

Mänskliga rättigheter i kommuner, regioner och landsting

**Kartläggning av arbetet med mänskliga rättigheter
samt önskemål om stöd i detta arbete**

Förord

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 lokala myndigheter och invånarna. Kommunerna, regionerna och landstingen spelar därmed en viktig roll för förverkligandet av de mänskliga rättigheterna.

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, folkhälsa, jämlik vård, social hållbarhet, funktionshinderområdet, icke-diskriminering och antirasism, delaktighet och inflytande.

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 (A2014/2289/DISK).

Denna kartläggning är den första delen av genomförandet av överenskommelsen. Syftet med kartläggningen är att ge en nulägesbild av hur arbetet med mänskliga rättigheter i kommuner, regioner och landsting bedrivs, vilka hinder och möjligheter medlemmarna ser, liksom behoven av stöd och insatser. Kartläggningen har genomförts av Emerga Research & Consulting, ett konsultföretag specialiserade på mänskliga rättigheter, och de slutsatser och analyser som presenteras är rapportförfattarnas egna.

Tack vare kommunernas, regionernas och landstingens villighet att dela med sig av information, erfarenheter, tankar och förslag utgör kartläggningsresultaten ett viktigt underlag till den handlingsplan som ska tas fram under våren 2015. Därefter tar det konkreta arbetet vid för att, tillsammans med kommunerna, regionerna och landstingen liksom med andra aktörer, genomföra insatser och utveckla metoder som bidrar till förverkligandet av de mänskliga rättigheterna på lokal och regional nivå.

Det är dags att flytta fram positionerna och sätta mänskliga rättigheter på agendan.

Sveriges Kommuner och Landsting
Stockholm, januari 2015



Anders Knape
Ordförande

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1. Inledning	7
1.1. Kartläggningens syfte	7
1.2. Om mänskliga rättigheter	7
1.3. Utrymme för förbättring	8
1.4. Kartläggningens genomförande	9
2. Dagsläget och en blick framåt – resultat och analys av intervju- och enkätsvar	11
2.1. Arbetar kommuner, landsting och regioner med mänskliga rättigheter?	11
2.2. Inom vilka av kommunernas, landstingens och regionernas åtaganden arbetar man specifikt med mänskliga rättigheter?	13
2.3. Finns beslut om att arbeta med mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå och var har besluten fattats?	14
2.4. Finns det en ansvarig person eller funktion för arbetet med mänskliga rättigheter och var i organisationen sitter hen?	17
2.4.1. Ansvarig person eller funktion	17
2.4.2. Organisatorisk placering.....	20
2.5. Finns ekonomiska medel avsatta för att arbeta med mänskliga rättigheter?	22
2.6. Hur följs arbetet med mänskliga rättigheter upp och vem efterfrågar uppföljningen?.....	24
2.7. Ges anställda utbildning i mänskliga rättigheter och deltar de i nätverk?.....	26
2.7.1. Utbildning	26
2.7.2. Nätverk.....	28
2.8. Strukturella/organisatoriska utmaningar/ förutsättningar för att stärka respekten för mänskliga rättigheter	29
2.8.1. En återkommande fråga: Vad har mänskliga rättigheter med Sverige att göra?	29
2.8.2. Mänskliga rättigheter som ett för brett begrepp.....	29
2.8.3. Politisk efterfrågan.....	30

2.8.4. Tidsbrist och snäva budgetar	30
2.8.5. "Mjukt" ställs mot "hårt" – frågans status i organisation och verksamhet	31
2.8.6. Organisation och organisatorisk placering	31
2.8.7. Ingen uppföljning = ingen utveckling	32
2.8.8. Kunskapsluckor	33
2.8.9. Mänskliga rättigheter som en del av ordinarie verksamhet	33
3. Stöd och insatser som önskas för att stärka arbetet med mänskliga rättigheter i kommuner, landsting och regioner	35
3.1. Efterfrågan på stöd och insatser i relation till SKL.....	35
3.2. Stöd och insatser inom ramen för utbildning och kompetensutveckling	38
3.3. Stöd och insatser inom ramen för erfarenhetsutbyten.....	42
3.4. Stöd och insatser inom ramen för samverkan	44
4. Analys	45
4.1. Mänskliga rättigheters fragmentisering	45
4.2. Vikten av ett anpassat förhållningsätt.....	46
4.3. Behovet av specificering och konkretisering	46
4.4. En pedagogisk utmaning	47
4.5. Möjligheten att generalisera utifrån (goda) exempel.....	47
4.6. Styrning och uppföljning är A och O	48
4.7. Vikten av samverkan.....	48
4.8. Behov av tydlighet från nationell nivå	49
4.9. Mänskliga rättigheter är inte detsamma som att vara snäll.....	49
4.10. Mänskliga rättigheter angår alla	49
Bilaga A: Internationella observationer och rekommendationer	51
Bilaga B: Enkätfrågor	53
Enkätfrågor – kommuner.....	53
Enkätfrågor – landsting och regioner	56
Bilaga C: Kartläggningens genomförande	59

Tid för kartläggningens genomförande	59
Metod	59
Urval kommuner, landsting och regioner för kvalitativ intervju.....	59
Enkätens och intervjuguidens utformning.....	61
Datainsamling	62
Dataanalys.....	64
Kartläggningens bredd som dess styrka och svaghet.....	65

Sammanfattning

Denna kartläggning av kommuners, landstings och regioners arbete med mänskliga rättigheter fokuserar dels på hur arbetet är organiserat idag, dels på vilket stöd som behövs och/eller efterfrågas. Arbetet med kartläggningen har skett under hösten 2014. Datainsamlingen har gjorts genom en enkät som gått ut till Sveriges Kommuner och Landstings, SKL:s, medlemmar samt genom fördjupande intervjuer med 46 representanter för ett urval av dessa.

Det anses vara en självklarhet bland de allra flesta kommuner, landsting och regioner idag att relatera sin verksamhet till mänskliga rättigheter, något som inte var fallet när Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige gjorde sin undersökning 2006. Det visar att kunskap om mänskliga rättigheter och insikten om den lokala och regionala nivåns betydelse för att säkerställa lika rättigheter och möjligheter har ökat. Många pekar exempelvis på att det inte skulle vara möjligt att bedriva en bra skola eller bra vård och omsorg utan respekt för de mänskliga rättigheterna.

Samtidigt lyfter majoriteten av respondenterna fram stora utmaningar för arbetet med mänskliga rättigheter. 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. Skillnaderna i definitioner tycks bygga på såväl politiska val som på kunskapsbrist. Konsekvensen av det blir att invånarna (rättighetsbärarna) får olika budskap om mänskliga rättigheters roll i deras liv, beroende på i vilken kommun och/eller landsting eller region man bor.

Mänskliga rättighetsfrågor återfinns i olika mål- och visionsdokument, men det är tveksamt om ett rättighetsperspektiv faktiskt genomsyrar verksamheterna.

De flesta kommuner, landsting och regioner har idag erfarenhet av att arbeta med vissa delar av de mänskliga rättigheterna inom någon sektor av sin verksamhet. Ju större kommuner, landsting eller regioner befolkningsmässigt, desto mer arbetar man med, och följer upp områden utifrån ett rättighetsperspektiv. Det finns en mängd kunskap och erfarenheter att dela med sig av – inte bara mellan olika aktörer utan ofta inom en och samma organisation.

Det är vanligt att kommuner, landsting och regioner kopplar ihop mänskliga rättigheter med sitt arbete mot diskriminering av olika grupper. Övriga rättighetsområden definieras mer sällan som mänskliga rättigheter.

De rättighetsbärare som särskilt lyfts fram är barn. Barn och ungas rättigheter tycks också vara det rättighetsområde där strukturerna för genomförande och uppföljning är mest etablerade; det finns oftast ett beslut på central nivå och ett verksamhetsövergripande förhållningssätt i frågan.

Beslut om att arbeta med mänskliga rättigheter som ett samlande ramverk saknas oftast, vilket riskerar att resultera i att rättighetsperspektivet till stor del försvinner.

Bland de medlemmar som anger att deras arbete med mänskliga rättigheter motsvaras av ett värdegrunds- och/eller visionsdokument finns även där en risk att rättighetsaspekter försvinner, eftersom deras tolkning av mänskliga rättigheter i princip rör så kallade bemötandefrågor.

Det är idag relativt vanligt att kommuner, landsting och regioner har en eller flera personer som har uppdrag eller arbetsbeskrivningar där mänskliga rättigheter ingår. Mandat, titel och position i organisationen varierar dock stort från organisation till organisation. Huruvida det finns avsatta medel för arbete med mänskliga rättigheter i budgeten varierar också mycket. Generellt tycks det vara vanligare med avsatta medel i kommuner än i landsting och regioner.

Uppföljningen av arbetet med mänskliga rättigheter sker på en mängd olika sätt. Samtidigt understryker resultaten i kartläggningen behovet av att vidareutveckla former för uppföljning såväl inom kommuner som inom landsting och regioner. Endast några få nämner att indikatorer används för att följa upp arbetet. Generellt saknas explicita kopplingar mellan styrning och uppföljning å ena sidan och mänskliga rättigheter å andra sidan. De blinda fläckar som finns i uppföljningen innebär att det också saknas information om i vilken mån befolkningen kan åtnjuta sina mänskliga rättigheter.

Utbildningen av kommun- och landstingsanställda skiljer sig enligt kartläggningens resultat relativt mycket åt mellan olika organisationer. Eftersom kunskap om mänskliga rättigheter fortfarande inte är ett genomgående inslag i de professionsutbildningar som dominerar inom offentlig sektor så saknar ofta de anställda kunskap om området när de anställs, något som naturligtvis ökar behovet av internutbildning.

De allra flesta kommuner, landsting och regioner som deltagit i studien har utifrån de behov de har identifierat kommit med ett eller flera förslag på lämpliga insatser och stöd från SKL:s sida. De vill att SKL positionerar sig som en klar ledare inom området mänskliga rättigheter. Som en del i axlandet av detta ledarskap, menar medlemmarna att SKL bör skapa en gemensam referensram och ett gemensamt språk för att motverka den fragmentisering och upplevelse av ”perspektivträngsel” som idag präglar rättighetsområdet. Vidare vill medlemmarna att SKL bistår med omvärldsbevakning och handledning inom området.

Det finns stor efterfrågan på utbildningsinsatser och erfarenhetsutbyten av olika slag. Även praktiska verktyg och analysredskap önskas av många, förslagsvis samlade i en ”verktyglåda” som kan användas för att stärka arbetet med mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå. Vidare önskar man en blandning av utbildningsinsatser – några kortare utbildningspaket, digitala utbildningsupplägg samt praktisk vägledning som är tillgänglig från hemorten. Ett viktigt utvecklingsområde som lyfts handlar om uppföljning, mätning och

indikatorer. Slutligen önskas ett fortsatt erfarenhetsutbyte mellan nivåer och över såväl organisatoriska som temamässiga gränsdragningar.

1. Inledning

Det offentliga har i uppgift att respektera, skydda, uppfylla, följa upp och främja mänskliga rättigheter. Detta innebär att alla nivåer och sektorer tillsammans har ansvar för upprätthållandet av mänskliga rättigheter i Sverige. Som ett sätt att stärka och stödja kommuner, landsting och regioner i deras del av detta arbete har en överenskommelse ingåtts mellan Regeringskansliet och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).¹ Målet med överenskommelsen är att stärka respekten för samt kunskapen och medvetenheten om de mänskliga rättigheterna inom den kommunala verksamheten² liksom att utveckla metoderna för arbetet med dessa frågor. Kartläggningen, som har utförts av Emerga Research & Consulting på uppdrag av SKL, är ett första steg i detta arbete.

1.1. Kartläggningens syfte

Målet med kartläggningen har varit att identifiera kommuners, landstings och regioners behov av stöd och insatser för att kunna omsätta mänskliga rättigheter i praktiken.

Utifrån kartläggningen ska SKL utveckla en handlingsplan för hur stödet till kommuner och landsting ska genomföras under de kommande åren.

Kartläggningens design har grundats på SKL:s uppdrag, det offentligas ansvar för mänskliga rättigheter utifrån människorättskonventionerna samt de rekommendationer och synpunkter som internationella granskningsorgan inkommit med som specifikt rör kommuner och landsting.³ Slutsatserna från slutbetänkandet från Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige SOU 2010:70⁴, rapporter från utvalda myndigheter liksom civilsamhällets parallellrapporter⁵ har också legat till grund för kartläggningens frågeställningar.

1.2. Om mänskliga rättigheter

Mänskliga rättigheter rör alla delar av samhället och omfattar medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. De omfattar bl.a. alla människors rätt till en rimlig levnadsstandard, till kostnadsfri grundskoleutbildning, politiskt deltagande och ett flertal rättigheter som syftar till att skydda individen från den egna statens eventuella maktmissbruk och övergrepp. Mänskliga rättigheter är odelbara och samverkande. Om en enskilds

¹ Överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting om att stärka arbetet med mänskliga rättigheter på kommunal nivå, 13 juni 2014, A2014/2289/DISK

² I begreppet kommunal verksamhet innefattas även landstingskommunal verksamhet.

³ Se bilaga A för en lista på de granskningsrapporter som använts.

⁴ SOU 2010:70 (2010) *En hållbar struktur för skydd av de mänskliga rättigheterna*, Stockholm: Fritzes.

⁵ Parallellrapporterna görs av olika civilsamhälleorganisationer i samband med Sveriges rapportering till FN:s övervakningskommittéer. För information om parallellrapporterna samt länkar till de senaste rapporterna se <http://www.fn.se/om-oss/verksamhet-/manskliga-rattigheter-och-demokrati/parallellrapportering-till-fns-granskningskommitteer/> (2015-01-27).

rätt till utbildning åsidosätts så urholkas också rätten till politiskt deltagande. På liknande sätt kan enskilda inte utkräva sina mänskliga rättigheter om rätten till domstolsprövning inte respekteras. Mänskliga rättigheter är också menade att vara universella, dvs. gälla för alla människor oberoende av var man befinner sig. Ingen regering kan därför legitimt ignorera sitt ansvar med referens till särskilda förhållanden som tradition, kultur eller religion. Ytterligare en central princip är principen om icke-diskriminering, enligt vilken mänskliga rättigheter ska gälla för var och en utan åtskillnad, oberoende av kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, sexuell läggning, funktionsnedsättning, ålder, nationellt eller socialt ursprung och så vidare. Principen om icke-diskriminering utesluter dock inte möjligheten att använda särskilda åtgärder för att påskynda jämlikhet och jämställdhet, förutsatt att åtgärderna upphör när jämlikhet eller jämställdhet uppnåtts.

1.3. Utrymme för förbättring

De internationella rekommendationerna från FN:s olika övervakningskommittéer lyfter en rad problem med implementeringen av mänskliga rättigheter i Sverige som också berör arbetet i kommuner och landsting. Rekommendationerna stämmer väl överens med de förslag som lämnades i slutbetänkandet från Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige⁶, liksom andra rapporter och utvärderingar med liknande fokus.

- a) Styrning och uppföljning av arbetet med att respektera, skydda, implementera och främja mänskliga rättigheter måste bli kraftfullare och klarare.
- b) I den mån lagar måste förtydligas eller nya aktörer introduceras bör detta göras.
- c) Kunskapshöjande insatser med fokus på såväl rättighets- och skyldighetsbärare (invånare och offentliganställda) måste bli tydligare och mer praktiskt orienterade.
- d) Fokus på specifika grupper, vars rättigheter ofta nedprioriteras (barn, personer med funktionsnedsättning, etniska minoritetsgrupper m.fl.) måste stärkas.
- e) Data om rättighetssituationen för olika grupper måste samlas in och analyseras på ett mer systematiskt sätt.
- f) Olika sektors och/eller nivåers arbete måste samordnas bättre för att bättre kunna garantera olika gruppers/individens rättigheter.

⁶ SOU 2010:70 (2010) *En hållbar struktur för skydd av de mänskliga rättigheterna*, Stockholm: Fritzes.

Slutligen uppmuntrar de internationella rekommendationerna kommuner, landsting och regioner att inte invänta staten (eller EU, Europarådet och FN) utan snarare föra dessa framför sig genom att själva ta initiativ till mer och bättre människorättsbaserad politik.

Utifrån dessa rättighetsutmaningar har kartläggningens upplägg sedan utformats. Data har samlats in dels genom en enkät⁷ som gått ut till samtliga kommuner, landsting och regioner, dels genom fördjupande intervjuer med ett urval av knappt femtio av dessa.

1.4. Kartläggningens genomförande

Kartläggningen har två delar – en nulägesorienterad och en mer framåtblickande. Den första rör kommuners, landstings och regioners existerande arbete med mänskliga rättigheter, med fokus på styrning och uppföljning, olika former av kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte samt information och efterfrågan av stöd inom mänskliga rättighetsområdet. Intervjuerna har i betydligt större utsträckning än enkäten utvecklat de mer framåtblickande frågorna om utvecklingsmöjligheter, utmaningar och efterfrågan om stöd i olika former då dessa ofta har krävt uppföljande frågor.

Arbetet med kartläggningen har utgått från mänskliga rättigheter som en helhet som även inkluderar arbete inom en rad relaterade områden – alla med syfte att garantera människors lika möjlighet att åtnjuta samtliga sina mänskliga rättigheter. Mänskliga rättigheter används därför som ett paraplybegrepp för de rättigheter som återfinns i grundlagarna och i de konventioner som Sverige har ratificerat. I kartläggningen har begreppet mänskliga rättigheter medvetet valts för att undersöka om, hur och i vilken omfattning kommuner, landsting och regioner arbetar med mänskliga rättigheter. Detta kan tyckas självklart för en kartläggning om arbetet med just mänskliga rättigheter, men faktum är att begreppet fortfarande är ovant för många och sällan används i relation till den egna verksamheten. Samtidigt sker mycket arbete med mänskliga rättigheter under andra etiketter såsom jämlikhet, jämställdhet, barns rättigheter, diskriminering, HBTQ- och äldre frågor och frågor om nationella minoriteter. Dessa områden har därför angetts som exempel på rättighetsarbete som introduktion till såväl intervjuerna som enkäten.

Enkätens svarsfrekvens var 74 procent. Intervjuer genomfördes telefonledes med 46 respondenter från utvalda kommuner, landsting och regioner⁸. Intervjupersonerna kom från både chefs- och tjänstemannanivå⁹.

⁷ Se enkätfrågorna i bilaga B

⁸ Enkätens sista svarsdatum var den 12 november 2014. Den sista intervjun genomfördes den 6 november 2014. Sedan årsskiftet 2015 har sex av landstingen bildat regioner. Dataredovisningen utgår emellertid från den uppdelning som var aktuell när data samlades in hösten 2014.

De allra flesta som har deltagit i kartläggningen har haft en mycket positiv inställning och välkomnar en gemensam ansträngning för att definiera gemensamma riktlinjer för de utmaningar som vårt samhälle står inför och kommer att ställas inför i framtiden på rättighetsområdet. Flertalet kommuner, landsting och regioner har i kartläggningen påpekat att det är mer aktuellt än någonsin att lyfta människors lika värde.

⁹ För mer information om urval och andra metodfrågor se bilaga C om kartläggningens genomförande.

2. Dagsläget och en blick framåt – resultat och analys av intervju- och enkätsvar

Hur ser arbetet med mänskliga rättigheter ut i Sveriges kommuner, landsting och regioner hösten 2014? Vad ser man från lokal och regional nivå som möjligheter och utmaningar och – inte minst viktigt i sammanhanget – vad efterfrågas för stöd? Nedan presenteras analysen av kartläggningens enkät- och intervjusvar. Enkätens kvantitativa svarsdata har brutits ner utifrån befolkningens mängd och -sammansättning samt kommuntyp för att se eventuella likheter och/eller skillnader inom och mellan olika grupper av svarande. Denna analys bildar tillsammans med en innehållsanalys av intervjuerna och enkätens öppna svar den resultatanalys som presenteras nedan i relation till varje fråga.¹⁰

2.1. Arbetar kommuner, landsting och regioner med mänskliga rättigheter?

Kartläggningens enkät och samtliga intervjuer inleddes med frågan om de aktuella kommunerna, landstingen och regionerna ansåg att de arbetade med mänskliga rättigheter. Näst intill alla landsting och regioner och en absolut majoritet av kommunerna svarar ja på denna övergripande fråga – de arbetar med mänskliga rättigheter. Dryga 10 procent av kommunerna anger dock att det inte förekommer något arbete med mänskliga rättigheter inom deras verksamhet. Nedan följer en övergripande bild av några huvudströmningar i materialet gällande förekomst av arbete med mänskliga rättigheter.

Arbetet med mänskliga rättigheter är i de allra flesta kommuner, landsting och regioner uppdelat och/eller definierat så att det refererar till en viss eller vissa utvalda grupper i samhället som till exempel barn, nyanlända flyktingar eller personer med funktionsnedsättning. Att jobba med ”delar av mänskliga rättigheter” kan innebära allt ifrån att en kommun eller ett landsting jobbar med en likabehandlingsplan internt till att man har en etablerad organisation för att frågorna ska få genomslag ut i verksamheterna. Inom detta stora spann återfinns därmed också en stor bredd i angreppssätt.

En grupp kommuner, landsting och regioner menar att de genom att följa de lagar och förordningar som de har att förhålla sig till som kommunal eller regional aktör automatiskt arbetar med mänskliga rättigheter. Det blir en ”självklarhet” att förhålla sig till mänskliga rättigheter – något som man säger sig göra hela tiden, i all verksamhet.

Det är väl nästan hela vårt uppdrag. Hela vårt uppdrag handlar om att tillgodose medborgarnas behov. Vi arbetar med välfärdsfrågor; det är ju mänskliga rättigheter; då vi jobbar inom skolan, inom äldreomsorg – allting ingår ju i mänskliga rättigheter. (*Personalchef, kommun*)

¹⁰ Observera att rubrikerna inte korresponderar helt med originalfrågornas exakta ordalydelse i enkäten.

Det (om vi jobbar med mänskliga rättigheter, förf. anm.) är en konstig fråga då vi jobbar utifrån lagar och avtal som någonstans har sin grund i mänskliga rättigheter. *(enkätsvar, kommun)*

Vi anser att vi lever upp till de mänskliga rättigheterna genom att vi agerar inom svensk lagstiftning. Så eftersom vi följer lagen så arbetar vi med mänskliga rättigheter så som Sverige vill att vi ska göra det. *(Kommunchef)*

En annan grupp kommuner har valt att arbeta med en ”värdegrund” som man menar är en hanterbar avgränsning och gör frågor med bäring på mänskliga rättigheter mer ”greppbara”. Kommuner har olika ledord¹¹ för sin värdegrund. Mänskliga rättigheter anses inrymmas i värdegrunden även om detta sällan sägs explicit och relationen mellan de två begreppen inte är klar.

Om du förhör människor är det inte många som läst den (den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, förf. anm.) utan det får ju komma tillbaka till något enklare som handlar om vad man har för uppdrag och hur man behandlar människor och vilken inställning man har till behov och annat. Det är väl det som det handlar om tycker vi. *(Kommunchef)*

Vi har jobbat mycket med värdegrunden; exempelvis vårt arbete utifrån integrationsproblematiken; för att skapa lika grundsyn vad gäller att möta våra invandrare; att mänskliga rättigheter ska gälla alla människor. *(Kommunchef)*

I detta sammanhang kopplas mänskliga rättigheter främst till frågor om attityder och bemötande – att man ska bemöta kollegor och målgrupper/kunder på ett ”bra sätt”.

Ja, vi jobbar med mänskliga rättigheter. Det är ett väldigt brett ord. När det gäller t.ex. likabehandling, ja allting som har med offentlig hantering att göra så jobbar vi med det, men vi pratar om bra bemötande. *(Kommunchef)*

Mänskliga rättigheter är en väldigt stor fråga. En mänsklig rättighet är att känna att man är trygg, får göra sin röst hörd, bete sig schysst mot sina arbetstagarare, ha en tillåtande attityd. *(Kommundirektör)*

Gemensamt för de som säger sig arbeta med mänskliga rättigheter utifrån värdegrunden och de som följer lagar och förordningar är en uppfattning att mänskliga rättigheter mer eller mindre automatiskt genomsyrar all verksamhet. Flera kommuner, landsting och regioner talar om mänskliga rättigheter som något man gör hela tiden genom sin vardagliga verksamhet. Personal förutsätts på samma sätt per automatik agera utifrån ett rättighetsperspektiv utan något särskilt direktiv, stöd eller uppföljning, med det egna sunda förnuftet som vägledande kompass.

Ett mycket litet antal kommuner och landsting/regioner ger en bild av en verksamhet där mänskliga rättigheter fungerar som ett ramverk och där det finns organisatoriska förutsättningar för att ett rättighetsperspektiv ska kunna

¹¹ Här återfinns t.ex. ord som vänlighet, mod, nytänkande, attraktivitet, tydlighet, öppenhet, mångfald, rättvisa, glädje, omtanke, trovärdighet, effektivitet i olika kombinationer.

genomsyra hela verksamheten och nå ut till det yttersta ledet. Men även inom denna lilla grupp nämns många utmaningar inom mänskliga rättighetsområdet som det återstår att jobba vidare med.

Sammanfattningsvis är det tydligt att det skiljer sig mycket åt hur explicit olika kommuner, landsting och regioner arbetar med mänskliga rättigheter. Det finns också stora skillnader i hur man tolkar och använder sig av begreppet både generellt och i relation till sitt eget uppdrag. Skillnader och likheter mellan de olika svaren sammanfaller dock inte med olikheter vad gäller befolkningensmängd och -sammansättning eller kommuntyp. Som nämndes inledningsvis är begreppet mänskliga rättigheter ytterst sällan något som samlar ihop rättighetsarbetet i ett gemensamt ramverk.

2.2. Inom vilka av kommunernas, landstingens och regionernas åtaganden arbetar man specifikt med mänskliga rättigheter?

Givet de mänskliga rättigheternas bredd och det faktum att alla rättigheter ska kunna åtnjutas av alla människor kan kommuners, landstings och regioners eget fokus på specifika rättigheter, sektorer och/eller grupper ge oss en viktig bild av situationen idag. Vilka rättigheter, områden och grupper lyfts fram av de svarande?

De vanligaste förekommande delarna inom rättighetsområdet som lyfts fram som exempel på ett pågående rättighetsarbete i kommuner och landsting rör barn, jämställdhet, integration/arbetslivsförsörjning, mångfald, HBTQ-frågor, ensamkommande flyktingbarn, folkhälsa, jämlikhet, nationella minoriteter, äldre samt funktionsnedsatta. Jämställdhet- och jämlikhetsarbetet har i de allra flesta verksamheter två sidor; dels ett arbetsgivarperspektiv (riktat mot medarbetarna) och dels ett verksamhetsperspektiv (riktat mot "brukaren" och/eller invånaren).

Det absolut vanligast förekommande arbetet inom mänskliga rättighetsområdet är arbetet med att applicera ett barnrättsperspektiv i verksamheten (exempelvis genom barnchecklistor). Detta gäller både små och stora kommuner, landsting som regioner.

Våra svar avser arbetet med konventionen för barns rättigheter då det är det som vi för närvarande arbetar aktivt med. Mänskliga rättigheter ur ett större perspektiv jobbar vi tyvärr inte med i vår kommun. (*enkätsvar, kommun*)

Enkätsvaren visar också att det explicita arbetet med mänskliga rättigheter är vanligare förekommande i de kommuner där andelen unga under 17 år är hög.

Arbetet med barns rättigheter är också den del av rättighetsområdet som är mest systematiserad. Där finns i många fall till synes väl etablerade strukturer för implementering och uppföljning av arbetet; barns rättigheter ska i de flesta kommuner finnas med och tas hänsyn till i ärendehantering och beslutsunderlag oberoende av verksamhetsområde. Barnkonventionen är också den av de

internationella rättighetskonventioner som Sverige ratificerat som hänvisas mest till, så väl i enkäten som i intervjuerna.

Även inom landstingen och regionerna presenteras barns rättigheter som det mest framträdande rättighetsområdet tillsammans med jämlik och jämställd vård. I vissa fall tas även frågor om sexuell orientering upp liksom integration och äldrefrågor.

De kommunala områden som oftast nämns i relation till kommunernas rättighetsarbete är kultur och fritid, vuxenutbildning, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), boendefrågor, medborgardialog, våld i nära relationer, svenska för invandrare (SFI), stadsbyggnad inklusive park- och gatukontor, samt även sociala investeringar. Enkätsvaren visar också att kommuner med en högre andel befolkning med utländsk bakgrund oftare relaterar sitt arbete med bibliotek, fritid- och kulturverksamhet till mänskliga rättigheter. Intressant att lägga märke till var också att bostäder, bostadsförsörjning, krisberedskap och räddningstjänst är åtaganden som sällan relateras till mänskliga rättigheter oavsett typ av kommun.

I en del kommuner, landsting och regioner jobbar man strategiskt med ett rättighetsområde utifrån en tydlig och prioriterad uppgift. De kommuner landsting och regioner som är förvaltningsområde för minoritetsspråk har en tydlig koppling till den europeiska ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter, vilket de också lyfter fram.

Diskrimineringsgrunderna utifrån Diskrimineringslagen (2008:567) nämns också ofta som det mest konkreta arbete som görs i relation till mänskliga rättigheter.

Sammanfattningsvis kan man säga att vanligast är att arbetet med mänskliga rättigheter relaterar till olika sociala områden och specifikt rätten att inte bli diskriminerad. De rättighetsbärare som särskilt lyfts fram är barn. Dessutom är barnrättsperspektivet i de allra flesta organisationer förvaltnings- eller verksamhetsövergripande. Rättigheter som sällan lyfts fram är bl.a. rätten till information, bostad och säkerhet.

2.3. Finns beslut om att arbeta med mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå och var har besluten fattats?

Det är generellt viktigt att få en överblick över de strukturella förutsättningarna som finns för att arbeta med en fråga. Var beslut har fattats och vad dessa beslut innehåller säger en del om förutsättningarna för arbetet.

En majoritet av kommuner, landsting och regioner som svarat på enkäten har ett eller flera politiska beslut att jobba med mänskliga rättigheter i någon form. Beslut om att arbeta med mänskliga rättigheter i sin helhet finns dock sällan utan dessa gäller ofta vissa delar av mänskliga rättigheter. Enkätdata visar att det är vanligare

att det finns politiska beslut om att arbeta med mänskliga rättigheter ju större befolkning en *kommun* har. Vad gäller landsting och regioner kan inte samma koppling göras.

Befolkningens sammansättning spelar också roll. Tidigare nämndes att en ung befolkning har samband med ett mer explicit rättighetsarbete. Här kan vi se det omvända. Ju större andel av befolkningen som är 65 år eller äldre, desto ovanligare är det med politiska beslut i frågan.

I kommunerna handlar besluten som regel om barnrätt, folkhälsa, jämlikhet och jämställdhet, likabehandling, funktionsnedsattas rättigheter, integrations- och HBTQ-frågor etc. Där det finns beslut på central nivå inom kommunerna, såsom beslut i kommunfullmäktige och/eller kommunstyrelse kompletteras dessa ofta med beslut även inom enskilda förvaltningar och bolag, vilket visar på att frågan ges förutsättningar för att få genomslag ute i organisationen.

Inom landstingen och regionerna är beslut som rör jämställd och jämlik hälso- och sjukvård, handikappolitiska program, folkhälsa samt barn och äldres rättigheter vanligast förekommande. Samtliga landsting och regioner som svarat på enkäten anger att besluten fattats på central nivå d.v.s. i landstingsstyrelse/-fullmäktige respektive regionstyrelse/ regionfullmäktige. Ungefär hälften av dem säger att beslut även fattats inom flera olika förvaltningar.

Nedanstående citat visar på karaktären av de beslut som har tagits. Fokus ligger på något område eller någon grupp och beslut om att arbeta med mänskliga rättigheter på något övergripande sätt saknas.

Kommunen har inte fattat beslut om ett arbete under det samlade begreppet mänskliga rättigheter. Däremot finns insatser inom olika rättighetsområden; barns rättigheter, icke-diskriminering m.m. där kommunen jobbar aktivt och systematiskt för att göra skillnad. (*enkätsvar, kommun*)

Vi har bara beslut om att arbeta med barnkonventionen. Övergripande mänskliga rättigheter jobbar vi inte med. (*enkätsvar, kommun*)

Jag har fått uppdraget att jobba med jämlik och jämställd hälso- och sjukvård, mig veterligen jobbar ingen med mänskliga rättigheter som helt koncept inom vårt landsting. (*enkätsvar, landsting*)

I den mån besluten fokuserar på ett enda rättighetsområde rör det i de allra flesta fallen barns rättigheter. Ett fåtal nämner att det finns beslut om att arbeta med den europeiska deklARATIONEN för jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå (CEMR-deklARATIONEN) eller konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Den kategori kommuner som säger sig arbeta med mänskliga rättigheter genom att följa svensk lag hänvisar till att beslut om de mänskliga rättigheterna återfinns i lagar och förordningar. På så sätt tolkar de att beslut om att arbeta med mänskliga rättigheter har tagits, eftersom de förstås som inkluderade bl.a. i kommunallagen.

Vår kommun följer den lagstiftning som reglerar kommunal verksamhet. KF styr verksamheten med politiska inriktningsmål som behandlar mänskliga rättigheter. *(enkätsvar, kommun)*

Det är en självklar del utifrån de lagstiftningar som landstinget har att följa. Det handlar om behovsprincipen, solidaritetsprincipen, och i det ingår mänskliga rättigheter ... 'Alla har rätt att söka vård och få rätt till hälsofrämjande insatser' ... De som har störst behov ska gå först till hälso- och sjukvård. *(Sjukvårdsdirektör)*

I den grupp kommuner som arbetar med en ”värdegrund” menar man att det inte finns några beslut om att arbeta med mänskliga rättigheter, utan att det istället finns en gemensam värdegrund som all verksamhet ska vila på.

Inget beslut vad jag känner till. Dagligen pågår diskussioner om människors behov och förväntningar; hur ska vi se till medborgarnas bästa. *(Personalchef, kommun)*

Nej inget sådant beslut, utan det ingår i vår målstyrning att vi ska jobba med vår värdegrund och behandla människor på lika sätt. Värdegrunden ligger närmast mänskliga rättighetsarbetet. *(Kommunchef)*

Några få kommuner, landsting och regioner – de går att räkna på en hands fingrar – anger att det finns beslut om att arbeta med mänskliga rättigheter och en specifik budgetpost för detta. I dessa organisationer ska all verksamhet från central till verksamhetsnivå förhålla sig till mänskliga rättigheter. Det finns i vissa fall särskilda avdelningar med tjänstemän alternativt nätverk med uppdrag att se till att mänskliga rättigheter respekteras på alla nivåer inom verksamheterna och i förhållande till brukarna/invånarna. Tjänstemännen har vid sidan av de generellt verksamhetsutvecklande insatserna ofta i sitt uppdrag att utbilda övriga anställda för att öka kvalitén på det rättighetsbaserade arbetet.

Ytterligare ett par kommuner, landsting och regioner säger att ett strategiskt arbete pågår för att på sikt kunna integrera mänskliga rättigheter inom verksamheterna.

I andra kommuner, landsting och regioner hänvisar man till ett övergripande politiskt mål som berör mänskliga rättigheter i form av en långsiktig vision eller någon form av policy eller inriktningsdokument. Här rör det sig ofta om hållbarhets- eller demokratipolicyer som ska genomsyra all verksamhet liksom visioner om att verka för en öppenhet och mångfald, där mänskliga rättigheter respekteras, där sårbara grupper ska respekteras och en vision om ett samhälle där alla ska ha lika rättigheter. Den här typen av inriktningsdokument verkar konkretiseras i större eller mindre grad på tjänsteman- och handläggarnivå genom olika typer av operativa delmål som ska ha bäring på visionen.

Ett fåtal mindre kommuner och landsting som ingått i undersökningen har angivit att de enbart har fattat beslut om att arbeta med rättighetsfrågor inåt i organisationen och då oftast i form av en likabehandlingsplan.

Sammanfattningsvis dominerar beslut om att arbeta med barns rättigheter på lokal och regional nivå. Beslut om att arbeta med mänskliga rättigheter i sin helhet är ovanligt, vilket resulterar i att rättighetsperspektivet till stor del saknas då det inte finns prioriterat i mål och budget. Samtidigt finns det en icke oväsentlig grupp som inte ser behovet av beslut av detta slag eftersom de arbetar med olika värdegrunds- och/eller visionsdokument som de anser vara tillräckliga.

2.4. Finns det en ansvarig person eller funktion för arbetet med mänskliga rättigheter och var i organisationen sitter hen?

En annan fråga av vikt för de strukturella förutsättningarna för att arbeta med mänskliga rättigheter rör frågor om i vilken mån det finns några personer eller funktioner i kommunen, landstinget eller regionen som har ansvaret för att driva arbetet, samt var dessa i så fall är placerade organisatoriskt.

2.4.1. Ansvarig person eller funktion

Spridda skurar

I majoriteten av kommuner, landsting och regioner svarar man att det *inte* finns en specifik person som har ett övergripande ansvar för arbetet med mänskliga rättigheter. Detta ansvar är snarare utspritt på flera olika personer inom ett flertal olika verksamhetsområden, vilket korresponderar väl med de olika rättighetsområden som man faktiskt arbetar med. Det är mycket sällsynt att det finns en person som i sin tjänst bär ansvaret för helheten och därmed har mänskliga rättigheter i sin titel.

Nej – om den personen fanns skulle jag genast ha namnet. Det finns personer i olika förvaltningar exempelvis på socialförvaltningen där en person ansvarar för våld i nära relationer och pratar mycket rättigheter. Där finns öar av expertis i olika nätverk men staden har inte en ansvarig.
(*Funktionshinderombudsman, kommun*)

Det varierar mycket vilken titel som de ansvariga som vi frågat efter har i sin respektive kommun, landsting eller region och även var hen sitter. Vi finner strateger, utvecklare, samordnare, konsulenter, handläggare, ombud med flera. Om arbetet med mänskliga rättigheter sker som del av uppdrag eller utgör en heltidstjänst varierar stort.

Folkhälsan inhyser mänskliga rättigheter

Den största gruppen som i kartläggningen anges som ansvariga för mänskliga rättigheter är folkhälsosamordnarna, som även benämns folkhälsostrateger, -planerare eller -utvecklare. I de mindre kommuner och de landsting, som deltagit i kartläggningen, där *en enda* person har frågorna på sin agenda, är oftast just en folkhälsosamordnare, vars uppgifter i mycket tangerar mänskliga rättigheter den

som får bära ansvaret.¹² Det är dock sällsynt att ansvaret för mänskliga rättigheter specifikt återfinns i dessa personers befattningsbeskrivning.

Det blir folkhälsosamordnaren i vår kommun som ligger närmast till hands och får ta hand om de frågorna. (*Kommunchef*)

Vi har ingen ansvarig som har överblicken, som kan inspirera och se till att man ligger i samma kunskapsnivå. I min roll försöker jag få in det men jag har inget uttalat uppdrag att göra det. (*Folkhälsoplanerare, landsting*)

Liten som stor – ”alla” arbetar med barns rättigheter

Lokala barnombudsmän, barnrättstrateger eller andra ansvariga för arbetet utifrån barnkonventionen nämns mycket frekvent som ansvariga för arbetet i såväl kommuner, landsting som regioner, oberoende av hur stor eller liten organisationen i fråga är. I många fall har den ansvarige på sitt bord att arbeta med både barn och unga. Frågor som rör unga inom ramen för den kommunala verksamheten tycks främst handla om medborgardialog och ungdomars möjlighet att delta i och ha åsikter om den pågående politiska processen. Inom området barn och unga nämns även skolutvecklare och personal vid kultursekretariat som ansvariga för rättighetsfrågorna. I landstingens och regionernas regi handlar arbete med ungas rättigheter främst om förebyggande frågor och rätten till arbete.

Jämställdhet inåt och utåt

Bland de vanligast förekommande personerna eller funktionerna med ansvar för mänskliga rättigheter i kommuner, landsting och regioner finns även de som är ansvariga för jämställdhet och jämlikhet liksom för mångfald och likabehandling. Här finner vi utvecklare för jämställdhet inom skolvärlden, demokrati- och jämställdhetsstrateger, kommunstrateger med ansvar för jämställdhet, utredare för jämställdhet och samordnare för likabehandling, personalstrateger osv. Jämställdhets- och jämlikhets- samt likabehandlingsarbetet sker såväl inåt organisationen utifrån ett arbetsgivarperspektiv som utåt invånarna/brukarna ur ett verksamhetsperspektiv. Ett vanligt uppdrag för en jämställdhetsstrateg tycks vara att hen ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i all verksamhet. I några enstaka fall innebär uppdraget dock ”endast” att arbeta med jämställdhet och jämlikhet internt utifrån ett arbetsgivarperspektiv.

Övriga personer/funktioner med ansvar för mänskliga rättigheter

Ansvariga/handläggare/samordnare för nationella minoriteter och minoritetsspråk är ytterligare en grupp som är frekvent förekommande i svaren. Dessa återfinns

¹² Att man anger just den person som arbetar med folkhälsa tycks bero på att man känner till att rätten till bästa möjliga hälsa är en mänsklig rättighet och att frågor som jämlikhet och jämställdhet, liksom i vissa fall barn- samt integrationsfrågor som är frågor som ligger på hans bord och som man vet har med mänskliga rättigheter att göra.

såväl i kommuner som i landsting och regioner, ofta inom finska och samiska förvaltningsområden.¹³ Någon enstaka kommunal samordnare nämns ha romsk inkludering adderat till sitt ansvarsområde nationella minoriteter.

Ansvar för frågor som rör funktionsnedsattas rättigheter inom kommunens, landstingens och regionernas organisation har i många fall sin hemvist hos en funktionshindersamordnare eller handikappkonsulent. Denna funktion har bl.a. på sitt bord att samordna arbetet med funktionshinderpolitiken. I vissa kommuner finns en tillgänglighetsstrateg eller samordnare, som ofta har specifikt ansvar att jobba med tillgänglighetsaspekten i relation till invånare med funktionsnedsättning. Funktionsnedsattas rättigheter i aspekten fysisk tillgänglighet ombesörjs i vissa fall av särskilt ansvariga personer inom området stadsutveckling (t.ex. stadsbyggnadsstrategen) och dessa förekommer därför ibland som ansvariga för mänskliga rättigheter i undersökningen.

En del kommuner, landsting och regioner nämns integrationssamordnare/strateg och asyl- och flyktingsamordnare/ samordnare för nyanlända som ansvariga för mänskliga rättigheter. I ett par kommuner förekommer rollen som interkulturell samordnare.

I ytterligare några kommuner nämner man de som innehar utvecklar-/utredartjänster för brotts- och drogförebyggande arbete, arbetet mot våld i nära relationer samt mot hedersrelaterat våld och förtryck som de som är ansvariga för mänskliga rättigheter.

Mångfaldstrategen/-utvecklaren/-samordnaren är ibland ansvarig för mänskliga rättigheter och har ett antal rättighetsområden på sitt bord (och har därmed vissa likheter med folkhälsosamordnarens breda repertoar) t.ex. demokrati och HBTQ-frågor, jämlikhet och/eller våld i nära relationer.

Äldre frågor har sitt utrymme inom ramen för funktionen äldrestrateg och i ett par kommuner anges denna också vara ansvarig för mänskliga rättigheter.

Det finns även en del mer ovanliga personer/funktioner som nämns som kommunens ansvariga för arbete med mänskliga rättigheter som exempelvis en "fairtrade samordnare" och ansvariga för vissa projekt som samordnare för en jämlikhetsfestival och Globala veckor.

Ingen särskilt ansvarig

I linje med att var tionde kommun har svarat att man inte arbetar specifikt med mänskliga rättigheter finns det inte heller någon person med specifikt ansvar för mänskliga rättigheter. I dessa kommuner hänvisas i ansvarsfrågan till den centrala förvaltningsledningen och de övergripande styr- och policydokumenten. Istället

¹³ Dessa personer har som specifikt uppdrag att se till att kommunen ska uppfylla lagkraven kring den nya lagen som kom 2010 om nationella minoriteter och minoritetsspråk

för en person eller funktions ansvar så blir ansvaret för att göra verklighet av mänskliga rättigheter kommunchefens eller ”alla medarbetares ansvar”.

En dryg tiondel av landets kommuner säger sig inte ha någon ansvarig för arbetet med mänskliga rättigheter, medan den siffran var betydligt lägre för landsting och regioner där endast ett landsting svarade nekande på frågan om det fanns någon med det specifika uppdraget.

Det finns en tendens i materialet som pekar på att ju större andel av befolkningen som är 65 år och äldre desto ovanligare är det med anställda personer med ansvar för mänskliga rättigheter. Det omvända gäller för kommuner med en högre andel av befolkningen med utländsk bakgrund. Där finns i högre utsträckning personer med uttalat ansvar för arbete med mänskliga rättigheter på kommunal nivå.

I de kommuner, landsting och regioner där det inte finns någon person eller funktion med särskilt ansvar för att driva på arbetet med mänskliga rättigheter uttrycks i några fall en tveksamhet inför en sådan funktion. Anledningen är att man ser en risk med att en eller några få blir bärare av mänskliga rättigheter, då man i själva verket vill se att det är allas ansvar att leva upp till.

Det finns ingen med det specifika uppdraget och det tror jag inte heller på. För att det ska vara levande så behöver uppdraget vara fördelat inom kommunen. (*Kommunchef*)

Vi har inga särskilda personer eller funktioner ansvariga för områden därför att det blir ett väldigt sårbart system. (*Sjukvårdsdirektör*)

Det ansvariga ”teamet”

Några få större kommuner och två regioner har en enhet eller avdelning med ett kommun- eller regionövergripande uppdrag att arbeta med mänskliga rättigheter i verksamheten. Dessa funktioner omvärldsbevakar, utbildar och driver på arbetet inom rättighetsområdet samt är behjälpliga med att utveckla adekvata metoder för att följa upp och mäta arbetets genomslag. Enheten eller avdelningen kompletteras med ansvariga i verksamhetens olika delar med särskilt samordningsansvar för de olika rättighetsområdena där arbete bedrivs.

2.4.2. Organisatorisk placering

Överlag visar resultaten i kartläggningen att i de *kommuner* där ansvaret ligger utspritt på flera olika personer eller funktioner, återfinns dessa såväl på central nivå på kommun- eller stadsledningskontor/stadskansliet och i kommunstyrelsens förvaltning, som i verksamheterna. I ett fåtal kommuner finns, som nämns ovan, en större stab som arbetar med rättighetsfrågor direkt under kommunledningen.

Det finns en tendens i materialet att de flesta *strategitjänster* med ”rättighetsuppdrag” återfinns på central nivå där de är direktrapporterande till kommunchefen eller kommun-/stadsdirektören. Det kan också förekomma strategitjänster ute i stadsdelar eller på särskilda förvaltningar.

Samordnare, utvecklare, handläggare etc. beskrivs ofta som placerade ute i verksamheten (förvaltningar, sektorer, verksamhetsområden) men det kan också finnas utvecklare på central nivå.

Folkhälsosamordnaren som i många fall är den enda person i sin kommun som arbetar med frågor om mänskliga rättigheter, sitter ofta centralt i kommunstyrelsens förvaltning, särskilt i mindre kommuner.

I några fall anges att ansvariga personer enbart finns i verksamheten. Då handlar det oftast om mycket små kommuner med en ansvarig funktion kring en specifik fråga som exempelvis minoriteters rättigheter.

I de kommuner där det inte finns någon särskild person med ansvar för arbetet med de mänskliga rättigheterna hänvisar man ansvaret till centrala funktioner på chefsnivå. Det kan vara en förvaltningschef, en nämndsordförande eller en styrelseordförande. I de fall där kommunens arbete med mänskliga rättigheter tolkas som en del av det interna jämställdhetsarbetet hamnar ansvaret centralt t.ex. på någon på personalenheten eller en kvalitets- och utvecklingsavdelning.

De *landsting* och *regioner* som deltog i kartläggningen anger i flera fall att det finns personer med uttalat ansvar för jämställdhets- och jämlikhetsarbetet. Ansvarig för jämställdhets- och jämlikhetsfrågorna finns oftast centralt på en HR-avdelning eller annan utvecklingsavdelning på ledningskontor. Det är sällsynt att det finns en person eller funktion på heltid som är ansvarig för mänskliga rättigheter, särskilt i de mindre landstingen med små staber. Uppdraget blir snarare en del av exempelvis en strategitjänst och av samordnande karaktär utifrån vissa sakområden.

Strategitjänsterna återfinns främst på central förvaltningsnivå på landstings-/regionkansliet och i landstings-/regiondirektörens stab. Det är inte ovanligt att strategerna har på sitt ansvar att samordna tvärsektoriella arbetsgrupper, där rättighetsfrågor diskuteras.

I två av de regioner som deltog i kartläggningen *och* även i några få kommuner sker ett mer omfattande arbete inom ett flertal rättighetsområden. Gemensamt för dessa är att det här finns en tydlig politisk vilja att driva frågorna med yttersta samordningsansvar på direktörsnivå eller stadsledningsnivå. I en av regionerna som deltog i kartläggningen finns en omfattande tjänstemannaorganisation som stöd till regionens rättighetskommitté. I uppdraget ingår att utbilda förtroendevalda och förvaltningsledning i mänskliga rättigheter, som i sin tur ska kunna föra kunskapen vidare.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det är svårt att se några tydliga mönster vad gäller personer och/eller funktioner med specifikt ansvar för mänskliga rättigheter. Det är relativt vanligt att kommuner, landsting och regioner

har en eller flera personer som har uppdrag eller arbetsbeskrivningar där mänskliga rättigheter ingår – men där slutar likheterna. Mandat, titel och position i organisationen varierar stort från organisation till organisation.

2.5. Finns ekonomiska medel avsatta för att arbeta med mänskliga rättigheter?

Ett ytterligare tecken på existerande strukturella förutsättningar för ett rättighetsarbete kan vara ekonomiska medel speciellt avsatta för att arbeta med mänskliga rättigheter. I vilken mån har de personer/funktioner med ansvar för mänskliga rättigheter tillgång till ekonomiska medel?

Det är mycket ovanligt att mänskliga rättigheter förekommer som en explicit budgetpost men det finns undantag i form av några få (större) kommuner, landsting och regioner i landet. Den stora merparten av kommunerna anger att mänskliga rättigheter inte finns som någon egen post i budgeten men att frågorna per automatik har öronmärkta resurser genom de olika rättighetsområden som man arbetar med i den ordinarie verksamheten. Resurser påtalas då i form av tjänsteuppdrag kopplade till mänskliga rättigheter och deras respektive budget (t.ex. barnstrategens arbete med barnkonventionen).

De av de deltagande kommunerna som är finska och samiska förvaltningsområden erhåller statsbidrag för sitt arbete med nationella minoriteter.

De kommuner som säger att de arbetar med mänskliga rättigheter utifrån det ordinarie uppdraget – men utan några öronmärkta medel ser ändå att medel för ändamålet finns fördelat inom alla verksamheter.

Mänskliga rättigheter är allas uppdrag så det ingår i allas budgetar.
(Kommunchef)

I de kommuner där man anger att det inte finns öronmärkta medel avsatta för arbete med mänskliga rättigheter menar man att det ändå ofta finns medel att tillgå ur kommunens budget för interna utbildningssatsningar som kan ha med mänskliga rättigheter att göra, exempelvis genom budgeten för utbildning/kompetensutveckling för personal. Det verkar då handla om att det är upp till tjänstemannens egen kreativitet att få fram pengar för ändamålet.

Ja och nej. Det har inte funnits öronmärkt i budgeten men när man har velat göra saker har man alltid fått pengar. Har man lagt en budget för det så har det aldrig varit ett problem. (Planeringsledare, kommun)

Utvecklingsmedel för mänskliga rättigheter finns ibland öronmärkta hos vissa kommuner på så vis att det finns avsatta medel för att arbeta med enskilda utvecklingsområden med koppling till mänskliga rättigheter; HBTQ-frågor är ett vanligt exempel på detta. Det förekommer också frekvent att det avsätts pengar för avgränsade projekt med koppling till mänskliga rättigheter, som till exempel Prideparader, festivaler kring frågor med bäring på mänskliga rättigheter osv. I några fall nämns också sociala investeringsfonder som medel som avsätts för

arbetet med mänskliga rättigheter. Såväl kommuner, landsting och regioner nämner att de söker andra externa medel för avgränsade projekt som tangerar mänskliga rättigheter.

I de kommuner där man anger att man arbetar med mänskliga rättigheter genom sitt värdegrundsarbete, nämns medel för värdegrundsarbetet som de medel som avsätts i syfte att stärka mänskliga rättigheter. Det kan exempelvis handla om kurser i hur man relaterar till varandra inom organisationen och hur man bemöter brukarna/invånarna.

I några få kommuner finns, som nämndes inledningsvis, en specifik budgetpost för mänskliga rättigheter i kommunens budget. Här anges medel för ordinarie verksamhet och enstaka utvecklingsområden ofta parallellt med en verksamhetsbudget för ansvarig enhet/avdelning på tjänstemannanivå som resurser för arbetet.

Ett par kommuner lyfter att det inom ramen för kommunstyrelsens organisation finns medel för arbetet med frågor på mänskliga rättighetsområdet, exempelvis i form av en beredning eller ett råd för mänskliga rättigheter.

Resurser för arbetet med mänskliga rättigheter inom *landstingen* och *regionerna* anges framförallt finnas inom ramen för den ordinarie verksamheten och då i form av personalresurser.

Nej det finns inga medel avsatta för arbetet med mänskliga rättigheter, utan det är de personer som har uppdrag att driva frågorna; med lite tid och inga särskilda resurser. Vi har små staber i små landsting – uppdraget blir en del av tjänst. (*Utvecklingschef, landsting*)

I något fall nämns även de resurser som avsätts för hjälpmedel inom sjukvården som medel i arbetet med mänskliga rättigheter.

Flera landsting och regioner anger dock att de har särskilda medel för arbete med barnkonventionen. Det förekommer även frekvent att det finns utvecklingsmedel för olika insatser, t.ex. arbete mot våld i nära relationer, jämställd och jämlik verksamhet.

Det statsbidrag som flera landsting och regioner erhåller för arbetet med nationella minoriteter nämns i dessa fall också som medel för ett rättighetsarbete. Personalutvecklingsanslag/fortbildningsmedel nämns även i några fall som särskilda medel som avsätts för arbete med mänskliga rättigheter

I de regioner där det finns särskild enhet eller avdelning som specifikt har i uppdrag att arbete med mänskliga rättigheter nämns den egna verksamhetsbudgeten som resurser som är öronmärkta för mänskliga rättigheter. Det finns utöver verksamhetsbudgeten i dessa fall även särskilda medel för arbete på rättighetsområdet på övriga ställen inom organisationen; det kan t.ex. handla

om frågor kring fysisk tillgänglighet eller utveckling av modeller för utbildning i mänskliga rättigheter.

Medel anges även finnas för verksamhetsområden som landstingen och regionerna organisatoriskt inte har ansvar för men inom vilka de samarbetar med andra aktörer.

Det förekommer även att man från landstingen och regionerna nämner insatser/aktiviteter i projektform där interna eller externa medel avsätts för arbete på kortare eller längre sikt; t.ex. för HBTQ-frågor, jämställdhetsarbete eller utbildningsinsatser till specifika grupper inom organisationen.

Sammanfattningsvis står det klart att situationen även ser olika ut vad gäller frågan om avsatta ekonomiska medel både ifråga om regelbundenhet och specifik budgetpost. Generellt tycks det vara något vanligare med öronmärkta medel i kommuner än i landsting och regioner. Det finns även en tendens till att ju yngre kommunens befolkning är desto större är den avsatta "MR-pengen". Många svarande menar att de löser kostnadsfrågan när den uppkommer men att det inte finns ordinarie medel att tillgå.

2.6. Hur följs arbetet med mänskliga rättigheter upp och vem efterfrågar uppföljningen?

Tydlig uppföljning tenderar att vara centralt för att beslut och policyer ska få fäste och tas på allvar i organisationen. Det är därför viktigt att förstå i vilken mån arbetet med mänskliga rättigheter följs upp i kommuner, landsting och regioner.

Mänskliga rättigheter ses som en del av den ordinarie uppföljningen

Det vanligaste svaret är att man följer upp mänskliga rättigheter genom det ordinarie uppföljningssystemet; det vill säga genom del- och helårsbokslut till kommun- respektive region- eller landstingsfullmäktige. Inom vissa verksamheter finns mänskliga rättigheter uttalat med i organisationens prioriterade mål, hos andra följs delar av mänskliga rättigheter upp inom ramen för särskilda politiska program eller handlingsplaner för mänskliga rättigheter. Enbart i några få fall nämns att indikatorer som har bäring på mänskliga rättigheter används i uppföljningsarbetet. De vanligast förekommande programmen/handlingsplanerna som omnämns i relation till mänskliga rättigheter och som också följs upp regelbundet är likabehandlingsplan, funktionshinderpolitiskt program, handlingsplaner med avstamp i barnkonventionen, integrationspolitiskt program, folkhälsopolitiskt program, handlingsprogram för jämlik och jämställd vård och socialt hållbarhetsprogram.

I vissa fall svarar respondenterna att mänskliga rättigheter följs upp inom den ordinarie uppföljningen genom att man utvärderar arbetet med ett projekt eller en handlingsplan på förvaltningsnivå. Detta utan att det nödvändigtvis relaterar

explicit till något av verksamhetens övergripande mål i styrsystemet. Man tenderar då att koppla arbetet till olika inriktningsdokument eller sitt värdegrundsarbete. Handlingsplaner är dels orienterade mot målgrupper ute i samhället och kan då specifikt röra exempelvis barn, personer med funktionsnedsättning, HBTQ-personer, personer utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck etc. – och dels inåt i organisationen och rör då jämställdhet, mångfald, likabehandling och ickediskriminering.

Enstaka respondenter svarar att interna uppföljningsmått i form av medarbetarenkäter som följs upp i personalnämnden används, men att man saknar några övergripande uppföljningsmått för arbetet med mänskliga rättigheter. Förutom medarbetarenkäter som mest mäter statusen på icke-diskrimineringsarbetet på arbetsplatsen anger vissa att de använder skyddsronder för att följa upp rättighetsläget (i relation till säkerhet och krisberedskap).

Det förekommer också ofta att både kommuner, landsting och regioner anger invånare-/brukar- och kvalitetsundersökningar som metod för uppföljning av mänskliga rättigheter. I vissa fall nämns även medborgardialog, som i dessa fall ses om en kanal för att erhålla kunskap om hur befolkningen förhåller sig till den lokala eller regionala servicen. Flera gör välfärds- och/eller barnbokslut och i vissa fall folkhälsobokslut med bas i den typen av undersökningar; med särskilt fokus på delaktighet, öppenhet och inflytande, barns uppväxtvillkor, trygghetsindex m.m.

Några kommuner anger att ingen uppföljning görs med förklaringen att mänskliga rättigheter inte finns uttalat i något av de övergripande målen eller som någon särskild budgetpost som verksamheten har att förhålla sig till.

Uppföljningsinsatser i relation till ett värdegrundsarbete nämns också i sammanhanget. Det verkar då handla om att man i årsbokslut redovisar de insatser som har gjorts under året i förhållande till exempelvis likabehandlingsplanen, då bemötande anses vara det område som ligger närmast mänskliga rättigheter.

I några enstaka fall hänvisar respondenterna endast till vissa specifika aktiviteter som genomförs. Det kan vara chefsutbildningsinsatser som utvärderas eller enstaka projektaktiviteter. Vid projektaktiviteter med extern finansiering följs insatserna upp utifrån finansärens krav.

Vissa kommuner, landsting och regioner hänvisar även till externa aktörer – ofta myndigheter – som de samverkar med i olika sorters uppföljningsarbete. Det kan handla om SKL inom ramen för jämställdhetsarbetet, Barnombudsmannen, Länsstyrelsen i Stockholm (tillsynsmyndighet för nationella minoriteter) och Myndigheten för delaktighet. Även fackliga organisationer anges i något fall som samarbetspartners för uppföljning i frågor som rör mänskliga rättigheter.

Utvecklingspotential i uppföljningsarbetet

Det som är gemensamt för flertalet kommuner, landsting och regioner är att man medvetet pekar på egna tillkortakommanden och understryker en stor utvecklingspotential vad gäller uppföljningsarbetet.

Vi diskuterar i vår kommun hur vi kan mäta det omätbara; mänskliga rättigheter blir lätt luddigt men det kan inte vara luddigt med kommunens ett-årsbudget. (*Förvaltningschef, kommun*).

I flera fall påtalar intervjupersoner vikten av att kunna mäta vad arbetet med mänskliga rättigheter ger för resultat hos den enskilda brukaren/invånaren.

Vi behöver hjälp att vidareutveckla metoder för att följa upp; inte vad vi gör utan att vilket resultat det ger hos målgrupperna (*Likarättstrateg, landsting*).

Uppföljningen är inte något särskilt välutvecklat område. I vissa delar sker uppföljning men inte systematiskt och inte på bredden. Kartläggningar görs inom folkhälsa. Insatser görs och följs upp, inom funktionshinder är det hyfsat välutvecklat, i övrigt saknas det mycket. Vi ställer oss frågan hur får man till effektiva styrprocesser med en inte så välutvecklad datafångst? En del av det som finns inom området kan man inte heller registrera. Utifrån att vi inte har en välutvecklad datafångst kan vi inte heller följa upp vad vi gör för skillnad. (*Utvecklingschef, landsting*)

Sammanfattningsvis är det tydligt att majoriteten av kommuner, landsting och regioner menar att de följer upp arbetet med mänskliga rättigheter. Dock är spannet väldigt stort i hur denna uppföljning utförs. I linje med att de flesta kommuner, landsting och regioner svarar att de arbetar med mänskliga rättigheter i större eller mindre utsträckning, svarar de också att uppföljning görs – i större eller mindre grad. Variationen är stor vad gäller uppföljningens utsträckning, innehåll och form. Avgörande för strukturen för arbetet verkar vara vem som efterfrågar uppföljningen; om det finns en politisk efterfrågan från kommun-, landstings- eller regionfullmäktige som gör att återrapporteringen måste förhålla sig mer explicit till mänskliga rättigheter från förvaltnings- eller verksamhetsnivå.

2.7. Ges anställda utbildning i mänskliga rättigheter och deltar de i nätverk?

Det har gång på gång visat sig att olika insatser, förordningar och till och med lagändringar inte får det genomslag som förväntats på grund av att det saknas kunskap av såväl teoretisk som praktisk natur. Utan en grundläggande kunskap om mänskliga rättigheter är det svårt att förstå hur dessa relaterar till den egna verksamheten. Det är därför viktigt att veta i vilken mån kommun- och landstingsanställda ges utbildning i mänskliga rättigheter och/eller deltar i olika nätverk för kunskaps- och erfarenhetsutbyte.

2.7.1. Utbildning

I den mån anställda inom kommuner, landsting och regioner får kompetensutveckling inom områden som har bäring på mänskliga rättigheter får

de oftast det genom utbildningsinsatser i form av föreläsningar, konferenser eller genom arbetsplatsträffar. Utbildning i rättighetsfrågor sker enligt enkätens resultat i mycket större grad i områden med större befolkningsunderlag och är vanligare inom landsting och regioner än i kommuner.

Nära en tredjedel av de svarande kommunerna anger dock att de anställda inte får någon information/utbildning alls om mänskliga rättigheter eller något av dess delområden. Var femte landsting eller region anger detsamma.

I många kommuner, landsting och regioner – något fler landsting än kommuner – anger man att kunskap i frågorna ges i annan form t.ex. som utbildningsmaterial och kunskapsdokument på intranätet och hemsidan i form av filmmaterial kring diskrimineringsgrunder eller HBTQ-frågor. Det kan också handla om att kommunen, landstinget eller regionen utbildar personalen i den egenformulerade värdegrunden eller att man samverkar med externa aktörer (t.ex. RFSL) för att genomföra en kompetenshöjning för de anställda. En kommun och ett landsting som deltog i kartläggningen nämner olika typer av konsekvensanalysredskap som källa till lärande; exempelvis barnrättkonsekvensanalyser och ett perspektivbelysnings-verktyg som syftar till att spegla beslut utifrån diskrimineringsgrunderna.

I de öppna svaren och i intervjuerna specificeras enkätsvaren ytterligare rörande vilken typ av utbildning som ges och kring vilka teman. Flest utbildar i barns rättigheter, tätt följt av jämställdhet-, likabehandlingsfrågor och HBTQ-frågor, men det förekommer också mer generell utbildning om mänskliga rättigheter. Diskrimineringsfrågor förekommer också relativt ofta. Vissa anger att anställda utbildas inom mångfald, våld i nära relationer, normkritik, nationella minoriteter, hedersrelaterat våld och förtryck samt funktionsnedsättning. Det är ovanligt att utbildningarna benämns som kompetensutveckling i mänskliga rättigheter även om utbildningarna ibland kan innehålla sådana element.

En tydlig skillnad mellan kommuner och landsting/regioner är huruvida relevant information ges i samband med introduktion av nyanställning. Det är betydligt färre kommuner än landsting/regioner som ger en sådan introduktion.

I de fall kunskap om mänskliga rättigheter ges som en del av en introduktionsutbildning verkar detta ofta handla om att den anställde läser in sig på eller på annat sätt bli informerad i verksamhetens styr- och ledningssystem genom vissa policydokument så som en likabehandlingsplan eller jämställdhetsplan.

Anställda får kunskap genom att ta del av vårt styr- och ledningssystem. Där får vi in hur vi jobbar och vad som är viktigt. (*Kommunchef*)

Det kan också handla om att ta del av FN:s barnkonvention.

Introduktion om Barnkonventionen ges till nyanställda, politiker, förvaltningschefer, verksamhetschefer och avdelningschefer. (enkätsvar, landsting)

Flera respondenter påpekar att det ser väldigt olika ut i olika förvaltningar/verksamhetsområden hur mycket av rättighetsfrågorna som tas upp i introduktionen och även senare under anställningen. Respektive chefs intresse verkar till viss del avgöra hur mycket tid som ägnas åt frågorna. Typen av verksamhetsområde avgör också i vilken grad mänskliga rättigheter ens ses som en relevant fråga. Det är stor skillnad i hur mycket – om någon – rättighetskunskap som en nyanställd får i sin introduktion beroende på om arbetet finns inom vatten och avlopp eller socialförvaltningen. Detsamma gäller för landstingen och regionerna och om det gäller arbete inom kollektivtrafiken eller hälso- och sjukvården.

Utbildningen anges i kartläggningen ske under temadagar, frukostmöten, chefsträffar, halvdagars föreläsning/workshop och arbetsplatsträffar. Andra menar dock att utbildningen sker ”varje dag” i det dagliga arbetet med kollegor och genom dialog mellan arbetsgivare och anställda. Ambitionsnivån tycks vara väldigt olika i olika kommuner, landsting och regioner. Vissa frågor och teman verkar vara återkommande år efter år, andra dyker upp som tillfälliga utbildningssatsningar då frågan av någon anledning är särskilt aktuell.

Vi satsar med ojämna mellanrum på att utbilda i vissa delar; ex barnkonventionen – sprida kunskap och hur man kan jobba utifrån den. (Folkhälsosamordnare, kommun)

Utbildningsinsatser sker i ungefär lika stor utsträckning på chefs- som tjänstemannanivå liksom övrig personal inom kommuner och landsting, med en viss övervikt på ledningsnivå. Vissa kommuner beskriver hur de systematiserat arbetar med att utbilda utbildare för att sprida kunskapen genom organisationen. Det ligger då ofta på strategitjänster inom de olika rättighetsområdena att utbilda sina kollegor.

2.7.2. Nätverk

Vad gäller nätverksdeltagande nämner de allra flesta kommuner, landsting och regioner som ingått i kartläggningen att de deltar eller har deltagit i ett eller flera av SKL:s nätverk. De nätverk som oftast nämnts är nätverket för barns rättigheter, jämställdhetsnätverket Hållbar Jämställdhet (HåJ) och nätverken kring medborgardialog.

Flera gånger nämns även strategiska förvaltningsövergripande nätverk inom kommuner, landsting och regioner där personer från olika verksamheter samlas, som en värdefull källa till kunskap och utbyte kring rättighetsfrågorna. Det kan handla om t.ex. folkhälsofrågor eller barnrättsfrågor.

Återkommande nämner respondenter också deltagande i nätverk på regional nivå (t.ex. kommun eller regionförbund) som en viktig källa till inspiration och kunskap i det egna arbetet med mänskliga rättigheter. Det finns även exempel på externa nätverk där det förutom kommuner, landsting och regioner ingår representanter från myndigheter, näringsliv, civilsamhälle och fackliga organisationer i olika frågor som kan ha bäring på de mänskliga rättigheterna.

Sammanfattningsvis kan konstateras att utbildningen av kommun-, landstings- och regionsanställda skiljer sig relativt mycket åt mellan olika kommuner, landsting och regioner. Givet att kunskap om mänskliga rättigheter fortfarande inte är ett genomgående inslag i de professionsutbildningar som dominerar inom offentlig sektor (trots att sådana krav finns införda i högskoleförordningen sedan 2007) är utbildning av anställda inom lokal och regional verksamhet central för att kunskapen överhuvudtaget ska finnas inom organisationen.

2.8. Strukturella/organisatoriska utmaningar/ förutsättningar för att stärka respekten för mänskliga rättigheter

Vad kan identifieras som svårigheter eller hinder, utvecklingsvägar respektive framgångsfaktorer för ett intensifierat arbete med mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå? Genom intervjuerna och enkäten har dessa mer övergripande och framåtblickande frågor lyfts och utvecklats. Nedan redovisas de mest frekventa svaren från intervjuerna och enkäten.

2.8.1. En återkommande fråga: Vad har mänskliga rättigheter med Sverige att göra?

Ett hinder för ett lyckat och hållbart arbete som lyfts av många är den vanligt förekommande missuppfattningen att mänskliga rättigheter framförallt handlar om andra länder – inte Sverige. Denna uppfattning påverkar givetvis hur relevant det upplevs att arbeta med mänskliga rättigheter och förklarar även till viss del den förvirring som verkar råda om begreppet.

Det behövs grundkunskap om hur vardagsarbete anknyter till mänskliga rättigheter. Mänskliga rättigheter uppfattas ofta som enbart aktuellt i andra delar av världen. (*enkätsvar, kommun*)

Mänskliga rättigheter som begrepp är idag inte etablerat i den kommunala verksamheten utan man associerar enbart till FN:s konventioner. (*enkätsvar, kommun*)

Man tar det (mänskliga rättigheter, förf. anm.) för givet i Sverige; och det är svårt att få tillräcklig med uppmärksamhet i frågan. Vi tar så mycket för givet. (*Kommunchef*)

2.8.2. Mänskliga rättigheter som ett för brett begrepp

Flera av de som deltagit i kartläggningen anser att mänskliga rättigheter inte är något levande eller ens funktionellt begrepp för verksamheterna. De menar att det upplevs för brett och luddigt.

Mänskliga rättigheter används inte, det är på något sätt givet; man ska inte kränka folk. Vi pratar mer om lika behandling. *(Kommunchef)*

Om man använder begreppet mänskliga rättigheter i den kontext som vi finns i (landsting, förf. anm.) får man fråga hur det rör oss. Andra begrepp som HBTQ, bemötandefrågor osv. som tangerar verksamheten närmare känns mer som våra frågor. *(Utvecklingsledare, landsting)*

Mänskliga rättigheter blir abstrakt. Vi måste hitta ett sätt att förhålla oss till detta i all service som vi bedriver. I den kommunala förvaltningen och bland invånare – olika människor har olika syn på vad det innebär för var och en; vad det innebär för mig och vårt samhälle. Det vore bra med en gemensam bild inom kommunen; bra att definiera en utgångspunkt för vårt arbete som vi kunde stödja oss på. *(Kommunchef)*

2.8.3. Politisk efterfrågan

Så länge det inte finns någon politisk efterfrågan på ett samlat arbete med mänskliga rättigheter så är det osannolikt att frågorna kommer att prioriteras.

Det viktigaste hos oss är att politiker har satt upp mål som sedan följs upp – det är då det blir verkstad. *(Kommunchef)*

Frågan prioriteras inte utan drivs av eldsjälar. Det måste komma uppifrån. Detta säger sig självt; är inte frågan prio från ledningen då faller den. *(enkätsvar, kommun)*

Den största utmaningen är behovet av ökad tydlighet från den översta nivån – detta är mänskliga rättigheter. Det kan sedan genomsyra verksamheterna ner till den enskilde handläggaren. Idag har vi en väl stor ”målfloa”. *(Stadsdirektör)*

Ett par kommunala representanter understryker också vikten av statliga/tvingande direktiv för att få saker att hända inom mänskliga rättighetsområdet.

Jag tror på lagstiftning. Det måste finnas en MAS (medicinskt ansvarig sjuksköterska, förf. anm.) i varje kommun enligt lagen. Det ska också finnas någon som jobbar med mänskliga rättigheter. Det händer ingenting om det inte är tvingande. *(Mångfaldstrateg, kommun)*

In med mänskliga rättigheter i kommunallagen! *(Utvecklingsledare, kommun)*

2.8.4. Tidsbrist och snäva budgetar

Det finns ett motstånd mot vad som uppfattas som tillägget av ytterligare en dimension som man måste förhålla sig till i arbetet – speciellt eftersom tiden redan upplevs vara knapp och arbetsuppgifterna många.

Vi ska förhålla oss till så många olika saker; hur lyfter man fram detta specifikt? Vi ska ha hundra punkter som vi ska tänka på i alla lägen och vardagen tar över. *(Kommunchef)*

Tid är vår utmaning. Vi kan inte fokusera på alla delar samtidigt, utan ta ett steg i taget. *(Kommundirektör)*

Att arbeta med mänskliga rättigheter nämns också som en budgetmässig prioriteringsfråga.

Om jag måste lägga 100 000 på det här (att arbeta med mänskliga rättigheter, förf. anm.) så måste jag ta 100 000 från något annat – det börjar bli tigt resursmässigt. Jag lägger hellre dem i verksamheten och ser till att folk jobbar med det där, så att det inte får en utträngningseffekt. (*Kommunchef*)

2.8.5. ”Mjukt” ställs mot ”hårt” – frågans status i organisation och verksamhet

Inom många kommuner delar man upp de kommunala åtagandena i ”mjuka” respektive tekniska (”hårda”) områden. Gemensamt för de flesta är att det är uteslutande inom de ”mjuka” förvaltningarna som arbetet med mänskliga rättigheter förekommer. En kommun nämner vikten av att bredda angreppssättet i arbetet och låta ett rättighetsperspektiv genomsyra all kommunal verksamhet.

Inom de ”mjuka” förvaltningarna som t.ex. skolvärlden är det givet hur man applicerar ett jämställdhetsperspektiv, men hur ser det ut om man jobbar på ett tekniskt kontor? Vad är det som ska lyftas inom områden som bostadsanpassning och rätten till färskt vatten om kommunerna ska uppnå målen för de mänskliga rättigheterna? (*Samisk koordinator, kommun*)

Många röster beskriver hur mänskliga rättigheter som en ”mjuk” fråga ofta prioriteras bort.

I de tuffa tider som offentliga förvaltningar lever i nuförtiden med underbemanning, stress, m.m. nedprioriteras ofta sådana här ”mjuka” frågor. (*enkätsvar, landsting*)

Handlar om ”mjuka” frågor; inte brist på kunskap och information – de flesta vet vad som gäller. Man orkar inte att hålla frågorna högt. Det krockar mot andra intressen. (*Kommunchef*)

Det svåra med att jobba med mänskliga rättigheter är att det inte finns något samlat begrepp för arbetet i kommunen. Det kan ingå i stort och smått. Det är en värdefråga, det är en ”mjuk” fråga som många tycker är svår. Så finns den inte samlat och någon har ansvar så åker den mellan stolarna. Hade det varit siffermässigt ämne... Så fort det är en ”mjuk” fråga; ”mjuka” värden vad gäller människor ges det aldrig hög prioritet. Då vet man inte vad man ska göra och hur man ska förhålla sig. Det blir mer personbundet. Det hjälper inte att mänskliga rättigheter har en juridisk grund – de ses ändå på som värderingar. (*Jämställdhetsstrateg, kommun*)

2.8.6. Organisation och organisatorisk placering

Organisationen för arbetet med mänskliga rättigheter måste finnas på plats för att frågorna ska kunna få genomslag. Detta återkommer många av respondenterna till som en grundbult för ett förändringsarbete.

Lokalt behövs en politisk vilja. Om inte det finns politiskt ska det finnas en chefsvilja – plus en struktur/organisation som gör att man får in perspektiven i stuprören. Kunskap om mänskliga rättigheter som behöver flöda överallt.

Stöd och ledning är grundläggande för att få arbetet att fungera.
(*Folkhälsoplanerare, kommun*)

Viktigt att man inte marginaliserar frågan. Den bör antingen vara knuten till regionkansli eller så ska man ha en tydlig roll och möjlighet att jobba koncernövergripande. Det är nyckelfråga för framgång; att ges de reella möjligheterna. (*Förvaltningschef, region*)

I många små kommuner och landsting drivs arbetet med mänskliga rättigheter oftare utifrån enstaka personers initiativ än genom ett mer systematiserat arbete. Vi har i kartläggningen stött på många ensamma eldsjälar som enträget kämpar för att få genomslag för att jobba rättighetsbaserat i sin organisation. Placeringen av den/de strateg/er som handhar frågor som rör mänskliga rättigheter verkar i dessa fall vara avgörande för utfallet. Om personen inte sitter tillräckligt högt upp i hierarkin får dennes arbete sällan några större ringar på vattnet. Fast även här kan förändring ske, men denna är dock helt avhängigt strategens möjlighet att nå upp i organisationen och få gehör från ledningen.

Om man ser till små kommuner, så måste de våga anställa en person med ansvar för dessa frågor och sätta den personen på en strategisk plats. Detta arbete kan ej baseras på eldsjäl! Så kan man inte göra mot människor. Slutar den personen, försvinner ämnet från förvaltningen.
(*Jämställdhetsstrateg, kommun*)

Tjänsten ligger inte tillräckligt högt upp i hierarkin utan det kräver sin person för att få frågorna på dagordningen. (*Mångfaldstrateg, kommun*)

Det råder dock delade meningar bland kartläggningens respondenter om värdet av att utse en särskild person/funktion som ska ha ansvaret för att driva på arbetet med mänskliga rättigheter.

En framgångsfaktor är att det finns ett uttalat ansvar i kommunen – en person i kommunen som har ansvaret. Finns den resursen så kan man arbeta aktivt att få igång jobbet inom förvaltningarna och utåt samhället i övrigt. (*Samisk koordinator, kommun*)

Personbundet – om den personen inte gör något då händer ingenting då alla är upptagna av sina ordinarie verksamheter. Hur säkrar man upp så att de inte står och faller med en person? (*Personalstrateg, kommun*)

Viktigt att det är vårt delade ansvar. Lätt om man utser en person som särskilt ansvarig att den personen ska utföra det ensam; blir en isolerad ö.
(*Folkhälsosamordnare, kommun*)

Det är så lätt att tillsätta strateger men det får liten effekt om man ej har kunskap i vardagen. (*Kommunchef*)

2.8.7. Ingen uppföljning = ingen utveckling

Att utveckla mer funktionella uppföljningssystem för mänskliga rättigheter ses som nödvändigt för att komma framåt i arbetet, men är samtidigt något som många i kartläggningen lyfter som en stor utmaning.

För att klara av att förflytta sig i någon riktning måste vi ha ett strukturerat arbete som går att följa upp; så att vi kan utvärdera och följa upp – hitta en styrprocess som underlättar för att följa upp relevanta data och indikatorer. Innan man har det famlar man väldigt mycket. Man kan jobba med checklistor, få upp det på agendan, men om det gör skillnad för någon det vet vi inte. Ändå är det detta som är det yttersta målet. Vi kan ha väldigt fina styrdokument, men om det inte betyder något för någon så har vi ändå inte gjort skillnad. *(Utvecklingschef, landsting)*

2.8.8. Kunskapsluckor

Förutom lagar och förordningar har de allra flesta kommuner, landsting och regioner som deltagit undersökningen även politiskt fattade beslut rörande mänskliga rättigheter samt ett antal policyprogram och handlingsplaner att förhålla sig till. Dokumenten är många gånger skrivna och riktlinjerna satta för att omsätta de mänskliga rättigheterna i praktiken. Det är nästa steg – att nå ut i hela verksamheten – som är mest utmanande. Flera av de svarande menar att kunskap är vägen till en situation där mänskliga rättigheter på ett naturligt sätt genomsyrar all kommunal verksamhet och blir en integrerad del i allt som görs.

Mänskliga rättigheter är svåra frågor att jobba med. Man behöver mer kunskap; mer praktisk kunskap. Vi har lagarna, värdegrunds-arbete. Det svåraste är hur man når ut till alla med kunskapen. Det är tänket när man möter människor/stöter på problem/fattar beslut. Är det här bra för dessa målgrupper? Funkar det för funktionshindrade, män och kvinnor, pojkar och flickor, HBTQ, äldre? Vi är människor och ska behandlas lika oavsett. *(Personalkonsulent, kommun)*

Hur arbetar man med detta? Hur arbetar man bäst och vilken kompetens behöver vi? Vi har så olika förutsättningar i olika arbetsgrupper. Det handlar om att utbilda, att landa hos var och en, att ta till sig som sitt eget, hitta bra metoder och att inte känna att det blir ett utanpåverk – att det blir en integrerad del av arbetet. *(Kommundirektör)*

Det finns ett kunskapsglapp mot de som jobbar operativt. Man kan inte sätta ord på mänskliga rättigheter som t.ex. barnkonventionen och övriga diskrimineringsgrunder trots att man jobbar med det. [...] I mitt arbetsfält så måste man bli tryggare att formulera det utifrån mänskliga rättigheter; att man gör på vissa sätt därför att; d.v.s. att jobba med frågorna utifrån rättighetsperspektivet. [...]. Det är ingen idé att rapa artiklar eller diskrimineringsgrunder utan att ha tänkt vad de innebär. *(Demokratisamordnare, kommun)*

2.8.9. Mänskliga rättigheter som en del av ordinarie verksamhet

Intervju- och enkätsvar lyfter återkommande vikten av att mänskliga rättigheter ska ingå i ordinarie verksamhetsplanering och dagliga problemlösning utan att det ses som en extra pålaga. Man ser vikten av att integrera ett rättighetsperspektiv i det arbete som redan utförs.

Alla förvaltningar borde arbeta aktivt med MR (mänskliga rättigheter, förf. anm.) som grund. Det ska inte vara en "extrainsats". (*enkätsvar, kommun*)

Ett bra exempel är hur skolan jobbar med mänskliga rättigheter utan att behöva abdikera från sitt ordinarie uppdrag. Många är less på att saker tillkommer och blir ett pålägg. Viktigt att få in ett tänk/ett arbetssätt som blir en del av det normala uppdraget. Många gör det komplicerat att jobba med mänskliga rättigheter. Det handlar om att ha en värderingsgrund som är tydligt förankrad i sin vardag. (*Kommunchef*)

Mänskliga rättigheter är tvärsektoriella frågor och det är svårt att få effekt längst ut i organisationen där människor möter kommuninvånarna. För att människor ska uppleva att de får sina rättigheter uppfylla ännu mer så måste processen nå ändå ut (i klassrummet, på behandlingshemmet osv) och det är svårt. Därför måste det ske en integrering av frågorna i ordinarie verksamhet. (*Chef, avdelning för mänskliga rättigheter, kommun*)

Många svarande ser framför sig ett drömscenario där mänskliga rättigheter är en naturlig del i arbetsvardagen; något som alla förhåller sig till och uppfyller mer eller mindre reflexmässigt.

Utmaningen ligger i att hela tiden hålla ämnet levande, söka kunskap för att kunna tillämpa det, hitta goda exempel och utbilda. Det är vår möjlighet att utvecklas som kommun, att få in det synsättet hos alla. Att man inte ser det som något som är vid sidan av, utan del i vardaglig verksamhet. Se allt stort som smått i dess anknytning till mänskliga rättigheter. (*Kommunchef*)

... Om man sedan har ett metodstöd och har kompetensförsörjt så är drömscenariot är att det är ett förhållningssätt; du tänker in det/det sitter i ryggmärgen. Är det inte det så vi vill se det? (*Kommundirektör*)

Sammanfattningsvis är utmaningarna av varierande karaktär och pekar på behovet av åtgärder på olika plan. I följande avsnitt redovisas vilken typ av stöd och insatser som respondenterna anser vara lämpliga för att stärka kommuners, landstings och regioners arbete med mänskliga rättigheter.

3. Stöd och insatser som önskas för att stärka arbetet med mänskliga rättigheter i kommuner, landsting och regioner

De allra flesta kommuner, landsting och regioner som deltagit i studien har utifrån identifierade behov gett ett eller flera förslag på lämpliga insatser och stöd från SKL. De kommuner, landsting och regioner som arbetar mest med rättighetsfrågor har också kommit med flest förslag på insatser. De allra minsta kommunerna och landstingen, som ofta är de som arbetar minst explicit med frågan, anser sig sällan behöva något stöd. Det finns också en tendens att efterfrågan på stöd är mindre i kommuner med större andel äldre invånare (65 år och över).

Vissa kommuner hänvisar till att de kommer att fortsätta att arbeta med sitt värdegrundsarbete och menar att de på detta sätt har hittat fram till en avgränsning av mänskliga rättigheter som är hanterbar. De ser därför inte heller sig ha något behov av stöd inom området.

Ytterligare några kommuner och landsting anser sig inte ha något behov av insatser på grund av att de inte anser mänskliga rättigheter vara en fråga för dem – utöver ”redan befintliga lagar”.

Jag ser detta i första hand som en statlig angelägenhet. Vårt demokratiska system som kommunen jobbar inom ska ju till sin karaktär garantera att medborgarna behandlas utifrån mänskliga rättigheter. *(enkätsvar, kommun)*

3.1. Efterfrågan på stöd och insatser i relation till SKL

Nedan redovisas de förslag och önskningar som har varit återkommande i intervjuerna och i enkätsvaren. Först beskrivs de förslag som berör SKL:s roll och agerande i syfte att stärka arbetet med mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå. Därefter presenteras mer avgränsade insatser som kommuner, landsting och regioner gärna ser inom ramen för det som SKL kan erbjuda.

➤ Ta ledningen

Återkommande säger representanter från både kommuner, landsting och regioner att man önskar se att SKL skapar uppmärksamhet kring mänskliga rättigheter genom att vara den som tar ledningen och börjar arbeta aktivt med mänskliga rättigheter i sin helhet.

SKL kan hjälpa till att lyfta mänskliga rättighetsfrågor generellt – göra det till fokus för kommuner och landsting nationellt. Viktigt att SKL själv integrerar mänskliga rättigheter i alla sina arbeten så att det nämns och berörs/hänvisas till/synliggörs i allas kontakter med SKL. *(enkätsvar, kommun)*

SKL skulle kunna vara mer aktiv på mänskliga rättighetsområdet. Mänskliga rättigheter är fortfarande en komplex och utmanande fråga för många kommuner och landsting. Man kan vara en drivande aktör; dels för högnivåutbyte, dels bistå på lokal nivå utifrån avstämning av behov vad man behöver för att arbeta med mänskliga rättigheter lokalt. (*Kommunchef*)

➤ *Motverka fragmentisering*

Många vill komma ifrån fragmentisering i frågan och vill se att SKL tar ett helhetsgrepp kring mänskliga rättigheter.

Idag bedriver SKL arbete tillsammans med kommunerna inom olika delfrågor inom mänskliga rättighetsområdet. Vi ser gärna att ett stöd från er vad gäller helheten mänskliga rättigheter som bidrar till det sammanhängande arbete vi står med. Det vill säga hänger ert arbete med jämställdhet, barn osv. ihop på ett bra sätt, underlättar det vårt arbete med denna utmaning. (*enkätsvar, kommun*)

SKL skulle med fördel vara den aktör som håller ihop frågorna som ganska naturligt- om möjligt hålla ihop frågan och därmed motverka fragmentisering. (*enkätsvar, kommun*)

➤ *Skapa en gemensam referensram och ett gemensamt språk*

Flera respondenter i kartläggningen uttrycker ett behov av att göra mänskliga rättigheter till ett tydligare ramverk/paraplybegrepp som rymmer samtliga konventioner. I dagsläget är det vanligast förekommande att varje konvention står som en del för sig själv utan att relatera till helheten.

Definiera vad som ingår i mänskliga rättigheter; samordna på ett nationellt plan delområden eller identifiera vad som förenar delarna utifrån mänskliga rättigheter. (*enkätsvar, landsting*)

Begreppen är för många – social hållbarhet, demokrati, mångfald, diskriminering, likabehandling, folkhälsa, demokrati. Plocka in mänskliga rättigheter i genomförandet. Relatera begrepp till varandra. (*Kommunchef*)

MR blir abstrakt – måste hitta ett sätt att förhålla sig till detta i alla service som vi bedriver i den kommunala förvaltningen och bland invånare. Olika människor har olika syn på vad det innebär för var och en; vad det innebär för mig och vårt samhälle. Det vore bra med en gemensam bild inom kommunen; bra att definiera en utgångspunkt för vårt arbete som vi kunde stödja oss på. (*Kommunchef*)

Många kommuner som intervjuats önskar handfast hjälp att applicera/översätta mänskliga rättigheter i den praktiska arbetsvardagen.

Hjälp oss bryta ned mänskliga rättigheter, göra det aktuellt för just vår avdelning. Vad är det man ska tänka på i de olika förvaltningar, hur blir det relevant i just vår verksamhet? (*Samisk koordinator, kommun*)

Flera respondenter efterfrågar specifikt ett sätt att kunna binda ihop FN:s konventioner med det konkreta arbetet för att synliggöra *att* man arbetar med mänskliga rättigheter.

Vi önskar bättre inblick och förståelse för vad mänskliga rättigheter innebär och vad begreppet innefattar och hjälp med att koppla arbete man gör till att det är mänskliga rättigheter. *(enkätsvar, kommun)*

Förvaltningarna har i vissa fall svårt att koppla sin verksamhet till mänskliga rättigheter. Det beror ofta på att man faktiskt inte riktigt vet vad som står i konventionen, så det tror vi är ett första steg; att bryta ned konventionerna till de enskilda artiklarna för att sedan ge kunskap kring mänskliga rättigheter kopplat till specifik enhet, arbetsplats, område, förvaltning etc. *(enkätsvar, kommun)*

Förtydliga att om vi gör den här konkreta insatsen så är det därför att finns en konvention bakom; enkla faktatexter, material för spridning/utskick/tryck – snabbläst text om hur det praktiska arbetet lokalt är kopplat till mänskliga rättigheter– vad det innebär i Sverige. Många med samma referensmaterial skulle ge större genomslag och en gemensam förståelse för frågorna. *(Folkhälsoplanerare, kommun)*

Kommuner, landsting och regioner efterfrågar hjälp att förtydliga vad arbetet med mänskliga rättigheter innebär i praktiken och riktlinjer för hur arbetet kan systematiseras och struktureras ute i verksamheterna.

Hjälp kommuner med kartläggning. Vad vet/har man redan? Vad är det jag ska synliggöra/vad ska jag se? Vad behöver man göra mer för att leva upp till rättigheterna i praktiken? Räcker det med att ha nätverk i sin egen kommun? Vilka parter är berörda och ska involveras. Utarbeta en metod för detta som kommuner kan använda sig utav, utan att extra resurser måste tillföras. *(Jämställdhetsstrateg, kommun)*

Vi skulle behöva ungefär som SKL gör nu; en kartläggning på kommunal nivå. Hur jobbar vi de facto i vår kommun? Vilka rättighetsområden kan vi förbättra/utveckla? SKL skulle kunna presentera ett strukturerat sätt för kommunerna att göra sin kartläggning i kommunen. Hur bra eller mindre bra man är på att jobba med mänskliga rättigheter? *(Kommunchef)*

➤ *SKL som omvärldsbevakare*

SKL anses ha en viktig roll som den aktör som tar in och samlar ihop relevant information om vad som händer i omvärlden i relation till sina medlemmars verksamheter.

Utan spaning – ingen aning! SKL är bra men kunde bli ännu bättre på omvärldsbevakning – och transformera ned det till vårdgivaren. *(Demokratisamordnare, landsting)*

Några kommuner nämner särskilt hur uppskattat det har varit med SKL:s gedigna omvärldsbevakning inom vissa nätverk och projekt som ger dem tillgång till generell statistik som i sin tur ger dem en mer samlad bild av det faktiska läget i landet.

Ta fram siffror! SKL tog i ett nätverkssamarbete fram siffror som gällde övergripande trender (t.ex. arbetsbrist/bristyrken). Det skulle exempelvis kunna nyttjas för att visa på hur liten/stor den utbildningsinsats är som krävs för att nyanlända kommer in i samhället; SFI plus certifiering av utbildning – sedan startklart. (*Personalstrateg, kommun*)

Flera ser även positivt på att SKL tar sig an uppgiften att kontinuerligt omvärldsbevaka och sprida information om vad som händer inom mänskliga rättighetsområdet inom såväl akademi som i praktiken; i Sverige såväl som i övriga världen.

Fortsätt dela forskning i frågan (omvärldsbevakning) – ett enkelt och bra presenterat sätt att få en sammanfattning av vad som finns inom mänskliga rättighetsområdet av relevans för kommunal verksamhet. (*Kommunchef*)

➤ *SKL som handledare*

Det efterfrågas stöd i att utveckla ett förhållningssätt inför nya specifika utmaningar med bäring på mänskliga rättigheter som man ställs inför som kommun-, landstings- eller regionanställd. Flera medlemmar har lyft de utmaningar som man ställs inför exempelvis i och med det ökande antal EU-medborgare som vistas i Sverige. Dels har man önskat få hjälp med gemensamma riktlinjer och dels tycker vissa kommuner, landsting och regioner att SKL bör vara en tydligare aktör gentemot regeringen i denna typ av frågor.

Våga prata om frågorna – leda öppenheten i de svåra frågorna som delvis är nya för oss och forma verktyg för hur kommun- och landstingsanställda ska förhålla sig i sin yrkesutövning. Då olika perspektiv ställs mot varandra – vem har mer rätt än den andra? (*Folkhälsosamordnare, kommun*)

Då det nu ska vara kommunernas ansvar att ta hand om tiggeri... Utifrån ett rättighetsperspektiv skulle det vara ett stort stöd för kommuner om det fanns en gemensam hållning. Samsyn i tänk i kommunerna; att SKL utarbetar ett nationellt handlingsprogram. (*Verksamhetschef, kommun*)

3.2. Stöd och insatser inom ramen för utbildning och kompetensutveckling

Det finns efterfrågan på utbildningsinsatser och erfarenhetsutbyten av olika slag bland svaren om önskvärt stöd och insatser från SKL. Det visade sig såväl i enkät som i intervju svar att kommuner, landsting och regioner ställer sig positiva till och anser att utbildningsinsatser och erfarenhetsutbyten exempelvis genom nätverk skulle vara fruktbara former för att utveckla arbetet med mänskliga rättigheter. Även praktiska verktyg och analysredskap står högt i kurs.

Utbildningar i form av seminarier/konferenser/föreläsningar liksom utbildningar i form av workshops med praktiska övningar önskas i något högre grad än interaktiv utbildning på nätet. Det finns dock en efterfrågan på digitala utbildningssatsningar för att på så sätt själv kunna välja när man ägnar sig åt

frågorna eller för att överbrygga ett allt för stort geografiskt avstånd till utbildningsorten (som ofta är Stockholm).

Utbildningar inom mänskliga rättigheter anses relevanta för att verksamma inom såväl kommuner, landsting och regioner ska kunna fördjupa sina kunskaper på ett strukturerat sätt. Kommuner där en högre andel av befolkningen har utländsk bakgrund efterfrågar insatser i större omfattning än övriga.

Kurser på chefs-/politikernivå nämns som en särskilt viktig insats på utbildningsområdet, då det är där beslutsmandatet och resurserna finns.

Börja prata mänskliga rättigheter med politiker och chefsnivå och se till att de inser sitt ansvar. Lika viktigt som mål och budget. Kan inte ligga på tjänstenivå, fyra trappor ned utan makt eller resurser. [...] Sätt dem i skolbänken så att de förstår vad mänskliga rättigheter är! (*Mångfaldstrategi, kommun*)

Erbjud utbildning och information till politiker, kommunstyrelse och ledning för att kunna förankra arbetet med mänskliga rättigheter ner i organisationen. (*enkätsvar, kommun*)

SKL borde satsa på riktade utbildningar, workshops till högsta ledning, politiker och chefer samt ha uppföljning och se till att få återkoppling (*enkätsvar, kommun*)

➤ *Verktyslåda – praktiska verktyg och analysredskap*

Generellt visar resultaten av kartläggningen att medlemmarna önskar praktiskt orienterade utbildningsinsatser i mycket större utsträckning än teoretiska genomgångar. På detta sätt vill man få möjlighet att bli konkret kring de aspekter av mänskliga rättigheter som särskilt berör det egna arbetsområdet. För att kunna arbeta med frågan i små kommuner med få resurser och ibland bristfällig kompetens på området behövs det verktyg som är verksamhetsnära och konkreta och där behovet av att arbeta med frågan verkligen synliggörs på ett konkret sätt.

Jag ser ett behov att återkommande lyfta frågan. En konferens om mänskliga rättigheter kommer inte kommunerna komma till. Det måste vara knutit till den egna verksamheten; typ, utifrån mitt perspektiv – är det så här jag ska tänka i relation till mänskliga rättigheter? Mänskliga rättighetsfrågan kan inte vara ett irrbloss som dyker upp och försvinner. Utbildningen måste ha relevans för den egna verksamheten. (*Verksamhetschef, kommun*)

Utbildning i specifika frågor efterfrågas i några fall; exempelvis utifrån nationella minoriteter; romers situation och HBTQ-frågor.

Vi ser gärna att SKL stöttar oss i arbetet med nationella minoriteter, exempelvis med utbildningar, nätverk och erfarenhetsutbyten, gärna även en årlig konferens med andra landsting. (*enkätsvar, landsting*)

Vi kan inte så mycket om HBTQ-frågan [...] och behöver mer utbildning i detta; gärna ett utbildningspaket med metoder som vi själva kan utbilda i på de olika förvaltningarna och nivåerna. (*Demokratisamordnare, kommun*)

➤ *Pakat och klart*

Många önskar färdigpaketerat utbildningsmaterial innehållande enkla metoder och övningar som kan användas i den egna verksamheten; t.ex. vid arbetsplatsträffar i syfte att medarbetarna i sin vardag ska förstå sitt ansvar för att mänskliga rättigheter respekteras. Materialet bör, enligt respondenterna, finnas på olika nivåer för olika grupper.

Ge oss utbildningspaket, metoder som vi själva kan utbilda i på de olika förvaltningarna och nivåerna [...] Paket får gärna vara riktat till olika arbetsområden. *(Demokratisamordnare, kommun)*

Se till att det finns bra paketerat och genomtänkt material att hämta på hemsidan för kommunerna; färdiga metoder. Det finns så många utvecklingsområden med mycket krav som innebär förarbete. Om SKL kan göra förarbetet och presentera ett material som man kan använda på sin arbetsplats så vore det värdefullt. *(Kommunchef)*

Utbildningspaket i mänskliga rättigheter som nyttjas på en arbetsplatsträff där man diskuterar utveckling av verksamheten [...] Lång sträcka för en liten kommun att starta upp detta själva. Det ska vara lättsamt med fokus det egna arbetsområdet. Det skulle kunna lyfta frågorna och sätta fokus på det. Skulle fungera om det var enkelt och smidigt. *(Kommundirektör)*

En återkommande önskan från många kommuner, landsting och regioner är goda exempel som vägledning, inspiration, källa till kunskap och möjlighet till samverkan. Här finns, menar de svarande, mycket att lära av och lära ut av det som redan har gjorts på området. Goda exempel får gärna finnas tillgängliga på SKL:s webbplats.

Ge oss inspiration av goda exempel på webben – hur kommuner som har gjort det bra har agerat med möjlighet att själv ta kontakt med dem *(Folkhälsoplanerare, kommun)*

SKL skulle kunna lägga ut mer tips och idéer på sin hemsida; hur kommuner och landsting jobbar med detta – som man direkt kan använda i sin verksamhet. *(enkätsvar, kommun)*

➤ *Digitala utbildningsupplägg*

Särskilt de kommuner, landsting och regioner som befinner sig långt ifrån huvudstaden efterfrågar digitala utbildningsupplägg som en möjlighet att ta del av föreläsningar och metodstöd på distans genom digitala resurser på webbplatsen. Det skulle möjliggöra för fler att engagera sig i arbetet med mänskliga rättigheter då utrymme ges.

Prioritera gärna interaktiv utbildning på nätet. *(enkätsvar, kommun)*

SKL kan ta fram en gratis webbutbildning i mänskliga rättigheter (intro/basala kunskaper) för alla tjänstemän och chefsnivå i kommunen inklusive politiker – ett slags MR-körkort. *(Mångfaldstrateg, kommun)*

Gärna digitalt utbildningsupplägg. Genomgång först med en utbildare från SKL, därefter utbildningspaket genom nätet. (*Demokratisamordnare, kommun*)

➤ *Vägledning på hemmaplan*

Många efterfrågar metodstöd och utbildning på plats hemma i den egna kommunen, landstinget eller regionen.

[...] istället för att kallas upp till Stockholm. Det är svårt för många att resa långt. Kom ut till kommunerna och jobba praktiskt i en workshop. (*enkätsvar, kommun*)

Erbjud att skicka ut personer från SKL att delta i diskussioner, workshop. Eftersom timing måste stämma bör det finnas flera personer som ska kunna rycka ut. Hellre på hemmaplan då fler kan delta. Då sparar vi tid och pengar. (*Folkhälsoplanerare, kommun*)

En region menar att det skulle vara en hjälp om det fanns en möjlighet att få coachning för att ha möjlighet att implementera det metodstöd som om möjligt skulle kunna ges i frågan.

[...] att det finns någon typ av system där man kan få hjälp med processledning på de enheter som önskar. Det är tidskrävande om det ska bli vardag. (*Folkhälsostateg, region*)

➤ *Uppföljning/Mätning*

Det finns en stor utvecklingspotential vad gäller uppföljning av mänskliga rättigheter och stöd och hjälp från SKL efterfrågas av flertalet personer som deltagit i kartläggningen såväl inom kommuner, landsting och regioner.

Ett område där vi skulle behöva hjälp från SKL är att hitta former för styrprocesser; vilken sorts data vi ska använda, hur vi skattar datas relevans, vilka indikatorer som vi ska använda oss utav osv Det är ett område där vi själva inte har så mycket resurser att jobba med. (*Utvecklingschef, landsting*)

Det som går att göra om i siffror är ju lätt att följa upp. De ”mjuka” värdena är svårare att följa upp och där är vi inte ännu. Det handlar om att hitta verktyg som gör det lättare att se. (*Samisk koordinator, kommun*)

Det finns också kommuner, landsting och regioner som välkomnar någon form av måttstock på vad som är minimikrav då man arbetar med mänskliga rättigheter, för att på så sätt veta om man gör tillräckligt.

Det vore bra att få ett kvitto på att vi ligger bra till – fast att det verkar svårt att göra en sådan indelning – för att se vilka rättighetsområden som kräver mer eller mindre insatser. (*Kommunchef*)

3.3. Stöd och insatser inom ramen för erfarenhetsutbyten

➤ *Nätverk för erfarenhetsutbyte*

Att träffas i nätverksform för att utbyta kunskap och erfarenheter är något som många ser väldigt positivt på. Det ses som en möjlighet att inspireras och ta stöd av varandra i arbetet med mänskliga rättigheter. Små kommuner har mindre resurser och det händer att tjänstemän blir ensamma som pådrivare av frågorna. Flera sådana ”eldsjälar” vittnar om att nätverkssamarbetet ger dem input som gör dem mer uthålliga i sitt arbete.

Är man ensam i en kommun med dessa frågor är det jätteviktigt med nätverk; för att stötta varandra, för att hämta kraft någonstans. (*Samisk koordinator, kommun*)

Vi behöver nätverk för att samarbeta – ha kollegor som gör samma sak, utbyta erfarenheter och övningar men också för att göra övningar tillsammans, för att man sedan ska gå ut och göra det i den egna organisationen. (*Personalstrateg, kommun*)

Nätverkssamarbete kan även undvika dubbelarbete då pågående satsningar blir kända för övriga medlemmar.

Viktigt med nätverk och kompetensutveckling så att vi inte sitter här och uppfinnar hjulet igen. (*Kommundirektör*)

Det finns däremot olika syn på huruvida det skulle behövas ytterligare nätverk i SKL:s regi för att behandla mänskliga rättigheter bland de svarande.

Jag ser fram emot ett nationellt nätverk med SKL som samordnare för erfarenhetsutbyte, best practice, stöd i verktygshantering etc. (*enkätsvar, landsting*)

Inga fler nätverk – det finns redan med! NNM (Nationella nätverket för mångfald och mänskliga rättigheter, förf. anm.) finns. [...] Väv hellre in rättighetsperspektivet i de befintliga nätverken. (*Demokratisamordnare, kommun*)

➤ *Öka utrymmet för medlemmarna*

Det som i flera fall har påtalats som en viktig förbättringspotential är att deltagare från kommuner, landsting och regioner själva erbjuds mer plats i dessa sammanhang, då medlemmarna själva är de man menar ger de bästa bidragen.

Nätverket är där man hittar varandra och om kommuner får mer utrymme i träffarna så börjar de delge varandra erfarenheter. Förslagsvis kunde två kommuner ge exempel på hur man jobbar och gör övningar. När man väl har presenterat sitt arbetssätt så kan man även få feedback från övriga som blir en möjlighet till att växa och lära. Det upplägget hade lagt grunden till tätare/mer kommunikation kommunerna emellan mellan nätverksträffarna genom mer tillit och förtroende. Detta skapar ”kollegor” på andra platser i landet som man kan ringa mellan träffarna. (*Personalstrateg, kommun*)

➤ *Dra lärdom av befintliga eller redan genomförda nätverk*

Flera kommuner vittnar om ett strukturerat och framgångsrikt arbete inom redan befintliga nätverk t.ex. erfarenhetsutbytena kring jämställdhetsintegrering och barnkonventionen. De anser att det vore bra att dra lärdomar av detta och utveckla och applicera liknande arbetsmetoder på andra rättighetsområden.

Titta på projektet hållbar jämställdhet – det har varit framgångsrikt! Där försökte man stötta kommunerna genom nätverk, man fick pengar att testa med (projektanställa). Man fick hjälp med system att mäta. (*Jämställdhetsstrateg, kommun*)

Ta exempel utifrån det arbete som har gjorts inom nätverken HÅJ och barnrätt och applicera på andra områden. (*enkätsvar, kommun*)

Titta på tidigare arbete med jämlikhetsintegrering – den typen av hjälp att hitta lösningar att hantera komplexa frågor. Hur ska man jobba med det; ett sätt (metod) till frågeställningarna; att bidra till arbetet i praktiken; som leder till att man tar ett gemensamt grepp om frågorna och integrerar dem i de ordinarie processerna. (*Chef avdelningen för mänskliga rättigheter, kommun*)

➤ *Ställ krav på deltagarna*

Några svarande menar att utbildningar och även deltagande i nätverk skulle ge dem mer om deltagarna vore mer jämbördiga vad gäller kunskapsnivå, eller om det ställdes högre krav på deltagarna vad gäller deltagande och förberedelser.

Erbjud nivåbestämda utbildningsinsatser/träffar där man inte träffar alla alltid, utan de som man kommit lika långt som i arbetet. Lättare att få ut mer av arbetet. (*enkätsvar, kommun*)

SKL bör erbjuda deltagande i nätverk med utgångspunkt i konkreta uppgifter man gör på hemmaplan. De som deltar ska ha mandat och pengar på hemmaplan och kan därmed fatta beslut, något som i sig tillför ett värde till nätverkssamarbetet. Där finns alldeles för många nätverk dit man åker utan förpliktigande. ”Man går på möte”. Det ska finnas en återrapportering hemåt kring; varför är du med; på vilket sätt skapar man mervärde? Mål, syfte och resultat som styr deltagande (de som har mandat att driva frågor på hemmaplan; såväl chef och projektledare). SKL bör starta varje möte med ”vad har du gjort på hemmaplan sedan vi sågs sist?” (*Kommundirektör*)

God erfarenhet av större program inom SKL t.ex. ”hållbar jämställdhet”. Då arbetar man tillsammans med gemensamma medel från kommuner och från SKL. Men det måste kopplas till projektspecifika mål så att det finns tydliga krav på resultat – t.ex. metoder, utbildning. (*Stadsdirektör*)

3.4. Stöd och insatser inom ramen för samverkan

➤ *Uppmuntran till gränsöverskridande utbyten*

Samverkan med andra kommuner, landsting och regioner i SKL:s regi önskas fortsatt och flera vill även att SKL uppmuntrar till/informerar om samverkan över förvaltnings-, kommun- eller läns- och regiongränser.

Våra grannkommuner jobbar inte med de här frågorna som vi gör, men längre bort kanske man gör det. Uppmuntra utbyte mellan kommunerna. Om jag hjälper er så hjälper ni mig. Lyft fram detta från SKL:s håll att det är en möjlighet; utifrån olika frågor. Det behöver ej vara stora sammanslutningar. *(Personalstrateg, kommun)*

I förlängningen tror jag att småkommuner måste börja samverka kring de här stora strategiska frågorna; bl.a. kring samordnande tjänster, annars blir det svårt att anställa personer med rätt kompetens. Så en uppmuntran till samverkan mellan småkommuner inom samma geografiska område kring sådana här frågor skulle vara bra. *(enkätsvar, kommun)*

➤ *Samverkan med andra myndigheter*

I kartläggningen hörs också röster som vill uppmuntra till ökat samarbete mellan nivåerna – stat, landsting och kommun – för att få mer fart på arbetet med mänskliga rättigheter.

Utökat samarbete mellan Länsstyrelsen och landstinget krävs för att öka spridningen och kunskap inom mänskliga rättighetsområdet. *(Mångfaldstrateg, kommun)*

Samverkan är viktigt och SKL ska också samarbeta. Det har bildats nätverk nyligen mellan BO, MUCF, Skolverket och SKL, något som haltat innan. Vi pratar om samverkan och SKL pratar om samverkan. Då behöver de också agera i samverkan. Det verkar som de har börjat ett sådant samarbete nu. *(Demokratisamordnare, kommun)*

4. Analys

Kartläggningens resultat visar på en mångfacetterad och sammansatt verklighet där skyldighetsbärare¹⁴ inom Sveriges kommuner, landsting och regioner skiljer sig mycket åt i hur de arbetar med mänskliga rättigheter.

Givet dessa komplexa och varierande förutsättningar för arbetet med mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå kan några övergripande positioneringar i relation till mänskliga rättigheter urskiljas. Det finns de kommuner, landsting och regioner som:

- säger att de följer lagen – och genom att göra detta anser att de lever upp till mänskliga rättigheter
- arbetar med ett värdegrundsbegrepp som ofta innefattar människorättsaspekter – och menar att detta är ett mer tillgängligt sätt att arbeta med mänskliga rättigheter
- anser sig arbeta med ett eller flera delområden inom mänskliga rättigheter som barnrätt, jämställdhet och mångfald inom en eller flera delar av sin verksamhet
- uttalat arbetar med mänskliga rättigheter som ett samlande begrepp

Dessa positioneringar speglar inte med nödvändighet engagemanget för eller kunskaperna om mänskliga rättigheter, men de spelar roll för hur SKL bör planera sitt arbete för att stärka mänskliga rättigheter på kommunal och regional nivå.

4.1. Mänskliga rättigheters fragmentisering

Samtliga kommuner, landsting och regioner i Sverige tycks vara överens om att mänskliga rättigheter relaterar till deras uppdrag och verksamhet på ett eller annat sätt. De ansvarar för olika slags samhällsservice, som vård och skola, som är viktiga delar av upprätthållandet av exempelvis rätten till bästa möjliga hälsa och rätten till utbildning.

Samtidigt spelar mänskliga rättigheter mycket olika roll i olika kommuner, landsting och regioner. Hos en del ses rättigheter som en viktig förståelseram för hela verksamheten eller för ett specifikt område, hos andra tolkas de som en fråga om bemötande och hos ytterligare andra uppfattas rättigheter som förarbeten till de nationella lagar som man ska följa.

Uppdrag med fokus på olika delar av rättighetsområdet konkurrerar ofta med varandra, vilket leder till ännu mer otydlighet. Frågor som är snarlika relaterar sällan till varandra (vare sig i teori eller praktik) och olika aktörer på nationell nivå (liksom SKL självt) kommunicerar inte på ett samordnat och pedagogiskt sätt kring mänskliga rättigheter.

¹⁴ Alla som är ansvariga för upprätthållandet av mänskliga rättigheter.

Utmaningarna för ett mer samlat arbete med mänskliga rättigheter speglar även väl de internationella rekommendationerna från FN:s övervakningskommittéer liksom förslagen i slutbetänkandet från Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige. Med den bakgrunden och för att undvika en fortsatt fragmentisering av mänskliga rättigheter har SKL en viktig funktion att fylla vad gäller att ta ett helhetsgrepp om rättighetsområdet.

4.2. Vikten av ett anpassat förhållningsätt

Som nämnts ovan har Emerga i kartläggningen stött på några väldigt olika inställningar till arbete med mänskliga rättigheter som alla kräver olika angreppssätt vad gäller framtida utvecklingsarbete. Det finns de som arbetar med sin värdegrund och därför inte är intresserade av mänskliga rättigheter som helhet. Det finns också de som anser att mänskliga rättigheter är en statlig angelägenhet och att de uppfyller sina åtaganden genom att följa de lagar och regler som finns. Därutöver har vi majoriteten kommuner, landsting och regioner som har allt ifrån en till flera personer alternativt en hel avdelning med uttalat ansvar att verka för att de mänskliga rättigheterna respekteras inom verksamhetens alla delar.

I det fortsatta arbetet blir det viktigt att starta med att analysera och formulera vilka incitament som behövs för att alla de olika kategorierna av kommuner, landsting och regioner tar sig an och/eller vidareutvecklar arbetet med mänskliga rättigheter. Ingångarna bör rimligtvis skilja sig åt liksom incitamenten för att delta i ett utvecklingsarbete i SKL:s regi.

4.3. Behovet av specificering och konkretisering

Emerga ser ett stort behov av att finna en gemensam förståelse för vad mänskliga rättigheter innebär för verksamma inom offentlig sektor. I nuläget är det till stor del öppet mål – fri tolkning av vad mänskliga rättigheter ska innebära i praktiken på lokal och regional nivå.

Enligt kartläggningen verkar medvetenheten om mänskliga rättigheter och viljan att arbeta utifrån ett sådant ramverk vara större ju större andel av invånarna som är under 18 år och/eller har utländsk bakgrund. Detta är intressant därför att just barnrätt och mångfaldsfrågor är två av de rättighetsområden som är mest välkända bland respondenterna och också de som dessa oftast kopplar till mänskliga rättigheter. Om det är så att invånarnas sammansättning påverkar engagemanget för mänskliga rättigheter i kommuner, landsting och regioner så blir det extra viktigt att även tydliggöra rättighetsdimensionerna i arbetet med andra områden och grupper. Aktuella exempel här skulle kunna röra rättigheter för äldre och/eller rätten till bästa möjliga hälsa.

Genom att tydliggöra vad ansvaret för mänskliga rättigheter i offentlig verksamhet innebär kan det även bli tydligare för den enskilde anställda hur hans arbetsinsatser främjar Sveriges konventionsåtaganden.

Skapandet av en gemensam referensram för vad mänskliga rättigheter *är* löser även dilemmat med ett gemensamt språkbruk. Det är först då vi vet *vad* vi talar om och då vi använder samma ord för frågorna som vi kan etablera ett gemensamt ramverk för *hur* vi ska arbeta med frågorna i den offentliga verksamheten.

4.4. En pedagogisk utmaning

Kunskapen om och/eller engagemanget för mänskliga rättigheter skiljer sig mycket åt mellan olika medlemmar. Skillnaderna är också stora inom en och samma kommun, landsting eller region. Det är få som har en klar och operationaliserbar bild av mänskliga rättigheters tre aspekter – lagar och regler, agerande och förhållningssätt. Detsamma gäller kopplingen mellan mänskliga rättigheter och dess delområden – jämställdhet, likabehandling, anti-diskriminering, tillgänglighet osv. Detta innebär i sin tur att styrning och uppföljning av rättighetsbaserat arbete blir komplicerat.

Det är givet den stora spridningen i hur man arbetar inom området mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå, en stor pedagogisk utmaning för SKL att presentera ett utbud av verktyg för integrering av mänskliga rättighetsperspektiv med former och nivåer som passar samtliga medlemmar. Det kartläggningen tydligt visar är att det inte finns *en* klar målgrupp för utbildningsinsatser utan att de krävs anpassade insatser utifrån funktion och kompetens för flera olika kategorier och grupper av medlemmar.

Relevanta utbildningsinsatser behöver kunna erbjudas i olika former, på olika nivåer och till olika grupper. Gemensamt är att de bör sträva efter att tydliggöra kopplingen mellan mänskliga rättigheter och det praktiska arbetet genom att i mesta möjliga mån konkretisera utbildningsuppläggen så att de berör den egna arbetsvardagen.

4.5. Möjligheten att generalisera utifrån (goda) exempel

I kartläggningen har framkommit flera till synes relevanta framgångsfaktorer för att göra mer verklighet av mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå. Det finns goda exempel såväl bland kommuner, landsting och regioner på hur man bäst tar sig an arbetet med mänskliga rättigheter utifrån flera aspekter; t.ex. politisk förankring, organisation och organisatorisk placering av ansvarig person eller funktion, resurser, uppföljningssystem, samverkan över sektors-/kommun-/regiongränser osv.

Såväl goda som dåliga exempel vad gäller arbete med mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå anses värdefulla att få ta del av. Exempelen kan tjäna till att komma fortare fram i sitt arbete då man inte behöver uppfinna hjulet på nytt utan direkt kan få konkreta tips på hur man kan ta sig an frågorna på hemmaplan. Avgörande för hur exemplen kan spridas vidare och konkretiseras hos andra är

dock huruvida det finns en struktur för hur de kan generaliseras till andra rättighetsområden och andra organisationers arbete.

Att delge varandra goda exempel kräver tid, utrymme och organisation. Det bör erbjudas mer plats åt kommuner, landsting och regioner att under strukturerade former få ta del av varandras exempel. Framgångsfaktorer inom genomförda nätverkssamarbeten kan tjäna som modell inför kommande samverkansformer inom rättighetsområdet. Här kan SKL med fördel återanvända välfungerande metoder från t.ex. HåJ (Program för Hållbar Jämställdhet) och arbetet med barns rättigheter.

4.6. Styrning och uppföljning är A och O

Styrning och uppföljning är A och O för att mänskliga rättigheter ska få ett genomslag, i hela den lokala och regionala verksamheten. Vikten av politiska beslut och uppföljning går som en röd tråd genom kartläggningens data. Det är svårt att föreställa sig någon hållbar vidareutveckling av området så länge rättighetsdimensionerna i offentlig verksamhet inte tydliggörs i styrning och uppföljning. Mänskliga rättigheter behöver bli synligt i den lokala och regionala politiken och får inte isoleras på tjänstemannanivå hos den enskilde eldsjäl.

Det behövs också verktyg för att gå från att rapportera vad som görs till förstå vilken effekt olika insatser får hos rättighetsbärarna. Det är därför viktigt att indikatorer för arbetet med mänskliga rättigheter kan formas tillsammans med t.ex. Länsstyrelsen och andra berörda myndigheter. De kommuner, landsting och regioner som på olika sätt börjat utveckla system för uppföljning av hur mänskliga rättigheter uppfylls bör också involveras. Även andra viktiga aktörer (t.ex. nätverket för mångfald och mänskliga rättigheter, NMM) som har gjort ett arbete med att utveckla rättighetsindikatorer bör engageras.

4.7. Vikten av samverkan

Det har i kartläggningen påtalats vikten av samverkan i olika former och på olika nivåer i samhället, dels med syftet utbildning/erfarenhetsutbyte internt, dels för att brukare/invånare ska kunna åtnjuta sina rättigheter i än större grad. Det gäller samverkan såväl internt inom den offentliga förvaltningen, exempelvis kommuner emellan, som kommuners, landstings och regioners externa samverkan med myndigheter, näringsliv, fack och intresseorganisationer av olika slag. Som en respondent påtalade så är det komplext idag att vara medborgare och tillgängligheten till olika sorters samhällsservice är ofta sammansatt och komplicerad.

För att människor ska kunna åtnjuta sina mänskliga rättigheter finns det en stor poäng med att aktörer inom det offentliga, privata och civilsamhället samverkar i än högre grad och på fler områden än i framtagandet av indikatorer för uppföljning.

4.8. Behov av tydlighet från nationell nivå

Det saknas klara referenser till mänskliga rättigheter i kommunallagen och det finns en sedvänja att inte förhålla sig direkt till grundlagarna där olika mänskliga rättigheter nämns. Detsamma gäller relationen till de olika rättighetskonventioner som Sverige har ratificerat. Detta innebär att mänskliga rättigheter – med några få undantag – inte heller återfinns i regionala och kommunala styrdokument.

Att olika departement och deras myndigheter i stor utsträckning har delat upp olika delområden som barnrätt, tillgänglighet och HBTQ emellan sig innebär att det ofta saknas tydlighet även från denna nivå. Detta innebär också att det saknas ett samlat grepp från nationell nivå för hur ett systematiskt arbete med mänskliga rättigheter i Sverige kan och/eller bör se ut. Givet detta är det också relativt lätt för kommuner, landsting och regioner att ”välja” vilka områden och begrepp man vill arbeta med utan några egentliga konsekvenser. Det finns ett klart behov av att arbeta för en ökad tydlighet om mänskliga rättigheter även från statligt håll – som kan fungera som ett stöd för motsvarande arbete på lokal och regional nivå.

4.9. Mänskliga rättigheter är inte detsamma som att vara snäll

Det är viktigt att SKL och dess medlemmar klargör relationen till och skillnaden mellan olika sorters värdegrundsarbete och ett arbete med mänskliga rättigheter. En värdegrund kan vara ett kraftfullt instrument om den vilar på solitt och juridiskt förankrat material. Om man däremot sätter likhetstecken mellan ett värdegrundsarbete med fokus på gott bemötande och ett seriöst rättighetsarbete förminskas och urholkas området och många rättighetsaspekter riskeras att glömmas bort. Det är här centralt att fråga sig vad värdegrunden bygger på för värden och hur dessa operationaliseras. Hur garanterar ledorden i kommunens värdegrundsarbete att åtagandet för att uppfylla invånarnas mänskliga rättigheter efterlevs?

4.10. Mänskliga rättigheter angår alla

Avslutningsvis är det centralt att aktörer som SKL och dess medlemmar är mycket tydliga med sitt förhållningssätt till mänskliga rättigheter. Det behöver framgå att mänskliga rättigheter inte är något som man väljer att förhålla sig till eller inte. Det offentliga har skyldighet att verka för att de mänskliga rättigheterna respekteras och att Sveriges konventions-åtaganden uppfylls. Detta är även ett kommunalt och regionalt ansvar.

Att ”stärka respekten för mänskliga rättigheter samt kunskapen om hur mänskliga rättigheter kan omsättas i praktiken”, som det står i SKL:s överenskommelse med regeringen, är således en central uppgift för samtliga kommuner, landsting och regioner. Det är också en uppgift som aldrig blir färdig, vilket understryker vikten av ett strukturerat och långsiktigt arbete för mänskliga rättigheter.

Arbetet har idag kommit olika långt. Utmaningar, erfarenheter och behov av stöd skiljer sig mycket åt, något som denna kartläggning tydligt visar. SKL kan framöver utgöra ett viktigt stöd för sina medlemmar i deras arbete med att skapa hållbara strukturer för sitt arbete med att respektera, skydda, uppfylla och främja mänskliga rättigheter inom sina ansvarsområden.

Bilaga A: Internationella observationer och rekommendationer

Committee on the Rights of Persons with Disabilities Concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities on the initial report of Sweden (CRPD/C/SWE/CO/1), May 2014.

Concluding observations of the Committee against Torture: Sweden (CAT/C/SWE/CO/5), June 2008.

Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Sweden (E/C.12/SWE/CO/5), December 2008.

Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Sweden (CEDAW/C/SWE/CO/7), April 2008.

Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination on the combined nineteenth to twenty-first periodic reports of Sweden (CERD/C/SWE/CO/19-21), Sep 2013.

Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Sweden (CRC/C/SWE/CO/4), June 2009.

Concluding observations of the Human Rights Committee: Sweden (CCPR/C/SWE/CO/6), May 2009.

European Committee of Social Rights. Conclusions 2011 (SWEDEN), Articles 7, 8, 16, 17, 19, 27 and 31 of the Revised Charter

Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Paul Hunt, Addendum. Mission to Sweden (A/HRC/4/28/Add.2) February 2007.

Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Yakin Ertürk, Addendum. Mission to Sweden (A/HRC/4/34/Add.3) February 2007.

Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Sweden (A/HRC/15/11 UN) June 2010.

Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Sweden Addendum, Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review (A/HRC/15/11/Add.1) July 2010.

Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the
European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or
Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 9 to 18 June 2009
(CPT/Inf (2009) 34)

Bilaga B: Enkätfrågor

Enkätfrågor – kommuner

1. Arbetar er kommun med mänskliga rättigheter?

(flera alternativ kan väljas)

- Ja, på central nivå
- Ja, i en viss förvaltning
- Ja, inom flera förvaltningar
- Ja, inom kommunala bolag
- Nej (vidare till fråga 11)
- Vet inte (vidare till fråga 2)

2. Har kommunen fattat beslut om att arbeta med mänskliga rättigheter?

(flera alternativ kan väljas)

- Ja, i kommunfullmäktige
- Ja, i kommunstyrelsen
- Ja, på förvaltningsnivå
- Nej
- Vet inte (om respondenten svarar Vet inte på både fråga 1 och fråga 2 får hen gå vidare till fråga 11)
- Kommentar

3. Inom vilka av kommunens obligatoriska och frivilliga åtaganden arbetar ni med mänskliga rättigheter? (Flera alternativ kan väljas)

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Socialtjänst | <input type="checkbox"/> Fritidsverksamhet |
| <input type="checkbox"/> Individ- och familjeomsorg | <input type="checkbox"/> Kultur |
| <input type="checkbox"/> Omsorg om äldre | <input type="checkbox"/> Kollektivtrafik |
| <input type="checkbox"/> Omsorg om funktionshindrade | <input type="checkbox"/> Bostäder |
| <input type="checkbox"/> Hälso- och viss sjukvård i särskilt boende | <input type="checkbox"/> Bostadsförsörjning |
| <input type="checkbox"/> Hälso- och viss sjukvård i hemmet | <input type="checkbox"/> Krisberedskap |
| <input type="checkbox"/> Förskoleverksamhet | <input type="checkbox"/> Räddningstjänst |
| <input type="checkbox"/> Öppen förskola | <input type="checkbox"/> Plan och byggfrågor |
| <input type="checkbox"/> Grundskola | <input type="checkbox"/> Miljö- och hälsoskydd |
| <input type="checkbox"/> Gymnasieskola | <input type="checkbox"/> Renhållning och avfallshantering |
| <input type="checkbox"/> Kommunal vuxenutbildning | <input type="checkbox"/> Vatten och avlopp |
| <input type="checkbox"/> Svenska för invandrare | <input type="checkbox"/> Energi |
| <input type="checkbox"/> Biblioteksverksamhet | <input type="checkbox"/> Sysselsättning |
| | <input type="checkbox"/> Näringslivsutveckling |

- Ekonomi
- Personal
- Annat (specificera gärna):
- Vet inte
- Kommentar

4. Har kommunen en person/er eller funktion/er med ansvar för att driva arbetet med mänskliga rättigheter? (Flera alternativ kan väljas)

- Ja, en person
- Ja, flera personer
- Ja, en funktion
- Ja, flera funktioner
- Nej (vidare till fråga 8)
- Vet inte (vidare till fråga 8)

5. Vad har denna person eller dessa personer för uppdrag? Skriv gärna kontaktuppgifter och eventuell befattning.

Öppet svar

6. Var i organisationen är denna person/er eller funktion/er placerad?

Öppet svar

7. Har kommunen avsatt, utöver ansvarig person eller funktion, ekonomiska resurser i budgeten för att arbeta med mänskliga rättigheter?

- Ja
- Nej
- Vet inte
- Kommentar

8. Görs någon uppföljning av kommunens arbete med mänskliga rättigheter?

- Ja
- Nej (vidare till fråga 11)
- Vet inte (vidare till fråga 11)

9. Hur görs uppföljningen av kommunens arbete med mänskliga rättigheter?

Öppet svar

10. Vem efterfrågar uppföljningen? (Flera alternativ kan väljas)

- Kommunfullmäktige
- Kommunstyrelsen
- Nämnd

- Förvaltningsledningen
- Annan (specificera gärna)

11. Hur ges kommunens anställda kunskap om de mänskliga rättigheterna?

(Flera alternativ kan anges)

- Genom information i samband med introduktion av nyanställda
- Genom utbildningsinsatser (föreläsningar, konferenser, arbetsplatsträffar m.m.)
- Kunskap överförs genom arbetet hos oss
- På annat sätt (specificera gärna):
- Ingen särskild information eller utbildning ges (vidare till fråga 13)
- Vet inte
- Kommentar

12. Specificera gärna utbildningar eller annat som kommunens anställda deltar i som stärker deras kunskaper om mänskliga rättigheter.

Öppet svar

13. Vilket stöd och insatser anser du behövs för att stärka arbetet med mänskliga rättigheter i din kommun? (Flera alternativ kan anges)

- Utbildning genom seminarier/konferenser/föreläsningar
- Utbildning genom workshops med praktiska övningar
- Interaktiv utbildning på internet
- Praktiska verktyg och analysredskap
- Erfarenhetsutbyten
- Nätverk
- Annat (specificera gärna)
- Vi behöver inte något stöd

14. Dela gärna med dig om du har andra kommentarer eller synpunkter du vill föra fram kring arbetet med mänskliga rättigheter.

Kommentarsfält

Enkätfrågor – landsting och regioner

1. Arbetar ert landsting/region med mänskliga rättigheter?

(flera alternativ kan väljas)

- Ja, på central nivå
- Ja, i en viss förvaltning
- Ja, inom flera förvaltningar
- Ja, inom landstings-/regionägda bolag
- Nej (vidare till fråga 11)
- Vet inte (vidare till fråga 2)

2. Har landstinget/regionen fattat beslut om att arbeta med mänskliga rättigheter? (flera alternativ kan väljas)

- Ja, i landstings-/regionfullmäktige
- Ja, i landstings-/regionstyrelsen
- Ja, på förvaltningsnivå
- Nej
- Vet inte (om respondenten svarar Vet inte på både fråga 1 och fråga 2 får hen gå vidare till fråga 11)
- Kommentar

3. Inom vilka av landstingets/regionens obligatoriska och frivilliga åtaganden arbetar ni med mänskliga rättigheter? (flera alternativ kan väljas)

- Hälso- och sjukvård
- Tandvård för barn och ungdomar upp till 20 års ålder
- Kollektivtrafik
- Kultur
- Utbildning
- Turism
- Regional utveckling
- Ekonomi
- Personal
- Annat (specificera gärna):
- Vet inte
- Kommentar

4. Har ert landsting/region en person/personer eller funktion/funktioner med ansvar för att driva arbetet med mänskliga rättigheter? (flera alternativ kan väljas)

- Ja, en person
- Ja, flera personer
- Ja, en funktion
- Ja, flera funktioner
- Nej (vidare till fråga 8)
- Vet inte (vidare till fråga 8)

5. Vad har denna person eller dessa personer för uppdrag? Skriv gärna kontaktuppgifter och eventuell befattning.

Öppet svar

6. Var i organisationen är denna person/er eller funktion/er placerad?

Öppet svar

7. Har landstinget/regionen avsatt, utöver någon ansvarig person eller funktion, ekonomiska resurser i budgeten för att arbeta med mänskliga rättigheter?

- Ja
- Nej
- Vet inte
- Kommentar

8. Görs någon uppföljning av landstingets/regionens arbete med mänskliga rättigheter?

- Ja (vidare till fråga 9)
- Nej (vidare till fråga 11)
- Vet inte (vidare till fråga 11)

9. Hur görs uppföljningen av landstingets/regionens arbete med mänskliga rättigheter?

Öppet svar

10. Vem efterfrågar uppföljningen? (flera alternativ kan väljas)

- Landstings-/regionfullmäktige

- Landstings-/regionstyrelsen
- Nämnd
- Förvaltningsledningen
- Annan (specificera gärna):
- Kommentar

11. Hur ges landstingets/regionens anställda kunskap om de mänskliga rättigheterna? (flera alternativ kan väljas)

- Genom information i samband med introduktion av nyanställda
- Genom utbildningsinsatser – föreläsningar, konferenser, på arbetsplatsträffar m.m.
- Kunskap överförs genom arbetet hos oss
- På annat sätt (specificera gärna):
- Ingen särskild information eller utbildning ges (vidare till fråga 13)
- Vet inte
- Kommentar:

12. Specificera gärna nätverk, utbildningar etc. som landstingets/regionens anställda deltar i som stärker deras kunskaper om mänskliga rättigheter.

Öppet svar

13. Vilket stöd och insatser anser du behövs för att stärka arbetet med mänskliga rättigheter i ditt landsting/din region?

- Utbildning genom seminarier/konferenser/föreläsningar
- Utbildning genom workshops med praktiska övningar
- Interaktiv utbildning på internet
- Praktiska verktyg och analysredskap
- Erfarenhetsutbyten
- Nätverk
- Annat (specificera gärna)
- Vi behöver inte något stöd

14. Dela gärna med dig om du har andra kommentarer eller synpunkter du vill föra fram kring arbetet med mänskliga rättigheter

Kommentarsfält

Bilaga C: Kartläggningens genomförande

Tid för kartläggningens genomförande

Kartläggningen har genomförts under perioden augusti till december 2014.

Metod

Kartläggningens datainsamling har skett genom en enkät som skickats till samtliga SKL:s medlemmar samt genom intervjuer med utvalda kommuner, landsting och regioner.¹⁵ Såväl enkäten som intervjuerna har behandlat:

- Beslut/Styrdokument
- MR-ansvarig/mandat
- MR-medel
- Utbildning/nätverk
- Utmaningar
- Kunskapsbehov

Analys av insamlad data har gjorts utifrån dessa teman.

Urval kommuner, landsting och regioner för kvalitativ intervju

Urval av kommuner gjordes utifrån SKL:s kategorisering och geografisk spridning samt andel utlandsfödda. Genom att inkluderalandets tre storstadsområden i urvalet täcks en stor del av Sveriges befolkning in.

Urvalet av landsting och regioner har gjorts utifrån folkmängd och geografisk spridning.

¹⁵ Enkätens sista svarsdatum var den 12 november 2014. Den sista intervjun genomfördes den 6 november 2014. Sedan årsskiftet 2015 har sex av landstingen bildat regioner. Dataredovisningen utgår emellertid från den uppdelning som var aktuell när data samlades in hösten 2014.

Urval av kommuner

Storstäder	3
Förortskommuner till storstäder	4
Större städer	5
Förortskommuner till större städer	2
Pendlingskommuner	5
Turism- och besöksnäringkommuner	3
Varuproducerande kommuner	4
Glesbygdskommuner	3
Kommuner i tätbefolkad region	4
<u>Kommuner i glesbefolkad region</u>	<u>3</u>
Totalt	37

Urval av landsting och regioner

Region Skåne	
Västra Götalandsregionen	
Västernorrland	
Kalmar	
Västerbotten	
Östergötland	
<u>Gotland</u>	
Totalt	7

Urval av respondenter

Utifrån det ursprungliga urvalet av kommuner, landsting och regioner för intervju gjordes sedan en ytterligare indelning i ledning- respektive tjänstemannanivå. I varannan kommun, landsting och region fokuserade intervjuerna på ledningspersoner med övergripande ansvar och i varannan på tjänstemän med särskilt ansvar för något/några rättighetsområden. Uppdelningen av vilka kommuner, landsting och regioner som hamnade i vilken kategori skedde genom en enkel 1-2-räkning i en upprättad lista.

Ett brev skickades sedan till samtliga kommun-/landstings- och regionchefer/direktörer som valts ut för intervju för att förbereda inbokning av intervju. I brevet gavs en kort bakgrundsbeskrivning till kartläggningen, dess syfte samt en förklarande text om mänskliga rättigheter i offentlig förvaltning. Samma brev gick också ut till samtliga utvalda respondenter på tjänstemannanivå i mailform.

En tid efter att breven hade nått de utvalda respondenterna började konsulter på Emerga boka intervjuerna via telefon. Som urvalsmetod för att identifiera

lämplig person på tjänstemannanivå för intervjun, valde Emerga att kontakta kommunchef/direktör och region/landstingsdirektör för en hänvisning till rätt intervjuperson. Med ett par undantag kunde chefen/direktören hänvisa till den person som hen ansåg vara den bäst lämpade att svara, i annat fall hänvisades till växeln. I två fall var det så pass svårt att få en kontakt med kommunchef/direktör eller region/landstingsdirektör för hänvisning, att växeln användes för detta ändamål. För att boka intervjuerna på chefsnivå ringdes dessa upp direkt. I några fall avsåg sig vederbörande från att delta i intervjun och hänvisade istället till närmast ansvarig tjänsteman. I de fallen valde vi att en gång understryka vikten av att få tala med just kommun-/region-/landstingschef/direktör. Om berörd chef/direktör fortsatt hänvisade till tjänstemannanivå, följdes hänvisningen.

I storstadsområdena var ambitionen att intervjua både stadsdirektör och en representant på tjänstemannanivå. I två av tre storstäder hänvisade stadsdirektören till ansvarig på tjänstemannanivå (i Stockholm och Göteborg) och intervju med ledningen uteblev således. I landstingen var det mer regel än undantag att direktörerna på grund av tidsbrist hänvisade till närmast ansvarig under dem för att svara på intervjufrågorna.

Enkätens och intervjuguidens utformning

Enkät och intervjuguide har utformats i dialog med SKL. Enkätfrågorna testades också på en grupp personer från det nationella nätverket för mångfald och mänskliga rättigheter (NNM).

Kartläggningens syfte har varit framåtblickande och såväl enkät som intervjuguide har utformats med detta i åtanke. I intervjuerna betonades möjligheten att aktivt bidra i utformningen av den kommande handlingsplanen genom att önska stöd och insatser från SKL. Detta var inte minst viktigt för att komma ifrån känslan av granskning som lätt kan uppstå då man får frågor om arbetet med mänskliga rättigheter.

Såväl enkät som intervjufrågor visade sig ha stort tolkningsutrymme. Beroende på den egna förförståelsen och kunskapen om mänskliga rättigheter och ibland också positionen i frågan har olika respondenter tolkat frågor och begrepp på skilda sätt. De med mycket kunskap och medvetenhet om mänskliga rättigheters roll i offentlig förvaltning kunde ibland svara nej på frågan om arbetet med mänskliga rättigheter följs upp, eftersom de menar att begreppet mänskliga rättigheter inte finns med i de övergripande målen för kommunens eller landstingets/regionens verksamhet – detta trots att en hel del aktiviteter görs inom olika delområden. Andra, som kan tyckas ha en lägre kunskapsnivå kan emellertid svara jakande på samma fråga. De menar

att uppföljning av mänskliga rättigheter naturligtvis sker genom den ordinarie uppföljningsprocessen eftersom all verksamhet har med mänskliga rättigheter att göra. Den här typen av tolkningsmöjligheter påverkar givetvis vad som egentligen kan läsas ut av enkätens kvantitativa data. Samtidigt är denna öppenhet för tolkning en vanlig utmaning för enkätsvar i allmänhet, då det alltid är svårt att veta hur respondenter egentligen tolkar olika frågeställningar och begrepp.

I enkäten frågades dels efter person, dels funktion med ansvar för arbetet med mänskliga rättigheter. Alternativen var tänkta att förstås som att en person/personer har tillfälligt ansvar för att arbeta med delar av de mänskliga rättigheterna (en fråga en viss tid eller ett under en projektperiod) och att en funktion snarare handlar om att det finns etablerade tjänster som uttalat har ansvar för mänskliga rättigheter i sin befattningsbeskrivning. Syftet med uppdelningen i person/funktion var att belysa huruvida mänskliga rättigheter är ett uttalat ansvarsområde inom ramen för etablerade tjänster/ funktioner inom organisationen eller något som ges fokus lite då och då. Svartalternativen hade dock ingen förklarande text och öppnade därmed i vissa fall för fri tolkning av benämningarna person respektive funktion. Det har resulterat i att en strategitjänst exempelvis benämns av vissa kommuner som person i andra fall som funktion.

Datainsamling

Det empiriska underlaget för kartläggningen består av enkätsvar och kvalitativa intervjuer.

Enkäten som gick ut från SKL till samtliga kommuner, landsting och regioner var inte adresserad till en specifik person utan gick istället till diariet som förde enkäten vidare inom organisationen till vad som ansågs vara rätt person.

Enkäten innehöll frågor som berörde befintliga beslut (styrdokument) och organisering av arbetet med mänskliga rättigheter, ekonomiska resurser för ändamålet, uppföljningsmekanismer, utbildning och nätverksengagemang samt vad man önskade se för stöd och insatser från SKL för att stärka arbetet med mänskliga rättigheter. Enkäten innehöll även flera möjligheter för öppna svar som komplement till de kvantitativa svaren. Det fanns även möjlighet att skicka med övriga kommentarer i slutet av enkäten (51 svarsvärden)

Totalt genomfördes 46 intervjuer varav 39 med företrädare för kommuner och sju med landsting och regioner. Samtliga intervjuer genomfördes via telefon. Varje intervju varade mellan 20 och 60 minuter. Längden varierade

mycket beroende på respondentens intresse, vilja och möjlighet att avsätta tid för intervjun, samt beroende på hur mycket som verksamheten arbetade med mänskliga rättigheter – alternativt hur insatt respondenten var. Generellt varade intervjuerna med kommunchefer/direktörer betydligt kortare tid än de med respondenterna på tjänstemannanivå.

Intervjuerna utgick från enkätens frågeställningar med möjlighet till fördjupning inför den sista frågan som handlade om medskick till SKL om vilka insatser och vilket stöd man önskar se i den handlingsplan som ska utarbetas. I telefonintervjuerna gavs respondenterna möjlighet att resonera utifrån följande frågeställningar:

- Hinder, möjligheter
- Framgångsrikt arbete och framgångsfaktorer
- Utvecklingsvägar i stort
- Utvecklingsspår där SKL skulle kunna bidra med stöd och insatser

Samtliga intervjuer har spelats in med respondenternas tillåtelse och sedan transkriberats. Inspelningarna kommer att raderas vid detta uppdrags slutförande.

Svarsfrekvens

Av 47 bokade telefonintervjuer med kommuner, landsting och regioner genomfördes 46 intervjuer.

Totalt 210 (av 290) kommuner och 18 (av 20) landsting och regioner svarade på enkäten. Antalet inkluderar även de som svarade ”nej” eller ”vet ej” på enkätens första fråga – ”Arbetar ni med mänskliga rättigheter”?

Av de 210 kommuner som svarade på enkäten, svarade 26 att de inte arbetar med mänskliga rättigheter och 14 ”vet ej”. 18 av 20 landsting och regioner svarade på enkäten, varav ett var ett ”vet ej-svar”. Övriga landsting och regioner angav att de arbetade med mänskliga rättigheter. Några av de som angav att de inte arbetade eller inte visste om de arbetade med mänskliga rättigheter, fyllde ändå i vilken typ av stöd och insatser som de önskade se från SKL.

14 av de kommuner samt ett av landstingen som deltog i telefonintervju svarade inte på enkäten.

Bortfall

Utifrån ursprungligt urval föll en kommun bort (Älvkarleby) och ersattes med en annan (Nykvarn) i samma kommunkategori. Anledningen var stora svårigheter att få tag på såväl kommunchef som lämplig tjänsteman för att kunna genomföra intervjun.

Valutgången 2014 förändrade det politiska landskapet i Sverige; såväl på nationell som på lokal och regional nivå, något som tills viss del inverkade på deltagandet i studien då förändringarna ofta ledde till förändringar också i tjänstemannaorganisationerna. Exempelvis uteblev intervju med stadsdirektören i Stockholm på grund av maktskifte i staden.

Även en inbokad intervju med en intervjuperson på chefsnivå i Stockholm uteblev, vilket dock senare till viss del kunde kompletteras med hjälp av ett textunderlag.

Deltagande i möten och konferenser

Emergas konsulter deltog även vid två tillfällen på möten och konferenser med särskild relevans för kartläggningen; ett nätverksmöte i Stockholm i september 2014 med nätverket Svenska kommuner mot rasism och diskriminering där Emerga berättade om tankarna med kartläggningen. Det gavs då även tillfälle att diskutera kartläggningen tillsammans med deltagande kommuner. Det andra tillfället var ett nätverksmöte med NNM (Nätverket för mångfald och mänskliga rättigheter) där information om kartläggningen gavs. Presentationen på nätverksmötet gav möjlighet att lyssna av reaktioner från deltagarna dels rörande kartläggningens upplägg, dels de tendenser som kunde skönjas i materialet.

Dataanalys

Materialet har bearbetats genom innehållsanalys; d.v.s. intervjuernas och enkätens svarsvarlden har studerats om och om igen för att kunna identifiera vissa genomgående teman i underlaget. Fokus för vår analys har legat på kvalitativa data från intervjuer och de öppna svaren i enkäten.

Validitet och reliabilitet

Kartläggningen har utförts utifrån överenskommelsen mellan regeringskansliet och SKL om att skapa förutsättningar för kommuner, landsting och regioner att stärka arbetet med mänskliga rättigheter lokalt och regionalt.

Begreppet *mänskliga rättigheter* visade sig dock vara komplicerat. Flera av intervjupersonerna upplevde att det blev svårt att svara på frågorna då man inom verksamheten inte använde sig av begreppet mänskliga rättigheter som ett samlande begrepp. Samma dilemma återfinns bland enkätens svar.

Svaren beror givetvis på vem som tillfrågas. I undersökningen har ibland en kommunchef, ibland en folkhälsosamordnare eller annan person på tjänstemannanivå fått svara för kommunens, landstingets eller regionens arbete. Det är självklart att en kommunchef och en person på lägre tjänstemannanivå svarar utifrån olika utblickar; chefsnivå svarar generellt utifrån ett helikopterperspektiv på verksamheten, tjänstemannanivå svarar mer fördjupat utifrån enskilda delar av verksamheten som utgör deras ansvarsområden.

Man kan alltid resonera om huruvida ”rätt” person (i bemärkelsen den med mest insyn i frågan) blev intervjuad och hur mycket annorlunda det skulle bli om någon annan i kommunen svarade. Givetvis sätter den person som svarar för sin verksamhet sin prägel på informationen som ges. Emerga anser dock att de personer som intervjuats har kunnat bidra med tillräcklig insyn av den egna verksamhetens förhållande till mänskliga rättigheter för att skapa en övergripande bild. Det har också varit viktigt att inte bara intervju de personer som är mest insatta i kommunens arbete med mänskliga rättigheter utan även personer med övergripande verksamhetsansvar.

Genom att följa en intervjuguide har upplägget för samtliga intervjuer varit detsamma, oberoende av vem som har intervjuat. Det ökar sannolikheten för att samma resultat skulle uppnås igen, ifall någon annan intervjuade samma personer utifrån samma mall.

Såväl i intervjuer som i innehållsanalysen sätter konsulterna sin prägel på materialet genom att lyfta fram och beakta det som i våra ögon är mest relevant och viktigt att fokusera på i en kartläggning av arbetet med mänskliga rättigheter. I enlighet med SKL:s överenskommelse med regeringen och med utgångspunkt i vårt sätt att arbeta med mänskliga rättigheter som ett ramverk för ett antal olika områden har analysen också utgått från denna syn.

Kartläggningens bredd som dess styrka och svaghet

Den insyn kartläggningen kan ge i kommuners, landstings och regioners arbete med mänskliga rättigheter har givetvis sina begränsningar. Det rör sig om komplexa strukturer, processer och organisationer och hur arbetet fungerar i detalj är svårt att få svar på i den här typen av undersökning. Tidigare genomförda studier t.ex. SKL:s barnrättskartläggning har genom sin naturliga avgränsning (på just arbetet med barns rättigheter) kunnat gå mer på djupet. Fördelarna med att fråga om mänskliga rättigheter generellt har varit att detta har möjliggjort att fånga vissa strukturella dilemman och

utvecklingspotentialer som rör mänskliga rättighetsarbetet i stort; begreppet mänskliga rättigheter i sig, fragmentiseringen, dess status, organisatoriska placering av personer som sägs arbeta med frågan, (o)medvetenhet och (o)kunskap generellt bland politiker och offentliganställda, ett stort behov av vidareutbildning i mänskliga rättigheter samt önskan om helhetsgrepp.