fördjupad dialog och samverkan efter föreslagen remissrunda.

Information har lämnats till koncernfackliga rådet 2024-09-04. Stadsledningskontoret avser att återkomma för fördjupad dialog efter föreslagen remissrunda.

Bilagor

1. Kommunfullmäktiges protokoll 2024-04-25 § 157 punkt 2
2. Förslag till Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service

Ärendet

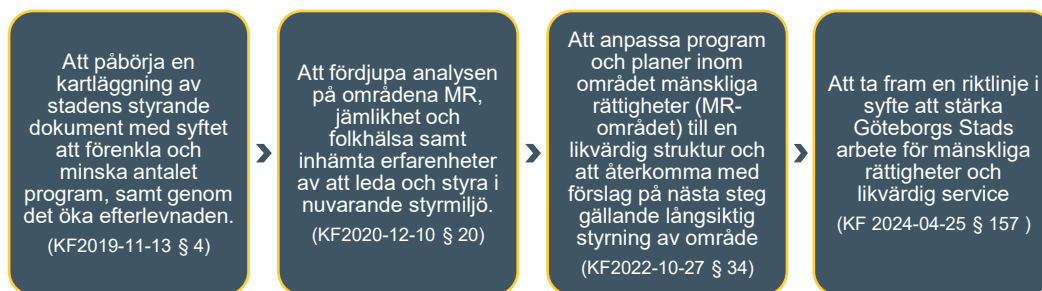
Stadsledningskontoret lämnar förslag till Göteborgs Stads riktlinje för arbetet med mänskliga rättigheter och likvärdig service. Riktlinjen omhändertar även två uppdrag i kommunfullmäktiges budget 2024, att uppdatera modellen för normmedvetet arbetssätt samt föreslå hur den kan implementeras i fler av Göteborgs Stads verksamheter, samt att ge förslag på hur ansvaret för Göteborgs Stads arbete med mänskliga rättigheter kan samordnas och tydliggöras organisatoriskt.

Riktlinjen föreslås remitteras med begäran om yttrande inom tre månader från beslut om remittering.

Beskrivning av ärendet

Ett uppdrag av flera som avser att få mer effekt av styrningen

Kommunfullmäktige har genom en serie uppdrag sedan år 2020 (se figur nedan) fokuserat på att styrning genom styrande dokument behöver bli mer ändamålsenlig så att förutsättningarna för efterlevnaden ökar. Samtliga stadsövergripande program och planer har setts över och beslut om fördjupande följduppdrag har fattats, bland annat att se över styrningen på området för mänskliga rättigheter, jämlikhet, jämställdhet och folkhälsa. Kommunfullmäktige beslutade som ytterligare ett steg i denna riktning, att ta fram föreliggande riktlinje i syfte att stärka Göteborgs Stads arbete för mänskliga rättigheter och likvärdig service.



Figur: Uppdrag med fokus på att göra styrningen mer ändamålsenlig

Utredningarna som föregått riktlinjen har gett värdefull information och synpunkter från både rättighetsbärare, förvaltningar och bolag. Sammanfattningsvis pekar de på behov av styrning som kan utövas effektivare och som får ökade effekter för målgrupper.

Stadsledningskontoret föreslog därför styrning som:

- riktas mot ordinarie arbete i nämnder och bolagsstyrelser grunduppdrag där den väsentliga påverkan på hur rättigheter tillgodoses finns. Detta motverkar att arbetet med mänskliga rättigheter bedrivs som en sidoordnad verksamhet.
- ställer krav på systematiska former och därigenom driva stadigvarande och enhetliga sätt att arbeta. Det motverkar att arbetet med mänskliga rättigheter står och faller med tillfälliga initiativ, projekt eller förespråkare.
- ökar verksamheternas kapacitet oavsett rättighetsbärare. Arbetssätten ska användas oavsett grupp, och grupper ska inte ställas mot varandra. Särskilda grupper som riskerar att inte få sina rättigheter tillgodosedda ska synliggöras genom tillämpningen av riktlinjens krav på systematik.

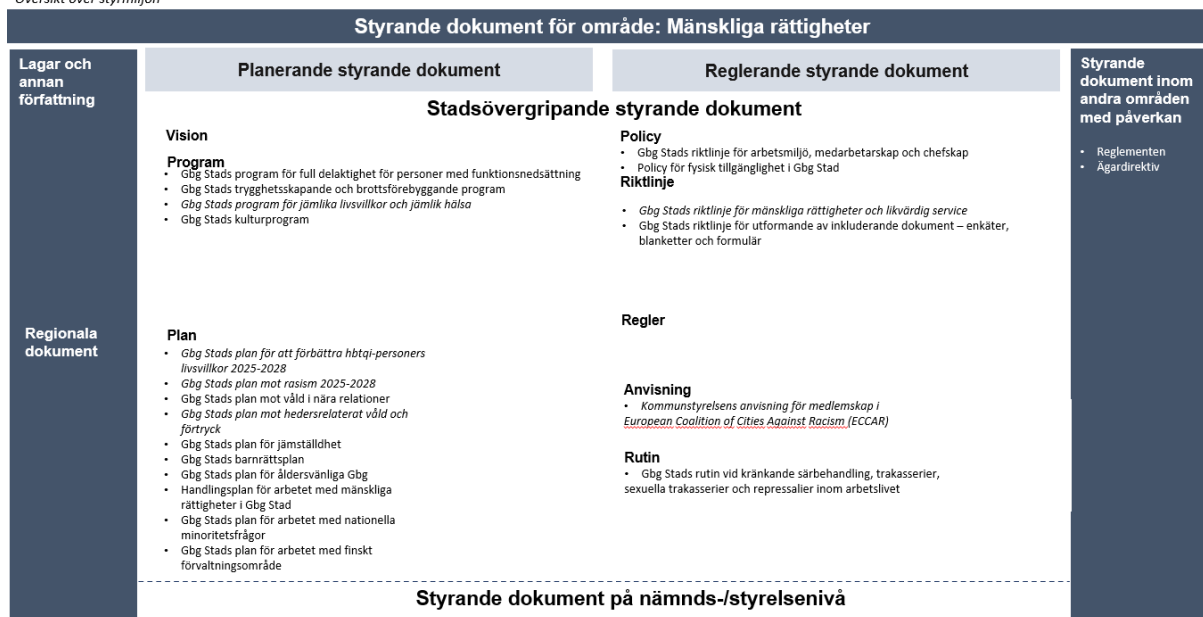
Remissinstanser

Stadsledningskontoret föreslår följande remissinstanser: exploateringsnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden, idrotts- och föreningsnämnden, kulturnämnden, nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning, nämnden för demokrati och medborgarservice, nämnden för funktionsstöd, nämnden för kretslopp och vatten, socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst, stadsbyggnadsnämnden, stadsfastighetsnämnden, stadsmiljönämnden, utbildningsnämnden, äldre- samt vård och omsorgsnämnden, Göteborgs Spårvägar, Renova, Förvaltnings AB Framtiden, Business Region Göteborg, Higab, Göteborg & Co, Göteborgs Stads hbtqi-råd, Göteborgs Stads råd för funktionsrätt, Göteborgs Stads sverigefinska råd, Göteborgs Stads råd för den nationella minoriteten romer, Göteborgs Stads pensionärsråd, Ungdomsfullmäktige samt Studentforum. Klustermödrarna ansvarar för att involvera berörda dotterbolag i remissvaren.

Styrmiljön på området mänskliga rättigheter

Skrivningar om att Göteborgs Stad ska bedriva sin verksamhet med respekt för de mänskliga rättigheterna, arbeta likvärdigt, främja jämlikhet, jämställdhet, hållbar utveckling, Agenda 2030 eller motverka diskriminering, ingår i de flesta av stadens styrande dokument. Därmed är kopplingarna till riktlinjen många och styrmiljöbildens avgränsas till de med närmast koppling. Lagstiftning beskrivs i riktlinjen (se bilaga 2).

Översikt över styrmiljön



Figur: Styrmiljöbild för området mänskliga rättigheter

Vissa av planerna ovan som löper ut 2024 föreslås upphävas i årets aktualitetsprövning. Andra har förlängts i avvaktan på beslut om riktlinje och kommer att hanteras i den eventuella slutberedningen.

Koppling till andra uppdrag

Riktlinjen har särskild koppling till fem andra uppdrag till kommunstyrelsen. Två har inarbetats i riktlinjen (se nedan) och övriga tre är:

- Uppdrag i budget 2024 till kommunstyrelsen att förlänga och uppdatera Göteborgs Stads plan mot rasism efter nya omvärldsförutsättningar samt kommunstyrelsens

uppdrag (KS2024-01-10 § 24) till stadsledningskontoret att i samband med revideringen av planen fördjupa analysen av hur olika gruppers utsatthet tar sig uttryck och inkludera förslag på gruppsspecifika åtgärder.

- Uppdrag att i samverkan med Göteborgs Stads HBTQI-råd ta fram en ny HBTQI-plan.
- Uppdrag i budget 2024 till kommunstyrelsen att utreda hur ojämlikhet mellan olika grupper utifrån diskrimineringsgrunderna kan synliggöras.

Uppdragen som omhändertags i riktlinjen

I kommunfullmäktiges budget för år 2024 fick kommunstyrelsen två uppdrag med så nära koppling till syftet med riktlinjen att stadsledningskontoret valt att omhänderta uppdragen och inarbeta resultaten i förslaget till riktlinje:

- Att uppdatera modellen för normmedvetet arbetssätt samt föreslå hur den kan implementeras i fler av Göteborgs Stads verksamheter

Pilotmodellen för normmedvetet arbetssätt tillämpades inom sektor äldreomsorg i fem av de dåvarande stadsdelarna under år 2016-2018. Utifrån de utmaningar och utvecklingsområden som identifierades i utvärderingen av piloten konstaterade stadsledningskontoret att förutsättningarna för att uppdatera och implementera modellen såsom den såg ut inte är möjlig. Detta delrapporterades till kommunstyrelsen våren 2024 (KS 2024-04-24 § 335). Därför har stadsledningskontoret valt att i riktlinjen inarbeta det som kan anses ingå i ett normmedvetet angreppssätt och som omfattar samtliga diskrimineringsgrunder.

Åtgärder för att motverka exkluderande normer och attityder på arbetsplatsen omhändertas också i Göteborgs Stads arbete med aktiva åtgärder i enlighet med diskrimineringslagen. Stadsledningskontoret stödjer på olika sätt förvaltningar och bolag i att förebygga diskriminering på arbetsplatsen och främja en organisationskultur som respekterar de mänskliga rättigheterna. Arbetet med aktiva åtgärder och arbetet utifrån riktlinjens bestämmelser stärker således varandra och kan skapa synergieffekter.

- 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.

Uppdraget i kommunfullmäktiges budget 2024 överlappar delvis kommunfullmäktiges uppdrag i budget 2023, att tydliggöra den centrala samordningen av agenda 2030 i syfte att förstärka arbetet med mänskliga rättigheter, jämlikhet och jämställdhet. Parallellt med uppdraget år 2023, inleddes arbetet att se över den långsiktiga styrningen på området mänskliga rättigheter. Stadsledningskontoret konstaterade relativt snart att en omformning av styrningen med tydligare fokus på nämnders och styrelser grunduppdrag, skulle få återverkan även på den kommunövergripande nivåns ansvar. Därför har uppdraget i budget 2024, att förtydliga ansvaret för stadens arbete med mänskliga rättigheter, integrerats i beredningen av riktlinjen. Det tillgodoser även det tidigare budgetuppdragets efterfrågan på att förstärka arbetet med mänskliga rättigheter. Den andra delen av budgetuppdraget, att samordna stadens arbete i enlighet med agenda 2030, kan inriktas på att stödja förvaltningar och bolag i förhållande till kommunövergripande beslut som rör omställning för hållbar utveckling.

Arbetsgång och underlag

Arbetet att ta fram förslaget till riktlinje har bedrivits på stadsledningskontoret med stöd av kontorets kompetens inom mänskliga rättigheter, jämlikhet, jämställdhet, hållbar utveckling och andra närliggande områden. Avstämningar har genomförts i relation till stadens övergripande arbete med aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen samt på området trygghet och brottsförebyggande, för att avväga gränstorna mellan styrningen inom dessa områden. Kommunstyrelsen beslut om Göteborgs Stad deltagande i SKR:s modellkoncept för jämställdhet där stadsledningskontoret och utsedda politiska representanter deltar. Utbytet med andra kommuner har bidragit med insikter om jämställdhetsstyrningens utmaningar som även är tillämpliga på styrningen för mänskliga rättigheter och jämlikhet.

Beredningen av riktlinjen har skett i nära samarbete med de angränsande uppdragen. Särskilt viktigt har varit att beakta beroenden och avvägningar i syfte att stärka den långsiktiga styrningens förutsättningar för genomslag och effekt. Behovsanalyserna i beredningen av rasism- respektive HBTQI-planen har även bidragit till riktlinjens innehåll i de fall då systematiska arbetsformer i grunduppdragen bedöms tillgodose behoven.

Rekommendationer i omvärlden

Utredningarna som föregått riktlinjen har samlat mycket material att ta stöd av. Stadsledningskontoret har i detta skede, då riktlinjens krav utformats, sett behov av att komplettera materialet med en bred sökning av rekommendationer i vägledningar, ramverk, rapporter och motsvarande från upprättande organ som FN och EU, expertorgan samt normgivande organ som Human Right Cities, samt olika rådgivande organ och expertis. Tyngdpunkten ligger på att beskriva historiken och betydelsen av FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948, redogöra för konventioner och artiklar, motivera graden av angelägenhet att arbeta med frågorna samt att tydliggöra vad som ska uppnås. Genomgående pekas den lokala nivån ut (local authorities) som huvudsaklig möjliggörare för efterlevnaden av de internationella konventionerna för mänskliga rättigheter. Förväntningar ställs på städer och regioner att mobilisera kraft och axla styrningen eftersom de har störst påverkan på hur rättigheter tillgodoses i praktiken. När det kommer till rekommendationerna om styrning på den lokala nivån och inom offentliga verksamheter kan den grovt sammanfattas i att mänskliga rättigheter ska integreras i styrande strukturer och verksamheter ska arbeta systematiskt för att respektera, värna och skydda mänskliga rättigheter.

Vägledande ramar för vad som styrning bör ta fasta på finns i konceptet Human Rights Cities eller svenskans MR-städer som lanserades i syfte att driva på helhetsgrepp och att engagemang för mänskliga rättigheter tar sig mer förpliktigande former. Även om utnämningen inte bygger på efterlevnad av en specifik ledningsstandard, har ett övergripande ramverk arbetats fram inom EU i stor delaktighet med företrädare för människorättsstäder och lokala myndigheter, olika yrkesverksamma, experter och civilsamhället samt organisationer på EU-nivå och internationella organisationer¹. Ramverket är formulerat i fundament, strukturer och verktyg. Verktygen är den nivå som ger viss vägledning om än övergripande, för riktlinjens fokus.

¹ Human rights cities in the EU - A framework for reinforcing rights locally, European Union Agency for Fundamental Rights, 2021.

Verktygen omfattar ett rättighetsbaserat angreppssätt, kompetensutveckling, integrera mänskliga rättigheter i budgetering och upphandling, ta fram åtgärdsplaner för särskilda insatser på kort och lång sikt, granska besluts överensstämmelse med mänskliga rättigheter, utvärdera stadens arbete i transparenta och inkluderande processer, öka medvetenhet om mänskliga rättigheter bland invånarna samt främja utbyte och lärande med andra städer.

Vägledande ramar som riktar sig specifikt till bolag finns i FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter² som betraktas som den globala standarden för att förebygga och hantera risken för negativ inverkan på de mänskliga rättigheterna som involverar affärsverksamhet. De utgör den internationellt accepterade ramen för att förbättra standarder och praxis när det gäller företag och mänskliga rättigheter. Här anges grundläggande principer som definierar företagets ansvar i relation till mänskliga rättigheter samt operativa principer som är praktiska riktlinjer som hjälper företag att implementera de grundläggande principerna i deras verksamhet. De praktiska riktlinjerna går ut på att företag ska identifiera och hantera risker för mänskliga rättigheter i hela sin verksamhet och leverantörskedja, integrera respekt för mänskliga rättigheter i företagskulturen och ledningsstruktur samt vara transparenta och kommunicera öppet om sina insatser för att skydda och respektera mänskliga rättigheter.

Den nya EU-lagstiftningen³ för bolags hållbarhetsredovisning utökar kraven på rapportering till att inkludera mänskliga rättigheter. Det innebär att bolag ska bredda analys och rapportering om den påverkan verksamheten får på den ekologiska dimensionen till påverkan på mänskliga rättigheter. Faktorer som ska beaktas är fastställda i en standard där vissa kriterier handlar om bolagens agerande mot slutanvändare (kunder och konsumenter)⁴. Förenklat ställs krav på att involvera målgrupperna i bedömning av hur företaget påverkar mänskliga rättigheter (eller miljön), att deras åsikter påverkar beslut, att bolag ska kunna specificera hur det går till, vem inom bolaget som ansvarar för detta samt hur resultatet övervakas. Stadsledningskontoret har tagit dessa i beaktande så att bestämmelserna ska ligga i linje med dessa krav.

Inom Sverige ger SKR rekommendationer genom sin plattform⁵ som syftar till att synliggöra vad beslutsfattare i kommuner och regioner behöver göra för att stärka sitt systematiska arbete med de mänskliga rättigheterna. Målet har varit att arbeta fram vad som kännetecknar en svensk kommun eller region som har ambitionen att främja mänskliga rättigheter i sina olika uppdrag.

I rollen som samhällsaktör har kommunen och regionen ett ansvar att skapa en plats som... 1. Bidrar till att alla offentliga lokaler och allmänna platser görs tillgängliga och användbara för alla. 2. Bidrar till att alla medborgare känner sig trygga och motverkar alla typer av diskriminering och hatbrott. 3. Strävar efter att planera, bygga och investera utifrån alla	I rollen som demokratiaktör har kommunen och regionen ett ansvar att skapa en plats som... 1. Säkerställer den representativa demokratins mekanismer såsom åsiktsfrihet, förenings- och mötesfrihet, fria, allmänna och hemliga val och rätten till delaktighet. 2. Kommunicerar information så att den är tillgänglig och användbar för alla.	Som välfärdsaktör är kommunen och regionen en organisation som... 1. Säkerställer ett systematiskt arbete för mänskliga rättigheter i sin verksamhet, genom att integrera mänskliga rättigheter i budget, policy- och styrdokument och genom att systematiskt följa upp, analysera och rapportera resultat ur ett rättighetsperspektiv. 2. Utvecklar ledarskap och värdegrund baserat på de mänskliga rättigheterna.
---	---	---

² The UN guiding principles on business and human rights

³ Corporate Sustainability Report Directive (CSRD) och Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD)

⁴ EESRS_S4

⁵ SKR, 2019: Mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå. En plattform för policy- och verksamhetsutveckling.

medborgares ekonomiska, sociala och kulturella situation och med särskild hänsyn till underrepresenterade grupper. 4. Tar hänsyn till nuvarande och kommande generationers rätt till en hållbar framtid och därför strävar efter att ta itu med de sociala och miljömässiga faktorer som inkräktar på de mänskliga rättigheterna såsom buller, vatten- och luftföroreningar. 5. Bidrar till allas möjlighet att utöva sin religion. 6. Bidrar till en minskad bostadssegregation. 7. Stödjer en utveckling av oberoende strukturer som bidrar till att medborgare får sina mänskliga rättigheter säkerställda	3. Skapar förutsättningar för att öppet granska sina beslutsfattare. 4. Ser medborgarnas kunskaper och erfarenheter som en resurs i utvecklingen av lokalsamhället. 5. Utvecklar och stödjer ett politiskt ledarskap som bidrar till att mänskliga rättigheter genomsyrar både kommunens/regionens struktur och kultur. 6. Bidrar till konflikthantering i svåra och komplexa samhällsfrågor. 7. Skapar en möjlighet för alla medborgare att anmäla om de upplever att de fått sina rättigheter kränkta. 8. Bidrar till att skapa mötesplatser för människor med olika bakgrund. 9. Säkerställer att alla förtroendevalda har kunskap om och förståelse för hur de mänskliga rättigheterna påverkar uppdragen	3. Implementerar och följer upp principen om icke-diskriminering och jämlikhet i sina tjänster. 4. Säkerställer allas behov av stöd och service med särskild hänsyn till underrepresenterade grupper och individer i utsatta situationer. 5. Säkerställer rättssäkra beslut och processer. 6. Skapar tillgängliga och transparenta system så att alla kan följa information som rör den egna individen. 7. Säkerställer att leverantörer i alla led inte kränker utan lever upp till de krav som de mänskliga rättigheterna sätter. 8. Utvecklar mekanismer för att kunna följa upp och vid behov häva avtal på grund av att de mänskliga rättigheterna inte efterlevs av leverantören eller dess underleverantörer.
---	---	---

Figur: SKR:s rekommendationer i plattformen i förhållande till en kommuns olika roller

När det gäller styrning i andra kommuner konstaterar stadsledningskontoret att den tenderar att formuleras i form av åtaganden, ambitioner eller avsikter. Vanligt förekommande är också att styrningen uttrycks via skyldigheter i förhållande till målgrupper eller i form av ställningstaganden av olika slag. Specifika åtgärder och satsningar för att komma till rätta med en viss problematik kan vara tydligt angivna, medan förstärkningar av den systematiska kapaciteten, tenderar att vara mer allmänt formulerade som att förstärka, att säkerställa, att låta sig präglas av eller liknande.

Stadsledningskontoret har tagit del av slutsatserna från ett utvecklingsprojekt som ett antal kommuner tillsammans med Raoul Wallenberg institutet och SKR, genomfört på temat styrning av mänskliga rättigheter⁶. De deltagande kommunerna har uttryckliga ambitioner att arbeta offensivt med mänskliga rättigheter och har också rönt uppmärksamhet för sitt arbete. Utvecklingsprojektet visade att styrning av mänskliga rättigheter inte är en enkel process och att kommunerna ständigt brottades med en rad utmaningar för att göra den mer effektiv. Många stod i begrepp att ompröva och förändra sin styrning. En viktig lärdom som framkom var att verksamheterna upplevde att den nuvarande styrningen inte reflekterade de praktiska behov som var avgörande i deras verksamheters dagliga arbete. Det uppstår lätt en klyfta mellan de övergripande åtagandena och de konkreta realiteterna i vardagen, vilket visar ett behov av mer anpassad och relevant styrning.

Medskick från kommunstyrelsens rättighetsbaserade råd samt studentforum

De synpunkter som lämnats från råden i samband med tidigare utredningar samt i uppföljning av planerna på området, utgjorde ett viktigt underlag i utredningen om den långsiktiga styrningen. Råden tillfrågades om vilka kriterier som är viktiga för en långsiktig styrning. Det framkom att det framför allt handlar om att bli sedda, respekterade och omhändertagna i mötet med grundläggande verksamheter som skola, omsorg och fritid. Rådens medskick var ett skäl till att stadsledningskontoret föreslog en riktlinje för styrningen av mänskliga rättigheter i förvaltningars och bolags löpande arbete.

⁶ Rapport från ett utvecklingsarbete - Förstärkt styrning och uppföljning av mänskliga rättigheter i sex kommuner (2023)

I detta uppdrag har stadsledningskontoret träffat råden igen för att höra mer om erfarenheterna av upplevda styrkor och svagheter i mötet med Göteborgs Stads verksamheter. Överlag beskriver råden att mycket kretsar kring att bli bemött och respekterad på samma sätt som alla andra, utan att problematiseras, bedömas eller få lägre prioritet då resurser fördelas. Dessutom framförs att det är svårt att veta vem som är ansvarig och att ställa någon till svars, att Göteborgs Stad har som praxis att lägga insatser för funktionsstöd på en miniminivå, att dialog och samverkan med Göteborgs Stads organisation fungerar utmärkt i vissa frågor medan andra synpunkter ignoreras. I flera råd uttrycks stor oro i förhållande till äldreomsorgens utmaningar med kompetensförsörjning.

Studentforum tar upp brister i mötet med Göteborg som stad och framför allt rätten till bostad och hälsa. Bristen på boenden och höga hyror gör att det är svårt att klara sig ekonomiskt och att studenter hamnar i utsatta situationer (oskyddad beroendeställning i andrahands eller inneboende lösningar). Det framförs även att det är svårt att få hjälp för stress och psykisk ohälsa som är förekommande. Beträffande utländska studenter framförs att synpunkter på att de får för svagt stöd att introduceras för det svenska systemet och även kan uppleva sig diskriminerade.

Slutsatser från utredningen om den långsiktiga styrningen

I utredningen om den långsiktiga styrningen konstaterades att nuvarande program och planer på området för mänskliga rättigheter har många gemensamma nämnare i synen på behov av styrning. De innehåller snarlika åtgärder men med olika diskrimineringsgrunder och minoriteter som ingång. Stadsledningskontoret konstaterade också att en stor mängd tidsatta mål, strategier och åtgärder finns i dessa program och planer som i själva verket avser säkerställande och stadigvarande arbetssätt, och som inte lämpar sig i planerande styrande dokument. Det gäller åtgärder som avser att:

- stärka förutsättningarna i organisationen, till exempel via normmedvetenhet och kompetensutveckling.
- påverka sättet som arbetet utförs på till exempel att tillämpa principen för icke-diskriminering eller att arbeta metodiskt i förhållande till rättighetsbärarna.
- stärka eller anpassa utförandet så att rättighetsbärare tillgodoses: språk, bemötande, tillgänglighet.
- medvetandegöra såväl organisationen som målgrupperna om rättigheter, till exempel i interna dialoger eller extern kommunikation.
- stärka uppföljning, ledning och styrning till exempel genom utökade underlag, data och analys.
- stärka delaktighet och inflytande för rättighetsbärare till exempel via delaktighetsinsatser eller samverkan med röstbärare och civilsamhällets organisationer.

Riktlinjens roll är att grunda med en förstärkande systematik som gör att brister kan upptäckas och omhändertas i tidigare skeden och närmare verksamheten. Därför bör den successivt omhänderta dessa gemensamma arbetsformer och säkerställa att mänskliga rättigheter, jämlikhet och jämställdhet integreras i ordinarie arbete och styrning.

Utredningen om den långsiktiga styrningen belyste även uppföljningens roll för att få genomslag för beslutad styrning. Stadsledningskontoret har i rapporter och uppföljning återkommit till vikten av att utveckla arbetssätt och analyser för att veta att verksamhetens

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 uppmärksamats i kommunfullmäktiges budget 2024 där kommunstyrelsen får i uppdrag att utreda hur ojämlikhet mellan olika grupper utifrån diskrimineringsgrunderna kan synliggöras. Kommunfullmäktiges beslut om budget för 2025 ställer krav på att kommunstyrelsen ska säkerställa att det finns jämställdhets- och minoritetsperspektiv i nämnder och bolagsstyrelsers verksamhetsuppföljningar.

Förslaget till riktlinje

Utgångspunkter

Förslaget till riktlinje förenar och operationaliserar angreppssätt från olika discipliner:

Arbete för likvärdig service	Rättighetsbaserat arbete	Normmedvetet arbete
Fokus: Inriktar sig på att säkerställa att alla invånare får lika tillgång till och kvalitet i utförande oavsett deras bakgrund eller omständigheter. Mål: Syftar till att identifiera och åtgärda ojämlikheter i hur service erbjuds och att skapa en mer jämlik tillgång till resurser och tjänster. Metod: Arbetet kan innebära att utveckla policyer och rutiner som säkerställer att tjänster anpassas efter olika behov och att resurser fördelas rättvist.	Fokus: Inriktar sig på att främja och skydda individens rättigheter baserat på internationella konventioner och nationell lagstiftning som fastslår vilka rättigheter människor har. Mål: Syftar till att stärka individens förmåga att hävda sina rättigheter och att se till att myndigheter och organisationer lever upp till sina skyldigheter. Metod: Arbetet innebär att identifiera brister i rättigheter och arbeta för förändringar som säkerställer att dessa rättigheter respekteras.	Fokus: Betonar medvetenhet om och kritisk granskning av rådande uppfattningar och värderingar i organisationen som kan leda till diskriminering eller ojämlikhet. Mål: Syftar till att förändra normer och skapa en mer inkluderande organisationskultur där olika perspektiv och erfarenheter ses som en tillgång. Metod: Arbetet innefattar utbildning och dialog för att ifrågasätta normer kring exempelvis ålder, kön, etnicitet och funktionsnedsättning.

Figur: Jämförelse av de tre disciplinerna som riktlinjen utgår från

Vidare utgår riktlinjen från de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter:

- 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, personer med funktionsnedsättning och individer som riskerar att utsättas för rasdiskriminering.

Riktlinjen fokuserar i vissa avsnitt på de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, dels eftersom de är direkt kopplade till de grundläggande uppgifterna som ska levereras, dels då många av dessa är formulerade på ett sätt som gör att verksamheten måste fastställa omfattning och tillämpning. Detta innebär att det finns flera överväganden som behöver göras inom olika verksamheter för att säkerställa att rättigheterna beaktas på ett tillräckligt sätt. De politiska rättigheterna och rättigheter som skyddar vissa grupper fokuserar på hur målgrupper respekteras och behandlas, och innebär en mer direkt styrning av dessa aspekter i organisationskulturen.

Riktlinjen tar fasta på den grundläggande principen att de mänskliga rättigheterna gäller för alla och envar utan åtskillnad av något slag, som på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt. De sju diskrimineringsgrunderna, nationella minoriteter samt grupper med rätt till särskilt skydd - barn, kvinnor, personer med funktionsnedsättning,

personer som riskerar att utsättas för rasdiskriminering - betonas i vissa bestämmelser eftersom de ingår i lagen som förbjuder diskriminering i Sverige.

Bärande principer och bestämmelser

Innehållet i riktlinjen greppar över kultur, struktur och systematik genom så kallade bärande principer och bestämmelser. Principerna ska fungera som en grund för att skapa förståelse för avsikten med bestämmelserna och vägleda i arbetet:

Varje dag arbetar Göteborgs Stads förvaltningar och bolag med uppdrag som tillgodoser mänskliga rättigheter.	Göteborgs Stad är en del av det offentliga och tar ansvar för sin position i förhållande till målgrupperna.	Göteborgs Stad anpassar verksamheterna efter målgruppernas förutsättningar och arbetar olika för att det ska bli mer lika.
Det åligger ett särskilt ansvar att identifiera och prioritera de målgrupper som har störst behov och minst likvärdig tillgång till rättigheter	Genom att göra mänskliga rättigheter styrbara i praktiken tar Göteborgs Stad ansvar för sina skyldigheter.	Göteborgs Stad tar aktivt ansvar för de avvägningar som måste göras i förhållande till de resurser som finns

Riktlinjen innehåller bestämmelser som nämnd/styrelse är ytterst ansvarig för men där ansvaret för verkställande vilar på förvaltningen/bolaget. Varje delområde inleds därför med en kort ingress som sammanfattar nämndens/styrelsens ansvar. Bestämmelserna är riktade till alla men beroende på verksamhet kommer vissa krav på systematik anta olika perspektiv.

Uppföljning ska vara en aktiv och regelbunden del av den långsiktiga styrningen för att synliggöra grupper. Resultat och effekter av arbetet behöver återföras till beslutsfattare som får inblick i grupperns inkludering i grunduppdraget och underlag för att bedöma behov av förstärkningar. Vissa bestämmelser är belagda med rapporteringskrav till nämnd/styrelse för att säkerställa att den politiska ledningen förses med information om efterlevnad på ett enhetligt sätt och för att kunna ta sitt formella ansvar.

Bestämmelserna är fördelade enligt följande:

Bemötande och medvetenhet	
• Värna respektfullt och likvärdigt bemötande • Motverka generaliseringar, stereotyper och omedvetenhet	
Delaktighet och inflytande	
Kunskap om målgrupperna	
• Tillgång till information • Systematisera och analysera	
Strukturer och processer för styrning	
• Förutsättningar för att fatta beslut och leda arbetet • Motverka begränsande strukturer • Planering, budget och uppföljning	

Figur: Översikt över riktlinjens innehåll

Integrering av normmedvetenhet

Riktlinjens bestämmelser tar fasta på normmedvetenhet utifrån direkta krav på kunskap, arbetssätt och förhållningssätt vilka syftar till att synliggöra och motverka normer och strukturer som riskerar att leda till exkludering och diskriminering. Ett normmedvetet arbetssätt behöver genomsyra verksamhetens alla delar. Därav omhändertas den normmedvetna ansatsen i samtliga bestämmelser och i såväl krav på bemötande och medvetenhet som kunskap om målgrupperna och uppföljning.

Det centrala ansvaret

Riktlinjens sista avsnitt är ett svar på kommunfullmäktiges uppdrag att förtydliga hur ansvaret för Göteborgs Stads arbete med mänskliga rättigheter kan samordnas och tydliggöras organisatoriskt. Lokalt riktade krav på systematik, analys, rapportering och agerande, knyts till det centralt organiserade ansvaret både för att stödja implementering och för att vid behov kunna ta vidare slutsatser från den lokala nivån till centrala analyser

Den centrala nivån ska framför allt bidra till en effektiv implementering och stadigvarande efterlevnad av riktlinjen. Det görs delvis genom att ta fram olika typer av stödmaterial som underlättar genomförandet; vägledande dokument samt kompetensutvecklande stöd som ska stärka de involverades kunskap och förmåga. Vidare kan det handla om att tillhandahålla verktyg och stöd för att genomföra analyser. Dessutom ska återkommande lednings-/samordningsdialoger genomföras om tillämpningen av riktlinjen med utgångspunkt i förvaltnings-/bolagsinterna analyser och behov.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret bedömer att förslaget till riktlinje är ett steg mot en mer effektiv och ändamålsenlig styrning inom området för mänskliga rättigheter. Ändamålsenlig styrning handlar i grund och botten om att få mer effekt av fattade beslut. När effekten är låg eller svår att utläsa, tenderar fler beslut att fattas. I Göteborgs Stad har mängden beslut på området för mänskliga rättigheter växt men uppföljningen visar att resultat och effekter inte står i proportion till styrmängden.



Figur: Målbild för ändamålsenlig styrning - att få mer effekt av fattade beslut

Den långsiktiga styrningen som riktlinjen är en del av bedöms bidra till ökad ändamålsenlighet i flera bemärkelser. Omformningen ger en mer överblickbar och begriplig styrmiljö så att resurser som läggs på att hantera och administrera styrningen i stället kan användas till verkställande. Dessutom är den bättre anpassad för det primära syftet att stärka kapaciteten att arbeta med mänskliga rättigheter inom verksamheternas olika grunduppdrag. För det ändamålet ger reglerande styrning bättre förutsättningar då den uttrycks i krav på arbetssätt och klargör förväntningar i nutid.

Nuvarande program och planer innehåller den här typen av styrning men i form av mål, strategier och åtgärder och över tid. Riktlinjen övertar därför gemensamma och grunduppdragsnära intentioner som idag ryms i separata planer och program.

Slutligen innebär omformningen att flera sätt att styra och driva arbetet kopplas samman: krav på integrerade och systematiska arbetsformer, uppföljning, analyser samt centralt organiserad samordning. Uppföljningen kan användas på ett mer effektivt sätt och ha ett tydligare målgruppsfokus. Det i sin tur ökar träffsäkerhet i behovsanalyser som kan resultera i mer ändamålsenliga åtgärder på lokal och central nivå.

En för sammanhållen, stadsövergripande riktlinje blir en grund för stadens arbete med mänskliga rättigheter eftersom den omfattar såväl organisationskultur som styrande strukturer och systematik. Avsikten är att riktlinjen ska utgöra en motor i den omformade långsiktiga styrningen och att eventuella planer kan ägnas åt konkreta insatser för specifika förändringar om konstaterade behov föreligger.

Parallellt med detta uppdrag 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. Vissa identifierade behov av insatser som framkommit under beredningen av planerna, faller inom riktlinjens område i den mening att de berör systematiska arbetsformer. Här bedömer stadsledningskontoret att planerna trots allt måste beakta behoven, då de gäller specifika nämnder och deras särskilda behov. I takt med att arbetet med den tänkta riktlinjen implementeras och arbetet stärks ska behovet av planerande styrning inom området minska.

Stadsledningskontoret ser vikten av att förslaget till riktlinje remitteras för ställningstagande och synpunkter inför den eventuella fortsatta beredningen till sin slutliga form och innehåll. Mänskliga rättigheter och likvärdig service är en grundläggande angelägenhet för kommunal verksamhet och utformningen av styrningen behöver prövas ur olika perspektiv. Utredningarna som föregått riktlinjen har bidragit med omfattande underlag till exempel i form av medskick från förvaltningar och bolag. Denna fas har dock framför allt involverat stadsledningskontorets tjänstepersoner kompletterat med avstämningar i kommunstyrelsens råd, studentforum, central samverkans grupp och koncernfackliga rådet. Under remissen ska stadsledningskontoret bjuda in till båda breda och riktade dialoger för att säkerställa att förvaltningar och bolag får möjligheter att diskutera förslaget. Stadsledningskontoret bedömer att förslagen på riktlinje och plan för HBTQI och plan mot för stärkta insatser mot rasism ska remitteras samtidigt inför en sammanhållen hantering av remissvaren.

I samband med beredningen av riktlinjen har stadsledningskontoret övervägt hur bestämmelser i lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk tas omhand på mest ändamålsenliga sätt. Krav på språk, information, delaktighet och inflytande har beaktats i förslaget till riktlinje. Nationella minoriteter har även särskilda rättigheter som berör utbildning och äldreomsorg. Stadsledningskontoret bedömer att dessa behöver förtydligas i reglementena för de nämnder som berörs. Enligt minoritetslagen ska kommuner och regioner anta mål och riktlinjer för sitt minoritetspolitiska arbete.

Riktlinjen och reviderade reglementen bedöms tillgodose detta krav. Stadsledningskontoret avser att återkomma till kommunstyrelsen med förslag till skrivningar.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör