

Avdelningen för ekonomi och styrning

## Handlingsplan för ett stärkt arbete för mänskliga rättigheter i kommuner, landsting och regioner

### Inledning

I Sverige, precis som i andra länder, ligger ansvaret för att respektera, skydda, uppfylla och främja de mänskliga rättigheterna på flera nivåer. Den nationella nivån är avgörande för att de nationella och internationella åtaganden som Sverige har gjort gällande mänskliga rättigheter säkerställs. Samtidigt implementeras dessa åtaganden i hög grad på lokal och regional nivå. Rätten till exempelvis hälsa, utbildning, delaktighet och inflytande konkretiseras i mötet mellan kommuner, landsting och regioner och invånarna. Kommunerna, landstingen och regionerna spelar därmed en central roll för förverkligandet av de mänskliga rättigheterna och har goda möjligheter att på den lokala och regionala nivån vidta åtgärder som utvecklar och stärker arbetet för mänskliga rättigheter ytterligare.

Under ett flertal år har Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) bedrivit utvecklingsarbete för att stötta medlemmarna i deras arbete inom mänskliga rättighetsrelaterade områden, exempelvis barnets rättigheter, jämställdhet, jämlik hälsa, jämlik vård, social hållbarhet, funktionsnedsättningsområdet, icke-diskriminering och antirasism, delaktighet och inflytande.<sup>1</sup> För att ytterligare stärka respekten för mänskliga rättigheter och öka kunskapen om hur mänskliga rättigheter kan omsättas i praktiken på lokal och regional nivå tecknade SKL i juni 2014 en överenskommelse med regeringen.<sup>2</sup>

Genom överenskommelsen, för vilken regeringen har avsatt totalt 12 miljoner kronor under tre år, möjliggörs en extra satsning för att stärka arbetet med mänskliga rättigheter i kommuner, landsting och regioner. Som ett första steg har en kartläggning<sup>3</sup> genomförts för att få en övergripande nulägesbild samt för att identifiera kommuners, landstings och regioners behov av stöd och insatser. De centrala områden som lyfts fram i kartläggningen, samt de rekommendationer och synpunkter från internationella granskningsorgan som Sverige fått ligga till grund för inriktningen i denna handlingsplan.

---

<sup>1</sup> Läs mer i bilaga 1

<sup>2</sup> Överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting om att stärka arbetet med mänskliga rättigheter på kommunal nivå, A2014/2289/DISK

<sup>3</sup> Emerga (2015) *Mänskliga rättigheter i kommuner, regioner och landsting – kartläggning av arbetet med mänskliga rättigheter samt önskemål om stöd i detta arbete*, Emerga Research and Consulting

## Kartläggning

Kartläggningen visar att kunskap om mänskliga rättigheter och insikten om den lokala och regionala nivåns betydelse för att säkerställa lika rättigheter och möjligheter har ökat i kommuner, landsting och regioner de senaste åren.<sup>4</sup>

Samtidigt märks stora skillnader i exempelvis synen på vad mänskliga rättigheter är, hur arbetet med att integrera ett rättighetsperspektiv är organiserat, hur det följs upp och vilka behov som finns. Kartläggningen visar bland annat:

- Rättighetsarbetet saknar ofta en hållbar och tydlig struktur och det råder en stor variation i definitioner av mänskliga rättigheter vilket försvårar ett gemensamt arbete och lärande.
- Det är vanligt att mänskliga rättighetsfrågor återfinns i olika mål- och visionsdokument, men det är inte lika tydligt om ett rättighetsperspektiv även genomsyrar verksamheterna.
- Det är ovanligt att arbeta med mänskliga rättigheter som ett samlande ramverk, vilket riskerar att resultera i ett splittrat rättighetsarbete.
- Det är relativt vanligt att kommuner, landsting och regioner har en eller flera personer som har uppdrag eller arbetsbeskrivningar där mänskliga rättigheter ingår, men mandat, titel och position i organisationen varierar mycket.
- Uppföljningen av arbetet med mänskliga rättigheter sker på många olika sätt. Samtidigt understryker resultaten i kartläggningen behovet av att vidareutveckla former för uppföljning.
- Generellt saknas explicita kopplingar mellan styrning och uppföljning å ena sidan och mänskliga rättigheter å andra sidan.
- Utbud och tillgång till utbildningsinsatser kring mänskliga rättigheter för kommun- och landstingsanställda skiljer sig enligt kartläggningens resultat relativt mycket åt.
- Befolkningsmässigt stora kommuner, landsting eller regioner, samt de där andelen unga och/eller utlandsfödda är stor, tenderar att ha ett mer uttalat arbete för att säkerställa de mänskliga rättigheterna.
- Det rättighetsområde där strukturerna för genomförande och uppföljning tycks vara mest etablerade är barns och ungas rättigheter; det finns oftast ett beslut på central nivå och ett verksamhetsövergripande förhållningssätt i frågan.
- Gemensamt för de kommuner och regioner där ett mer omfattande arbete inom ett flertal rättighetsområden sker är att det här finns en tydlig politisk vilja att driva frågorna, med yttersta samordningsansvar på direktörsnivå eller stadsledningsnivå.

De utmaningar som framkommer stämmer på flera sätt överens med rekommendationerna och synpunkterna från internationella granskningsorgan. Det

---

<sup>4</sup> Jämfört med vad som framkom i den SIFO-undersökning som Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige lät göra 2006.

handlar om tydligare styrning och ledning, uppföljning, kunskap och samordning. Under kartläggningen har även samtal med ett urval av berörda myndigheter och organisationer förts. I dessa lyftes i stort sett samma områden, slutsatser och förslag som i de internationella rekommendationerna. Det nämndes vidare liknande frågor som framträder i kartläggningen av kommunernas, landstingens och regionernas arbete, det vill säga att variationen är stor vad gäller hur långt man har kommit, att ett större helhetstänk behövs och att det är ett långsiktigt arbete som kräver tid, förankring och systematik. Generellt verkar det alltså råda en samsyn mellan flera aktörer på flera nivåer kring vilka områden som behöver utvecklas och förbättras.

## **SKL:s analys**

Mänskliga rättigheter är ett mångfacetterat och komplext område och det kartläggningen liksom tidigare studier och rapporter visar är behovet av såväl kunskapshöjande insatser som insatser som fokuserar på att integrera mänskliga rättighetsperspektivet i lednings- och styrsystemet.

SKL bedömer att det krävs en positionsförflyttning från framförallt enstaka punktinsatser till ett mer systematiskt arbete för att säkerställa mänskliga rättigheter i kommuner, landsting och regioner. Det är därför viktigt att identifiera vad ett systematiskt arbete innebär och ta fram goda exempel som tydligt visar vilka fördelar det medför för medborgarna och för den kommunala verksamheten.

Eftersom information, utbildning och kompetenshöjning i sig inte leder till förändring och implementering, behöver sådana insatser knyta an till och förankras i den kommunala verksamheten. Det centrala i detta sammanhang är hur mänskliga rättigheter omsätts i praktiken på lokal och regional nivå, inte primärt kunskap om mänskliga rättigheter i stort.

För att åstadkomma en förflyttning i förverkligandet av de mänskliga rättigheterna ser SKL vikten av ökad kunskap om hur rättighetsperspektivet kan användas i den kommunala verksamheten; i beslutsfattande, organisering, utformande av tjänster och uppföljning. Inte minst viktigt är att tydliggöra hur ett systematiskt arbete kan bidra till ökad kvalitet i utförda tjänster. Något som i sin tur ger värde för invånarna, främjar lika rättigheter och möjligheter och motverkar diskriminering.

För att nå ett systematiskt arbete för mänskliga rättigheter måste det integreras i lednings- och styrningssystemet och inte bli något som drivs vid sidan av den ordinarie verksamheten. Att integrera rättighetsarbetet i ordinarie lednings- och styrningsprocesser gör det också lättare att samordna och följa upp arbetet utifrån olika rättighetsområden och olika diskrimineringsgrunder.

## Strategi och inriktning

I enlighet med överenskommelsen är de övergripande målen för insatserna i handlingsplanen att:

- Utveckla arbetet med att stärka respekten för mänskliga rättigheter i kommuner, landsting och regioner
- Öka samt utveckla kunskapen om hur mänskliga rättigheter kan omsättas i praktiken inom den kommunala verksamheten

Mot bakgrund av SKL:s analys och med utgångspunkt i överenskommelsens mål kommer vi att fokusera på insatser som syftar till varaktiga förändringar i kommuners, landstings och regioners styrsystem för att stärka ett strategiskt rättighetsarbete, och som bidrar till kunskaps- och kompetenshöjning. Genomgående för insatserna är ett styrnings- och ledningsperspektiv för att stödja ett sammanhållet och långsiktigt arbete.

### Målgrupp

Målgruppen för handlingsplanens insatser är framförallt ledande förtroendevalda och nyckelpersoner inom förvaltningen, till exempel chefer för verksamheter eller tjänstemän som har övergripande och tvärsektoriella arbetsuppgifter och ansvar. Det är emellertid angeläget att även överväga hur insatserna kan omsättas ut i organisationen så att kunskapen inte stannar på nämnd- och förvaltningschefsnivå.

### Inriktningsområden

För att kunna stödja kommuner, landsting och regioner i arbetet med att höja och utveckla kunskapen om hur de mänskliga rättigheterna kan omsättas i praktiken krävs insatser inom flera områden. Nedan presenteras de fyra inriktningsområdena: kunskapsinhämtning och dialog; utbildning och kompetensutveckling; utvecklingsarbete; spridning.

De skillnader som finns mellan stora respektive medelstora och små kommuner, landsting och regioners förutsättningar, exempelvis vad gäller att skaffa specialkompetens för arbetet, behöver beaktas vid utarbetande av insatserna.

### Kunskapsinhämtning och dialog

Dialog, samarbete och omvärldsbevakning är viktiga delar för att kunna ge ett bra stöd till kommuner, landsting och regioner.

I enlighet med överenskommelsen kommer SKL ha dialog med myndigheter och organisationer. Syftet är att hitta eventuella samarbetsmöjligheter och ta del av kunskap och erfarenheter som är av vikt för det pågående arbetet. Det kommer att ske

genom kontinuerliga möten med berörda myndigheter och organisationer och det kan till exempel handla om samverkan vid utvecklingsarbeten och framtagandet av utbildningar till kommuner, landsting och regioner.

Som ett led i arbetet med överenskommelsen medverkar SKL i en referensgrupp (MR-råd) som Uppsala universitet<sup>5</sup> har bildat, i vilken forskare, Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Myndigheten för delaktighet, Länsstyrelsen i Dalarna, Länsstyrelsen i Stockholm, Svenska ESF-rådet med flera ingår. Genom referensgruppen kan en kontinuerlig dialog och erfarenhetsutbyte ske och samarbetsmöjligheter diskuteras.

Svensk forskning på området blir viktig att ta del av och inkludera, både vad gäller kunskap om exempelvis implementering, möjligheter att arbeta med horisontella perspektiv, den lokala och regionala nivåns roll och möjligheter, liksom i utvecklingsarbete såsom kriterieframtagande.

En viktig del av arbetet är också att inhämta kunskap från andra aktörer som arbetar med att säkerställa och främja mänskliga rättigheter. Många civilsamhällesorganisationer genomför viktiga insatser både vad gäller att synliggöra brister, erbjuda stöd och utbildning i särskilda frågor och utgöra samarbetspartners på lokal och regional nivå.

Det finns också många internationella exempel på systematiskt arbete för att säkerställa mänskliga rättigheter. SKL kommer att utforska detta för att bidra med stöd och exempel som kan vara intressanta för svenska kommuner, landsting och regioner.

## Utbildning och kompetensutveckling

Kartläggningen visar att den grundläggande kunskapen om mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå behöver öka. För att arbetet med mänskliga rättigheter ska få genomslag handlar det framförallt om att utgå ifrån den kommunala/landstingskommunala verksamheten och visa hur mänskliga rättigheter kan kopplas till det dagliga arbetet. Inom ramen för detta inriktningsområde kommer både informationsinsatser och utbildningsinsatser att genomföras.

Utbildning i mänskliga rättigheter kommer att erbjudas till ledningen både inom politiken och på förvaltningsnivå för att sätta frågan på agendan och skapa förståelse för roller och ansvar. Det handlar också om att stödja dem i att utveckla strategier för att kunskapen ska genomsyra organisationen. Det kan ske genom nya utbildningar, men för att nå denna grupp kommer dessa frågor även att vävas in i andra utbildningar och aktiviteter som arrangeras av SKL.

---

<sup>5</sup> Samtidigt som SKL intensifierar arbetet har Uppsala universitet fått ett regeringsuppdrag att under perioden 2014–2017 utarbeta och genomföra ett övergripande program för kompetensutvecklingsinsatser om de mänskliga rättigheterna för statligt anställda.

Parallellt med insatser riktade till ledningen kan breda utbildnings- och informationsinsatser genomföras. För att nå ut till många kan det till exempel handla om att ta fram ett webbaserat utbildningsmaterial. En översiktlig och lättillgänglig grundutbildning på webben planeras tillsammans med Uppsala universitet som syftar till att ge en bas att stå på, och som kan användas i lokala och regionala grundutbildningar. I samband med detta kan det webbaserade verktyget Joined up tool kit komma att användas och eventuellt vidareutvecklas för att anpassas till svenska förhållanden.<sup>6</sup>

Andra exempel på utbildningsinsatser som ska erbjudas är kunskapsnätverk, seminarier och regionala konferenser. Genom utvecklingsarbetet som beskrivs närmare nedan kan enskilda kommuner, landsting och regioner fungera som goda exempel i utbildningarna och vid sidan av dessa exempel kommer internationella erfarenheter också att användas.

Ett internt arbete pågår för att skapa en gemensam plattform och förbättra SKL:s samordning och stöd i MR-relaterade områden, en viktig del för ett långsiktigt hållbart stöd. Inom ramen för detta kommer utbildningsmetoder som visat sig framgångsrika inom andra områden, såsom Program för hållbar jämställdhet, barnets rättigheter, medborgardialog samt jämlik ledning och styrning, analyseras och vidareutvecklas.

## Utvecklingsarbete

För att stödja kommuner, landsting och regioner i arbetet med att utveckla människorättsperspektivet i styrningen och ledningen kommer SKL att initiera utvecklingsarbeten där fördjupningar inom enskilda områden ges utrymme. Det kan handla om hur mänskliga rättigheter införs i styrdokument så att det får genomslag i verksamheten, eller hur uppföljning och granskningar görs för att säkerställa implementering och resultat. Att uppföljning och mätning är ett område i behov av utveckling framgår i både internationella granskningar och kartläggningen. En hel del pågår samtidigt inom området uppföljning och analys, såväl hos enskilda kommuner, landsting och regioner som på SKL inom olika områden. Med utgångspunkt i detta kan vi tillsammans med intresserade SKL-medlemmar titta på former för styrprocesser som ger effekt och utforska vilken sorts data och vilka indikatorer som är relevanta och tillgängliga respektive vad som kan behöva utvecklas.

SKL planerar också att initiera ett arbete tillsammans med forskare och praktiker kring att ta fram kriterier för vad som kännetecknar ett tillfredställande arbete med mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå. Kriterier kan även användas för att uppmärksamma kommuner, landsting och regioner som kommit extra långt och som kan användas som goda exempel och inspiration för andra.

---

<sup>6</sup> EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) har tillsammans med flera kommuner och regioner i Europa, däribland några svenska samt SKL, tagit fram ett webbaserat verktyg om hur man kan arbeta med mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå och hur man kan samverka med andra samhällsnivåer.

## **Spridning**

Som medlemsorganisation har SKL en viktig uppgift att samla och sprida information, erfarenheter och goda exempel. Det kan handla om intressanta exempel från andra länder eller information om vad som pågår på nationell nivå. Men framförallt handlar det om att genom olika kanaler ge utrymme för den kunskap och erfarenheter som flera kommuner, landsting och regioner har och vill dela med sig av. För att fler ska få vägledning, inspiration och möjlighet att samverka är erfarenhetsutbyte och spridning därför centralt. Befintliga arenor och kontakter som SKL har kommer att användas som en del i arbetet för att nå ut till fler.

## **Slutord**

Denna handlingsplan ger en övergripande bild av de inriktningsområden som SKL kommer att fokusera på inom ramen för överenskommelsen med regeringen. I nästa fas kommer separata projektplaner med konkreta åtgärder för varje inriktningsområde att tas fram. Åtgärderna ska utformas så att kunskaper och erfarenheter kan integreras och långsiktigt tas till vara inom ordinarie verksamheter. Projektplanerna kommer att stämmas av med Regeringskansliet.

## Bilaga 1.

### Arbete inom SKL

Sveriges Kommuner och Landsting har sedan 2006 haft flera kongressmål som handlat om att kommuner, landsting och regioner får det stöd de behöver i arbetet med att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna. Arbetet sker såväl övergripande som inriktat på särskilda områden och grupper.

Till det mer övergripande arbetet med mänskliga rättigheter hör bland annat projektet Systematiskt arbete för mänskliga rättigheter, skriften *Indikatorer för mänskliga rättigheter*<sup>7</sup> och vägledningen *Att göra jämlikt är att göra skillnad*.<sup>8</sup> SKL är också en aktiv medlem i det nationella nätverket för mångfald och mänskliga rättigheter (NNM), ett nätverk för erfarenhetsutbyte och kunskapsutveckling.<sup>9</sup>

Nedan följer några exempel på arbeten och satsningar som SKL genomför kring mer specifika områden kopplat till mänskliga rättigheter.

SKL arbetar och har arbetat med jämställdhetsutveckling, jämställdhetsintegrering och kvinnofridsfrågor under mycket lång tid. Mellan 2008 och 2013 pågick den särskilda satsningen *Program för hållbar jämställdhet* med fokus på jämställd service i kommuner, landsting och regioner.

SKL arbetar med barnets mänskliga rättigheter framförallt genom intressebevakning, omvärldsbevakning, metodstöd och kunskapsutveckling. SKL bidrar också till erfarenhetsutbyte mellan de som arbetar med frågan lokalt och regionalt. En webbaserad vägledning för dem som vill börja arbeta med barnets rättigheter har tagits fram, liksom ett antal nycklar för implementering och tillämpning av rättigheterna.

Ett lärandeprojekt för att utveckla metoder och arbetsätt som främjar vård på lika villkor inom primärvården genomfördes 2011-2014. SKL samordnar och deltar i Nationell plattform för jämlik vård tillsammans med ett flertal myndigheter, fackförbund och andra nationella aktörer.

---

<sup>7</sup> I projektet Systematiskt arbete för mänskliga rättigheter följdes och stöttades fem kommuner och landsting i deras arbete med att säkerställa mänskliga rättigheter. Skriften *Indikatorer för mänskliga rättigheter – modell för systematiskt arbete på kommunal nivå*, SKL 2010, gavs ut av Nätverket för mångfald och mänskliga rättigheter (NNM) med stöd av SKL och DO.

<sup>8</sup> SKL (2011) *Göra jämlikt är att göra skillnad – vägledning för jämlik ledning och styrning*. I vägledningen presenteras en modell för ökad jämlikhet i styrning och ledning och ska ses som ett stöd för de kommuner, landsting och regioner som utifrån det lokala självstyret har satt som mål att arbeta för ökad jämlikhet. Vägledningen har tagits fram i samarbete med företrädare för kommuner, landsting och regioner.

<sup>9</sup> Nätverket består av tjänstemän som i sitt arbete har uppdraget att på olika sätt implementera mänskliga rättigheter, främja rättighetsbaserade arbetsätt, bidra till ökad mångfald och/eller arbeta mot diskriminering. De flesta deltagarna i nätverket är representanter från kommuner men i nätverket ingår även representanter från landsting/regioner, SKL, Länsstyrelsen i Stockholm och fackföreningen Vision.



Tillsammans med Folkhälsomyndigheten har SKL startat forumet Mötesplats social hållbarhet för att, genom kunskaps- och erfarenhetsutbyte, bidra till minskade hälsoskillnader och att tillgodose människors grundläggande behov och rättigheter.

En prioriterad fråga för 2015 är ökad sysselsättning för personer med funktionsnedsättning.

Under ett antal år har SKL arbetat med inflytande och delaktighet genom att stödja kommuner, landsting och regioner i att utveckla medborgardialogen, samarbetet med civilsamhället och att skapa öppenhet och transparens. Stödet till medlemmarna gäller både teori, system och metoder liksom att visa på goda exempel för inspiration.

SKL driver ett svenskt nätverk mot rasism och diskriminering, där förutom kommuner även Diskrimineringsombudsmannen ingår. Sedan lagen om minoriteter kom 2009 bidrar SKL med visst stöd till förvaltningskommuner. Genom ett statligt finansierat projekt för romsk inkludering erbjuds även processtöd i pilotkommuner för att utveckla hållbara strukturer för samråd.

SKL ger administrativt och sakkunnigt stöd till den svenska delegationen i kongressen för lokala och regionala myndigheter (CLRAE) i Europarådet. Bland annat har tre rapporter tagits fram för att uppmärksamma och stödja arbetet för mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå.