

Kommunernas ansvar för att förverkliga mänskliga rättigheter – en kartläggning av 16 kommuner i Sverige

Mikael Spång
Docent i statsvetenskap
Institutionen för globala politiska studier
Malmö högskola
205 06 Malmö
E-post: mikael.spang@mah.se
Telefon: 040-665 73 59

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
Kapitel 1. Kommuner och mänskliga rättigheter	5
Inledning.....	5
Kommunernas förpliktelser i förhållande till mänskliga rättigheter	7
<i>Grundläggande ideal: rättssäkerhet, demokrati och effektivitet</i>	7
<i>Lagstadgade krav och rättighetsperspektivet</i>	8
<i>Att vidareutveckla rättighetsperspektivet</i>	11
Rättighetsperspektiv och rättighetsbaserat arbete: ett processsynsätt.....	17
Statens och kommuners ansvar	20
Kommunernas arbete med mänskliga rättigheter: tidigare undersökningar.....	21
Underökningens upplägg, metod och material.....	24
Kapitel 2. Arbete med mänskliga rättigheter i kommuner	27
Inledning.....	27
Arvika kommun.....	28
Gävle kommun	31
Göteborgs stad.....	38
Karlskoga kommun	45
Kristinehamns kommun	50
Kungsbacka kommun.....	55
Landskrona kommun.....	60
Malmö stad.....	64
Strömsunds kommun.....	71
Sundsvalls kommun	75
Södertälje kommun	81
Trollhättan stad.....	86
Värmdö kommun.....	90
Västerås stad.....	95
Öckerö kommun.....	100
Örnsköldsviks kommun.....	104
Avslutning	109
Kapitel 3. Diskussion och slutsatser	110
Inledning.....	110
Exempel på arbete med mänskliga rättigheter ur ett processperspektiv	110
<i>Deltagande och delaktighet</i>	111
<i>Målformuleringar och prioriteringar i beslutsprocesser</i>	113
<i>Integrering i ordinarie verksamhet</i>	117
<i>Organisation och styrning</i>	118
<i>Uppföljning och utvärdering</i>	120
Specifikt eller generellt arbete med mänskliga rättigheter?	121
Ansvar för mänskliga rättigheter.....	124
Problem och möjligheter i förverkligandet av mänskliga rättigheter.....	125
Slutsatser och rekommendationer	127
Referenser	131

Sammanfattning

Detta är en kartläggning av arbetet med mänskliga rättigheter i 16 kommuner. Förutom att kartlägga arbetet med mänskliga rättigheter har syftet med undersökningen också varit att identifiera och bidra till spridningen av goda exempel och att diskutera problem och möjligheter i arbetet med mänskliga rättigheter på kommunal nivå. Kommunerna har valts ut på basis av en Sifo-undersökning som genomfördes 2006. De kommuner som angivit att de både har personer som är ansvariga för mänskliga rättigheter och att mänskliga rättigheter nämns i budget har valts ut. Grunden för urvalet är att tidigare studier av arbete med mänskliga rättigheter lagt vikt vid behovet att det finns personella och ekonomiska resurser avsatta för arbetet. I kommunerna har tjänstemän och förtroendevalda intervjuats och tillgänglig dokumentation har studerats.

Kartläggningen visar att mänskliga rättigheter inte används som ett direkt paraplybegrepp för att begreppsliggöra verksamheten i kommunerna, samtidigt som det ofta betonas att kommunernas ansvar på en rad områden har att göra med mänskliga rättigheter. Det gäller inte minst på grund av den centrala ställning som diskrimineringsförbuden och likabehandlingskyldigheten har, men också eftersom huvuddelen av kommunens åtaganden och uppgifter har att göra med förverkligandet av sociala och ekonomiska rättigheter. I centrala styrdokument brukar värden och normer som allas lika värde och likabehandling förekomma och i flera av kommunerna är också barnperspektivet, funktionshindrades rättigheter, jämställdhet och mångfald nämnt som övergripande perspektiv, tänkta att genomsyra alla kommunens verksamheter. I en del fall är det också tydligt hur dessa övergripande målsättningar bryts ner i mål för nämnder och förvaltningar, men rättighetsperspektivet är vanligtvis implicit snarare än explicit. Överlag är människorättsarbetet inriktat på specifika perspektiv och grupper. I särklass vanligast är att arbeta med barns och ungas situation i termer av mänskliga rättigheter, men det finns också med på ett tydligt sätt i arbete med mångfald och jämställdhet liksom när det gäller funktionshindrades situation och våld i nära relationer.

I flera av kommunerna finns ett mer utvecklat människorättsarbete där rättighetsperspektivet är tydligt och ett rättighetsbaserat arbetssätt används. Det finns flera exempel på projekt där man arbetat med att göra dem som berörs av policier delaktiga i att ta fram dem samt klargöra utgångspunkter och fokus för projekten. Det gäller inte minst flera av de projekt som rör barns rättigheter. Det finns också exempel på målformuleringar och prioriteringar med en tydlig rättighetsfokus i de projekt där mänskliga rättigheter är en explicit grund för desamma. Integrering i ordinarie verksamhet betonas i flera projekt, exempelvis

kring bemötande och verksamhetsutveckling. Särskilt tydligt är integreringsperspektivet i arbete med jämställdhet, men det finns även med när det gäller mångfald och funktionshinder. I flera av de exempel där mänskliga rättigheter utgör en grundläggande utgångspunkt för verksamheten har man också arbetat med uppföljningar och utvärderingar på ett tydligt och systematiskt sätt. I det sammanhanget finns exempel på en rad metoder som framstår som särskilt användbara, exempelvis kollegial granskning.

Bland de problem som är tydliga märks inte minst kunskapsbrist och organisatoriska problem. Politisk vilja anses vara ett mindre problem, vilket naturligtvis mycket väl kan hänga samman med urvalet av kommuner. I några av kommunerna nämns att brist på ekonomiska resurser är ett grundläggande problem, men överlag anses det inte vara det stora problemet. Bland organisatoriska problem märks svårigheter att arbeta med tvärssektoriella perspektiv i kommunernas sektorsorganisation och därmed frågor om ansvar för genomförande och att få genomslag i den ordinarie verksamheten. Bland kunskapsproblemen märks inte minst behovet av att arbeta med mänskliga rättigheter i förhållande till och utifrån den ordinarie verksamheten. Även kunskap om rättigheters innebörd och förhållandet mellan mänskliga rättigheter och andra tvärssektoriella perspektiv, såsom demokrati, mångfald och jämställdhet, nämns som viktiga frågor. Med utgångspunkt i kartläggningen rekommenderas (1) att mänskliga rättigheter förankras tydligt i övergripande styrdokument och budget, (2) att rättighetsperspektivet klargörs och att man härvidlag lägger vikt vid möjligheterna för invånare att använda och hävda rättigheter, (3) att organisatoriska frågor som rör tvärssektoriell samverkan uppmärksammas liksom behovet av integrering i ordinarie verksamhet samt (4) att kunskapsproblemen uppmärksammas, särskilt rörande användningen av mänskliga rättigheter för att reflektera över den egna verksamheten på ett konkret plan.

Kapitel 1. Kommuner och mänskliga rättigheter

Inledning

Genom att ratificera internationella och regionala konventioner om mänskliga rättigheter tar staten på sig förpliktelser att respektera, skydda och tillgodose rättigheter.¹ Statens tredelade ansvar för mänskliga rättigheter vilar inte bara på de centrala statsmakterna, utan också på kommuner och landsting. Särskilt med tanke på att kommunerna står för ungefär två tredjedelar av den offentliga sektorns konsumtion i Sverige, därtill inom centrala välfärdsområden som utbildning, vård och omsorg, är det av vikt att understryka deras betydelse för förverkligandet av mänskliga rättigheter.² Kommunernas roll i förverkligandet av mänskliga rättigheter har betonats i flera sammanhang, bland annat i den nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter som antogs av riksdagen 2006.³

Tidigare undersökningar visar att kommunerna i liten utsträckning använder sig av mänskliga rättigheter som en utgångspunkt för sitt arbete. I utvärderingen av den första nationella handlingsplanen om mänskliga rättigheter framkom att det fanns ett arbete med mänskliga rättigheter i vissa kommuner och att intresset för de konferenser som hållits varit relativt stort, men att det återstod mycket att göra. Mer fokus borde riktas mot kommuner och landsting och det betonades att man måste arbeta långsiktigt samt att planer och liknande policydokument borde utvecklas i samråd med berörda grupper i högre grad. Utvärderingen noterade också att det funnits litet intresse från Kommun- och Landstingsförbundets sida att ta frågan på riktigt allvar.⁴ Sedan dess har inställningen ändrats och Sveriges kommuner och landsting (SKL) har för perioden 2007-2011 antagit som inriktningsmål att organisationen ska verka för att medlemmarna får det stöd som behövs för att mänskliga rättigheter ska kunna förverkligas.⁵ I oktober 2008 antogs också en deklARATION tillsammans med Europarådets kongress för lokala och regionala organ och rådets kommissionär för mänskliga rättigheter.

¹ Se t ex Donnelly, Jack (1989) *Universal Human Rights in Theory and Practice* (Ithaca: Cornell University Press): kap 2; Hedlund Thulin, Kristina (2004) *Lika i värde och rättigheter. Om mänskliga rättigheter* (Stockholm: Norstedts).

² Montin, Stig (2007) *Moderna kommuner* (Malmö: Liber): kap 3.

³ Regeringens skrivelse 2005/06: 95: 107ff.

⁴ Hammarberg, Thomas & Anna Nilsson (2005) *"Bra början, men bara en början". En utvärderande kommentar om den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna* (Stockholm: Justitiedepartementet, Ju2004/6673/D):31.

⁵ Se SKL:s hemsida, <http://www.skl.se/artikel.asp?C=6796&A=51350>

Deklarationen understryker den roll som kommuner (och landsting) spelar för mänskliga rättigheter.⁶

Kommunernas roll i förverkligandet av mänskliga rättigheter är utgångspunkt för denna studie av arbetet i kommuner. Undersökningen har ett tredelat syfte. Det första är att kartlägga arbetet med mänskliga rättigheter i ett antal kommuner i Sverige. Fokus ligger här på de kommuner som uppgett att de har ett mer systematiskt arbete med mänskliga rättigheter, exempelvis att det finns personer med ansvar för mänskliga rättigheter och att mänskliga rättigheter beaktas i budgetsammanhang.⁷ Denna fokus förklaras av ett andra syfte med undersökningen, att identifiera och också bidra till spridningen av goda exempel. Ett tredje syfte är att undersöka vilka faktorer som anses vara utmaningar och problem i arbetet med mänskliga rättigheter. Tanken är att det framtida arbetet med mänskliga rättigheter ska kunna underlättas genom att nå en ökad förståelse av de faktorer som understödjer respektive hindrar förverkligandet av mänskliga rättigheter.

Undersökningen omfattar 16 kommuner av varierande storlek och med olika politiska majoritetsförhållanden. I detta kapitel tas några allmänna frågor om kommunernas ansvar för mänskliga rättigheter upp och diskuteras i förhållande till rättsliga, politiska och förvaltningsmässiga dimensioner av betydelse för undersökningen. Tidigare studier av arbetet med mänskliga rättigheter i kommunerna beaktas. Studiens upplägg och genomförande diskuteras. I kapitel två redovisas studiens resultat kommun för kommun. I det tredje kapitlet diskuteras resultaten och de slutsatser som kan dras. Kapitlet innehåller också rekommendationer för framtida arbete.

Det förtjänar att påpekas att rapporten inte innehåller ställningstaganden huruvida kommunerna lever upp till de förpliktelser som mänskliga rättigheter ställer och inte heller är någon jämförelse mellan kommunerna i det avseendet. Därtill är det empiriska underlag som rapporten innehåller alltför litet. Rapporten har inte heller utformats för det syftet. Sådana undersökningar hade emellertid varit mycket intressanta att göra, både vad gäller graden av tillgodoseende av rättigheter och processerna varigenom rättigheter förverkligas.

⁶ Joint Declaration by the Swedish Association of Local Authorities and Regions and the Congress of the Council of Europe, in cooperation with the Commissioner for Human Rights, SKL:s hemsida, <http://www.skl.se/artikel.asp?A=52648&C=3677>

⁷ Behovet av personella och ekonomiska resurser betonas ofta i bedömningar av kommuners arbete med mänskliga rättigheter; se t ex Barnombudsmannen (2008) *Från beslut till praktik. Barnkonventionen i kommunala verksamheter* (Stockholm: BO), Barnombudsmannen rapporterar, BR2008:04

Kommunernas förpliktelser i förhållande till mänskliga rättigheter

Statens förpliktelser att respektera, skydda och tillgodose rättigheter gäller även för kommunerna. När man diskuterar karaktären av förpliktelserna, hur pass omfattande de är och hur de bör formuleras behöver ett par olika aspekter till frågan uppmärksammas. Bland dessa märks de grundläggande utgångspunkterna för offentlig verksamhet, innebörden av rättighetsperspektiv och ett rättighetsbaserat arbetssätt, modeller för att utveckla rättighetsperspektivet och dimensioner i de processer varigenom mänskliga rättigheter förverkligas.

Grundläggande ideal: rättssäkerhet, demokrati och effektivitet

När man diskuterar omfattningen och innebörden av kommunernas förpliktelser att förverkliga rättigheter är det lämpligt att börja med de principiella överväganden som ligger till grund för offentlig verksamhet. Dessa är rättssäkerhet, demokrati och effektivitet.⁸ Rättsstatens ideal innebär att offentlig makt utövas under lagarna med respekt för enskildas rättigheter. Att beslut fattas med stöd i lag är en väsentlig del av det (legalitetsprincipen). Att besluten sker på objektiva grunder och att arbetet karaktäriseras av opartiskhet (objektivitetsprincipen) och att människor behandlas lika (likhetsprincipen) är också centralt för förvaltningsrättslig reglering.⁹ Personer som berörs av beslut har vidare rätt att höras och vara delaktiga i handläggningen av ärendet. Beslut ska ske inom rimlig tid och kunna överklagas. Dessa krav handlar om bemötande av personer, handläggning av ärenden som berör enskild person samt principer för beslutsfattandet.¹⁰

Av betydelse för både rättssäkerhet och demokrati är att ha insyn i beslutsprocesser som berör medborgarna som enskilda, men också mer allmänt i hur politiska beslut fattas och hur kommunernas förvaltningar fungerar. Insyn och öppenhet är en förutsättning för delaktighet och deltagande och därmed för medborgarnas möjlighet att utöva sina medborgerliga och politiska rättigheter. Insyn och öppenhet befördrar också en förvaltning som är fri från korruption, gör det möjligt att rätta till misstag och missförhållanden samt underlättar förändring och lärande i organisationen. Att kunna utkräva ansvar handlar bland annat om möjligheter att överklaga beslut, men också om politiskt

⁸ Se t ex Wendegård, Anna & Spång, Mikael (2009) "Förvaltning och mänskliga rättigheter", i Spång, M (red) *Mänskliga rättigheter – ett ofullbordat uppdrag* (Malmö: Liber), kommande.

⁹ Petersson, Olof (1996) *Rättsstaten: frihet, rättssäkerhet och maktindelning i dagens politik* (Stockholm: SNS): 22f; Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt (2006) *Allmän förvaltningsrätt* (Malmö: Liber): 64ff; Marcusson, Lena 2006. "God förvaltning – en rättslig princip?", i Marcusson, L., (red) *God förvaltning – ideal och praktik* (Uppsala: Iustus): 9-30.

¹⁰ Strömberg & Lundell 2006: 64ff.

ansvarsutkrävande vid val eller genom andra former av politiskt deltagande, såsom demonstrationer och politiska manifestationer.¹¹ Ansvarsutkrävande sker även genom de organ som har ansvar för tillsyn, såsom länsstyrelserna, JO och liknande. Även internationella organ, såsom Europadomstolen för mänskliga rättigheter och FN:s övervakningskommittéer, är betydelsefulla i det avseendet.

Att kommunerna uppfyller sitt uppdrag på ett effektivt sätt är också av stor betydelse. Effektivitet handlar både om god hushållning med resurser och om måluppfyllelse. När det gäller det senare är det av vikt att uppmärksamma skillnaden mellan resultatet av förvaltningarnas arbete och processen som leder till ett visst resultat.¹² På många sätt är det resultaten av kommunernas verksamhet som är avgörande ur medborgarnas perspektiv. Hur verksamheten organiseras och styrs för att åstadkomma resultaten spelar vanligtvis mindre roll för medborgarna. Men dessa frågor har betydelse ur ett människorättsperspektiv. Förvaltningar måste arbeta på ett aktivt, effektivt och koordinerat sätt för att förverkliga rättigheter. Förvaltningarnas ansträngningar står därmed i fokus. Ta till exempel en stad till vilken ett stort antal personer flyttar. Inflyttningen skapar press på bostadsmarknaden med ökade köer som konsekvens. Att många människor inte har en bostad innebär att rätten till bostad inte är tillgodosedd, men kommunen kanske anstränger sig till det yttersta för att hitta bostäder. En annan kommun har stor utflyttning och därför finns det inga svårigheter att tillgodose bostäder åt dem som behöver, utan att kommunen behöver göra mycket. Om vi enbart beaktar resultatet är den sistnämnda kommunen framgångsrik i att förverkliga rätten till bostad, medan den förra inte är det. Men resultaten säger litet om hur pass aktivt, medvetet och fokuserat förvaltningarnas arbete är.¹³

I bedömningen av måluppfyllelse är det således av vikt att fokusera både på resultaten av verksamheten och också processerna varigenom resultaten uppnås. Det innebär att frågor om organisation och styrning kommer i fokus, något som diskuteras mer nedan.

Lagstadgade krav och rättighetsperspektivet

När det gäller omfattningen av kommunernas förpliktelser att förverkliga mänskliga rättigheter kan man anlägga två synsätt. Ett sätt att se på saken är att kommunerna är bundna att följa nationell och överstatlig lagstiftning samt tolkningen av densamma i domstolar, och

¹¹ Premfors, Rune, Ehn, Peter, Haldén, Eva & Sundström, Göran (2003) *Demokrati och byråkrati* (Lund: Studentlitteratur): kap 11.

¹² Abiri, Elisabeth, Brodin, Anna & Johansson, Peter (2008) *Mänskliga rättigheter? "Jag vet att dom finns och jag tror Sverige är bra på dom"* Stockholm: Fritzes):64ff.

¹³ Abiri, Brodin & Johansson 2008: 63ff.

att de rättigheter som kommer till uttryck på det sättet inte bara är grunden för de krav som kan ställas utan också mer eller mindre uttömmande specificerar dem. En annan ansats är att hävda att kommunerna bör utgå från ett rättighetsperspektiv i sin verksamhet. Det senare innebär att kommunernas ansvar mycket väl kan sträcka sig utöver de lagstadgade kraven, även i de fall nationell lagstiftning och policy inte innehåller rättighetsformuleringar.

Rättighetsperspektivet innebär att rättigheter är grunden för invånarnas legitima förväntningar på kommunernas verksamhet. Vid sidan av att klargöra detta förhållande mellan rättighets- och skyldighetsbärare innebär rättighetsperspektivet också att utveckla individers förmåga att hävda sina rättigheter. Att stärka människors kunskap om sina rättigheter och möjligheter att använda sig av dem är mycket viktigt. Det betyder naturligtvis också att skyldighetsbärarna måste vara medvetna om de legitima krav som individer kan ställa på verksamheter och arbeta systematiskt för att uppfylla dessa. Av betydelse i det avseendet är även att kunna utkräva ansvar för fattade beslut, både gällande enskilda och mer övergripande i förhållande till de politiska beslutsprocesserna. Att institutionalisera ansvarsutkrävande är därför ytterligare en dimension av arbetet med ett tydligt rättighetsperspektiv och rättighetsbaserat arbetssätt. Man brukar också lägga vikt vid att processen varigenom rättigheter förverkligas är inkluderande. I ett rättighetsbaserat arbetssätt ingår att göra de som berörs delaktiga i såväl planering som genomförandeprocesser.¹⁴

Uppfattningarna om kommunernas ansvar för att förverkliga mänskliga rättigheter går isär, något som också visar sig i de intervjuer som gjorts i denna kartläggning. En del menar att de lagstadgade kraven på ett i uttömmande sätt definierar innebörden av förpliktelse, medan andra ser det som väsentligt att anlägga ett rättighetsperspektiv för verksamheten. Frågan kompliceras av att rättighetsformuleringar överlag inte är särskilt framträdande i svensk lagstiftning. Som bland andra Elisabeth Abiri, Anna Brodin och Peter Johansson påpekat tenderar de rättighetsformuleringar som finns i internationella och regionala konventioner om mänskliga rättigheter att gå förlorade när de överförs till svensk lagstiftning. Som exempel kan nämnas att konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter innehåller stipuleranden i termer av rätten till en viss sak, medan när dessa överförs i svensk lagstiftning formuleras det som ett ansvar för det allmänna att främja och trygga – exempelvis att främja och trygga social trygghet snarare än rätt till social trygghet.¹⁵

¹⁴Abiri, Brodin & Johansson 2008: 18f

¹⁵ Abiri, Brodin & Johansson 2008: 29f.

Båda de nämnda förhållandena – att begränsa omfattningen av förpliktelse till existerande lagstiftning och den fokus på förvaltningars uppdrag snarare än rättigheter som utmärker mycket av lagstiftningen – försvårar utvecklandet av ett rättighetsperspektiv och ett rättighetsbaserat arbetssätt. Dessa svårigheter är naturligtvis inte unika för kommunerna utan gäller för all offentlig verksamhet och är således inte heller en fråga om huvudmannaskap.

Men det finns samtidigt exempel på hur man i kommunerna arbetar med rättighetsperspektivet. Ett par faktorer som är väsentliga i sammanhanget är de som Abiri, Brodin och Johansson pekar på i sin handbok för arbete med mänskliga rättigheter på kommunal nivå: att det krävs ett målmedvetet arbete, exempelvis genom att handlingsplaner antas och att ett rättighetsspråk införs i förvaltning och beslutsfattande. De betonar också att det måste avsättas tid, att det krävs utbildning som är återkommande samt att personer med ansvar för frågorna tillsätts, att ekonomiska resurser avsätts och att mänskliga rättigheter inkluderas i budgetprocessen. Det är dessutom av vikt att kommunerna samarbetar och samråder med frivilligorganisationer, nationella och regionala organ och så vidare.¹⁶

Liknande överväganden finns i exempelvis Barnombudsmannens utvärderingar av hur kommunerna arbetar med barns rättigheter. BO betonar bland annat behovet att inkludera rättighetsperspektivet i övergripande styrdokument och integrera det i den ordinarie verksamheten, inte minst genom att utgå från de befintliga arbetssätten för att belysa dessa ur ett rättighetsperspektiv.¹⁷ I samband med den konferens som SKL och Europarådet höll i oktober 2008, som resulterade i deklARATIONEN om kommuners betydelse för mänskliga rättigheter, togs ett bakgrundspapper fram där bland annat behovet att höja medvetenhet och kunskaper bland medborgare för att de ska kunna hävda sina rättigheter lyftes fram. Man betonade också integrering i ordinarie verksamhet, dialog och strukturerade relationer med civilsamhället och möjligheter för individer att genom klagomål och överklagande säkerställa respekten för mänskliga rättigheter.¹⁸

Det är också viktigt att systematiskt utvärdera arbetet med mänskliga rättigheter. Abiri, Brodin och Johansson menar att det är av vikt att inkludera tre slags indikatorer i utvärderingar: (1) aktivitetsindikatorer som handlar om vilka slags aktiviteter som genomförs (exempelvis andel av anställda som gått utbildning i mänskliga rättigheter), (2) resultatindikatorer som handlar om effekter och (3) processindikatorer varigenom man

¹⁶ Abiri, Brodin & Johansson 2008: 54ff

¹⁷ Barnombudsmannen (2008) *Från beslut till praktik. Barnkonventionen i kommunala verksamheter* (Stockholm: BO), Barnombudsmannen rapporterar, BR2008:04

¹⁸ Seminarium, Stockholm 6 oktober 2008, issue paper: "Systematic work for Human Rights – a challenge for local/regional politics". SKL:s hemsida, <http://www.skl.se/artikel.asp?A=52648&C=3677>

försöker mäta i vilken utsträckning kommunen anstränger sig att förverkliga rättigheter.¹⁹ Mätning av resultat får ofta ske genom användning av närmevärden.²⁰ Ohälsotal fungerar exempelvis som ett sätt att mäta hur väl rätten till hälsa tillgodoses även om det inte säger allt om rätten till hälsa, köer till bostäder och antalet hemlösa säger något om hur väl rätten till bostad uppfylls och så vidare. Det är också viktigt att mäta vilka skillnader som finns mellan personer, beroende på kön, etnicitet och så vidare, eftersom kommuner är skyldiga att förverkliga rättigheter på ett likvärdigt sätt.²¹ Att mäta processer är mycket svårare. Abiri, Brodin och Johansson menar att man bör fokusera på de begrepp och verktyg som används för att åstadkomma vissa resultat, exempelvis avsättning av personella och ekonomiska resurser, initiativ till samverkan med andra aktörer, antagandet av handlingsplaner och liknande.²²

Att vidareutveckla rättighetsperspektivet

Det finns ett par olika modeller för att utveckla rättighetsperspektivet, modeller som anknyter till de samhällssystem som är centrala i ett modernt samhälle. Samhällsvetare har under längre tid diskuterat de huvudsakliga mekanismer varigenom samhällen integreras, närmare bestämt genom rättssystemet, det politiska systemet, förvaltningssystemet och det ekonomiska systemet. Rättighetsperspektivet kan förstås i förhållande till dessa system och får beroende på vilken anknytningspunkt som väljs också olika innebörd. De olika systemen ska inte ses som ömsesidigt uteslutande utan snarare som överlappande, även om det också finns konflikter mellan de olika modellerna.²³

Ett sätt att utveckla rättighetsperspektivet är att knyta det till personers möjligheter att utkräva sina rättigheter genom rättssystemet. Det handlar då om att tydliggöra den rättsliga regleringen av verksamheten så att personer som anser sig vara missgynnade eller felaktigt behandlade kan överklaga beslut och få sin sak prövad i rättsliga instanser,

¹⁹ Abiri, Brodin & Johansson 2008: 63f.

²⁰ Som exempel kan nämnas de utvärderingar som görs av folkhälsosituationen i kommuner. I dessa används en rad nyckeltal för att beskriva sociala och ekonomiska förhållanden i kommuner och stadsdelar. I dessa utvärderingar mäts mänskliga rättigheter inte i förhållande till processen av förverkligande, men däremot i förhållande till det sammanlagda resultatet av olika aktörers verksamhet och andra samhällsfaktorer. Att mäta resultat genom närmevärden är en ganska vanlig strategi i arbetet med mänskliga rättigheter; se t ex Landman, Todd (2004) "Measuring Human Rights," *Human Rights Quarterly*, vol 24: 890-923.

²¹ Abiri, Brodin & Johansson 2008: 63f.

²² Abiri, Brodin & Johansson 2008: 66ff.

²³ De olika modellerna hänger på ett uppenbart sätt samman med politiska ställningstaganden och bedömningar, inte minst mot bakgrund av diskussioner och konflikter kring privat och offentlig verksamhet när det gäller marknadsmodellen. En relaterad fråga handlar om lämplighet. Vissa av modellerna är mer lämpliga i vissa fall än andra. Exempelvis kräver den rättsliga modellen en tydlig lagreglering, vilket är en fördel i många fall men inte i alla, sådant det bland annat visas i diskussioner kring problem och möjligheter med ramlagstiftning.

alternativt i kvasirättsliga instanser med möjlighet att utfärda sanktioner.²⁴ Ett exempel på det förra är i Sverige förvaltningsdomstolarna, medan ett exempel på det senare är ombudsmannainstitutioner. Förvaltningsdomstolarnas ställningstaganden har redan stor betydelse för kommunernas verksamhet. De spelade exempelvis en avgörande roll för att klarlägga innebörden av skälig levnadsstandard i förhållande till socialbidragsnormen, något som sedermera gav upphov till en mer detaljerad lagreglering. Förvaltningsdomstolarna har också varit viktiga för att lägga fast servicenivåer och tolkningar av en rad lagstiftningar, inte minst rörande LSS och andra liknande typer av lagstiftning.²⁵

Som ofta påpekats i debatt om förvaltningsdomstolarnas roll är det något paradoxalt att medan domstolar i det svenska politiska systemet tillmäts en mycket begränsad roll i att tydliggöra innebörden av de i regeringsformen angivna medborgerliga och politiska rättigheterna, spelar de desto större roll när det gäller tolkningen av sociala och ekonomiska rättigheterna. Även om de senare har en svagare grundlagsmässig ställning har förvaltningsdomstolarna haft en framträdande roll i att klarlägga innehållet i en del av de sociala rättigheterna.²⁶ Vid sidan av förvaltningsdomstolarna har också utvecklingen inom EU betydelse för det rättsligt förankrade rättighetsperspektivet, exempelvis sådant det handlar om framväxten av patienträttigheter.²⁷ Samtidigt är det rättsligt förankrade rättighetsperspektivet relativt lite utvecklat i Sverige. Som tidigare sagts tenderar fokus på individers rättigheter att bli otydligt när rättigheter överförs till svensk lagstiftning. Istället ställs förpliktelse att främja och verka för att en viss social och ekonomisk situation i fokus. Abiri, Brodin och Johansson noterar att skillnaden mellan rättigheter och skyldigheten att främja har betydelse både för medborgaren, som därmed inte på ett uppenbart sätt har en bestämd rättighet, och för myndigheter i det inte faller sig naturligt att anlägga ett rättighetsperspektiv i handläggning eller i organisering av verksamheten.²⁸

Att tydliggöra rättighetsperspektivet i termer av utkrävbara rättigheter är ett sätt att stärka rättighetsperspektivet. Det kan vid sidan av utkrävbarhet genom domstol ske genom andra, kvasirättsliga institutioner. Ett sådant exempel är ombudsmannainstitutioner. Dessa institutioner kan utformas på olika sätt, men om man vill att de ska ha en funktion i att tillvarata individers rättigheter måste det dels finnas ett tydligt mandat att de

²⁴ Se t ex Sterzel, Fredrik (2006) ”Den allmänna förvaltningsrättens kodifiering. Ett projekt för god förvaltning”, i Lena Marcusson (red) *God förvaltning – ideal och praktik* (Uppsala: Iustus): 229-252.

²⁵ Se t ex Sterzel, Fredrik (1998) *Författning i utveckling* (Uppsala: Iustus): 177-204.

²⁶ Se t ex Sterzel, Fredrik (1998) *Författning i utveckling* (Uppsala: Iustus): 177-204.

²⁷ Se t ex Vahlne Westerhäll, Lotta (2003) ”EU och den svenska sjukvården: om patienters rättigheter,” i P. Blomqvist (red) *Den gränslösa välfärden* (Stockholm: Agora): 130-153.

²⁸ Abiri, Brodin & Johansson 2008. 29f.

ställningstaganden som görs i ombudsmannainstitutionen är bindande för förvaltningarna, dels att det finns ett sanktionssystem om man i verksamheter inte följer ombudsmännens ställningstaganden. I den deklaration som antogs av SKL tillsammans med Europarådet i oktober 2008 ställer man sig positiv till utvecklingen av ombudsmannainstitutioner på lokal nivå, men det sägs inget om det mandat som dessa skulle kunna tänkas ha. I den mån kommunerna har infört ombudsmän, något som exempelvis finns i vissa kommuner inom äldreomsorgen, är det inte i förhållande till ett övervakande eller ansvarsutkrävande syfte. Istället handlar det om ombudsmän vars roll är att föra vidare synpunkter och hjälpa personer genom att hänvisa dem rätt, underlätta deras kontakter med myndigheter och så vidare.

Ett andra sätt att vidareutveckla rättighetsperspektivet är att anknyta till medborgaren som deltagare i politiska processer för att påverka dem och utkräva ansvar för fattade beslut. Under längre tid har det förts en debatt om den lokala demokratins villkor och det har också genomförts en rad reformer för att öka medborgares möjligheter till deltagande och delaktighet i politiskt beslutsfattande.²⁹ Att öka medborgarnas inflytande och deltagande är en uttalad ambition i flertalet kommuner. Sätten att stärka det medborgerliga inflytandet är flera. Man kan anknyta till medborgarna som allmänpolitiskt intresserade personer. Som exempel kan nämnas rätten för invånarna att lägga fram förslag till kommunfullmäktige och nämnder (medborgarförslag). Ett annat tillvägagångssätt är att olika former av samråd som syftar till att möjliggöra för medborgarna att föra fram synpunkter. Ett slags samråd är den som sker genom att inkludera föreningar och organisationer i beslutsfattande, planering och genomförande, exempelvis sådant de i flertalet kommuner finns råd där frågor om funktionshinder rättsigheter behandlas. En annan typ av samråd är det som sker exempelvis när det gäller fysisk planering eller dialog kring utveckling av stads- och kommundelar.³⁰ Det är också möjligt att lägga vikt vid det sätt som invånarna är brukare av service och tjänster för att inkludera dem i planering, upplägg och utvärdering av verksamheten.³¹ Brukarinflytande har institutionaliserats i många kommuner, särskilt i skola och omsorgsverksamhet.³²

Grundläggande för demokratidimensionen är att medborgarna ska ha jämlika möjligheter att påverka beslutsfattande och utkräva ansvar för fattade beslut. Både påverkan och ansvarsutkrävande är av vikt, men det råder delade meningar bland demokratiteoretiker om man bör lägga vikt vid det ena eller det andra. Det finns också en omfattande debatt kring

²⁹ Se t ex Gilljam, Mikael, Ola Jodal & Oskar Cliffordson (2003) ”Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del 1. En kartläggning av vad som gjorts” (Göteborg: CEFOS); Montin 2007: kap 11 och 12.

³⁰ Se t ex Montin 2007: 156ff.

³¹ Se t ex Lundquist, Lennart (1991) *Förvaltning och demokrati* (Stockholm: Norstedts):130f.

³² Se t ex Jarl, Maria (2004) *En skola i demokrati? Föräldrarna, kommunen och dialogen* (Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen); Montin 2007: 174ff.

de faktorer som påverkar intresset att delta. Det tillhör en av de mest omdiskuterade frågorna om medborgarna i gemen är tillräckligt politiskt intresserade för att engagera sig i tillräcklig utsträckning för att deltagardemokratiska arrangemang ska fungera eller om ointresse snarare är ett utslag av hinder för att personer ska kunna delta på ett sätt som verkligen räknas.³³ Dessutom är det allmänt av stor betydelse att uppmärksamma de skillnader i politiska resurser, såsom pengar, tid, utbildning och kontakter, som finns mellan personer när det gäller möjligheterna att delta. Det är väl känt att politisk ojämlikhet är ett problem i Sverige liksom i andra demokratier. I vissa fall rör det sig om en politisk marginalisering som gör att man kan tala om grupper av invånare som politiskt fattiga.³⁴ Den forskning som finns kring en tydlig fokus på deltagardemokrati visar också att det är väsentligt att man lokalt ges verkliga möjligheter att bestämma över hur resurser ska användas. I annat fall blir deltagandet mer fasad än reell påverkansmöjlighet.³⁵

En tredje väg att utveckla ett rättighetsperspektiv anknyter till det sätt som individer på en marknad väljer tjänster. Ökade möjligheter att välja utförare av service och tjänster i kommunal och annan offentlig verksamhet har diskuterats under längre tid och flera reformer med denna inriktning har genomförts under de senaste tio till femton åren.³⁶ I reformer och debatt har ökade möjligheter att välja skola, barnomsorg, äldreomsorg och liknande stått i fokus.³⁷ Detta synsätt skiljer sig från de två första sätten att utveckla rättighetsperspektivet i det att det inte är individen som rättighetsbärare eller deltagande i en kollektiv politisk process som står i fokus, utan istället att som kund uttrycka gillande och ogillande genom att ”rösta med fötterna”. Vid sidan av att öka valfriheten brukar det också framhållas av förespråkarna av marknadsmodellen att den genom konkurrens leder till bättre kvalitet på verksamheterna överlag. När rättighetsperspektivet utvecklas via användningen av en marknadsmodell är det väsentligt att man specificerar innehåller i de tjänster som finns och också tillgodoser behovet av information för att kunna ta ställning till de olika tjänsterna. Det är naturligtvis även av vikt att uppmärksamma hur sociala och ekonomiska ojämlikheter slår igenom i reella valmöjligheter på ett likartat sätt som man i demokratiperspektivet måste ta i beaktande skillnader mellan människor när det gäller deras politiska resurser.

³³ Se t ex Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red) (2003) *Demokratins mekanismer* (Malmö: Liber).

³⁴ Se t ex Dahlstedt, Magnus (2005) *Reserverad demokrati. Representation i ett mångvetenskapligt Sverige* (Umeå: Boréa).

³⁵ Se t ex Fung, Archon & Olin Wright, Erik (red) (2003) *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* (London: Verso).

³⁶ Se t ex Blomqvist, Paula & Rothstein, Bo (2000) *Välfärdsstatens nya ansikte: demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn* (Stockholm. Agora).

³⁷ Montin 2007: 182ff.

Ett fjärde tillvägagångssätt för att utveckla rättighetsperspektivet är att integrera det i de administrativa processer där lagstiftning, policy och beslut genomförs. För att åstadkomma det är det väsentligt att organisationen byggs upp på ett sådant sätt att integrering av rättighetsperspektivet underlättas och att enskilda tjänstemän har kunskap och möjlighet att använda sig av perspektivet i sin dagliga verksamhet. Därmed kommer frågor om tjänstemännens roller, autonomi och styrningen av förvaltningen i fokus. Under längre tid har man i förvaltningsforskning diskuterat de roller som tjänstemännen har och det utrymme för bedömningar och ställningstaganden som lagreglering och organisation ger. Lennart Lundquist skiljer i sammanhanget mellan ämbetsmän-, politiker-, expert-, och intressentskolorna i sin genomgång av olika synsätt på förvaltningarna i förhållande till de förtroendevalda.³⁸ I ämbetsmannaskolan betonas tjänstemännens oberoende av den politiska ledningen och rättssäkerheten i förvaltningen står i fokus. På många sätt är det ett synsätt som hämtar inspiration från domstolarnas roll i rättssystemet. I politikerkolan är det tjänstemännens genomförande av politiskt fattade beslut som betonas, något som motiveras av att förvaltningen har en implementerande roll i förhållande till den representativa demokratis organ. I intressentskolan är det intressenters medverkan i förvaltningen som står i fokus, exempelvis genom brukarmedverkan eller genom föreningars och organisationers deltagande inom ramen för en mer korporativ beslutsstruktur. Expertskolan, slutligen, betonar tjänstemännens kunskap inom speciella områden och deras betydelse för att ta fram specificerade riktlinjer och genomföra beslut i enlighet med kunskap och beprövad erfarenhet.³⁹

Alla perspektiven på tjänstemännens roller är av betydelse när mänskliga rättigheter diskuteras. Rättssäkerhet är väsentligt för likabehandling, genomförande av politiska beslut är av vikt med tanke på att förvaltningen ska åstadkomma resultat och relationerna till intressenter är betydelsefulla eftersom delaktighet och deltagande tillhör de krav som kan ställas på en förvaltning utifrån mänskliga rättigheter. Professionell kunskap, slutligen, är väsentligt för att uppgifter ska utföras på ett ändamålsenligt och korrekt sätt.⁴⁰

Att det i hög grad är i mötet med den enskilde medborgaren som politiska beslut gestaltas och att många tjänstemän har betydande möjligheter att påverka detsamma gör att frågan om tjänstemännens autonomi blir av vikt att diskutera.⁴¹ Ur ett

³⁸ Lundquist 1991: kap 4.2.

³⁹ Lundquist 1991: kap 4.2.

⁴⁰ Se t ex Wendegård, Anna & Spång, Mikael (2009) "Förvaltning och mänskliga rättigheter", i Spång, M (red) *Mänskliga rättigheter – ett ofullbordat uppdrag* (Malmö: Liber), kommande.

⁴¹ Se t ex Schierenbeck, Isabell (2003) *Bakom välfärdsstatens dörrar* (Umeå: Boréa).

människorättsperspektiv är den autonomi som tjänstemän har både en möjlighet och ett problem. Det är en möjlighet därför att tjänstemännen kan ta i beaktande flera faktorer av betydelse för den enskilde utifrån hans eller hennes situation för att kunna nå ett gott resultat. Det är ett problem eftersom det också ökar risken för att det är subjektiva faktorer som kommer att vara utslagsgivande för beslut. Dessa frågor har diskuterats under längre tid, inte minst i förhållande till ramlagstiftning.⁴² I förhållande till de olika rollerna hos tjänstemän kan det noteras att viktiga delar till förverkligandet av mänskliga rättigheter faller tillbaka på tjänstemännens förmåga att överskrida stereotyper och inskränkta förhållningssätt i bemötande av människor liksom hänsyn till deras behov och intressen, men samtidigt upprätthålla rättssäkerhetskraven.⁴³

Vid sidan av tjänstemännens roller och autonomi är naturligtvis också frågor om styrning av vikt. Möjligheterna för förvaltningar att arbeta aktivt och koordinerat för att förverkliga mänskliga rättigheter har i hög grad att göra med hur verksamheten styrs. I det sammanhanget brukar problem med sektorsorganiseringen av förvaltningen tas upp. Det är svårt att integrera mänskliga rättigheter och andra tvärspektoriella perspektiv i denna typ av organisation. Det är också svårt att klargöra ansvaret för dessa övergripande perspektiv. De sägs ofta att de ska genomsyra alla verksamheter, men det som är allas ansvar blir lätt ingens ansvar. Ytterligare ett problem som hänger samman med sektorsorganiseringen är att många människor som inte passar in i de kategorier och profiler som en viss förvaltning är tänkt att arbeta med har svårt att få den hjälp och stöd som de behöver och har rätt till. Personer hamnar mellan stolarna och hänvisas fram och tillbaka mellan olika förvaltningar.⁴⁴

Vid sidan av problemen med sektorsorganiseringen har också frågorna om problemen med mål- och resultatstyrningen uppmärksamats, särskilt under senare år. Styrningssystemet genomfördes på bred front i svensk förvaltning under 1980- och 1990-talen.⁴⁵ Den innebär att politiker ska styra förvaltningar genom att ange mål för verksamheten och kontrollera graden av måluppfyllelse. Det fanns till en början stora förhoppningar att man därmed skulle renodla och tydliggöra det politiska ansvaret och tjänstemännens roll, men flera av förhoppningarna har inte infriats. Bland problemen märks bristande samordning, oklara målformuleringar och dålig uppföljning.⁴⁶ I diskussion och studier av målformuleringar har man visat på ett par problem. Det finns en tendens att politiker antingen formulerar alltför

⁴² Se t ex Staaf, Annika (2007) "Likhet och likvärdighet inför lagen, i Staaf, Annika & Zanderin, Lars (red) *Mänskliga rättigheter i svensk belysning* (Malmö: Liber): 114-229.

⁴³ Lundquist 1991: 36ff.

⁴⁴ Verva (2007) "Styrning för ökad effektivitet" (Stockholm: Verket för förvaltningsutveckling): kap 5 och 6.

⁴⁵ Premfors m fl 2003: del 3.

⁴⁶ Se t ex SOU 2007: 75; Tarschys 2006.

vaga och oprecisa mål som inte ger någon större vägledning och dessutom är svåra att mäta, eller alltför precisa mål som innebär att det snarare är den interna effektiviteten än värdet för medborgarna som sätts i centrum. Mål som handlar om antalet insatser, antal ärenden eller besök säger inget om värdet av dem för medborgarna och leder ofta förvaltningen att fokusera på hur kvoter ska kunna uppfyllas.⁴⁷

Rättighetsperspektiv och rättighetsbaserat arbete: ett processynsätt

De beskrivna modellerna i förra avsnittet utgör utgångspunkter för att förankra rättighetsperspektivet i existerande samhällssystem. Anledningen till att jag diskuterat det politiska och administrativa systemet mer ingående än de andra är att kartläggningen i hög grad har denna fokus. Huvuddelen av diskussionen om arbetet med mänskliga rättigheter i kommunerna handlar om integration av rättighetsperspektivet i verksamhet och förvaltning sådant det rör ett administrativt system styrt genom politiska beslut. Det är utgångspunkten för dimensionerna till det processynsätt som används i det tredje kapitlet för att diskutera resultaten av kartläggningen. Följande steg i processer av att formulera och genomföra beslut och åtgärder kommer att diskuteras: (1) deltagande och delaktighet, (2) målformulering och prioritering i beslutsprocesser, (3) integrering i ordinarie verksamhet, (4) organisation och styrning samt (5) uppföljning och utvärdering.

Det saknas en etablerad mall för hur ett processynsätt bör utvecklas, men det har sin grund två slags överväganden. För det första ansluter processynsättet till det som brukar kallas för den demokratiska styrningskedjan. Denna tar sin början i medborgarnas politiska deltagande för att via beslut i politiska församlingar utmyнна i uppdrag åt förvaltningen att förverkliga de politiskt beslutade målen. Det föreslagna processynsättet tar sin utgångspunkt i denna kedja.⁴⁸ För det andra betonas det som redan påpekats att rättighetsperspektivet innehåller en fokus på deltagande och delaktighet, tydlighet i målformuleringar och i utvärdering av insatser både med avseende på resultat och också processer. Det föreslagna synsättet ansluter till de grundläggande aspekterna av rättighetsperspektivet och ett rättighetsbaserat arbetssätt.

⁴⁷ Verva (2007) ”Styrning för ökad effektivitet”. Stockholm: Verket för förvaltningsutveckling: kap 5 och 6.

⁴⁸ Det ska naturligtvis noteras i detta sammanhang att denna kartläggning inte har som syfte att studera hur de faktiska beslutsprocesserna går till. I förvaltningsforskning finns sedan länge en debatt och kritik mot tanken att man först bestämmer sig för vad som ska göras, sedan tar fram metoder och verktyg och genomför dessa med ett visst resultat. Ett sådant synsätt benämns ofta som en rationalistisk syn på förvaltningens funktion; se t ex Lundquist; Lennart (1992) *Förvaltning, stat och samhälle* (Lund: Studentlitteratur); Sannerstedt, Anders (1997) ”Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken”, i Rothstein, Bo (red) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem* (Stockholm: SNS).

Med *deltagande och delaktighet* menas hur de som berörs av beslut, lagstiftning och policier har möjlighet att delta i beslutsfattandet. Medborgarnas jämlika möjligheter till deltagande är grunden för politisk legitimitet i en demokrati. Som redan påpekats är det utgångspunkten för den demokratiska styrningskedjan och ett rättighetsbaserat arbetssätt. Av särskilt intresse i det sammanhanget är hur de som ”berörs” av en viss politisk inriktning definieras. I sin bredaste betydelse betyder det alla som måste leva med konsekvenserna av besluten. Det är grunden för den legitima förväntan hos människor i en demokrati att också kunna delta i beslutsfattandet. Ingen existerande demokrati har emellertid lyckats med konststycket att inkludera alla berörda också som deltagare på ett fullständigt sätt. En del personer har exempelvis inte den rättsliga status som krävs för en fullständig tillgång till politiska rättigheter. Som exempel kan barn och unga nämnas. Även om barnkonventionen kommit att betyda att större vikt läggs vid barn och ungas deltagande idag än för ett par årtionden sedan har barn och unga inte rösträtt och är därmed uteslutna från en väsentlig påverkanskanal.

Med *målformulering och prioriteringar vid beslutsfattande* menas att rättigheter tydliggörs i formulering av mål med verksamheten och i olika avvägningar och bedömningar vid beslutsfattandet. Att formulera mål som klargör ett rättighetsperspektiv framhävs ofta som väsentligt för att mänskliga rättigheter ska få ett genomslag i verksamheten. I diskussionerna betonas också att rättighetsperspektivet är väsentligt när man gör prioriteringar, inte minst för att vinnlägga sig om att personers rättigheter faktiskt beaktas. Att på ett tydligt sätt använda rättigheter som utgångspunkt för prioriteringar kan vidare klargöra målkonflikter och att man av något skäl, till exempel på grund av bristande resurser, inte fullt ut lyckas med att uppfylla sina förpliktelser. Det är visserligen inte särskilt smickrande att skylta med man brister i förverkligandet av rättigheter, men det kan leda till en tydligare fokus på vilka åtgärder som bör vidtas och också debatt kring frågor av stor vikt för medborgarnas väl och ve.⁴⁹

Integrering i ordinarie verksamhet har under längre tid poängterats i debatter om mänskliga rättigheter.⁵⁰ Under längre tid har man såväl på kommunal som också statlig nivå arbetat med integreringsprojekt när det gäller jämställdhet. Sedan 1994 är jämställdhetsintegrering den huvudsakliga strategin för att genomföra jämställdhetspolitiken i Sverige.⁵¹ Vanligtvis används integrering i den vidare betydelsen av att tydliggöra ett visst perspektiv, såsom jämställdhet eller mänskliga rättigheter, i alla led från deltagande i beslut

⁴⁹ Jfr Abiri, Brodin & Johansson 2008: 20ff.

⁵⁰ Se t ex Oberleitner, Gerd (2007) *Global Human Rights Institutions* (Cambridge: Polity): kap 5.

⁵¹ Se t ex SOU 2007:15. *Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering* (Stockholm: Fritzes).

till genomförande. I en något snävare mening hänger integrering samman med frågan om hur ett visst perspektiv får bäring på en redan etablerad verksamhet och det är framförallt i denna mening som frågan diskuteras i den här kartläggningen.

Organisation och styrning är som diskuterats väsentliga frågor när man studerar såväl resultat som processer varigenom mänskliga rättigheter förverkligas. Ett flertal faktorer är av vikt i det sammanhanget, bland annat förhållandet mellan övergripande perspektiv och kommunernas sektorsorganisering och därmed frågor om hur mänskliga rättigheter får bäring på de olika verksamheterna. Kartläggningen visar att man är mycket medveten om detta problem och att man i hög grad försöker att genom tvärsektorieella nätverk koordinera insatser så att de kan få genomslag i de olika sektorerna. Frågor om ekonomisk suboptimering och fragmentering berörs också i kartläggningen. Även förhållandet mellan politiker och tjänstemän när det gäller målformulering och utförande uppmärksammas. I många kommuner pågår ett omfattande arbete för att förändra styrsystem och utveckla styrningsformer som dels är mer effektiva, dels möjliggör beaktande av det värde och den nytta verksamheten har ur ett medborgar/brukarperspektiv. Vid sidan av dessa dimensioner till styrningen av kommunernas verksamhet är också frågor om tjänstemännens autonomi och förhållningssätt väsentliga, inte minst sådant det handlar om utbildning i mänskliga rättigheter och en organisatorisk form som möjliggör reflektion kring och diskussion om den egna verksamheten.

Att resultaten av verksamheten måste *följas upp och utvärderas* är väsentligt för att kunna veta hur pass effektivt arbetet med att uppfylla mål är. Som diskuterats är det väsentligt att både kunna ta ställning till resultaten av insatser och de processer varigenom dessa resultat åstadkoms. Det är i sin tur information som är nödvändig för att medborgare, politiker och tjänstemän ska kunna ta ställning till såväl mål som medel. Kunskap kring resultaten av verksamheten gör det möjligt att diskutera om målformuleringarna varit realistiska, om de verktyg och instrument som använts varit lämpliga och så vidare. Utvärderingar kan också ge kunskap om åtgärder inom ett visst område fört med sig konsekvenser inom andra områden som man inte kunde förutse. Som påpekats är det också väsentligt att försöka utvärdera processerna, inte minst för att kunna ta ställning till om de i tillräcklig grad är inkluderande. I kommunerna pågår ett arbete med att förbättra uppföljningar och utvärderingar, särskilt att formulera indikatorer för att mäta resultaten. Det brukar sägas att indikatorer ska vara smarta (specifika, mätbara, accepterade, relevanta och tidsbegränsade). Att utforma sådana indikatorer är emellertid lättare sagt än gjort, särskilt som man i arbetet med att mäta resultat och processer gällande mänskliga rättigheter vanligtvis

måste arbeta med närmevärden. Det finns också en uppenbar risk att tillgängliga indikatorer snarare definierar målen än tvärtom.

Statens och kommuners ansvar

Nationell lagstiftning och policy spelar en central roll för kommunernas verksamhet, bland annat vad gäller organisation och specialreglerad kompetens, såsom socialtjänst, miljöskydd, skola och så vidare. En del av den lagstiftning som finns på det området är rättighetslagstiftning, exempelvis socialtjänstlagen och lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).⁵² Vid sidan av lagstiftning förekommer också andra former av styrning från statens sida. Tilldelning av resurser är en väsentlig styrform som rör bland annat allmänt tillskott till kommunernas verksamhet och de resurser som fördelas genom det kommunala utjämningsystemet. I vissa fall handlar det också om särskilda bidrag för riktade satsningar. Ytterligare en styrningsform när det gäller stat och kommun är avtal inom specifika områden. Avtal sluts exempelvis om mottagande av flyktingar och när det gäller satsningar inom ramen för den urbana utvecklingspolitiken (storstadpolitiken).⁵³ Flera av de undersökta kommunerna har avtal om flyktingmottagande och i några fall är också den urbana utvecklingspolitiken av betydelse; det senare gäller exempelvis Landskrona, Malmö, Södertälje och Trollhättan kommuner.

En fråga som särskilt bör lyftas fram när kommunernas ansvar för mänskliga rättigheter diskuteras är förhållandet mellan den kommunala självstyrelsen och statens ansvar att tillgodose rättigheter på likvärdigt sätt för alla invånare, oavsett vilken kommun han eller hon bor. Mänskliga rättigheter innebär ett krav på likabehandling av alla invånare och förverkligande av rättigheter på jämlik grund. Kommuners domstolstrots och lagtrots har diskuterats i det avseendet. För individer innebär det senare att de inte får sina rättigheter tillgodosedda och därmed ett bristande likvärdigt förverkligande av mänskliga rättigheter.⁵⁴ Samtidigt har den kommunala självstyrelsen också ett politiskt värde, bland annat därför att den erkänns som en av statskicketets grunder och att Sverige tillträtt Europarådets självstyrelsekonvention.⁵⁵ Tvisterna på området rör bland annat frågor om beskattningsrättens

⁵² Montin 2007: kap 2; Premfors m fl 2003: 130ff.

⁵³ Tedros, Adiam (2007) ”Integration genom avtal – den nya svenska storstadpolitiken” i Sven Siverbo (red) *Demokratisk och effektiv styrning* (Lund: Studentlitteratur): 225-243.

⁵⁴ Se t ex SOU 2004: 118 *Beviljats men inte fått* (Stockholm: Fritzes): kap 6.

⁵⁵ Regeringsformen, kap 1, § 1 (SFS 1974:152); Council of Europe (1985) *European Charter of Local Self-Government*, European Treaty Series, no 122. Antagen 1985. Ratificerad av Sverige 1989. Frågan om den kommunala självstyrelsen utreds i den sittande grundlagsutredningen; SOU 2007:93 *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd* (Stockholm: Fritzes).

reglering och särskild lagstiftning från statens sida, exempelvis gällande socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen, LSS och lag om vård av missbrukare med flera. Många kommun- och landstingsföreträdare menar att staten ålagt kommunerna skyldigheter men inte tillfört resurser.⁵⁶ Det är en bedömning som delas av Europarådets kommitté i den rapport om konventionen som gjordes 2005. I rapporten sägs bland annat att man i delar av rättighetslagstiftningen inte åstadkommit en ”rimlig balans” mellan rättigheter och landstings och kommuners skyldigheter.⁵⁷

Kommunernas arbete med mänskliga rättigheter: tidigare undersökningar

Det finns enbart ett fåtal tidigare studier av kommunernas arbete med mänskliga rättigheter.⁵⁸

I arbetet med den första handlingsplanen för mänskliga rättigheter gav Justitiedepartementets demokratienhet i uppdrag åt Teologiska högskolan i Stockholm att genomföra en undersökning av kommunernas verksamhet.⁵⁹ Undersökningen bestod huvudsakligen av en enkät, som besvarades av 179 kommuner. Undersökningen fokuserade dels på allmänna frågor om arbetet med mänskliga rättigheter, dels på specifika frågor rörande exempelvis diskriminering, flyktingmottagande, rasism, barns rättigheter och frågor om funktionshinder.

Undersökningen visade att nästan alla kommuner antagit handlingsplaner med bäring på mänskliga rättigheter, såsom jämställdhetsplaner eller planer för arbete med funktionshindrade personer, men att det överlag saknades handlingsplaner för ett brett människorättsarbete. Av de sammanlagt 151 kommuner som besvarade denna fråga angav 140 att de saknade en övergripande handlingsplan för mänskliga rättigheter.⁶⁰ Även kommunernas bedömning av hur långt arbetet med att förverkliga handlingsplanerna kommit togs upp i undersökningen. Av särskilt intresse för den föreliggande undersökningen är anledningarna till att handlingsplanen inte förverkligats, exempelvis att det tar tid (20 kommuner), att det saknas resurser (12 kommuner) och bristande vilja (4 kommuner). Att det ligger i en handlingsplans natur att inte fullt ut förverkligas påpekades också av flera kommuner.⁶¹ På frågan vilka som deltagit i att ta fram handlingsplanerna svarade

⁵⁶ Se t ex Bengtsson, Hans (2008) ”Varför blev det inte som vi bestämt? Om implementeringen av en social reform”, i Stubbergaard, Y., & Hall, P., red. *Demokrati och makt. En vänbok till Lennart Lundquist* (Lund: Statsvetenskaplig tidskrift): 117-143.

⁵⁷ Europarådet (2005) *Om lokal och regional demokrati i Sverige* (Stockholm: SKL): 29f.

⁵⁸ Garphult, Jonna & Tora Gran (2001) ”Sveriges kommuners arbete för mänskliga rättigheter – en kartläggning” (Stockholm: Teologiska högskolan); Schriefer, Jahanavi (2007) ”Mänskliga rättigheter i lokal praktik – en undersökning av kommunal verksamhet” (Lund: Lunds universitet).

⁵⁹ Garphult & Gran 2001.

⁶⁰ Garphult & Gran 2001: 7f.

⁶¹ Garphult & Gran 2001: 9.

kommunerna att det i de flesta fall handlade om förtroendevalda och kommunala tjänstemän och att organisationer och föreningar enbart i begränsad utsträckning deltagit i arbetet. Undantagen från det senare mönstret var handlingsplaner gällande funktionshinder, som i större utsträckning än andra planer utvecklats i samråd med frivilligorganisationer.⁶²

När det gäller specifika områden kom man i undersökningen fram till att de flesta kommuner arbetar med mänskliga rättigheter i både förskola och grundskola, ofta nämnt med hänvisning till värdegrunderna i läroplan och liknande. Ett relativt stort antal kommuner angav också att de arbetar med mänskliga rättigheter i fortbildning av den egna personalen, exempelvis genom användning av barnkonventionen i utbildning av personal inom barnomsorg och skola.⁶³

Kommunernas åtgärder för att motverka etnisk diskriminering fokuserade bland annat på skolan (124 kommuner), arbetsmarknaden (95 kommuner) och boende (5 kommuner). Som exempel på projekt och inriktning av arbetet nämnde kommunerna ökad mångfald inom den egna organisationen, att underlätta och främja flyktingars inträde på arbetsmarknaden, fokus på diskriminering, rasism och fördomar liksom mobbning i skolan samt arbete med lokala bostadsbolag för att minska boendesegregation.⁶⁴ I arbetet med jämställdhet angav flertalet av kommunerna att de arbetar aktivt med dessa frågor inom skolan, arbetsmarknad och i den egna organisationen, exempelvis genom jämställdhetsplaner, arbete med attityder och könsroller i skolan och i några fall med ett aktivt jämställdhetsarbete i rekrytering av nya medarbetare.⁶⁵ När det gäller funktionshindrade var flertalet kommuner aktiva för att exempelvis främja deras deltagande på arbetsmarknaden samt när det gäller frågor om tillgänglighet till offentlig service och skola och vid stadsplanering. Mycket av arbetet hade en relativt snävt fokus på fysisk tillgänglighet.⁶⁶ Även när det gällde diskriminering på grund av sexuell läggning fanns flera kommuner som hade ett aktivt arbete, men i mindre grad än avseende könsdiskriminering och etnisk mångfald.⁶⁷

Arbete med barns rättigheter var något flertalet kommuner lade stor vikt vid; 100 kommuner i undersökningen angav att barnets bästa är vägledande i kommunala beslut, exempelvis genom barnbokslut och barnchecklista vid beslut i kommunfullmäktige och i nämnder. Kommunerna använde sig till viss del av barnkonsekvensanalyser. Huvuddelen av kommunerna anger emellertid att det enbart sker ibland (44 kommuner) eller sällan (41

⁶² Garphult & Gran 2001: 10f och 13f.

⁶³ Garphult & Gran 2001: 17.

⁶⁴ Garphult & Gran 2001: 23ff, 27ff.

⁶⁵ Garphult & Gran 2001: 33f.

⁶⁶ Garphult & Gran 2001: 36f.

⁶⁷ Garphult & Gran 2001: 35f

kommuner). Knappt 15 kommuner angav att de alltid gjorde barnkonsekvensanalyser och drygt 20 kommuner att de gjorde så ofta. Kommunerna använde i mycket liten utsträckning internationella och regionala människorättskonventioner; barnkonventionen är ett undantag från detta mönster och några kommuner hänvisade direkt till denna i sitt arbete.⁶⁸

Barnombudsmannen har gjort kontinuerliga uppföljningar och utvärderingar av kommunernas arbete med barns rättigheter vartannat år sedan 1995. I den senaste undersökningen menar BO att den stora utmaningen i flertalet kommuner ligger i att omsätta de formuleringar som återfinns i handlingsplaner och liknande i praktiken.⁶⁹ I rapporten fokuserade man särskilt på användningen av barnkonsekvensanalyser och BO pekar att även om det finns ett stort arbete inom detta område i kommunerna så är det också relativt få kommuner som uppger att de arbetar på ett systematiskt sätt med barnkonsekvensanalyser. BO noterar att det finns ett samband mellan handlingsplaner och aktivitet på ett allmänt plan. De kommuner som har antagna handlingsplaner och där barnperspektiv och barns rättigheter nämns i budget och andra centrala styrdokument samt utvärderar målen med avseende på konsekvenser när det gäller barns rättigheter, har också ett mer systematiskt arbete i praktiken. Även andra statliga myndigheter gör utvärderingar och undersökningar av kommunernas verksamhet. Det gäller exempelvis Ungdomsstyrelsen där LUPP (lokal uppföljning av ungdomspolitik) är ett av de stöd som utvecklats. Som en del av detta arbete genomfördes 2003 en undersökning av ungdomars deltagande och inflytande i nio kommuner. Ungdomsråden i kommunerna stod i fokus för undersökningen. En av slutsatserna i studien var att ungdomsråden öppnat upp för ett bredare deltagande för unga, men att det också fanns problem. De hängde bland annat samman med att politikerna inte gjort klart vilket slags inflytande man ville att råden skulle ha.⁷⁰

På Delegationens uppdrag genomförde Sifo 2006 en enkätundersökning av kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter.⁷¹ I denna undersökning framkom att mänskliga rättigheter anses vara viktigt för verksamheten, men att det är ett arbete som sällan beskrivs i dessa termer utan mer i förhållande till exempelvis jämställdhet, mångfald, folkhälsoarbete och liknande. Man påpekade också att man arbetar med mänskliga rättigheter på ett indirekt sätt genom att konventionsbestämmelser finns med

⁶⁸ Garphult & Gran 2001: 41 ff

⁶⁹ Barnombudsmannen (2008) *Från beslut till praktik. Barnkonventionen i kommunala verksamheter* (Stockholm: BO), Barnombudsmannen rapporterar, BR2008:04

⁷⁰ Sörbom, Adrienne (2003) *Den goda viljan. En studie av ungdomspolitik i nio kommuner* (Stockholm: Ungdomsstyrelsen).

⁷¹ Sifo Research International (2006) "Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – behovet av stöd" Rapport, dokumentnummer 1515378.

och utgör en del av nationell lagstiftning. Framförallt kommunerna angav att de huvudsakligen arbetade med konventionen om barnets rättigheter och delvis med konventionen om avskaffande av diskriminering av kvinnor. Få organisationer hade personer utsedda med ansvar för mänskliga rättigheter. Man uppfattade att det fanns ett behov av ökade kunskaper och utbildningsinsatser, men färre än de som såg detta behov hade avsatt medel för att genomföra utbildningar.⁷²

Underökningens upplägg, metod och material

Undersökningen har inriktats på de kommuner som angivit en relativt hög grad av fokus på mänskliga rättigheter i sitt arbete. Tanken är att undersökningen därmed skulle kunna bidra till att identifiera goda exempel och vägar framåt för att förbättra kommunernas arbete med mänskliga rättigheter.

Urval av kommuner har skett i samråd med Delegationen, som efter övervägande valde att inrikta studien på de kommuner som i den undersökning som genomfördes av Sifo 2006 angav att de har personer med ansvar för mänskliga rättigheter och att mänskliga rättigheter nämns i budget. Totalt gav det urvalsförfarandet 16 kommuner: Arvika, Gävle, Göteborg, Karlskoga, Kristinehamn, Kungsbacka, Landskrona, Malmö, Sundsvall, Strömsund, Södertälje, Trollhättan, Västerås, Värmdö, Örnsköldsvik och Öckerö. Dessa kommuner är geografiskt spridda och omfattar både storstäder, större och mindre kommuner. Nio av kommunerna har socialistisk eller vänster-grön majoritet medan sju av kommunerna är borgerligt styrda. Därmed uppfyller de även de andra urvalskriterier som Delegationen ställt upp för undersökningen.

Undersökningen baseras på intervjuer som genomförts med tjänstemän och förtroendevalda och kommunala dokument. Urval av intervjupersoner har skett utifrån Sifo-undersökningen. I den angav kommunerna kontaktperson för frågorna och jag har först tagit kontakt med dessa personer. Flera av dessa har också intervjuats. I andra fall hänvisades jag av kontaktpersonerna till andra personer att intervjua, både politiker och tjänstemän. Dessa personer har sedan intervjuats. Urvalsförfarandet liknar därför det som brukar kallas för snöbollsmetoden. Det är enbart ett fåtal personer som intervjuats i varje kommun. Vid sidan av förtroendevalda är de flesta av de intervjuade chefer eller personer med särskilt ansvar för bestämda frågor, exempelvis folkhälsofrågor, barn- och ungdomsperspektiv eller jämställdhet och mångfald. Det hade varit önskvärt att kunna göra fler intervjuer för att få en tydligare bild

⁷² Sifo 2006.

av genomslag för centrala policier, hur arbetet är organiserat och i vilken grad det är en del av den dagliga verksamheten. Det har emellertid inte hunnits med under den relativt korta tid som projektet genomförts.

Intervjuerna har varit av semistrukturerad karaktär och utgått från ett par frågekomplex: (1) uppgifter, mandat och ansvar för arbetet med mänskliga rättigheter i kommunen, (2) exempel på arbete med mänskliga rättigheter, (3) uppfattning om arbetet med mänskliga rättigheter, exempelvis fördelar och nackdelar med en människorättsfokus i verksamheten, (4) gehör och genomslag i förhållande till politisk nivå, ledande personer i förvaltningen och anställda inom kommunen, samt (5) möjligheter, hinder och utmaningar i arbetet med mänskliga rättigheter i kommunen. I huvudsak har intervjuerna genomförts på plats, men några telefonintervjuer har också genomförts. Även kompletterande material i form av svar via mejl har använts i undersökningen. Även om det varit en del frågor som jag velat ha svar på vid varje intervjutillfälle har också de associationer som arbete med mänskliga rättigheter väckt hos de intervjuade spelat roll. Intervjuerna skiljer sig därför åt i vissa avseenden. Bland en del intervjuade har det varit betydelsefullt att prata om specifika projekt och liknande, medan det för andra har varit mer väsentligt att sätta in arbetet i ett vidare perspektiv kring kommunens utveckling, organisation och så vidare.

Vid sidan av intervjuerna har också skriftligt material använts; det handlar om budget, årsredovisningar, handlingsplaner, strategidokument, planering och utvärdering av verksamheter. Huvuddelen av detta material finns tillgängligt på kommunernas webbsidor men delar av materialet har jag fått i samband med intervjuerna. Även utvärderingar som gjorts av kommunerna har använts. Som exempel kan nämnas SCB:s index för att mäta kommuninvånares uppfattningar om kommunen, service och möjligheter till påverkan och delaktighet och de utvärderingar som görs av Sveriges kommuner och Landsting (SKL) inom ramen för utvärderingsverktyget Kommunkompassen.

* * *

Arbetet har i hög grad byggt på intervjuer med förtroendevalda och tjänstemän och jag vill rikta ett stort tack till alla de som ställt upp att låta sig intervjuas och på andra sätt varit behjälpliga i arbetet. Tack också till Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige för medel att genomföra undersökningen. Delar av kartläggningen har presenterats vid ett seminarium på Institutionen för globala politiska studier, Malmö högskola, den 19 november och jag vill tacka deltagarna vid seminariet för synpunkter och förslag.

Kapitel 2. Arbete med mänskliga rättigheter i kommuner

Inledning

I det här kapitlet redovisas resultaten av undersökningen för varje kommun. Diskussion av resultaten finns i det tredje kapitlet. I de undersökta kommunerna anser huvuddelen av de intervjuade att mänskliga rättigheter har stor relevans för centrala delar av kommunens verksamhet, exempelvis när det gäller skola och utbildning, vård och omsorg och arbets- och bostadsmarknad. Samtidigt används mänskliga rättigheter sällan som ett paraplybegrepp för kommunernas verksamhet i sin helhet.

Värden och normer som ligger till grund för mänskliga rättigheter, såsom allas lika värde och likabehandling, nämns i kommunernas visioner, värdegrundsdokument, budget och liknande. I flera kommuner nämns också exempelvis barns rättigheter, jämställdhet, mångfald och funktionshindras rättigheter bland de övergripande perspektiv som ska genomsyra verksamheterna. I något fall sägs att kommunens arbete i sin helhet syftar till att förverkliga de mänskliga rättigheterna. Dock specificeras dessa övergripande utgångspunkter sällan genom användning av ett tydligt rättighetsperspektiv. I huvudsak är det inte heller klart hur mänskliga rättigheter på ett övergripande plan används för att rama in och länka samman policy och åtgärder. När mänskliga rättigheter kommer in i bilden är det huvudsakligen i form av särskild fokus på vissa områden. I flera av kommunerna arbetar man aktivt med barnkonventionen när man formulerar barn och ungdomspolicy och i några av kommunerna är detta arbete utsträckt till att omfatta i stort sett alla policyområden och nämnders ansvarsområden. Det är också vanligt att koppla samman arbete med mänskliga rättigheter med mångfald och jämställdhet samt med funktionshindrades situation eller med folkhälsoarbetet.

I de kommuner där mänskliga rättigheter inte nämns bland de övergripande utgångspunkterna för verksamheten betonas ofta att man genom att följa nationell lagstiftning och de allmänna utgångspunkterna för kommunens verksamhet, exempelvis krav på likabehandling och ansvaret för kommunmedborgarnas levnadsvillkor, lever upp till de krav som kan ställas ur ett människorättsperspektiv.

Arvika kommun

I Arvikas vision sägs att allas lika värde är en utgångspunkt för kommunens verksamhet och att kommunen ska vara öppen och tillgänglig. Alla invånare ska känna sig jämlika och delaktiga i samhället.⁷³ I verksamhetsplan och budget betonas att folkhälsa, integration, funktionshinder, jämställdhet tillhör de övergripande och tvärssektoriella perspektiv som ska beaktas i alla verksamheter och genomsyra kommunens arbete.⁷⁴ Mänskliga rättigheter används emellertid inte som paraplybegrepp för den kommunala verksamheten. Kommunfullmäktiges ordförande Sten Fransson (s) menar att när man i kommunen diskuterat begreppet mänskliga rättigheter så har det blivit tydligt att det hänger samman med i stort sett alla delar av kommunens verksamhet. Av det skälet valt att inte göra en särskild plan för förverkligandet av mänskliga rättigheter. Istället handlar det om att ha med sig det tänkande som utmärker människorättsperspektivet i allt som man företar sig.⁷⁵

Fransson menar att man överlag ägnar alltför mycket tid och energi att arbeta fram planer och att det istället handlar om att pröva sig fram genom konkret arbete. Särskilt idag krävs att man är flexibel och beredd att tänka om. Alltför mycket planerande kan stå i vägen för viljan och förmågan att ompröva beslut och ansatser.⁷⁶ Det synsättet har i sin tur varit utgångspunkten för den omorganisation som genomförts under de senaste åren. Stuprörstänkande och ekonomisk suboptimering var tidigare stora problem. Det blev viktigare att en nämnd höll sig inom budgetramarna än att se till kostnader och konsekvenser för kommunen som helhet. Resultatet gjorde också att kommuninvånarna fick sämre service än det som skulle kunna åstadkommas med de resurser som finns till förfogande.⁷⁷ Vid sidan av dessa problem var också bristande möjligheter till inflytande och delaktighet från invånarnas sida en viktig bakgrund till omorganisationen. De förtroendevalda uppmärksammade att det blivit svårare att engagera medborgarna i politiken, att avståndet mellan beslutsfattare och invånare upplevdes som stort och att fullmäktige inte fungerade som den demokratiska arena församlingen är tänkt att vara.⁷⁸

⁷³ Arvika kommun (2008) ”Strategisk plan 2009-2011. Budget 2009.”

⁷⁴ Arvika kommun (2007) ”Reglemente för kommunstyrelsen”.

⁷⁵ Intervju med Sten Fransson, kommunfullmäktiges ordförande (s), Arvika, 20 maj 2008. Fransson är kommunfullmäktiges ordförande och är i kommunstyrelsen ansvarig för äldre- och handikappfrågor. Fransson har framförallt arbetat med näringslivsutveckling under senare år.

⁷⁶ Intervju med Sten Fransson, kommunfullmäktiges ordförande (s), Arvika, 20 maj 2008.

⁷⁷ Intervju med Sten Fransson, kommunfullmäktiges ordförande (s), Arvika, 20 maj 2008.

⁷⁸ Arvika kommun (2007) ”Kommunfullmäktiges beredningar. Trivsel, trygghet och bärkraft. Rapport 1. Underlag, bakgrund och förutsättningar för en framtidsvision för Arvika kommun”.

Arbetet med Arvika kommuns nya organisation påbörjades 2004 och från 2007 har man en sammanhållen politisk organisering och förvaltningsorganisation.⁷⁹ Nämnderna avskaffades och istället har man till kommunfullmäktige knutit två fasta beredningar, en som rör frågor om trivsel, trygghet och bärkraft och den andra om tillväxt och kompetens. Deras uppdrag är emellertid inte bereda ärenden i snävare mening utan att beakta kommunens utveckling ur ett långsiktigt och strategiskt perspektiv. De ska fungera lite som ett slags framtidsspanare, säger Fransson.⁸⁰ Beredningarna har också till uppgift att förbättra dialogen med kommuninvånarna genom hearings, fokusgrupper och öppna möten samt öka samverkan med andra aktörer i kommunen, såsom företag, liksom med andra kommuner och landsting. Fransson menar att även om det är för tidigt att utvärdera konsekvenserna av omorganisationen har det blivit enklare att samverka och hitta lösningar när inte varje nämnd ska bedöma om en åtgärd är ändamålsenlig och effektiv ur enbart dess eget perspektiv.⁸¹

En del av omorganisationen har haft som syfte att förbättra kommunikationen mellan politiker och medborgare och de senares deltagande i politiken. Det finns en allmänhetens frågestund under en halvtimme före varje fullmäktigemöte och invånare kan skicka in frågor i förväg eller ställa dem i samband med frågestunden.⁸² Det finns vidare möjlighet att lägga fram medborgarförslag. Förslag bereds av utskotten och diskuteras sedan i fullmäktige. Ambitionen är att förslag ska behandlas så snabbt som möjligt och att det i varje fall inte ska dröja mer än ett år förrän det tas upp i fullmäktige.⁸³ Relaterat till frågorna om deltagande och inflytande är också bemötande av tjänstemän och politiker i kommunen och det finns en serviceförklaring för kommunen som helhet liksom för varje verksamhet. Den allmänna serviceförklaringen för kommunen innehåller bland annat att personer ska bemötas på ett vänligt, korrekt och likvärdigt sätt samt en rad stipuleranden om inom vilken tid man ska besvara förfrågningar och liknande.⁸⁴

Kommunens vision av Arvika 2010 utgör grunden för de strategiska mål som lyfts fram för den kommunala verksamheten. I de strategiska målen nämns att kommunen ska vara attraktiv både för invånare, anställda och företag för att locka till sig nya invånare och öka sysselsättningen. Man ska också föra en ansvarsfull ekonomisk politik.⁸⁵ De strategiska målen är tänkta att förverkligas genom balanserad styrning. Det balanserade styrkortet innebär

⁷⁹ Arvika kommun (2005) "Organisation för förnyelse och utveckling".

⁸⁰ Intervju med Sten Fransson, kommunfullmäktiges ordförande (s), Arvika, 20 maj 2008.

⁸¹ Intervju med Sten Fransson, kommunfullmäktiges ordförande (s), Arvika, 20 maj 2008.

⁸² Arvika kommun, hemsida www.arvika.se

⁸³ Arvika kommun, hemsida www.arvika.se

⁸⁴ Arvika kommun, hemsida www.arvika.se

⁸⁵ Arvika kommun (2008) "Strategisk plan 2009-2011. Budget 2009."

att de strategiska målen bryts ner till framgångsfaktorer och mål. Till varje mål knyts indikatorer för att mäta huruvida man uppnått målen. När det gäller kommunens attraktivitet för sina medborgare, brukare och kunder handlar det exempelvis om hur pass nöjda människor är med service, att handläggningstiderna är korta och att kommunen har låga ohälsotal.⁸⁶ För att följa upp dessa mål har kommunen bland annat deltagit i SCB:s medborgarundersökningar 2005 och 2007.⁸⁷

Utvärdering sker också på andra sätt. Som exempel kan nämnas utvärderingen av skolverksamheten 2007. Målen för skolorna är uppdelade i livslångt lärande, självkänsla och tillit samt trygghet.⁸⁸ För exempelvis förskolan specificeras dessa mål genom ”leken och det skapande arbetets betydelse” för livslångt lärande och ett bemötande som ger självkänsla, trygghet och kontinuitet. Dessa mål ska förverkligas bland annat genom att barn och föräldrar ges stora möjligheter att påverka skolans verksamhet och lokala arbetsplaner. Bedömningen i utvärderingen är att arbetet med trygghet fungerar väl, medan det visat sig svårare att förverkliga målen om livslångt lärande. Det hänger bland annat samman med svårigheter att definiera innebörden av lärande. Det sägs också i utvärderingen att det varit svårt att hitta former för ett systematiskt kvalitetsarbete. Många anställda uppfattar att målutvärdering är svårt. Det senare tas också upp i bedömningen av vad som är vägar framåt där man betonar förmågan hos personalen att formulera mål och målkriterier och dokumentera verksamheten för att ge underlag för att bedöma måluppfyllelse.⁸⁹ Liknande överväganden finns om det livslånga lärandet när det gäller grundskoleverksamheten. Bland åtgärder och projekt riktade till grundskoleelever kan nämnas läspiloter för att stärka läslusten hos barn, fortbildning av lärare samt utbildning i metoden Komet,⁹⁰ som handlar om bemötande och kommunikation med barn liksom användning av Friends⁹¹ för att upptäcka och förebygga mobbning.⁹² Resultaten av projekt och verksamhet beskrivs som gott, men också något varierande. I utvärderingen rekommenderas att man arbetar med att skapa bättre förutsättningar och möjligheter till inflytande från föräldrars och elevers sida liksom utvecklingen av tydligare

⁸⁶ Arvika kommun (2008) ”Strategisk plan 2009-2011. Budget 2009.”

⁸⁷ SCB (2007) ”Medborgarundersökningen. Arvika kommun”.

⁸⁸ Arvika kommun (2007) ”Kvalitetsredovisning. Lärande och stöd”.

⁸⁹ Arvika kommun (2007) ”Kvalitetsredovisning. Lärande och stöd”.

⁹⁰ För Kometprogrammet, se <http://www.kometprogrammet.se/>. Komet och andra liknande metoder rekommenderas av Folkhälsoinstitutet, men har också kritiserats, se t ex *Dagens Nyheter*, 31 januari 2008.

⁹¹ För Friends, se <http://www.friends.se/>

⁹² Arvika kommun (2007) ”Kvalitetsredovisning. Lärande och stöd”.

mål och verktyg för systematisk utvärdering av kvalitet och måluppfyllelse.⁹³ Dessa förbättringsåtgärder återkommer i utvärderingen av gymnasieskolan.⁹⁴

Tillsammans med omorganisationen och arbetet med ett balanserat styrkort är den grundläggande tanken med styrningen i kommunen att den i högre grad ska ske genom värden än genom planer.⁹⁵ Tankegångarna är hämtade från det som brukar kallas för Lean Management, en styrningsform som kommer från Toyota.⁹⁶ En central tanke med detta styrningssätt är att man inte bara ska lösa ett visst problem där det uppstår, utan använda problemet för ett systematiskt förbättringsarbete där man utifrån den nivå där problemet uppstår arbetar sig ”upp” och ”ut” i organisationen. På så sätt är tanken att få en uppfattning om hur ett problem hänger samman med beslut på olika nivåer och olika delar av organisationen. Genom en fokus på organisationen som helhet tänks man kunna förändra policier, styrning och arbetssätt. I detta arbete är det väsentligt att ta sin utgångspunkt i den kunskap anställda har. Fransson betonar detta och man har därför i Arvika utvecklat ett arbetssätt som i hög grad bygger på projektformen. Tanken är att man därigenom ska nå större samordning, samverkan och synergieffekter.⁹⁷

Kommunen samverkar också med flera föreningar och organisationer i kommunen. En del av detta deltagande har haft mer informell form, medan andra sker i grupper och råd. I kommunen finns ett handikappråd som fungerar som en referensgrupp till kommunstyrelsen. Rådet har också till uppgift att besluta om åtgärder rörande tillgänglighet utifrån dess egen bedömning av vad som bör prioriteras. För det anslås resurser som rådet förfogar över. I kommunen finns också ett pensionärsråd som är remissorgan och referensgrupp för kommunstyrelsen. I samband med den nya organisationen har deras roll ändrats; handikapprådet låg tidigare under socialnämnden men är idag knutet till kommunstyrelsen. Dessutom ingår numera chefer för alla verksamheter i rådet för att man därmed ska få en bättre bild av helheten.⁹⁸

Gävle kommun

Mänskliga rättigheter är en väsentlig del av och utgångspunkt för verksamheten i kommunen, menar kommunalrådet Carina Blank (s), men är inte angivet som överordnat begrepp för att

⁹³ Arvika kommun (2007) ”Kvalitetsredovisning. Lärande och stöd”.

⁹⁴ Arvika kommun (2007) ”Kvalitetsredovisning. Lärande och stöd”

⁹⁵ Intervju med Sten Fransson, kommunfullmäktiges ordförande (s), Arvika, 20 maj 2008.

⁹⁶ Ohno, Taiichi (1988) *Toyota Production System: Beyond Large-scale Production* (Cambridge, MA: Productivity Press).

⁹⁷ Intervju med Sten Fransson, kommunfullmäktiges ordförande (s), Arvika, 20 maj 2008.

⁹⁸ Intervju med Sten Fransson, kommunfullmäktiges ordförande i Arvika (s), 20 maj 2008.

länka samman verksamheterna. Det har inte heller förts någon egentlig politisk diskussion om att använda mänskliga rättigheter som paraplybegrepp, säger Blank. I kommunens budget är visionen för Gävle 2010 utgångspunkten. I visionen anges att kommunen bland annat ska kännetecknas av öppenhet, tillgänglighet, jämställdhet och mångfald, ekologisk hållbarhet och fokus på utbildning.⁹⁹

Budgeten bygger på balanserad styrning utifrån fem perspektiv: (1) medborgare/brukare, (2) medarbetare, (3) tillväxt och utveckling, (4) livsmiljö och hållbar utveckling samt (5) ekonomi. När det gäller medborgar- och brukarperspektivet betonas att invånarna ska vara nöjda med kommunens verksamhet och de ska uppfatta att de bemöts på ett bra sätt liksom att de har möjligheter att påverka och delta i politiken och samhällslivet mer allmänt.¹⁰⁰ Rörande medarbetare betonas en god arbetsmiljö och delaktighet, utveckling av individers kompetens och arbete för att öka mångfalden bland de anställda i kommunen.¹⁰¹ Utvärdering av kommunens verksamhet sker genom brukarundersökningar och genom deltagande i SCB:s medborgarundersökningar.¹⁰²

Man har under senare år arbetat med kommunens värdegrund, där bemötande och medborgarperspektiv vid sidan av samarbete och kvalitet är utgångspunkter.¹⁰³ Värdegrundsarbetet har utgått från hur man bemöter och behandlar kommuninvånare liksom anställda i organisationen för att därigenom formulera hur man vill att bemötande, delaktighet och samarbete ska gestaltas. Blank menar att ett sådant tillvägagångssätt är fördelaktigt. Istället för att utgå från politiska normer, sådant de uttrycks i lagstiftning och beslut, har man i värdegrundsarbetet börjat med det som faktiskt görs och ställt sig frågor som ”hur bemöter vi kommuninvånare?”, ”hur bemöter vi varandra i organisationen?”, ”hur arbetar vi med en viss fråga?” och så vidare. Utifrån dessa frågor har man sedan diskuterat vilka förändringar som måste till och hur dessa bör genomföras. Arbetet har resulterat i en värdegrundspolicy för kommunen, som antogs under vintern 2008. Den ska inom den närmaste framtiden ges en mer konkret gestalt i arbetslagen i kommunens olika förvaltningar och verksamheter.¹⁰⁴

Mer specifikt kommer mänskliga rättigheter in i flera av kommunens verksamheter. Ett område är tillgänglighet och rättigheter för funktionshindrade. I det handikappolitiska programmet betonas att kommunen ska vara ett föredöme i arbetet med de

⁹⁹ Gävle kommun (2007) ”Kommunplan med årsbudget 2008 och utblick 2009-2011”.

¹⁰⁰ Gävle kommun (2007) ”Kommunplan med årsbudget 2008 och utblick 2009-2011”.

¹⁰¹ Gävle kommun (2007) ”Kommunplan med årsbudget 2008 och utblick 2009-2011”.

¹⁰² Gävle kommun (2008) ”Årsredovisning 2007”.

¹⁰³ Intervju med Carina Blank, kommunstyrelsens ordförande i Gävle (s), 11 juni 2008. Blank har varit förtroendevald sedan början av 1990-talet och kommunstyrelsens ordförande under innevarande mandatperiod.

¹⁰⁴ Intervju med Carina Blank, kommunstyrelsens ordförande i Gävle (s), 11 juni 2008.

hinder och svårigheter som funktionsnedsatta personer möter. I programmet sägs att arbetet ska genomsyra alla delar av kommunens verksamhet, bedrivs aktivt och att man i planering och genomförande av beslut ska beakta konsekvenser för funktionshindrade.¹⁰⁵ Programmet bygger på FN:s standardregler från 1993 och med dessa som utgångspunkt har man i programmet gjort preciseringar. Som exempel kan nämnas regeln ”ökad medvetenhet”, vilket kommunen preciserat som att ”alla möten mellan människor i kommunen grundas på en medveten förståelse om de rättigheter, behov och möjligheter människor med funktionshinder har”.¹⁰⁶ Tillgänglighet fokuserar på både fysisk tillgänglighet och bemötande. I båda avseendena har man brutit ner målen i olika delar. När det gäller bemötande har man också angivit mål i förhållande till skilda verksamheter. Som exempel på det senare kan nämnas att kommunen ska verka för att öka möjligheterna för funktionshindrade på arbetsmarknaden och vara ett föredöme som arbetsgivare. Det senare innebär bland annat ökad fokus på rekrytering av funktionshindrade, anpassade befattningsbeskrivningar och arbetsplatsanpassning.¹⁰⁷ Man har också angivit de förvaltningar som har ansvar för genomförande och uppföljning av de uppställda målen. Kommunen har sedan 2005 en tillgänglighetsrådgivare med uppgift att arbeta för ökad fysisk tillgänglighet, gott bemötande och integration av funktionshindrades rättigheter i den kommunala verksamheten. I kommunen finns ett handikappråd, som har till uppgift att bevaka att den plan som finns följs och också att medverka i genomförandet. Rådet är också remissorgan och deltog i arbetet med att utveckla handikapplanen.¹⁰⁸

Etnisk mångfald och icke-diskriminering på grund av etnicitet är också ett område där mänskliga rättigheter kommer in som en viktig del av arbetet med mänskliga rättigheter. Blank menar att det är tydligt att det förekommer diskriminering på grund av etnicitet på exempelvis arbetsmarknaden, annars skulle det vara mer lika. Att ha ett jobb är mycket viktigt, menar Blank, som nämner flera åtgärder och projekt för att öka tillgången till arbetsmarknaden.¹⁰⁹ Kommunen har både en integrations- och en mångfaldsplan. I integrationsplanen klargörs att integration är en ömsesidig process som syftar till att förverkliga rättigheter på ett likvärdigt sätt, en samhällsgemenskap med mångfald som grund och en samhällsutveckling karakteriserad av respekt för olikhet inom ramen för ett demokratiskt samhälle. Alla personer ska bemötas med respekt och ingen ska diskrimineras eller utestängas. Alla ska ha samma rättigheter och likvärdiga möjligheter att gestalta sina liv.

¹⁰⁵ Gävle kommun (2002) ”Handikappolitiskt program”. Beslutat i kommunfullmäktige, 26 augusti 2002.

¹⁰⁶ Gävle kommun (2002) ”Handikappolitiskt program”.

¹⁰⁷ Gävle kommun (2002) ”Handikappolitiskt program”.

¹⁰⁸ Intervju med Carina Blank, kommunstyrelsens ordförande i Gävle (s), 11 juni 2008; Gävle kommun (2008) ”KHR Gävle kommun. Verksamhetsplan för 2008”

¹⁰⁹ Intervju med Carina Blank, kommunstyrelsens ordförande i Gävle (s), 11 juni 2008.

Kommunen ska vidare ta tillvara på personers kompetenser och erfarenheter samt motverka rasism och främlingsfientlighet.¹¹⁰ Planen innehåller specificerade målsättningar inom en rad områden, såsom introduktion, arbete och försörjning, utbildning, delaktighet och inflytande, boende, vård och omsorg och fritid. Bland dessa märks fokus på praktik och lärlingsplatser, att fysisk planering ska syfta till varierat boende samt individanpassade lösningar inom introduktion av nyanlända flyktingar liksom inom vård och omsorg. Även språkfrågor är ett genomgående tema i planen, exempelvis kommuninformation på modersmål, tillgång till tolk och personal med kunskaper i andra språk än svenska. Det senare gäller inte minst inom vård och omsorg av äldre. Invandrarcentrum har ett särskilt uppdrag att följa utvecklingen och fungera som samordningsorgan. Även samverkan med andra aktörer, såsom näringsliv och fackliga organisationer, betonas.¹¹¹

Inom integrationsområdet har ett antal riktade åtgärder vidtagits, bland annat ändringar i SFI-undervisning, anordnande av praktikplatser och man har startat en gymnasieutbildning med yrkesinriktning för unga med utländsk bakgrund. Tillsammans med Arbetsförmedlingen och Migrationsverket finns ett lokalt samverkansavtal som handlar om introduktionen av flyktingar och invandrare. Den lokala samverkan startade 2001 och har sedan dess utvecklats genom förnyade överenskommelser. Syftet är att fördjupa samarbetet mellan berörda myndigheter för att på så sätt förbättra introduktionen och påskynda inträdet på arbetsmarknaden samt i övrigt underlätta flyktingars introduktion i samhället.¹¹² Kommunens invandrarcentrum spelar en central roll i arbetet med flyktingar och integration av invandrare. Invandrarcentrum har hand om introduktion av flyktingar och verkar också mer allmänt för att underlätta integration av invandrare. Ett av de projekt som bedrivs inom området kallas för ”Använd hela paletten!”. Projektet handlar om att erbjuda lärlingsutbildning och praktikplatser inom kommunens verksamheter men också att samverka med företag och andra institutioner i Gävletrakten för att öka invandrade personers tillgång till arbetsmarknaden.¹¹³

Den etniska mångfalden uppmärksammas också när det gäller kommunens egen organisation och i rekrytering av anställda. Kommunen har problem när det gäller rekrytering av personer med annan etnisk bakgrund än svensk, menar Blank. Kommunen har nyligen startat ett rekryteringsprojekt som ska fokusera på etnisk mångfald under 2009 och möjligen

¹¹⁰ Gävle kommun (2005) ”Integrationsplan för Gävle kommun” Antagen, 29 augusti 2005.

¹¹¹ Gävle kommun (2005) ”Integrationsplan för Gävle kommun”.

¹¹² Gävle kommun (2005) ”Lokal överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandare i Gävle kommun”. Reviderad januari 2005.

¹¹³ Gävle kommun (2007) ”Använd hela paletten! En idéskrift om arbete med etnisk mångfald i Gävle kommun” (Gävle: Invandrarcentrum).

kommer det att utsträckas till 2010. Projektet omfattar en översyn av kravprofiler och poängsystem för att kunna säkerställa ett mer objektiva förfarande vid uttagning till intervjuer. På så sätt hoppas man undvika att personer väljer utifrån ”magkänsla” och likhet. Projektet kommer att omfatta utbildning av de närmare 400 chefer som har olika rekryteringsfunktioner i kommunen.¹¹⁴

Jämställdhet är ett tredje område där mänskliga rättigheter har en viktig ställning. Den gällande jämställdhetspolicyn antogs 2007 och gäller både för kommunens roll som arbetsgivare och i förhållande till medborgarna i gemen.¹¹⁵ När det gäller arbetsgivarperspektivet betonas att jämställdhetsperspektivet ska genomsyra all personalpolitik. Ur medborgar- och brukarperspektivet betyder jämställdhet att planering och beslut om verksamheten och den fysiska miljön ska beakta jämställdhetskONSEKVENSER. Kommunens verksamhet ska signalera ”mångfald, omtanke och förståelse oavsett medborgarens kön”.¹¹⁶ Utifrån de övergripande utgångspunkterna och de nationella jämställdhetsmål som antagits av riksdagen stipuleras fem mål: att (1) jämställdhetsaspekter ska beaktas i planeringsarbete och beslut samt vid utvärdering, (2) konsekvensanalys av verksamhetsplanering, projekt, upphandling och nyprojektering ska genomföras i varje förvaltning och bolag, (3) medarbetares resurser ska tas tillvara på ett optimalt sätt, (4) all individbaserad statistik ska vara könsuppdelad och (5) genusperspektiv ska integreras i alla utbildningsinsatser.¹¹⁷ Två större jämställdhetsintegreringsprojekt bedrivs i kommunen för att öka fokus på brukare och att säkerställa att service och tjänster kommer alla till del. Kommunen ingår också i ett projekt om jämställdhetsintegrering i länet – Gävleborg Jämt – som koordineras genom länsstyrelsen. Projektet syftar till ökad kunskap och integration av jämställdhetsperspektivet i verksamheten. I projektet samverkar man kring jämställdhetsfrågor och utbyter erfarenheter genom seminarier, nätverk och liknande.¹¹⁸

Även i utbildningssektorn är mänskliga rättigheter av vikt. I förskola och skola bedrivs ett brett arbete för att ta reda på både elevers och föräldrars synpunkter och uppfattningar. Den nya lagen från 2006 om diskriminering i skolor har inneburit ett omfattande arbete för att ta fram kunskap om situationen och diskussion om hur man ska kunna arbeta förebyggande. Ett sådant exempel är kamratstödare för att motverka mobbning.

¹¹⁴ Intervju med Kajsa Svaleryd, Gävle kommun, 11 juni 2008; Gävle kommun (2008) ”Projekt Mångfald och rekrytering”

¹¹⁵ Gävle kommun (2007) ”Jämställdhetspolicy för Gävle kommun och dess bolag” Beslutad av kommunstyrelsen, 18 april 2007.

¹¹⁶ Gävle kommun (2007) ”Jämställdhetspolicy för Gävle kommun och dess bolag”.

¹¹⁷ Gävle kommun (2007) ”Jämställdhetspolicy för Gävle kommun och dess bolag”.

¹¹⁸ Länsstyrelsen i Gävleborg (2007) ”Gävleborg Jämt. Projektredovisning. Visionen om en jämställd medborgarservice.”

Projektet startade 1997 och är nu en permanent del av skolans verksamhet. Kamratstödjare (så kallade BIG-kompisar – Brottsförebyggare i Gävle)¹¹⁹ får utbildning och stöd av skolan i arbetet med mobbning. Upprinnelsen till projektet ligger i att man upptäckte att barn och unga ofta drog sig för att berätta och prata med vuxna. I arbetet med kamratstödjare och i andra delar av verksamheten som rör barn är barnkonventionen mycket central, säger Kajsa Svaleryd som arbetar strategiskt med jämställdhet och mångfald på kommunens personalutvecklingsenhet.¹²⁰ En annan del av skolverksamheten handlar om stöd till föräldrar. Som exempel kan nämnas att det i stadsdelen Sättra finns ett föräldrarum, som bland annat är tänkt att främja samarbete mellan skola och föräldrar när det gäller barns utveckling och ge föräldrar bättre inblick i verksamheten.¹²¹

För alla de områden som diskuterats är det av vikt att arbeta tvärssektoriellt. Blank menar att det visserligen finns fördelar med sektorsorganisationen, bland annat hög kompetens och tydligt fokus i verksamheten, men att det också finns en rad nackdelar. Särskilt svårt är det att arbeta med frågor som går på tvärs med förvaltningsuppdelningen och berör alla verksamheter. I kommunen har man valt att ha strategisk kompetens på kommunledningsnivå och de som arbetar strategiskt har till uppgift att skapa samarbeten och samverkan på tvärs i organisationen. Det svåra är här att få ihop de kommunövergripande perspektiven samtidigt som det konkreta arbetet måste ske i nära anslutning till den dagliga verksamheten för att få effekt.¹²²

Svaleryd menar att det är lätt att det blir glapp mellan olika förvaltningar liksom mellan planer och den dagliga verksamheten. Det gör det mycket viktigt att bygga broar och nätverk och hon menar att man är ganska bra på det i Gävle. Det finns ett öppet och väl fungerande samarbete, inte bara inom kommunen utan också mellan kommunen och andra aktörer, såsom som regionförbundet och länsstyrelsen.¹²³ Svaleryd arbetar mycket genom ett

¹¹⁹ I BIG:s verksamhetsplan för 2008 betonas att stärkande av individens självkänsla och samspel är väsentligt för att förebygga missbruk, kriminalitet och social utslagning. BIG har till uppgift att stödja vuxna som möter barn och ungdomar genom samverkan, utbildning, information och stöd. Barnkonventionen, skolans läroplaner, nationella folkhälsomål och lokala målsättningar är utgångspunkter för arbetet. Bland de mer specifika projekten märks att uppmärksamma och förebygga kränkande behandling på internet och via SMS, arbete kring värdegrundsfrågor i skolan särskilt rörande bemötande av elever och relationer mellan elever, fokus på livskunskap och emotionell träning i skolan, samarbete med Brynäs IF, drogförebyggande arbete, utbildningar för att förebygga rasism och främlingsfientlighet och vuxenvandring inom ett projekt kallat Polarna (Brottsförebyggarna i Gävle 2008) ”BIG 2008. Verksamhetsplan”.

¹²⁰ Intervju med Kajsa Svaleryd, Gävle kommun, 11 juni 2008. Svaleryd har arbetat sedan 2006 som strateg på kommunledningskontoret med fokus på jämställdhet och mångfald. Svaleryd har huvudansvar för frågor som rör diskriminering och värdegrund.

¹²¹ Intervju med Kajsa Svaleryd, Gävle kommun, 11 juni 2008. Projektet har ingått i myndighetens för skolutvecklingsprogram ”Idéskola för mångfald”.

¹²² Intervju med Carina Blank, kommunstyrelsens ordförande i Gävle (s), 11 juni 2008.

¹²³ Intervju med Kajsa Svaleryd, Gävle kommun, 11 juni 2008.

nätverk som består av alla personalchefer i kommunen. De träffas 8-10 gånger/år för att kunna planera och genomföra verksamhet som omfattar alla kommunens verksamheter. Svaleryd arbetar också som coach för chefer och i ledningsgrupper. Hon menar att hennes arbete som strateg inte är att vakta sitt område eller agera polis, utan snarare att vara på plats och visa på betydelsen av jämställdhet och mångfald. Att få in frågor om mångfald och jämställdhet i den ordinarie verksamheten är viktigare än att ha en särskild mångfaldspolicy.¹²⁴

Svaleryd har kartlagt kunskapsnivån i organisationen genom intervjuer. Den gav bland annat vid handen att det fanns brister när det gällde kunskap kring HBT. Med det arbetet som utgångspunkt har man sedan utformat utbildningsinsatser. Mycket av utbildningarna sker genom diskussioner, rollspel och värderingsövningar där frågor om vad som uppfattas som normalt och vad det innebär att vara normgivare varit viktiga.¹²⁵ Utbildningsinsatser om mänskliga rättigheter, jämställdhet och mångfald ingår också som en del av ledarskapsutbildningen (ungefär 1 ½ dag ägnas åt dessa frågor). Svaleryd menar att det är viktigt att fokusera på chefer när man arbetar strategiskt för att de i sin tur ska ta upp frågor om mångfald, jämställdhet och så vidare på arbetsplatsträffar. Svaleryd betonar att arbetet måste ske kontinuerligt, snarare än genom heldagsseminarier. Man har därför arbetat mycket med att ta fram underlag till övningar och diskussioner med personalen.¹²⁶

Uppföljning och utvärdering av verksamheten är centralt, menar Blank och man har tidigare varit dålig på att följa upp målen. De olika verksamheterna har i hög grad själva följt upp de uppsatta målen, vilket gjort det svårt att veta vad som egentligen hänt med ett visst beslut eller en viss policy. Men utvärderingsarbetet har blivit mer systematiskt under senare år, menar Blank, och nämnderna arbetar med de uppsatta målsättningarna på ett tydligare sätt nu än tidigare.¹²⁷

När det gäller hinder för förverkligandet av mänskliga rättigheter menar Blank att brist på kunskap är det kanske största problemet. Att få kunskap om orsakerna till att det är på ett visst sätt är avgörande. Utifrån den kunskapen kan man sedan se hur saker kan förändras och vilka konsekvenser det skulle kunna ha.¹²⁸ Det är också något som Svaleryd betonar. Ju mer kunskap man får desto tydligare blir det att även om man tror att man jobbar med mänskliga rättigheter så är det inte alltid så i praktiken. Att veta och förstå vad det beror

¹²⁴ Intervju med Kajsa Svaleryd, Gävle kommun, 11 juni 2008.

¹²⁵ Som exempel nämner Kajsa Svaleryd att ställa frågor som ”vilken etnicitet har du?”, när upptäckte du att du är heterosexuell?” liksom att reflektera kring ord som ”ovant”, ”ovanligt”, ”onormalt” och liknande för att förstå hur man uppfattar och tänker i olika frågor.

¹²⁶ Intervju med Kajsa Svaleryd, Gävle kommun, 11 juni 2008.

¹²⁷ Intervju med Carina Blank, kommunstyrelsens ordförande i Gävle (s), 11 juni 2008.

¹²⁸ Intervju med Carina Blank, kommunstyrelsens ordförande i Gävle (s), 11 juni 2008.

på är mycket viktigt, menar Svaleryd, för man förstår då också hur man ska kunna ändra sig och arbeta på ett annat sätt.¹²⁹

Göteborgs stad

Mänskliga rättigheter nämns i stadens budget som en del av stadens vision och förhållningssätt. I samband med budgetarbetet för 2009 har följande stycke inkluderats i budgeten: ”Genom vårt agerande gentemot medborgarna och medarbetarna och genom att möjliggöra demokratiska arenor omsätter vi FN:s deklaration om de mänskliga fri- och rättigheterna i praktisk handling och garanterar respekten för människors lika värde i Göteborg.”¹³⁰ Denna formulering sätter fokus på betydelsen av mänskliga rättigheter i kommunens verksamhet, menar stadssekreterare Thomas Martinsson (mp).¹³¹ Martinsson betonar att mänskliga rättigheter är av central betydelse för kommunens verksamhet, men säger också att termen använts i mindre utsträckning tidigare. Dock har likabehandling och icke-diskriminering likaväl som integration, mångfald och jämställdhet en framträdande roll i stadens styrdokument. Att mänskliga rättigheter tagits med i budgeten kan ses som ett svar på den ökade uppmärksamheten kring frågorna, menar Martinsson.¹³²

Även om budgeten refererar till förverkligandet av mänskliga rättigheter är det hållbar utveckling som är grunden för budgetens uppbyggnad. Budgeten utgår ifrån de ekologiska, ekonomiska och sociala dimensionerna av hållbar utveckling och det är i förhållande till dessa dimensioner som kommunens prioriterade mål formuleras.¹³³ I den sociala dimensionen nämns bland annat situationen för barn och unga, äldre, personer med funktionshinder och integration av nyanlända flyktingar.¹³⁴ Särskilt fokus ligger på behovet att bryta den sociala och etniska segregationen och det problemet sägs i budgeten för 2009 vara stadens största utmaning.¹³⁵ Under senare år har den sociala dimensionen uppmärksammas i högre grad än tidigare, dels därför att den haft en mer undanskymd plats tidigare, dels därför att den sociala utvecklingen i flera fall går åt fel håll med till exempel ökad segregation.¹³⁶ Ett resultat av det arbetet är skapandet av ett projekt kallat S2020. S2020

¹²⁹ Intervju med Kajsa Svaleryd, Gävle kommun, 11 juni 2008.

¹³⁰ Göteborgs stad (2008) ”Budget 2009”.

¹³¹ Intervju med Thomas Martinsson (mp), 6 maj 2008. Martinsson är stadssekreterare och har arbetat politiskt sedan 2003 för miljöpartiets kommunalråd. Martinsson är också ersättare i kommunfullmäktige. Liknande formuleringar har funnits tidigare, men oavsiktligt fallit bort vid omformuleringar av vision och förhållningssätt.

¹³² Intervju med Thomas Martinsson (mp), 6 maj 2008.

¹³³ Göteborgs stad (2008) ”Budget 2009”.

¹³⁴ Göteborgs stad (2008) ”Budget 2009”.

¹³⁵ Göteborgs stad (2008) ”Budget 2009”.

¹³⁶ Intervju med Thomas Martinsson (mp), 6 maj 2008.

har utvecklats genom att kommunen tillsammans med andra aktörer, bland annat Göteborgs universitet, kartlagt sociala problem och försöka beskriva orsakerna till dessa samt diskutera vad som kan göras åt dem. Arbetet har pågått under de senaste åren och man har hittills fokuserat på en rad organisatoriska förändringar, bland annat har flera uppgifter som tidigare låg på stadsdelarna förts över till en ny förvaltning, sociala resursförvaltningen. Förvaltningen inrättades 2007 och handhar frågor om stöd till individer och familjer, frågor som rör funktionshindrade, boende och stöd till föreningar, kooperativ med flera. S2020 har nyligen påbörjats och förvaltningen ska utarbeta mer konkreta förslag på verksamheter att fokusera på.¹³⁷

I budget anges en rad målsättningar som rör de breda välfärdsområdena utbildning, arbetsmarknad och omsorg där respekt och dialog med den enskilde liksom hänsyn till särskilda behov och personers livssituation står i fokus för målformuleringar. En annan viktig del av den allmänna respekten, skyddet och tillgodoseendet av rättigheter i kommunen handlar om medborgarnas deltagande och delaktighet. SKL menar i sin utvärdering inom ramen för Kommunkompassen att kommunen har en god information till medborgarna och att det arbetas med medborgardialoger kring exempelvis fysisk planering och i flera stadsdelar med frågor som rör skolutveckling. Flera av stadsdelarna ger också möjlighet för invånarna att lägga medborgarförslag till nämnderna. På central nivå finns emellertid färre möjligheter. Rådslagsmöten är sällsynta, hemsidan innehåller ingen central funktion för medborgardialog och budgetarbetet innehåller inga direkta processteg där medborgarna är delaktiga.¹³⁸

Jämställdhet och mångfald står i fokus för mycket av arbetet med mänskliga rättigheter mer specifikt och det finns på kommunledningsnivå en jämställdhets- och mångfaldsenhet. Den bildades 2001 och har en stödande funktion i förhållande till de andra förvaltningarna. Innebörden av det stödande uppdraget har diskuterats, bland annat om man ska arbeta enbart utifrån förfrågningar från övriga förvaltningar eller också ställa krav på förvaltningarna. Inställningarna till arbetats inriktning har skiftat, men man har genom diskussioner över tid kommit fram till att man ska jobba proaktivt och stödande, men inte ha en kontrollfunktion i förhållande till de andra förvaltningarna. Enheten fungerar lite som missionärer i förhållande till andra förvaltningar.¹³⁹

¹³⁷ Intervju med Thomas Martinsson (mp), 6 maj 2008.

¹³⁸ SKL (2007) "Kommunkompassen. Analys av Göteborgs stad" (Stockholm: SKL): 11ff.

¹³⁹ Intervju med Anna Jacobson, Karin Wenander och Kristian Käll, 7 april 2008. Jacobson har arbetat i kommunen sedan 1999 och varit på enheten för jämställdhet och mångfald sedan den bildades 2001. Wenander

När enheten startades var mångfald i ropet, men det fanns också en bristande kunskap om begreppets innebörd och omfattning och den första tiden gick mycket åt till att diskutera hur man skulle arbeta och vilket innehållsligt fokus man skulle ha. I den diskussionen blev det snart tydligt att mänskliga rättigheter var det sammanhållande kittet. Att personer ska behandlas lika och inte diskrimineras eller bli illa bemötta är viktiga grunder för arbetet, berättar Anna Jacobson som arbetat på enheten sedan den bildades. Utgångspunkten är att alla lika värde och likabehandling. Det framstod också som betydelsefullt i förhållande till mer lönsamhetsorienterade argument för mångfald.¹⁴⁰ Mänskliga rättigheter fungerar som ett sätt att hålla samman olika perspektiv och en fokus i det vardagliga arbetet som länkar samman det med ett bredare och större sammanhang. Jacobson menar att det skett en förändring under framförallt de senaste fem åren i kommunen och inställningen idag är mer positiv till mänskliga rättigheter, medan det tidigare fanns många som ansåg att fokus på mänskliga rättigheter var alltför dramatiskt ("vi har inte tortyr och dödsstraff") och att man redan uppfyllde de krav som kan ställas utifrån mänskliga rättigheter. Samtidigt som inställningen ändrats och mänskliga rättigheter blivit till något som kommer in i den vardagliga, ordinära verksamheten finns fortfarande brister i kunskap och medvetenhet.¹⁴¹

Jämställdhet är en central fokus i arbetet inom enheten och är ett av de sammanlagt 21 prioriterade målen i stadens budget. Att omsätta kunskap i handling är centralt. Därför ska ledningars, chefers och övriga nyckelpersoners kunskap om genusfrågor öka och jämställdhetsperspektivet ska integreras i styrning, målformuleringar, verksamhetsplanering och uppföljning av verksamheten.¹⁴² Man har på olika plan arbetat med jämställdhetsintegrering i kommunen under längre tid, påpekar Karin Wenander, som arbetat med jämställdhet både ur arbetsgivarperspektivet och i förhållande till service till medborgarna sedan 1980-talet.¹⁴³ Utbildningsinsatser för chefer ingår i detta arbete. Till en början skedde utbildningarna enbart på ett par förvaltningar, skola och barnomsorg, men har sedan 2000 breddats till att omfatta alla förvaltningar.

Ett exempel på jämställdhetsintegreringsprojekt är det som genomförts i stadsdelarna Torslanda och Tynnered med fokus på barnomsorg och förskola, kallat *Jämt*

har arbetat med jämställdhetsfrågor i kommunen sedan 1980-talet, både i förhållande till arbetsgivarperspektivet och medborgarna. Käll är utlånad från Mölndals kommun som en del av kommunens traineeprogram.

¹⁴⁰ Intervju med Anna Jacobson, Karin Wenander och Kristian Käll, 7 april 2008.

¹⁴¹ Intervju med Anna Jacobson, Karin Wenander och Kristian Käll, 7 april 2008.

¹⁴² Göteborgs stad (2008) "Budget 2009".

¹⁴³ Intervju med Anna Jacobson, Karin Wenander och Kristian Käll, 7 april 2008.

Jobb eller Jämtutbildningen.¹⁴⁴ Projektet påbörjades 2003 och från 2004 till 2006 genomgick sammanlagt 76 personer ett utbildningsprojekt som bestod av två delar, först en teoridel med storföreläsningar och sedan processhandledning i grupper under ett år. Kopplingen mellan kunskap och praktik prioriterades eftersom det är viktigt att få tid och möjlighet att reflektera över det egna beteendet och förhållningsätten. Bland de metoder som användes var könsspaning – att hålla ögonen öppna för händelser i omgivning eller media ur ett könsperspektiv – och värderingsövningar (fyra hörn och liknande) liksom att formulera handlingsplaner om jämställdhet tillsammans med personalen.¹⁴⁵ I projektet ingick också utbildning av annan personal, bland annat genom värderingsövningar. Man filmade också personals bemötande av pojkar och flickor på förskolan för att därigenom bli varse könsskillnader. Genom projektet har man också arbetat vidare med konkreta handlingsplaner, som rör sådant som vidareutbildning, att jämställdhet ska vara tema vid ledningsgruppsmöten och arbetsplatsträffar samt engagerandet av genuspedagoger.¹⁴⁶

Wenander beskriver Jämtprojektet som experimenterande och att man kan se effekter av arbetet både på bredden, i hur många som deltagit, och på djupet i att jämställdhetsfrågor kommit att integreras i verksamheten på ett tydligare sätt. Särskilt betydelsefullt är att man fått med alla chefer i utbildningarna. Bland de problem som Wenander nämner när det gäller att få jämställdhetsarbete förankrat är ointresse och motstånd från mellanchefer. För det mesta finns en politisk vilja uttryckt av politikerna och de högre cheferna är med på projekt och förändring av verksamheten, medan problemen är större på mellanchefernivå, bland annat för att det upplevs som påbud och tillägg vid sidan av den ordinarie verksamheten och inte heller som något som premieras.¹⁴⁷ Dessa uppfattningar redovisas i beskrivningen av projektet, men där framkommer också att förändringar skett över tid, särskilt genom processhandledningen som gav möjligheter till en öppen och reflekterande diskussion.¹⁴⁸ Man har fokuserat på beteendeförändringar, snarare än attitydförändringar. Det handlar om att till en början hävda att man på arbetsplatserna måste följa lagar och regler samt ta på sig det ansvar som följer av kommunens policy för att sedan också komma till attityder och inställningar. Flera framhåller behovet av långsiktighet i arbetet så att det inte blir en

¹⁴⁴ Intervju med Anna Jacobson, Karin Wenander och Kristian Käll, 7 april 2008; Göteborgs stad (2008) "Jämt jobb. Om jämställdhetsarbete i Torslanda och Tynnered".

¹⁴⁵ Göteborgs stad (2008) "Jämt jobb. Om jämställdhetsarbete i Torslanda och Tynnered": 58ff.

¹⁴⁶ Göteborgs stad (2008) "Jämt jobb. Om jämställdhetsarbete i Torslanda och Tynnered".

¹⁴⁷ Intervju med Anna Jacobson, Karin Wenander och Kristian Käll, 7 april 2008.

¹⁴⁸ Göteborgs stad (2008) "Jämt jobb. Om jämställdhetsarbete i Torslanda och Tynnered": 32ff.

fråga om punktinsatser och att man arbetar vidare kontinuerligt även när projektet är avslutat.¹⁴⁹

Mångfaldsarbetet har i hög grad inriktats på etnisk och kulturell mångfald. Det finns också med i budgeten, samtidigt som målsättningarna om etnisk mångfald har en snävare fokus än för jämställdhet. Etnisk och kulturell mångfald handlar huvudsakligen om kommunen som organisation och arbetsgivare, bland annat i förhållande till rekryteringsprocesser.¹⁵⁰ Antalet anställda med annan etnisk bakgrund än svensk har ökat under senare år men det rör sig fortfarande i hög grad om personer med lägre befattningar och mindre kvalificerat arbete. Längre upp i organisationen har det hittills hänt mindre och man kommer därför framgent att i högre grad ta upp frågor som handlar om rekrytering av chefer och liknande. Jacobson menar att de vore en fördel om målen kring etnisk och kulturell mångfald, och mer allmänt mångfaldsmålet överhuvudtaget, hade samma status som jämställdhetsmålet och dessutom inkluderade medborgarperspektivet vid sidan av stadens organisation.¹⁵¹

Jacobson menar att man i mångfaldsarbetet skulle vilja ha ett bredare synsätt och inkludera alla diskrimineringsgrunderna. När man är ute i förvaltningar för att diskutera frågor, planerar utbildningar och liknande brukar man betona de olika aspekterna kring likabehandling och icke-diskriminering även om förfrågan enbart handlar om en aspekt eller fråga, säger Jacobson.¹⁵² Under senare år har det funnits en fokus på HBT-frågor efter ett särskilt uppdrag från politikernas sida. Arbetet med HBT-frågor har handlat om att uppmärksamma HBT-personers situation i samhället och därmed riktat sig till medborgarna. Man har också gått igenom planer och styrdokument för att granska dem ur ett icke-heteronormativt och icke-könsdiskriminerande perspektiv. Man kommer att arbeta för att detta uppdrag utvidgas till att omfatta en genomgång av planer och liknande i förhållande till alla diskrimineringsgrunder.¹⁵³

Det finns ett handikappråd i kommunen som är remissorgan och är tänkt som forum för att ta upp frågor om funktionshindrades rättigheter. Kommunens handikapplan (Synvändan) antogs 2004 och bygger på FN:s standardregler.¹⁵⁴ Även barnkonventionen och den allmänna förklaringen nämns som övergripande utgångspunkter vid sidan av EU- och

¹⁴⁹ Intervju med Anna Jacobson, Karin Wenander och Kristian Käll, 7 april 2008.

¹⁵⁰ Intervju med Anna Jacobson, Karin Wenander och Kristian Käll, 7 april 2008.

¹⁵¹ Intervju med Anna Jacobson, Karin Wenander och Kristian Käll, 7 april 2008.

¹⁵² Intervju med Anna Jacobson, Karin Wenander och Kristian Käll, 7 april 2008.

¹⁵³ Intervju med Anna Jacobson, Karin Wenander och Kristian Käll, 7 april 2008.

¹⁵⁴ Göteborgs stad (2004) "Göteborgs stads handikapplan – synvändan". Antagen av kommunfullmäktige 22 april 2004.

nationell lagstiftning. Syftet med planen är att undanröja hinder och utestängande effekter för personer med funktionshinder. I planen betonas att det är viktigt att kunskap om funktionshinder ökar, bland annat genom undervisning i skolan, och att funktionshindrade och deras anhöriga ska ha information om rättigheter. I planen specificeras utgångspunkter för arbetet i förhållande till de olika reglerna, även om det rör sig om ganska allmänt hållna formuleringar. Att planering och beslut ska beakta funktionshindrades rättigheter betonas och det sägs att man vid större policybeslut ska göra konsekvensbedömningar i förhållande till funktionshindrades rättigheter.¹⁵⁵

En del av arbetet med mänskliga rättigheter rör det lokala projektet om Levande historia. Levande historia har sin bakgrund i den nationella satsningen från slutet av 1990-talet och syftade till att matcha denna lokalt. FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna är grundläggande för Levande historia. Levande historias målgrupp är ungdomar i högstadie- och gymnasieåldern, men man riktar sig också till medborgarna mer allmänt. Levande historia ska i första hand samverka med andra aktörer och bidra ekonomiskt till att andra kan genomföra aktiviteter. Men man genomför också egna uppdrag. Genom hemsida, informationsmaterial och utbildning av lärare, bland annat om folkmord och förintelsen, bidrar man till en ökad kunskap om mänskliga rättigheter och brott mot desamma. Levande historia anordnar också seminarier, bland annat om förintelsen, kommunismens brott, HBT-frågor och funktionshindrades rättigheter.¹⁵⁶

Lennart Engström, som arbetar med projektet Levande historia, är också samordnare för kommunens minoritetspolitik. Minoritetspolitiken är ingen särskilt högt prioriterad fråga och man har hittills framförallt arbetat med behovet av flerspråkig personal i kommunens verksamheter, exempelvis i vården. Man har inventerat språkkunskaper i vissa förvaltningar, men mindre med minoritetspolitiken som utgångspunkt än utifrån invandrades behov. Den fokusen har inte alltid uppskattats av de nationella minoriteterna. Man arbetar också med utbildning i minoritetsspråk för barn och det finns ett växande behov av det. Ett problem, särskilt rörande finska, är att många lärare inte har erfarenheter av att lära ut minoritetsspråken som främmande språk. Eftersom språkutbildning ska garanteras även dem som inte har minoritetsspråket som första språk är det ett växande problem för att kunna leva upp till den nationella politikens målsättningar.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Göteborgs stad (2004) "Göteborgs stads handikapplan – synvändan". Antagen av kommunfullmäktige 22 april 2004.

¹⁵⁶ Intervju med Lennart Engström, Göteborg, 7 maj 2008.

¹⁵⁷ Intervju med Lennart Engström, Göteborg, 7 maj 2008.

När det gäller styrning och organisation fanns tidigare kritik mot bristande tydlighet i rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän. Det fanns en tendens att politiken ville styra allt, menar Martinsson, men det var varken lämpligt ur effektivitetssynpunkt eller ur ett demokratiskt perspektiv. Man har därför diskuterat hur man ska kunna nå en tydligare rollfördelning och uppfattningen nu är att allt som rör påverkan ska gå via nämnderna till förvaltningschefen.¹⁵⁸ Frågan om styrning och koordination har diskuterats ingående och det har bland annat funnits problem med att förvaltningar motarbetar varandra på grund av bristande koordination. Det har också uppmärksammats i SKL:s utvärdering inom ramen för Kommunkompassen. Decentralisering av beslut och verksamhet, särskilt genom stadsdelsorganisationen, gör att många av stadsdelarna men också bolagen har sina egna system för styrning och verksamhetsutveckling. SKL bedömde i Kommunkompassen 2007 att Stadskansliet skulle kunna spela en mer styrande roll än man hittills gjort.¹⁵⁹

I kommunen finns sedan längre tid något som kallas för balansen, som möjliggör jämförelser i bland annat förskola, skola och omsorg. Balansen utgår från det balanserade styrkort som används i kommunen och innebär mätning av verksamhet i förhållande till målsättningar med den, verksamhetens processer, medarbetare och ekonomi. Delar av balansen är synlig för medborgarna, som därmed kan få en uppfattning om styrkor och svagheter med kommunens verksamheter. En annan del av balansen är avsedd för internt bruk för att kunna göra jämförelser. SKL menar i Kommunkompassen att balansen är ett mycket viktigt verktyg för kommunens i dess arbete, men menar också att det behöver utvecklas och förfinas. I intervjuer gjorda i samband med SKL:s utvärdering av kommunen förde en del tjänstemän fram att jämförelsetal i vissa fall har en låg styrningseffekt eftersom det finns ett flertal index och att det saknas analysstöd för att tolka resultaten.¹⁶⁰

En del av utvecklingsarbetet av styrning och organisation handlar för närvarande om att utse processägare för prioriterade mål för att därigenom förbättra samordning och dialog mellan förvaltningar, nämnder och bolag. Den processägande nämnden kommer inte att ta över de prioriterade målen, som vanligtvis är kommunövergripande och involverar i stort sett alla förvaltningar och också bolag, men däremot kommer den nämnd som äger processen att ha ansvar för samordning med bland annat rätt att kalla till möten för att kunna koordinera arbetet bättre, säger Martinsson.¹⁶¹ Processägare kommer att utses av kommunstyrelsen. I budget för 2009 betonas att arbetet med processägare ska främja ett

¹⁵⁸ Intervju med Thomas Martinsson (mp), Göteborg, 6 maj 2008.

¹⁵⁹ SKL (2007) "Kommunkompassen. Analys av Göteborgs stad" (Stockholm: SKL): 9f, 21ff.

¹⁶⁰ SKL (2007) "Kommunkompassen. Analys av Göteborgs stad" (Stockholm: SKL): 29f.

¹⁶¹ Intervju med Thomas Martinsson (mp), 6 maj 2008.

helhetsperspektiv och samordning kring prioriterade mål, men däremot inte ska ses som en ny organisation utan istället ett nytt arbetssätt. Processägarskapet innebär att det för varje nämnd ska framgå med vilka man ska samverka och hur målsättningar ska uppnås.¹⁶²

Karlskoga kommun

Karlskoga kommun använder inte begreppet mänskliga rättigheter som ett paraply för verksamheten i sin helhet, men respekt av allas lika värde och jämställdhet nämns i visionerna för Karlskoga 2010. Visionen är grund för kommunens budget. Mänskliga rättigheter spelar inte en framträdande roll i budgeten, även om det i avsnittet om kommunens arbetsgivarpolitik framkommer att jämställdhet, mångfald och likabehandling är centralt för kommunens verksamhet.¹⁶³ Eva Jansson (s), som är förtroendevald och verksam i folkhälsonämnden, påpekar att jämlikhet och likabehandling är grunden för kommunens verksamhet i sin helhet och att mänskliga rättigheter därmed är väsentligt, utan att det alltid direkt refereras till i kommunens styrdokument och budget.¹⁶⁴

I SKL:s kommunkompassundersökning som genomfördes under våren 2008 framkommer att kommunen under senare år arbetat med att förändra och förbättra styrningen, något som man fick kritik för i den undersökning som gjordes 2003.¹⁶⁵ Man är för närvarande inne i en förändringsprocess där kommunens styrsystem reformeras. Den nya styrmodellen innebär bland annat att man börjar med en omvärldsanalys och i denna deltar tjänstemän, som har till uppgift att belysa sina ansvarsområden och därmed ge underlag för budgeten.¹⁶⁶ Utifrån kommunens vision har ett flertal mål formulerats i förhållande till medborgar- och medarbetarperspektiven, det ekonomiska och utvecklingsperspektiven.¹⁶⁷ Att förbättra medborgarnas känsla av trygghet och hur pass nöjda de är med service, stärka uppfattningen om kommunen som attraktiv arbetsgivare, öka ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet i verksamheten, arbeta för en hållbar utveckling och ett förbättrat företagsklimat anges som centrala mål.¹⁶⁸ Att främja mångfald tillhör också målen för kommunen och jämställdhet kommer att läggas till.¹⁶⁹ Till målen har kopplats indikatorer eller styrmått för att mäta

¹⁶² Göteborgs stad (2008) "Budget 2009".

¹⁶³ Karlskoga kommun (2008) "Budget 2008-2010. Mål och verksamhetsplan"

¹⁶⁴ Intervju med Eva Jansson (s), Karlskoga, 21 maj 2008.

¹⁶⁵ SKL (2008) Kommunkompassen. Analys av Karlskoga kommun, 4-5 december 2007: 6.

¹⁶⁶ Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008; e-post kommunikation med Cecilia Ljung.

¹⁶⁷ Karlskoga kommun (2008) "Fullmäktigemål 2009" Protokollsutdrag, 28 april 2008. I samband med utvecklingen av den nya styrmodellen har också brukarperspektivet lagts till så att medborgarperspektivet specificeras som medborgar/brukarperspektiv.

¹⁶⁸ Karlskoga kommun (2008) "Fullmäktigemål 2009-2011". Tjänsteskrivelse, 7 april 2008.

¹⁶⁹ E-post kommunikation med Cecilia Ljung.

utfallet, exempelvis antal personer som är nöjda med service och anser att kommunen lever upp till sina serviceåtaganden.¹⁷⁰

I kommunkompassen från 2007 pekar man på de förbättringar som gjorts under senare när det gäller invånarnas inflytande och deltagande. I kommunen finns möjlighet att lägga fram medborgarförslag och öppna möten inför kommunfullmäktiges sammanträden.¹⁷¹ Utvärderingen ger också vid handen att även om det genomförs brukarundersökningar inom de flesta verksamheter behöver det arbetet systematiseras bättre. Man vill också gärna se att ett medborgarkontor eller liknande inrättas, men noterar också de styrkor som finns i det påbörjade arbetet kring kvalitetsåtaganden och klagomålshantering.¹⁷² I undersökningen framkommer vidare att den löpande rapporteringen kring ekonomi fungerar väl, men man föreslår att uppföljningen vidareutvecklas till att omfatta fler mått och indikatorer på verksamhetens kvalitet. Man noterar också att det finns ett behov av att se över de många policier och riktlinjer som finns vid sidan av centrala styrdokument.¹⁷³

Mycket av arbetet som berör mänskliga rättigheter hanteras genom den för Karlskoga och Degerfors kommuners gemensamma folkhälsonämnd.¹⁷⁴ Nämnden inrättades 2004 och arbetet är tvärsektorielt. Att det handlar om en för kommunerna gemensam nämnd är en relativt unik konstruktion som ger många fördelar menar Cecilia Ljung, som är folkhälso- och barnkonventionsutvecklare i Karlskoga kommun.¹⁷⁵ Den nuvarande folkhälsoplanen är från 2001, men den kommer att ersättas med en ny som för närvarande är ute på remiss i kommunen. Folkhälsoplanen är gemensam för Karlskoga och Degerfors kommuner. Utgångspunkten för den nya planen är barnkonventionen, WHO:s hälsa 21, EU:s strategi ”Tillsammans för bättre hälsa” samt nationell lagstiftning och policy, såsom Hälsa- och sjukvårdslagen, propositionen om mål för folkhälsa från 2002 och den svenska strategin för hållbar utveckling. De prioriterade målen är delaktighet och inflytande, ekonomisk och social trygghet samt trygga och goda uppväxtvillkor. Barn och unga samt föräldrar anges som prioriterade grupper. Utifrån dessa mål och prioriteringar görs en kartläggning av situationen i kommunen och med den som grund formuleras specifika mål som kommunen ska arbeta med under den närmaste framtiden.¹⁷⁶

¹⁷⁰ Karlskoga kommun (2008) ”Fullmäktigemål 2009-2011”. Tjänsteskrivelse, 7 april 2008.

¹⁷¹ SKL (2008) Kommunkompassen. Analys av Karlskoga kommun, 4-5 december 2007: 8.

¹⁷² SKL (2008) Kommunkompassen. Analys av Karlskoga kommun, 4-5 december 2007: 10f.

¹⁷³ SKL (2008) Kommunkompassen. Analys av Karlskoga kommun, 4-5 december 2007: 12f.

¹⁷⁴ Intervju med Eva Jansson (s), Karlskoga, 21 maj 2008.

¹⁷⁵ Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008. Ljung har arbetat i kommunen med folkhälsofrågor och barnkonventionen sedan 2004.

¹⁷⁶ Karlskoga kommun (2008) ”Folkhälsoplan med folkhälsopolitiska mål. En god och jämlik hälsa i Karlskoga kommun 2008-2011”

Bland målen i förslaget till folkhälsoplan märks förbättrad tillgänglighet, skapande av nya mötesplatser, utjämnande av könsskillnader i hälsa och motverkande av diskriminering och kränkande behandling. När det gäller social och ekonomisk trygghet nämns bland annat att den socioekonomiska segregationen ska minska, att andel barn som lever i ekonomiskt utsatta familjer ska minska och att tillväxt och sysselsättning ska öka. Förbättrad psykiska hälsa för barn och unga, ökat stöd till föräldrar och ökad samverkan mellan dem som arbetar med barn och unga nämns som centrala delmål när det gäller trygga och goda uppväxtvillkor.¹⁷⁷ Planen anger att folkhälsonämnden har ett beredande ansvar liksom ansvar för att följa upp och revidera policyn samt att nämnderna har som ansvar att i verksamhetsplan och årsredovisning ange hur man arbetat och följt upp arbetet.¹⁷⁸

En viktig del av det pågående arbetet med folkhälsa är fokus på barns och ungas situation. Det fanns mellan 2000 och 2002 en barnombudsman i kommunen. Projektet drevs tillsammans med Rädda Barnen, men tjänsten drogs in när det inte längre fanns öronmärkta medel för den. Sedan ett par år håller man på att återigen bygga upp verksamheten.¹⁷⁹ Karlskoga kommun ingår tillsammans med flera andra kommuner i partnerskap för förverkligande av barnkonventionen, som sker i samarbete med Barnombudsmannen och socialdepartementet. Projektet startades 2004 och förlängdes 2007 till 2011. Tanken med partnerskapsprojektet är att samarbeta för att utveckla metoder och verktyg i arbetet med att förverkliga barns och ungdomars rättigheter, mäta resultat och sprida kunskap om arbetsätt och särskilda projekt.¹⁸⁰

För Karlskogas del har partnerskapet inneburit ett stöd i arbetet med att utveckla metoder för barns och ungas inflytande samt utveckling av barnkonventionsfrågor i styrgruppen. Befintliga lokala styrdokument har varit utgångspunkt i arbetet. I arbetet med dokument kring barn och ungas rättigheter har man bjudit in elevråd till hearing om vilka mål som ska prioriteras och också arbetat med klasser på ungefär samma sätt som man gör i samhällskunskap genom att diskutera vad politik handlar om, hur man agerar som remissorgan och påverkar politiken i övrigt. Ljung menar att man kan fundera över för- och nackdelar med arbetet genom klasser. Fördelen ligger i att alla barn involveras, men att det inte blir ett lika aktivt deltagande som när barn och unga själva väljer att engagera sig. Bland

¹⁷⁷ Karlskoga kommun (2008) "Folkhälsoplan med folkhälsopolitiska mål. En god och jämlik hälsa i Karlskoga kommun 2008-2011".

¹⁷⁸ Karlskoga kommun (2008) "Folkhälsoplan med folkhälsopolitiska mål. En god och jämlik hälsa i Karlskoga kommun 2008-2011".

¹⁷⁹ Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008.

¹⁸⁰ Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008. Se också Partnerskap för barnkonventionens genomförande (2008) "Rapport om tre års samarbete kring barnkonventionen". Se också partnerskapets hemsida, <http://www.orebro.se/barnkonventionen>

de frågor barn tagit upp som viktiga märks att motverka mobbning och främja dialog; Ljung menar att barn och unga vill ha konkreta och handfasta frågor att prata om.¹⁸¹

Ambitionen i arbetet med barns rättigheter har varit att integrera dem i hela kommunens verksamhet och visioner liksom att utveckla metoder för arbetet och dess uppföljning genom att ta fram indikatorer för detsamma. Man betonar bland annat behovet av barnkonsekvensanalyser. Det finns en barnchecklista, men den har inte fungerat på ett tillfredställande sätt och därför ersatts av ett kort med barnkonventionens huvudprinciper.¹⁸² I arbetet med indikatorer har man deltagit i ett pilotprojekt tillsammans med Barnombudsmannen för att utveckla ett lokalt nöjt-barnindex. Syftet med indexet har varit att få en uppfattning om hur yngre barn mår och hur man skulle gå tillväga för att få fram ett statistiskt underlag i dessa frågor. Frågorna som indexet bygger på har utarbetats tillsammans med barn och unga. Barn i två förskolor och två skolor involverades för att genom att rita eller skriva en lista uttrycka sina uppfattningar om vad som var roligt och tråkigt i hem, skola och på förskola/skola. Det underlag som togs fram på det sättet användes för att konstruera de frågor som sedan använts i undersökningen av hur pass nöjda barn är.¹⁸³

Under hösten 2007 gjordes undersökningen om barns nöjdhet med barn i förskola och skola. Drygt 300 fyra- och femåringar i Karlskoga och Degerfors deltog i undersökningen där vuxna läste upp frågor för barnen, som svarade genom att visa bilder med olika ansiktsuttryck, till exempel glad eller ledsen. Ungefär 1800 barn i andra, fjärde och sjätte klass i grundskolan deltog också i undersökningen där den genomfördes i form av en enkät. Indexet omfattar barnens nöjdhet med skolan, exempelvis skolmiljö, hemläxor, lärare, skoldagens längd och elevråd, barns oro när det gäller sådant som mobbning och orättvis behandling, skolbarnens framtidstro att få jobb, ha ett bra och spännande liv, barnens inflytande och möjligheter att påverka i skola, föreningar och hem, samt hur pass nöjda barnen är med relationerna till föräldrar, syskon, kompisar och skolkamrater. Undersökningen om förskolebarnens nöjdhet har ett liknande upplägg fast större fokus på lek och sådant som möjligheterna att påverka exempelvis när de ska gå och lägga sig på kvällen och liknande.¹⁸⁴

Som en del av arbetet med barns rättigheter har man haft utbildning av förtroendevalda i folkhälsonämnden och revisorerna. Varje år hålls en folkhälso- och barnkonventionskonferens. Konferensen genomförs i samverkan med Örebro läns landsting

¹⁸¹ Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008.

¹⁸² Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008.

¹⁸³ Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008.

¹⁸⁴ Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008; power-point presentationer av undersökningarna tillhandhållna av Cecilia Ljung.

och syftar till att öka kunskap och att sprida erfarenheter. Vid konferenserna bjuds föreningar, organisationer, politiker och tjänstemän in och ofta deltar också företrädare för nationella myndigheter och organ vid konferenserna som föreläsare.¹⁸⁵

En viktig metod i partnerskapet för barns rättigheter har varit den kollegiala granskning som gjorts inom nätverket. Syftet med den kollegiala granskningen är att vidareutveckla arbetet i dialog med personer som arbetar med samma saker i andra kommuner.¹⁸⁶ Den innebär att kommunen först gör en självvärdering och skriver en rapport som är utgångspunkt för den granskning som tjänstemän från en annan kommun genomför. I det ingår att granskarna möter förtroendevalda, cheftjänstemän och barn. En kollegial granskning genomfördes 2007 och man kommer att göra en 2010.¹⁸⁷ Granskningen resulterade i en rapport där granskarna kom fram till att politikerna i kommunen uttrycker en vilja att arbeta med barnkonventionen, men att man inte fullt ut lyckats finna den organisatoriska form som skulle kunna göra att barns rättigheter genomsyrar alla delar av kommunens verksamhet. Ytterligare påtryckningar från politikernas sida betonades av granskarna, som också menade att uppföljning av projekt och liknande hade svagheter. Oklarheterna när det gäller i vilken utsträckning barnchecklista och barnbokslut används på ett systematiskt sätt uppmärksammades. I samtal med politikerna framkom att de gav uttryck för tydlig vilja att öka inflytandet för barn och unga, men däremot osäkerhet om hur det kan och bör ske. De ungdomar som intervjuades sade sig också ha svårt att veta hur de skulle ge uttryck för sina uppfattningar.¹⁸⁸

Hos tjänstemännen var inställningen blandad. En del uttryckte stark optimism om projektet och bland annat tjänstemän i socialförvaltningen menade att deras arbete med omhändertagande av barn påverkats positivt på ett tydligt sätt. Många tjänstemän betonade behovet av styrdokument, medan andra menade att betydelsen av sådana överdrivs. En del tjänstemän menade att politikerna hakar på nya påbud och trender och någon tjänsteman framförde synpunkten att det handlar om politiska skyltfönster. Det är arbetsamt och tröttande att hela tiden arbeta med planer och vakta på alla perspektiv. Granskarnas sammanfattande bedömning var att det bedrivs ett omfattande arbete, att det är väsentligt att det finns en gemensam nämnd (folkhälsonämnden) för att arbetet ska vara framgångsrikt, men att det fanns ett glapp mellan politiker och tjänstemän. Medvetenhet och förankring av intentionerna

¹⁸⁵ Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008.

¹⁸⁶ Partnerskap för barnkonventionens genomförande (2008) ”Rapport om tre års samarbete kring barnkonventionen”.

¹⁸⁷ Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008.

¹⁸⁸ Karlskoga kommun (2007) ”Barnkonventionens genomförande i Degerfors och Karlskoga kommuner. En kollegial granskning”.

bakom projektet hos tjänstemän var inte fullt ut tillfredsställande.¹⁸⁹ Ljung menar att den kollegiala granskningen är ett mycket bra sätt att arbeta, att den ger möjligheter till dialog och ett ökat driv i verksamheten samt att det är bra att få utomståendes synpunkter.¹⁹⁰

Som en grund för arbetet med folkhälsa och barns rättigheter skapades två tvärssektoriella nätverk, ett för politiker och ett för tjänstemän. Tanken är att man genom nätverket ska kunna samverka och systematiskt återkoppla diskussioner till varje nämnd. Ljung menar att nätverken spelar en viktig roll för att diskutera den egna verksamheten i förhållande till andra och lyfta fram gemensamma målsättningar. Tillsammans kan man ge stöd och vara en resurs för varandra och det kommer ofta upp olika aha-upplevelser som är betydelsefulla att ta med sig i sin egen verksamhet. Samtidigt är det också svårt att arbeta med något där alla har ett ansvar, utan att det alltid preciseras, menar Ljung.¹⁹¹

I kommunen finns ett handikappråd. Rådet är remiss- och referensorgan och har till uppgift att medverka till att handikapperspektivet genomsyrar alla verksamheter. Kommunens organ ska informera rådet om planerade förändringar med bäring på funktionshinder situation.¹⁹² I kommunens handikappolitiska program från 2002 är FN:s standardregler utgångspunkt, särskilt reglerna om ökad medvetenhet, tillgänglighet, att handikappaspekter beaktas vid beslutsfattande samt planering och samråd med handikapporganisationer. Syftet med programmet är att undanröja de hinder som funktionshindrade möter och därmed bidra till allas möjlighet att delta i samhället på jämlik grund. Det betonas att handikapp är något som har att göra med hur samhället fungerar och är uppbyggt. I förhållande till de regler man valt att lägga störst vikt definieras mål och ansvar för genomförande och uppföljning. För varje nämnd specificeras sedan i handlingsplanen mål och åtgärder, såsom god förtrogenhet med funktionshindrades rättigheter, inventering av verksamheter och integrering av handikapperspektivet i planering.¹⁹³

Kristinehamns kommun

Mänskliga rättigheter används inte som paraplybegrepp i kommunen, men är ändå av stor vikt, menar kommunalrådet Bosse Petersson (c), eftersom lagstiftade krav om likabehandling,

¹⁸⁹Karlskoga kommun (2007) ”Barnkonventionens genomförande i Degerfors och Karlskoga kommuner. En kollegial granskning”

¹⁹⁰ Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008.

¹⁹¹ Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008.

¹⁹² Karlskoga kommun (2006) ”Reglemente för kommunala handikapprådet i Karlskoga”.

¹⁹³ Karlskoga kommun (2002) ”Handikappolitiskt program med handlingsplan”. Antagen av kommunfullmäktige 19 december 2002.

icke-diskriminering och tillgänglighet utgör basen för kommunens verksamhet.¹⁹⁴ I kommunens budget nämns att kommunen ska arbeta för att stärka barns och ungas deltagande i enlighet med barnkonventionen, att man ska utgå från invånarnas behov vid planering av verksamheten, som syftar till att erbjuda dem en god service med hög kvalitet. Kommunens verksamhet ska bedrivas på ett effektivt sätt och god hushållning med ekonomiska resurser intar en viktig plats i det övergripande resonemanget. Det sägs också att demokratin behöver utvecklas så att människor känner ett stort engagemang och deltar på ett aktivare sätt i samhällsutvecklingen.¹⁹⁵

En del av stärkandet av medborgarnas möjligheter till deltagande och inflytande är det så kallade Framtidsrummet, som är en mötesplats i staden där föreningar och kommunen anordnar utställningar och där politiker finns på plats varje lördag för att diskutera politiska frågor.¹⁹⁶ Framförda synpunkter förs vidare till förvaltningar och nämnder. Det finns inga aktuella utvärderingar av hur Framtidsrummet fungerar som inflytandekanal, men en undersökning gjord 2001 visade att något över 60 % av kommuninvånarna kände till rummet och av dessa hade ungefär en fjärdedel också besökt det. De mer specifika anledningarna till att rummet inrättades och dess funktion har analyserats.¹⁹⁷ Det framkom i den undersökningen att rummet inte inrättades för att lösa ett särskilt problem, utan tillkom på tjänstemannainitiativ som del av arbetet med att försöka vända en neråtgående spiral (utflyttning, arbetslöshet och bristande tilltro till kommunen) i slutet av 1990-talet. I undersökningen framkom också att intervjuade medborgare ansåg att det var ett bra sätt att föra fram synpunkter, men mindre ett sätt att utöva reellt inflytande. Flera av de intervjuade medborgarna menade emellertid att det inte var ett så stort problem, utan ansåg att det viktiga var att politikerna lyssnade på deras synpunkter. Även bland de förtroendevalda dominerade synsättet att det i högre grad handlade om en samtals- än inflytandekanal.¹⁹⁸

Bland de områden där mänskliga rättigheter kommer in på ett mer preciserat sätt märks framförallt beaktande av barns och ungas situation, deltagande och rättigheter. I kommunen finns ett barn- och ungdomspolitiskt handlingsprogram antaget 2006, som

¹⁹⁴ Intervju med Peter Eskebrink, Bosse Petersson och Linn Erlandsson, Kristinehamn, 22 maj 2008. Bosse Petersson är kommunalråd (c), sedan 6 år och bland annat 1 vice ordförande i KS och ordförande i trygghets- och folkhälsorådet. Peter Eskebrink är chef för kommunledningskontoret och Linne Erlandsson är handläggare i trygghets- och folkhälsorådet.

¹⁹⁵ Kristinehamn (2007) "Budget 2008. Plan 2009-2010". Antagen av kommunfullmäktige, 19 juni 2007.

¹⁹⁶ Intervju med Peter Eskebrink, Bosse Petersson, kommunalråd (c) och Linn Erlandsson, Kristinehamn, 22 maj 2008.

¹⁹⁷ Warolin, Pia & Johansson, Niklas (2003) "Framtidsrummet – en studie av hur ett nytt inslag i demokratin fungerar i praktiken" (Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan), magisteruppsats.

¹⁹⁸ Warolin, Pia & Johansson, Niklas (2003) "Framtidsrummet – en studie av hur ett nytt inslag i demokratin fungerar i praktiken" (Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan), magisteruppsats.

stipulerar att kommunen ska använda sina resurser till det yttersta för att förverkliga barnkonventionen och den nationella ungdomspolitiken.¹⁹⁹ Programmet bygger på att barn- och ungdomars rättigheter ska genomsyra kommunens verksamhet, att konsekvenser för barn och unga ska beaktas vid varje beslut och att barns och ungdomars egna synpunkter ska inhämtas i största möjliga mån. Handikapp-, jämställdhets-, mångfalds- och miljöperspektiven ska integreras i arbetet med barns och ungas rättigheter. För att samordna arbetet finns en ungdomssamordnare och ett tvärsektorielt nätverk, till vilket varje förvaltning utser en person som ansvarig för integrering i ordinarie verksamhet och uppföljning av arbetet. Uppföljning av programmet ska göras varje år av förvaltningar och nämnder i form av ett barn- och ungdomsbokslut som tillställs kommunstyrelsen.²⁰⁰ Under 2008 deltar kommunen i LUPP.²⁰¹

Att barn och unga ska höras är en viktig del av programmet och för det finns Ungdomsforum. Forumet har utvecklats ur det sätt som elevråd tidigare var representerade i skolnämnden. Ungdomsforum är bland annat remissorgan vid politiska beslut och arrangerar en rad aktiviteter för barn och unga, bland annat Ungdomsveckan. Forumet bedriver också internationell verksamhet genom utbyten och volontärverksamhet. Forumet har en egen hemsida som förutom att vara ett sätt att sprida information också fungerar som en mötesplats.²⁰² Peter Eskebrink, som är chef för kommunledningskontoret, menar att det är särskilt viktigt att inkludera barn och unga på ett kontinuerligt sätt i de politiska processerna och menar att man lyckats väl med det i kommunen. Tidigare var det ofta så att barns och ungas åsikter och synpunkter kom in alltför sent i processen och att idéer och förslag ofta blev liggande och därmed inte användes. Genom ungdomsforum och arbetet i det tvärsektorIELLA nätverket är situationen idag en annan; barn och ungas uppfattningar och förslag kommer in i planeringsprocessen på ett tidigt stadium.²⁰³

Ett exempel på hur arbetet med barns och ungas inflytande går till är det lokala utvecklingsprogram som utarbetas tillsammans med barn och unga, såväl inom ramen för Ungdomsforum som tillsammans med elevråd. De yngre barnen ges möjlighet att uttrycka idéer och förslag genom teckningar. För de något äldre barnen upp till 12 sker det genom diskussioner i skolan och bland ungdomar engageras de att tillsammans med styrelsen för Ungdomsforum utarbeta förslag. Det lokala utvecklingsprogrammet innehåller en rad olika

¹⁹⁹ Kristinehamns kommun (2006) "Barn och ungdomspolitiskt program". Antaget av kommunfullmäktige, 19 december 2006. Kommunen utsågs till årets ungdomskommun 2007 av Ungdomsstyrelsen.

²⁰⁰ Kristinehamns kommun (2006) "Barn och ungdomspolitiskt program". Antaget av kommunfullmäktige, 19 december 2006.

²⁰¹ Kristinehamns kommun, hemsida, www.kristinehamn.se

²⁰² Se Ungt forum, hemsida <http://www.ungtforum.se/>

²⁰³ Intervju med Peter Eskebrink, Bosse Pettersson, kommunalråd (c) och Linn Erlandsson, Kristinehamn, 22 maj 2008.

förslag, bland annat att man bör utvärdera skolverksamheten. Frågor om skolmat och miljö liksom förslag att bygga ett badhus, ökat antal ungdomsbostäder och liknande nämns också.²⁰⁴ I förhållande till barn och unga har man uppmärksammat genusperspektivet, något som bland annat framkommer i de satsningar som gjorts rörande fritidsverksamheten. Man kommer också att närmare studera frågor om föreningsbidragen i förhållande till ökad jämställdhet mellan pojkar och flickor.²⁰⁵

Barn- och ungdomspolicyn följs upp genom ett barn- och ungdomsbokslut där genomförda aktiviteter redovisas.²⁰⁶ Huvuddelen av bokslutet består i att redogöra för de olika nämndernas arbete i termer av aktiviteter, medan resultat och processer uppmärksammas i mindre utsträckning. I några fall anger nämnderna de svårigheter och möjligheter de ser i arbetet med barns rättigheter och i något fall finns en mer utvecklad diskussion om nämndens område. Det senare gäller för skolnämnden där man fokuserar på jämställdhetsarbetet och reflekterar över arbetets betydelse för att påverka genusförhållanden.²⁰⁷ I skolnämndens bokslut för 2007 tas några svårigheter upp, exempelvis att rekrytera lärare för modersmålsundervisning, och bland möjligheterna nämns kompetensutveckling och förslag om hur jämställdhet ska vara närvarande i diskussioner om skolans verksamhet.²⁰⁸

I kommunen finns ett jämställdhetsarbete som riktas till både medarbetarna i kommunen och invånare. Framförallt har man arbetat med jämställdhet i skolor och i förhållande till föreningar. Man har också haft utbildningar i genusfrågor. Sedan 2006 finns en kvinnofridssamordnare, som bland annat har till uppgift att stödja personer genom samtal eller i deras kontakter med myndigheter, och sedan 1998 finns ett kvinnofridsnätverk. I nätverket ingår förutom representanter från de kommunala förvaltningarna också polis, landsting och organisationer. Ett särskilt resursteam för hedersrelaterat våld finns i länet för att bistå anställda som stöter på hedersförtryck och våld. Teamet erbjuder bland annat föreläsningar och annat stöd till anställda och förvaltningar.²⁰⁹

I kommunen finns en handlingsplan för ökad tillgänglighet för funktionshindrade.²¹⁰ Som i flera andra kommuner bygger också Kristinehamns plan på FN:s

²⁰⁴ Kristinehamns kommun (2007) "Lokalt tillväxtprogram. Barn och ungdom".

²⁰⁵ Intervju med Peter Eskebrink, Bosse Pettersson, kommunalråd (c) och Linn Erlandsson, Kristinehamn, 22 maj 2008.

²⁰⁶ Kristinehamn kommun (2006) "Barn- och ungdomsbokslut för Kristinehamns kommun 2006"

²⁰⁷ Kristinehamns kommun (2006) "Barn- och ungdomsbokslut för Kristinehamns kommun 2006"

²⁰⁸ Kristinehamns kommun (2008) "Barn- och ungdomsbokslut 2007"

²⁰⁹ Intervju med Peter Eskebrink, Bosse Pettersson, kommunalråd (c) och Linn Erlandsson, Kristinehamn, 22 maj 2008. Kristinehamns kommuns hemsida, www.kristinehamn.se

²¹⁰ Kristinehamns kommun (2006) Handlingsplan för ökad tillgänglighet i Kristinehamns kommun". Antagen 20 juni 2006.

standardregler och är utfallet av ett arbete där det kommunala handikapprådet varit drivande. Planen är tänkt att komplettera lagstiftning och ange kommunens vilja och ambitioner utöver gällande lagstiftning. Planen syftar till att förbättra tillgängligheten i bred mening och specificeras genom att ange vad de olika reglerna betyder, de mål som kopplas samman med dem samt hur uppföljning ska ske.²¹¹ Som exempel kan nämnas att ökad medvetenhet specificeras som både medvetenhet *om* funktionshinder i samhället och *hos* människor med funktionsnedsättning om deras rättigheter. Ökad medvetenhet om funktionshinder handlar om att kommunen ska ta initiativ till informationsinsatser riktade till anställda, kommuninvånare och företag och en särskild fokus på att kunskap om funktionshinder förmedlas genom skolan och utgör en del av vidareutbildning av lärare. Ökad medvetenhet *hos* personer med funktionshinder rör information om kommunens tjänster, uppsökande verksamhet och att kommunen ska ta initiativ till och stödja åtgärder som syftar till ökad kunskap om rättigheter bland funktionshindrade. Ett annat exempel från planen är att kommunen när det gäller arbete ska verka för att funktionshindrade integreras i den ordinarie arbetsmarknaden och att anställning i mindre grupper ska uppmuntras. Kommunen ska vidare vara ett föredöme som arbetsgivare och främja sysselsättning i den egna organisationen genom att anpassa befattningar och arbetsplatser samt säkerställa samma utvecklingsmöjligheter för personer med funktionshinder som för andra. Man ska också erbjuda hjälp för personer att starta eget och driva kooperativ.²¹² I förhållande till reglerna anges specifika mål och en tidsplan för arbetet liksom vilken eller vilka nämnder som är ansvariga för genomförandet. Vid sidan av det kommunala handikapprådet, som spelar en viktig roll i att följa upp policyn, finns en handikappkonsulent som fungerar som länk och samordnare mellan de olika förvaltningarna.²¹³

Som i flera andra kommuner har man i Kristinehamn valt att samla en rad sociala frågor som tidigare fanns uppdelat på olika förvaltningar under folkhälsoparaplyet. Det finns en trygghets- och folkhälsoråd sedan 1999. Rådet har sedan 2007 en representant från varje nämnd och två representanter från kommunstyrelsen. Vid sidan av att vara pådrivande i arbetet med folkhälsa ska rådet också samverka med olika kommunala

²¹¹ Kristinehamns kommun (2006) Handlingsplan för ökad tillgänglighet i Kristinehamns kommun”.

²¹² Kristinehamns kommun (2006) Handlingsplan för ökad tillgänglighet i Kristinehamns kommun”

²¹³ Intervju med Peter Eskebrink, Bosse Pettersson, kommunalråd (c) och Linn Erlandsson, Kristinehamn, 22 maj 2008; Kristinehamns kommuns hemsida, www.kristinehamn.se

förvaltningar och andra myndigheter, såsom som polis och landsting, och vara en länk mellan kommun och frivilligorganisationer.²¹⁴

Folkhälsorådet är ett exempel på hur man i kommunen arbetat med att öka samverkan och motverka stuprörstänkande. Eskebrink betonar behovet av tvärsektorielt arbete och samordning och menar att man i kommunen är ganska bra på att samverka. Sedan längre tid tillbaka finns nätverk för skolverksamheten och socialförvaltningens arbete. Man lägger vikt vid att få chefer som är öppna för samarbete och inte har som inställning ”att det inte är vårt bord”. Eskebrink betonar också behovet av nära kontakter med politikerna. Samordning och samverkan är av vikt för att kunna tillgodose invånarnas behov och intressen, men också för att kunna hushålla med resurser. Har man inte integrerat relevanta perspektiv i planering av verksamheten kan kostnaderna för att rätta till det i efterhand vara mycket stora, menar Eskebrink och nämner till exempel de kostnader som är förknippade med att göra lokaler tillgängliga om det inte görs från början.²¹⁵

Kungsbacka kommun

Mänskliga rättigheter utgör inte ett överordnat perspektiv för den kommunala verksamheten, även om det är av stor relevans för flera av kommunens områden och verksamheter. Mer specifikt återspeglas mänskliga rättigheter i arbetet med barnkonventionen.²¹⁶ Kommunens övergripande styrdokument är vision och verksamhetsplan; den senare revideras varje år för den kommande treårsperioden och är utgångspunkt för budgeten. Verksamhetsplanen innehåller också de styrdokument som gäller för varje nämnd och förvaltning och specificerade resultatmål liksom konsekvensbeskrivningar. I flertalet fall beskrivs förvaltningarnas uppdrag utifrån perspektiven om ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet samt trygghet.²¹⁷

I kommunen finns kvalitetsdeklarationer för varje verksamhet. Som exempel kan nämnas mål som handlar om bemötande, exempelvis inom vilken tid man ska få svar på förfrågningar och liknande, och mål för verksamhetens innehåll och resultat, till exempel att inga barn ska utsättas för kränkande och förnedrande behandling, kontaktpersoner och

²¹⁴ Intervju med Peter Eskebrink, Bosse Pettersson, kommunalråd (c) och Linn Erlandsson, Kristinehamn, 22 maj 2008.

²¹⁵ Intervju med Peter Eskebrink, Bosse Pettersson, kommunalråd (c) och Linn Erlandsson, Kristinehamn, 22 maj 2008.

²¹⁶ Intervju med Kenneth Nilsson, kommunalråd (fp), 29 februari 2008.

²¹⁷ Kungsbacka kommun (2006) ”Verksamhetsplan (inkl budget) för planperioden 2007-2009”, antagen av kommunfullmäktige, 23 november 2006.

individuell omsorgsplan inom äldreomsorgen och så vidare.²¹⁸ Kopplad till deklARATIONERNA är också en synpunktsfunktion, kallad KOMmentaren.²¹⁹ Genom denna kan invånarna lämna synpunkter, förslag och föra fram klagomål, som sedan behandlas i nämnder och också av kommunstyrelse och kommunfullmäktige. I årsredovisningarna och delårsrapporterna redogörs för huvudsakligt fokus i de kommentarer som lämnas och de åtgärder som dessa föranleder. Dock rapporteras inte alla kommentarer, utan enbart de som är vanliga.²²⁰

KvalitetsdeklARATIONERNA är del av ett systematiskt kvalitetsarbete som genomförts sedan början av 2000-talet. Arbetet har bland annat utvärderats genom kollegial granskning; Kungälv kommun tog initiativ till projektet om kollegial granskning när det gäller kvalitetsarbetet inom ramen för SKL. Den första granskningen genomfördes 2002 och den var i sin tur utgångspunkt för ett fortsatt arbete som utvärderades 2005.²²¹ Den kollegiala granskningen har omfattat studier av dokument och intervjuer. KvalitetsdeklARATIONERNA uppmärksammades i kommunkompassundersökning 2006 där den framhävs som ett gott exempel på systematiskt kvalitetsarbete som andra kommuner skulle kunna dra lärdom av.²²²

Överhuvudtaget får kommunen ett mycket gott betyg i kommunkompassens utvärdering, särskilt gällande tydlighet i samspel mellan politiker och tjänstemän, tillgänglighet och medborgar/brukarorientering samt ledning och decentralisering. I rapporten framhålls att kommunens styrsystem är ovanligt tydligt, att det politiska uppdraget är klart formulerat och att det finns klara kopplingar mellan vision, prioriterade mål och verksamheterna. Man framhåller också att förhållandet mellan politiker och tjänstemän utifrån den beställar-utförarmodell som kommunen använder är klart definierat.²²³ Även när det gäller tvärsektorieellt arbete framhålls de positiva sidorna i kommunen och bland andra projekten ”En dörr in” nämns som ett gott exempel. En dörr in är ett samverkansprojekt mellan skola, sjukvård och fritid rörande barn med behov av särskilt stöd som bedrivs tillsammans med landstinget i Halland. Barnkonventionen är utgångspunkt för arbetet som fokuserar kring samverkan där tanken är att oavsett vilken ”dörr” individer använder för kontakt med förvaltningen så ska åtgärder och stöd utformas i samråd med den enskilde och de delar av förvaltningen som berörs. På så sätt ska man kunna undvika att personer inte får hjälp, slussas mellan olika förvaltningar och så vidare.²²⁴ Även om man i

²¹⁸ Kungälv kommun (2008) ”Vi deklarerar kvalitén på servicen i Kungälv kommun”.

²¹⁹ Kungälv kommun, webbsida

²²⁰ Kungälv kommun (2007) ”Årsredovisning”.

²²¹ Kungälv kommun (2005) ”Kollegiegranskning av kvalitetsarbete på kommunövergripande nivå”.

²²² SKL (2006) ”Kommunkompassen. Analys av Kungälv kommun 15-17 maj 2006” (Stockholm: SKL): 7ff.

²²³ SKL (2006) ”Kommunkompassen. Analys av Kungälv kommun 15-17 maj 2006” (Stockholm: SKL): 10ff

²²⁴ Kungälv kommun och landstinget i Halland (2004) ”En dörr in”.

kommunkompassundersökningen lägger stor vikt vid de tvärssektoriella projekt som finns i kommunen, noterar man också att utvärdering sker på olika sätt och med olika periodicitet, vilket försvårar bedömning av resultat.²²⁵

Det är särskilt i arbetet med barns rättigheter som mänskliga rättigheter används som en specifik utgångspunkt för kommunens verksamhet. Initiativet till arbetet togs genom motioner i kommunfullmäktige där det beslutades att en särskild barn- och ungdomspolicy med barnkonventionen som grund skulle utarbetas. Den första barn- och ungdomspolicyn gällde för åren 2002 till 2005. Nyligen har den ursprungliga policyn reviderats och en ny policy har antagits för åren 2007 till 2011.²²⁶

I utvecklingen av den första policyn tog man in synpunkter från ungefär 600 barn och ungdomar mellan två och arton år.²²⁷ Bland de mindre barnen genomfördes detta arbete av pedagoger, medan man för lite äldre barn i grundskolan använde sig av enkäter. Bland gymnasieungdomar fördes samtal med de ansvariga politikerna om inriktning och prioriteringar. Bland de synpunkter som framfördes var att vuxna ska lita på barn, ta hand om och ge kärlek till dem, bry sig om även andra än sina egna barn och försöka komma ihåg hur det var att vara barn själv liksom att fråga hur barn och ungdomar vill ha det. Gymnasieungdomarna menade att man skulle kunna fungera som referensgrupp för beredning av viktiga politiska frågor.²²⁸ För utarbetandet av policyn fanns också en referensgrupp med förtroendevalda där politiska överväganden diskuterades. Bland de saker som diskuterades i denna nämner Leif Erichson, som haft ansvar för arbetet med barnkonventionen i kommunen, prioriteringar och ambitionsnivåer i policyn och om uppföljning av den skulle göras varje år. Även frågan om obligatoriska barnchecklistor i förvaltningen diskuterades, men man valde att inte införa sådana checklistor eftersom man menade att det troligen inte skulle ha någon reell effekt. Det fanns en stor risk att man slentrianmässigt fyller i att barnperspektivet beaktats, utan att det har någon egentlig betydelse.²²⁹

I det första policydokumentet nämns konventionens fyra grundprinciper som utgångspunkt för kommunens arbete. I policyn ställs både allmänna och specifika mål rörande grundprinciperna upp. Bland de allmänna målen nämns att alla nämnder ska samverka för att förverkliga barnkonventionen och att barn och ungdomar vid policyns utgång 2005 ska märka

²²⁵ SKL (2006) "Kommunkompassen. Analys av Kungsbacka kommun 15-17 maj 2006" (Stockholm: SKL): 14f.

²²⁶ Intervju med Leif Erichson, 29 februari 2008. Erichson arbetar som kvalitetsstrateg sedan 2000 och ansvarig för mycket av arbetet med barns och ungas rättigheter. Erichson står som kontaktperson för 2006 års Sifundersökning.

²²⁷ Kungsbacka kommun (2002) "Policydokument för barn- och ungdomsfrågor", 15 augusti 2002.

²²⁸ Kungsbacka kommun (2002) Policydokument för barn- och ungdomsfrågor". Intervju med Leif Erichson, 29 februari 2008.

²²⁹ Intervju med Leif Erichson, 29 februari 2008.

att kommunen uppfyller konventionens krav. Bland de specifika målen nämns (1) icke-diskrimineringsprincipen, (2) att alla nämnder ska beakta barnperspektivet i beslutsfattande och att barn och ungdomar ska kunna lita på att tjänstemän fullgör sin anmälningsplikt enligt Socialtjänstlagen (principen om barnets bästa), (3) att alla barn har rätt till ett värdigt liv och god självkänsla samt rätt till en god fysisk och psykisk utveckling (principen om rätt till liv och utveckling), (4) att alla barn och ungdomar har rätt att komma till tals och vara delaktiga (principen om rätt att uttrycka åsikter) samt (5) att barn, föräldrar, personal och politiker ska ha kunskap om barnkonventionen.²³⁰

Som en del av policyn ingick att nämnder skulle ställa upp mål för verksamheten för varje år. Här kan det sätt som förskole- och grundskolenämnden utformat sin handlingsplan för 2007 nämnas.²³¹ Nämndens syfte med handlingsplanen är att all verksamhet ska genomsyras av barnkonventionen. Bland specifika målsättningar nämns att öka personalens kunskap, utse barn- och ungdomsombud, genomföra barnrättsvecka två gånger under grundskoleperioden och att barnrättsdagar genomförs varje år inom förskolan. Genomförande av handlingsplanen ska ske genom att all nyanställd personal inbjuds till en halvdagsutbildning om barnkonventionen, att föräldrar ska informeras om arbetet och att minst två barn och ungdomar utses som ombud på varje pedagogisk enhet för att engagera och skapa medvetenhet kring förhållningssätt och målsättningar i enlighet med barnkonventionen.²³²

I policyn ingick att årliga uppföljningar skulle göras av genomförandet. Den första policyn utvärderades i sin helhet 2005; vid sidan av dokumentation genomfördes intervjuer med förvaltningschefer och ungefär 200 barn, ungdomar och föräldrar.²³³ I utvärderingen framkom att kunskap och kännedom om barnkonventionen ökat i kommunens förvaltning, men att man i det utåtriktade arbetet inte kunde se några större effekter. Visserligen hade de barn och ungdomar som känner till konventionen ökat, men inte på det sätt som avsetts. Många barn och ungdomar kände fortfarande inte till konventionens innehåll och många barn och föräldrar uppgav att de inte uppmärksammat den populärversion av

²³⁰ Kungsbacka kommun (2002) Policydokument för barn- och ungdomsfrågor, 15 augusti 2002.

²³¹ Kungsbacka kommun (2007) ”Handlingsplan för hur barns bästa ska förverkligas i den egna verksamheten”, 2007-01-23. Förskole- och grundskolenämnden.

²³² Kungsbacka kommun (2007) ”Handlingsplan för hur barns bästa ska förverkligas i den egna verksamheten”, 2007-01-23. Förskole- och grundskolenämnden.

²³³ Kungsbacka kommun (2006) ”Rapport från utvärdering av policydokument för barn- och ungdomsfrågor”.

policydokumentet som producerats och distribuerats till elever i skola, föräldrar med barn i förskola, personal och politiker.²³⁴

När det gäller ansvaret för att förverkliga konventionen i kommunens verksamhet menade 75 % av cheferna och ungefär 40 % av medarbetarna att de hade god kunskap om barnkonventionen. På frågan om man arbetade aktivt med konventionen menade strax över hälften av cheferna att de gjorde så, medan andelen av övriga anställda som instämde i påståendet om ett aktivt arbete med konventionen var ungefär en tredjedel. När det gäller barns delaktighet uppgav ungefär två tredjedelar av de mindre barnen att vuxna lyssnar på dem, medan enbart 20-25 % av de äldre barnen och ungdomarna menade att så var fallet. Fler av de äldre barnen och ungdomarna, särskilt i gymnasieåldern, menade att de lämnade förslag men att vuxna inte lyssnade på dem. Ungefär en tredjedel av gymnasieungdomarna ansåg att de inte var lönt att lämna några förslag för det ändå inte var någon som tog dem till sig.²³⁵ I utvärderingen av policyn ingick också att samla in goda exempel inom kommunen. Några av dem som lyftes fram var att man i vissa förvaltningar villkorade pengar i budgeten så att de enbart får användas om barn och ungdomar fått vara med att bestämma inriktning (fritid), utvecklat barnkonsekvensanalyser vid beslutsfattande (för- och grundskola), metoder för deltagande såsom nämndpolitikerns samtal med ungdomar i gymnasieskolan och arbete med fokusgrupper i fysisk planering samt anordnat utbildning av personal.²³⁶

En viktig del av barns och ungdomars möjligheter till deltagande är internetsajterna ”Barbro betalar” och ”Barbros bankomat”. ”Barbro betalar” lanserades i augusti 2005 och är en internetsajt där ungdomar mellan 14 och 20 år kan lägga fram förslag och sedan rösta på dessa. Möjligheten att lägga förslag finns de två första veckorna varje termin. De förslag som fått flest röster i omröstningen diskuteras i rådslag mellan politiker och ungdomar och tas sedan upp i kommunfullmäktige eller nämnder.²³⁷ Intresset för ”Barbro betalar” var till en början stort, men är nu i dalande och ungdomssamordnarna söker nya sätt att få upp intresset för deltagande.²³⁸ ”Barbros bankomat” är också en internetsajt där unga mellan 14 och 20 år kan söka pengar för mindre projekt, exempelvis att arrangera spelningar och konserter, öppna café, sätta upp pjäser, producera informationsmaterial och liknande.²³⁹

²³⁴ Kungsbacka kommun (2006) ”Rapport från utvärdering av policydokument för barn- och ungdomsfrågor”. Intervju med Leif Erichson, 29 februari 2008.

²³⁵ Kungsbacka kommun (2006) ”Rapport från utvärdering av policydokument för barn- och ungdomsfrågor”.

²³⁶ Kungsbacka kommun (2006) ”Rapport från utvärdering av policydokument för barn- och ungdomsfrågor”.

²³⁷ Kungsbacka kommuns hemsida,

http://www.kungsbacka.se/sitetemplates/KBInformationPage___13825.aspx

²³⁸ Intervju med Leif Erichson, 29 februari 2008.

²³⁹ Kungsbacka kommuns hemsida:

http://www.kungsbacka.se/sitetemplates/KBInformationPage___13660.aspx

På grundval av de utvärderingar som gjorts har en ny barn- och ungdomspolicy utifrån barnkonventionen antagits 2007 för åren 2007 till 2011.²⁴⁰ I arbetet med den nya policy genomfördes en mindre undersökning bland politiker och ungdomar om vad som skulle prioriteras i den nya policyn, men det rörde sig inte om ett lika omfattande arbete som inför 2002 års policy.²⁴¹ Bland de frågor som rekommenderades av ungdomar var att arbeta mer fokuserat med artikel 19 som handlar om skydd mot övergrepp och det sägs därför i den nya policyn att personal i kommunen ska skydda barn och ungdomar mot fysiska och psykiska övergrepp, försumlig behandling och utnyttjande. I övrigt har inga stora förändringar av policyn genomförts även om de bristande kunskaperna gjort att man valt att ytterligare förstärka utbildnings- och informationsverksamheten. Kommunfullmäktige kommer också att ställa större krav på att nämnderna dokumenterar hur man tagit hänsyn till barns bästa i beslut om verksamheten. Som i den förra planen ingår att uppföljning av nämnders och verksamheters arbete med barnkonventionen ska ske varje år.²⁴²

Landskrona kommun

Mänskliga rättigheter utgör inte ett paraplybegrepp för den kommunala verksamheten, utan finns med som en del av densamma. Det har inte förts någon diskussion på politisk nivå om att använda mänskliga rättigheter specifikt som utgångspunkt för den kommunala verksamheten i sin helhet, enligt kommunalrådet Tutti Johansson Falk (m). Johansson Falk menar att mänskliga rättigheter är något som man förutsätts, rätt eller fel, leva upp till ungefär som man förutsätter att man följer gällande lagstiftning.²⁴³ Johansson Falk menar att hon inte ser något omedelbart behov av att ta upp mänskliga rättigheter som en specifik utgångspunkt för kommunens verksamhet i förhållande till det arbete som redan pågår med politiska målsättningar. Man håller på och samordnar planer och policier och har påbörjat ett värdegrundsarbete. Samordningen av policier är betydelsefullt, påpekar Johansson Falk, eftersom det idag finns en rad motstridiga rekommendationer och utgångspunkter i de existerande planerna och policierna. Det ger bland annat upphov till oklarheter för enskilda tjänstemän, som i ett visst givet fall får välja vilka policier som ska användas. Det är inte tanken med att ha övergripande policier, säger Johansson Falk.²⁴⁴

²⁴⁰ Kungsbacka kommun (2007) ”Policy för Barnkonventionen i Kungsbacka kommun”. Antagen av kommunfullmäktige 8 november 2007..

²⁴¹ Intervju med Leif Erichson, 29 februari 2008.

²⁴² Kungsbacka kommun (2007) ”Policy för Barnkonventionen i Kungsbacka kommun”.

²⁴³ Intervju med Tutti Johansson Falk, kommunalråd (m), Landskrona, 20 februari 2008.

²⁴⁴ Intervju med Tutti Johansson Falk, kommunalråd (m), Landskrona, 20 februari 2008.

Värdegrundsarbetet kommer att påbörjas under 2008 för hela den kommunala verksamheten. Tanken är att formulera ett par grundläggande utgångspunkter för kommunens arbete som sedan kan brytas ner till mer bestämda mål i varje verksamhet. Räddningstjänsten har genomfört ett sådant värdegrundsarbete, något som uppfattats som mycket positivt. Värdegrundsarbetet är tänkt att genomföras genom dialog och interaktion mellan verksamheter och kommunledning för att tillsammans utveckla de för Landskrona gemensamma värdegrunderna, säger Johansson Falk.²⁴⁵

Kommunens budget för 2009 bygger på ett par prioriterade områden: skola, arbete (den arbetande staden) och trygghet (den trygga staden).²⁴⁶ Mer specifikt handlar det för skolan om att den ska fungera som kunskapsförmedlare så att fler elever går ut skolan med fullständiga betyg och att skolan ska präglas av arbetsro och trygghet. Rörande arbete och sysselsättning handlar det om att öka andelen personer i arbete och minskade ohälsotal liksom personer som är beroende av försörjningsbidrag. I förhållande till trygghet handlar det om att minska antalet brott, särskilt våldsbrottslighet, och att bekämpa brottslighetens bakomliggande orsaker. Dessa målsättningar preciseras sedan i förhållande till varje nämnd och det klargörs också vilka indikatorer som ska användas för att mäta huruvida man når de uppställda målen eller inte. Som exempel kan nämnas målsättningen att försörjningsstödet ska minska med 10 % och att arbetslösheten inte ska överstiga genomsnittet för kommunerna i Skåne.²⁴⁷

I budgeten för 2009 likaväl som budgeten för 2008 har särskilda omnämmanden kring integration och barnperspektivet som fanns med i tidigare budgetar inte tagits med. Formuleringar rörande integration har inkluderats under sysselsättning och arbete i den nya budgeten, men i målsättningarna om skolverksamheten nämns inte barnperspektivet. I budget för 2007 uttrycktes att barnperspektivet skulle vägas in i all planering och beslut som berör barn. Det utvecklades sedan i förhållande till nämnderna, exempelvis i förhållande till barn- och ungdomsnämnden som ökat fokus på elevers sociala, emotionella och kunskapsmässiga utveckling, aktivt stöd åt elever att påverka lärandet, utvecklande av rutiner och samarbeten för delaktighet.²⁴⁸ I årsredovisningarna fram till 2007 fanns också omnämmanden hur man arbetat med barnperspektivet, även om det enbart berördes i korta ordalag med fokus på genomförda aktiviteter och projekt.²⁴⁹

²⁴⁵ Intervju med Tutti Johansson Falk, kommunalråd (m), Landskrona, 20 februari 2008.

²⁴⁶ Landskrona kommun (2008) "Budget 2009", antagen 23 juni 2008.

²⁴⁷ Landskrona kommun (2008) "Budget 2009".

²⁴⁸ Landskrona kommun (2006) "Mål och budget för 2007". Antagen 18 december 2006.

²⁴⁹ Landskrona kommun (2007) "Årsredovisning 2007".

Handlingsplaner och projekt finns inom en rad områden med bäring på mänskliga rättigheter i kommunen. Ett integrations- och mångfaldsprogram antaget 2005 lägger fast att kommunen ska ta tillvara mångfalden på ett positivt sätt, vilket bland annat innebär allomfattande respekt för mänskliga rättigheter och motverkande av diskriminering och rasism.²⁵⁰ En särskild minoritetspolicy utarbetad 2004 fokuserade på utbildning i modersmål, stöd till föreningsliv och möjligheter att använda minoritetsspråken, särskilt finska, i äldreomsorgen.²⁵¹ När det gäller integrationsområdet har också flera specifika projekt funnits, bland annat för att öka sysselsättningsgraden, öka kunskap och medvetenhet om kulturell och etnisk mångfald, ökad integration i idrottsrörelsen och liknande. Dessa projekt är huvudsakligen avslutade.²⁵²

Ett nytt projekt handlar om kvinnofrid. Beslut om projektet fattades 2007 och kommunen har fått stöd av länsstyrelsen att utveckla projektet under ett år, med start hösten 2008. Projektet utgår från mänskliga rättigheter och frihet från könsrelaterat våld. Projektet samordnas via vuxennämnden men omfattar också samverkan med polis, Röda korset och kvinnojouren. Ett av syftena är att öka kunskapen om våld mot kvinnor och utforma lämpliga arbetssätt. Som en del av det finns en enkät som personer kan fylla i anonymt. I projektet ingår också fokus på barn som blir vittne till våld och möjlighet till enskilda samtal.²⁵³

Ett annat nytt projekt är Centrum-Österlyftet, som bygger på ett avtal med staten inom ramen för den urbana utvecklingspolitiken.²⁵⁴ Syftet med projektet är att utveckla stadsdelarna Centrum och Öster för att öka den ekonomiska tillväxten, minska arbetslösheten och beroendet av försörjningsstöd. Vidare ingår att förbättra skolverksamheten, skapa ökad variation när det gäller boendeformer och skapa en trygg miljö för boende liksom att öka individens delaktighet i samhället och att förebygga diskriminering och främlingsfientlighet.²⁵⁵ Utvecklingsarbetet ska präglas av underifrånperspektiv, helhetssyn och långsiktighet när det gäller konkreta projekt inom områdena arbete, utbildning och trygghet. Man ska bidra till ökad gemenskap, engagemang och stärkt inflytande samt ansvarstagande (empowermentarbete).²⁵⁶

²⁵⁰ Landskrona kommun (2005) "Vi kan bättre! Uppföljning 2005. Integrations- och mångfaldsprogram för Landskrona kommun" Antagen 19 december 2005.

²⁵¹ Landskrona kommun (2004) "Minoritetspolicy för Landskrona kommun". Integrationsrådet.

²⁵² Landskrona kommuns hemsida, www.landskrona.se

²⁵³ Landskrona kommun (2008) "Operation kvinnofrid".

²⁵⁴ Landskrona kommun (2007) "Centrum- och Österlyftet. Strategisk stadsdelsplan 2007" Antagen 10 oktober 2007.

²⁵⁵ Landskrona kommun (2007) "Centrum- och Österlyftet. Strategisk stadsdelsplan 2007"

²⁵⁶ Landskrona kommun (2007) "Centrum- och Österlyftet. Strategisk stadsdelsplan 2007".

Dragan Kostic, som är projektsekreterare inom Centrum-Österlyftet, understryker också den grundläggande tanken i projektet att involvera personer för att utifrån deras vardagliga behov och synpunkter formulera projekt som kan utveckla stadsdelen. Av stor betydelse i det sammanhanget är trygghet. Även om det egentligen inte är det stora problemet, vilket istället är arbetslöshet enligt Kostic, så måste trygghet vara en utgångspunkt eftersom det finns en mycket stor upplevd otrygghet. Att öka känslan av trygghet är därför en nyckel till många andra områden menar Kostic. En annan viktigt fokus i arbetet är att öka deltagande och delaktighet i utveckling av stadsdelarna. Tidigare hade man alltför mycket fokus på att öka valdeltagandet. Särskilda projekt i samband med valen leder lätt till misstänksamhet, att politiker enbart är intresserade av rösterna snarare än högre deltagande på mer kontinuerlig basis.²⁵⁷

Kostic och Jan Nilsson, som är samordnare inom projektet, menar att det finns ett stort stöd för verksamheten i den politiska ledningen och att man får gehör hos kommunledningen. Problemet kan snarare vara att få tillräckligt stöd i förvaltningarna. Eftersom projektet ska drivas på tvärs i förvaltningarna innebär det en risk för konflikt där olika förvaltningar menar sig vara specialister på sitt respektive område. Det finns tydliga tecken på revirtänkande. Problemen är vanligtvis mindre med de personer som arbetar på fältet, än med förvaltningsledningarna. En tidigare förvaltningsförändring gjorde också att flera av förvaltningarna inte fungerar särskilt väl, menar Kostic och Nilsson.²⁵⁸

Bland de initiativ som tagits under 2008 kan bland annat nämnas Unga röster som arbetar för ett tryggt och tolerant Landskrona.²⁵⁹ Andra projekt handlar om att i samarbete med föreningar och fritids- och idrottsföreningar formulera projekt, där man involverat unga genom att hålla framtidsverkstäder. Ytterligare ett exempel är ”La Turista”, som är ett projekt för att öka turismen till kommunen. Det senare projektet fick under året stöd av Europeiska socialfonden och utvecklingsfonden.²⁶⁰ I flera av projekten samarbetar man inom Centrum-Österlyftet med andra aktörer i både kommunen och regionen. Som exempel på det senare kan nämnas samarbete med idrottsföreningar och med högskolor och universitet i Sydsverige. Det senare samarbetet sker genom Centrum för urban utveckling.²⁶¹

²⁵⁷ Intervju med Dragan Kostic och Jan Nilsson, Landskrona, 31 januari 2008. Kostic är projektsekreterare med fokus på vuxna och föreningsliv. Han har tidigare arbetat med integrationsfrågor och flyktingmottagande. Jan Nilsson är projektsamordnare med fokus på näringsliv och boende inom Centrum-Österlyftet.

²⁵⁸ Intervju med Dragan Kostic och Jan Nilsson, Landskrona, 31 januari 2008. Reformen innebar att man istället för funktionsinriktade skapade åldersinriktade förvaltningar

²⁵⁹ Se Unga rösters hemsida, <http://www.ungaroster.se/index.html>

²⁶⁰ Se Centrum-Österlyftets hemsida, <http://www.centrumoster.se/>

²⁶¹ Se Centrum-Österlyftets hemsida, <http://www.centrumoster.se/>

Malmö stad

Mänskliga rättigheter utgör inget direkt paraplybegrepp för den kommunala verksamheten i Malmö, men likabehandling och icke-diskriminering är övergripande perspektiv, både i förhållande till anställda och också till kommunens medborgare. Ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet spelar en central roll för att strukturera stadens budget, något som diskuteras nedan.

En av anledningarna till att mänskliga rättigheter inte är en explicit utgångspunkt för staden är att det handlar om ett begrepp som relativt nyligen kommit att diskuteras. Välfärd, jämställdhet, integration och mångfald är näraliggande begrepp som är mer inarbetade, menar Britta Ström, som arbetar med integration, mångfald och icke-diskriminering på Stadskontoret.²⁶² Man har vant sig vid att använda dessa begrepp och att ta upp mänskliga rättigheter kan leda till viss förvirring. Är mänskliga rättigheter något annat och nytt? Samtidigt menar Ström att det skulle finnas flera fördelar med att använda mänskliga rättigheter, bland annat för att uppmärksamma dimensioner av verksamheten som inte faller inom ramarna för de andra begreppen. Kommunalrådet Anneli Philipson (v) menar också att det finns fördelar med människorättsperspektivet, men att det rör sig om minimiregler som inte nödvändigtvis skulle tillföra så mycket för att precisera och tydliggöra verksamhetens fokus.²⁶³

Mänskliga rättigheter är lite för tunt för att använda som utgångspunkt för den kommunala verksamheten, menar Philipson. Vi uppfyller på många sätt redan det som mänskliga rättigheter kräver. De politiska konflikterna rör mycket sällan grundläggande dimensioner av mänskliga rättigheter, även om det förekommer. Philipson tar som exempel på det senare förslaget om att förbjuda användning av andra språk än svenska i skolorna. I det fallet är mänskliga rättigheter användbart, menar Philipson, eftersom det handlar om att klargöra att ett sådant beslut skulle bryta mot grundläggande mänskliga rättigheter.²⁶⁴ Men för det mesta handlar politiska konflikter om sådant som går utöver mänskliga rättigheter, exempelvis när det handlar om resursprioriteringar. I det avseendet spelar mänskliga rättigheter en mindre roll, även om det också i sådana fall kan ha viss betydelse. Mänskliga rättigheter har betydelse för att balansera mer effektivitets- och nyttoorienterade argument.

²⁶² Intervju med Britta Ström, Malmö, 23 januari 2008. Ström har arbetat i Malmö stad sedan början av 1970-talet och på Stadskontoret i 17 år, bland annat med integrations- och mångfaldsfrågor och icke-diskriminering. Hon arbetar på avdelningen för arbetsmarknad och integration. Ström anges i 2006 Sifundersökning som kontaktperson.

²⁶³ Intervju med Anneli Philipson, kommunalråd (v), Malmö, 30 januari 2008. Philipson har varit kommunalråd i tre mandatperioder med ansvar för anti-diskriminering, jämställdhet och demokrati.

²⁶⁴ Intervju med Anneli Philipson, kommunalråd (v), Malmö, 30 januari 2008.

Philipson nämner till exempel att ökad etnisk och kulturell mångfald antagligen skulle leda till en bättre service för medborgarna, men att det oavsett om det blir så eller inte är det väsentligt i sig att arbeta för ökad mångfald, att motverka diskriminering och ge människor bättre möjligheter.²⁶⁵

Ett av problemen som Philipson anser finns i arbetet med mänskliga rättigheter på kommunal nivå är att staten i flera avseenden inte tillhandahåller resurser och medel för att förverkliga rättigheter. Philipson nämner rätten till bostad som exempel, en rättighet som kommunen kan bidra till att förverkliga genom att exempelvis att inrätta en bostadsförmedling och därmed öka rättvisan i fördelning av bostäder. Men att garantera att alla har en bostad kan vi inte göra, menar Philipson. På frågan om kommunen självt kan ta på sig den förpliktelsen nämner Philipson ett par problem, bland annat hur mycket kommunen kan bygga själv och också att om man gör det så finns det risk att privata entreprenörer drar sig undan. Problemen här hänger samman med att staten inte ger resurser och tillräckligt lagstöd för att kunna garantera rätten till bostad.²⁶⁶

Budgeten baseras sedan 2006 på tanken om hållbarhet och i budgeten för 2008 sägs att man eftersträvar en stabil och stark ekonomi, ekologisk hållbarhet och en rättvis fördelning av resurser efter behov samt en solidarisk utbyggnad av välfärden. Man lägger vikt vid barns och ungas utvecklingsmöjligheter, trygg ålderdom, likabehandling och bekämpande av diskriminering, rasism och främlingsfientlighet. Tillgång till arbete och bostad är också prioriterade frågor.²⁶⁷ Budgeten innehåller politiska riktlinjer som sedan konkretiseras i inriktningsmål och utvärderas med hjälp av en rad indikatorer. Som exempel kan nämnas att målen för skola och barnomsorg är att verksamheten ska ha god kvalitet och att barn och unga inte ska lämna skolan utan fullständiga betyg samt ha tillgång till en meningsfull fritidsverksamhet. Dessa mål specificeras sedan i förhållande till indikatorer som handlar om en ökning jämfört med tidigare år, exempelvis en ökning av antal elever med fullständiga betyg eller ett ökat antal mötesplatser för personer.²⁶⁸

En viktig del av de allmänna utgångspunkterna i kommunens verksamhet utgörs av det program som kallas för ”Välfärd för alla”.²⁶⁹ Programmet påbörjades 2004. ”Välfärd för alla” är ett handlingsprogram som utgår från att kommunen har ett ”dubbelt åtagande”, dels att sörja för Malmöbornas välfärd och levnadstandard, dels att vara en tillväxtmotor

²⁶⁵ Intervju med Anneli Philipson, kommunalråd (v), Malmö, 30 januari 2008.

²⁶⁶ Intervju med Anneli Philipson, kommunalråd (v), Malmö, 30 januari 2008.

²⁶⁷ Malmö stad (2007) ”Budget 2008”: 8ff

²⁶⁸ Malmö stad (2007) ”Budget 2008”: 16.

²⁶⁹ Malmö stad (2004) ”Välfärd för alla. Det dubbla åtagandet”.

tillsammans med övriga delar av sydvästra Skåne och Köpenhamnsregionen. I handlingsplanen för ”Välfärd för alla” nämns att kommunens verksamhet bygger på mänskliga rättigheter, demokrati, jämställdhet och öppenhet. Utifrån dessa generella utgångspunkter preciseras målsättningar för ett par områden, bland annat arbete där målet är full sysselsättning. Det ska uppnås exempelvis genom förbättrad introduktion till nyanlända flyktingar, ökat antal praktikplatser, lärlingsplatser, minskat socialbidragsberoende och liknande.²⁷⁰ Utbildning är programmets andra fokus och sätter upp målsättningen att alla elever ska vara behöriga till gymnasieskolans nationella program. Det ska nås bland annat genom att minska antalet elever i klasser, förbättrad undervisning i svenska men också studieverkstäder med modersmålsstöd, ökat samarbete mellan skola och näringsliv och så vidare.²⁷¹ Boende är programmets tredje område, där det grundläggande målet är att genom en solid försörjningsgrund ge förutsättningar för människor att välja sitt boende i högre grad. Det fjärde området är trygghet där det handlar om att minska antalet brott. Utveckling av medborgardialoger och mötesplatser är det femte området som nämns. Det handlar bland annat om att stärka föreningslivet och utveckla projektet med brobyggare.²⁷²

En del av välfärdsarbetet med nära anknytning till programmet ”Välfärd för alla” är storstadssatsningen där stadsdelarna Fosie, Hyllie, Rosengård och Södra Innerstaden ingått. Under 2007 har nya avtal slutits inom ramen för den urbana utvecklingspolitiken. I dessa är underifrånperspektiv, samverkan och långsiktighet centrala utgångspunkter. Mer specifikt handlar det om ökad förvärvsarbetsfrekvens, förbättrade studieresultat, trygghet, delaktighet och ökat valdeltagande samt minskad ohälsa.²⁷³ Den tidigare storstadssatsningen har utvärderats och bland de slutsatser som man kom fram till var att både insatser och resultat varierade mellan stadsdelarna, bland annat beroende på skillnader i organisation men också till följd av hur väl samverkan mellan stad och stadsdelar liksom mellan olika förvaltningar etablerades. Flera projekt som lett till förändringar i fråga om skola och arbete samt delaktighet hade startats genom satsningen och flera av dem hade blivit en del av den ordinarie verksamheten. Men i utvärderingen framkom också att vissa faktorer hade försvårat

²⁷⁰ Delmålet för 2008 är att förvärvsfrekvensen ska ha ökat till 75 %. Målet har inte nåtts; förvärvsfrekvensen är 64 % (68 % om uppskattning av arbete i Danmark räknas med); Malmö stad (2008) ”Välfärd för alla. Det dubbla åtagandet – rapport 2008/4”.

²⁷¹ Delmålet för 2008 har inte nåtts; Malmö stad (2008) ”Välfärd för alla. Det dubbla åtagandet – rapport 2008/4”.

²⁷² Malmö stad (2004) ”Välfärd för alla. Det dubbla åtagandet”.

²⁷³ Malmö stad (2007) ”Lokalt utvecklingsavtal mellan staten och Malmö stad”.

den eftersträvade långsiktigheten, bland annat att nya riktlinjer och inriktningsmål introducerats under satsningens gång.²⁷⁴

En viktig del av välfärdsarbetet är att utvärdera och följa upp verksamheten, något som sedan 2001 sker genom välfärdsredovisningar på övergripande kommunnivå och för varje stadsdel. Välfärdsredovisningen bygger på de nationella folkhälsomålen. I dessa redovisningar sägs att rätten till hälsa är en grundläggande mänsklig rättighet och man sätter också in folkhälsoarbetet i ett perspektiv som har bäring på ett rättighetsbaserat arbetssätt i den meningen att det handlar om att bygga en välfärdsstruktur som främjar människors möjligheter att göra hälsosamma val. Det senare anges som syftet med att utjämna hälsoklyftorna.²⁷⁵ Inom ramen för programmet ”Välfärd för alla” har fortlöpande utvärderingar gjorts som visar på förändringar i positiv riktning, men också att man i kommunen inte når upp till alla de uppsatta målen, exempelvis vad gäller förvärvsfrekvensen.²⁷⁶ I årsredovisningen används både Välfärd för alla och de nationella folkhälsomålen som utgångspunkter för välfärdsredovisningen.²⁷⁷ Med hjälp av ett 40-tal indikatorer mäts välfärdsnivå och förändringar över tid. Dessa indikatorer har brutits ned på stadsdelsnivå. I årsredovisningen finns också en miljöredovisning där fokus ligger på ekologisk hållbarhet och rättvis handel.²⁷⁸

Under senare år har man i ökande grad fokuserat på icke-diskriminering och likabehandling i kommunen och en antidiskrimineringskommitté har tillsatts för perioden 2008-2009. Efter två år kommer arbetet att utvärderas av kommunstyrelsen, som har att besluta om kommittén ska fortsätta eller inte. Kommittén har till uppgift att synliggöra diskriminerande strukturer och rutiner och föreslå åtgärder. Bakgrunden till kommittén ligger i diskussionen om likabehandling mer allmänt, men särskilt i den debatt som förts om HBT-frågor i kommunen. Kommittén kommer att arbeta med alla diskrimineringsgrunder, men till en början ha fokus på etnisk och religiös diskriminering. Funktionshinder kommer också att diskuteras och arbetet kommer där att samordnas med handikapprådet.²⁷⁹ Jämställdhet är också en mycket viktig del av arbetet mot diskriminering. Jämställdhetsplaner finns i alla förvaltningar och varje nämnd och stadsdelsfullmäktige fastställer årligen en jämställdhetsplan. Stadens övergripande plan för jämställdhetsarbetet antogs av

²⁷⁴ Malmö stad (2003) ”Malmö och storstadssatsningen”.

²⁷⁵ Malmö stad (2008) ”Malmö stads välfärdsredovisning 2007”: 15ff.

²⁷⁶ Malmö stad (2008) ”Välfärd för alla. Det dubbla åtagandet – rapport 2008/4 (Malmö: Malmö stad).

²⁷⁷ Malmö stad (2008) ”Årsredovisning 2007”.

²⁷⁸ Malmö stad (2008) ”Årsredovisning 2007”: 40ff.

²⁷⁹ Intervju med Britta Ström, Malmö, 23 januari 2008; intervju med Anneli Philipson, kommunalråd (v), Malmö, 30 januari 2008.

kommunfullmäktige 2001. Den innehåller fem gemensamma mål, bland annat att jämställdhetsperspektivet ska finnas med i all verksamhet och att en fortlöpande jämställdhetsdialog ska vara en del av personal- och verksamhetsutvecklingen.²⁸⁰ Kommittén kommer att samverka med lokala organisationer och också dra nytta av internationella exempel. Malmö är exempelvis medlem av nätverket Europeiska städer mot rasism och har antagit Council of European Municipalities and Regions (CEMR) deklARATION om jämställdhet.²⁸¹

Kommunen har infört möjlighet att lämna medborgarförslag och i varje stadsdel finns ett medborgarkontor. Man ingår också i det nyligen startade projektet om medborgarpaneler och en panel om 1600 personer har valts ut som är representativ för befolkningen. Panelen har genomförts under hösten 2008 och fått svara på ett stort antal frågor om sådant som möjligheter till deltagande och inflytande, huruvida politikerna är kunniga och ansvarstagande, uppfattningar om specifika stadsutvecklingsprojekt, biblioteken och trafiksituationen.²⁸²

Bland de områden där mänskliga rättigheter mer specifikt kommer till användning är arbete med barn och unga. Philipson tillhörde dem som var drivande för att kommunen skulle göra barnkonsekvensanalyser vid beslut och en barnchecklista utformades för det. Checklistan fungerade emellertid inte på något särskilt bra sätt. Den användes huvudsakligen i de verksamheter där fokus redan låg på barn och unga, men det är inte i dessa sammanhang som den egentligen behövs. I andra förvaltningar fick checklistan litet genomslag och användes mer slentrianmässigt.²⁸³ Ström menar att en av anledningarna till bristen på genomslag för checklistan i beslutsfattande och beredning var att man inte var tydlig med hur den skulle användas och det också saknades utbildning av tjänstemännen.²⁸⁴ Problemen med att använda checklistan har gjort att man avskaffat den och ersatt den med ett kort som klargör barnkonventionens huvudprinciper. Philipson tror att man i arbete med konsekvensanalyser bör utarbeta dessa i samverkan med de anställda och särskilt dem som har en stark professionstillhörighet för att de ska få önskat genomslag.²⁸⁵ I skolverksamheten pågår ett omfattande arbete där man bland annat kartlägger barns och ungas uppfattningar om skolmiljön, delaktighet och påverkan och utsatthet när det gäller förnedrande behandling och

²⁸⁰ Malmö stad (2008) "Antidiskrimineringskommittén i Malmö stad", Malmö stads hemsida, www.malmo.se

²⁸¹ Intervju med Anneli Philipson, kommunalråd (v), Malmö, 30 januari 2008.

²⁸² Malmö stad, hemsida, www.malmo.se/panelen

²⁸³ Intervju med Anneli Philipson, kommunalråd (v), Malmö, 30 januari 2008. CEMR (2006) "The Charter for Equality of Women and Men in Local Life", tillgänglig via CEMR:s hemsida <http://www.ccre.org/>

²⁸⁴ Intervju med Britta Ström, Malmö, 23 januari 2008.

²⁸⁵ Intervju med Anneli Philipson, kommunalråd (v), Malmö, 30 januari 2008.

mobbing. Man har också uppmärksammat skillnader mellan pojkar och flickor och man har satsat resurser på utbildning av personal i genuspedagogik för förskola och skola.

Staden har antagit handlingsplaner på flera människorättsområden, exempelvis rörande funktionshindrades rättigheter.²⁸⁶ Planen antogs 2001 och utgår från FN:s standardregler från 1993 samt nationell lagstiftning och policy och fokuserar på delaktighet och inflytande (bland annat personligt ombud för personer med psykiska funktionshinder), tillgänglighet, boende samt utbildning och arbete. När det gäller tillgänglighet finns en fokus på fysisk tillgänglighet och tillgång till information, men också bemötande i förvaltningen beaktas. När det gäller boende betonas arbetet med att bygga och anpassa bostäder för att möta funktionshindrades behov och i fråga om utbildning och arbete läggs vikt vid att skapa samma möjligheter för personer med funktionshinder som för alla andra. För att förverkliga planen betonas utbildning av anställda i funktionshindrades rättigheter, diskussion och reflektion kring bemötande i verksamheterna liksom samverkan mellan förvaltningarna och handikapprådet.²⁸⁷ Rådet är samrådsorgan och remissorgan; särskild vikt läggs vid rådets roll att komma med synpunkter i samband med planering och liknande.²⁸⁸

Stadens personalpolitik är av vikt när man diskuterar mänskliga rättigheter. Kay Wictorin, som arbetat med personal- och jämställdhetsfrågor i kommunen under bortåt trettio år, menar att man under de senaste tio åren allt tydligare kommit att ställa mänskliga rättigheter i centrum för arbetet.²⁸⁹ Genomslaget är särskilt tydligt sedan kommunen 1997 antog en personalpolicy där jämställdhet och mångfald poängterades och lyftes upp som strategiskt viktiga frågor för kommunen.²⁹⁰ Bland de nya områden med anknytning till mänskliga rättigheter och likabehandling som kommit att lyftas fram under senare år märks HBT-personers situation och rättigheter och diskussioner kring ålder som diskrimineringsgrund. I den nya personalpolicyn betonas allas lika värde som utgångspunkt för att erbjuda samma möjligheter för personer, oberoende av ”kön, ålder, funktionshinder, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck”.²⁹¹ I policyn anges vid sidan av det arbetsgivaruppdrag som handlar om

²⁸⁶ Malmö stad (2001) ”Malmö stads plan för funktionshindrade”. Antagen 25 oktober 2001.

²⁸⁷ Malmö stad (2001) ”Malmö stads plan för funktionshindrade”.

²⁸⁸ Malmö stad (2007) ”Reglemente för Malmö Stads Handikappråd”. Antagen 1996 och reviderad 25 januari 2007.

²⁸⁹ Intervju med Kay Wictorin, Malmö, 25 februari 2008.

²⁹⁰ I personalpolitiken betonas jämställdhet, kulturell mångfald och åldersammansättning som väsentliga utgångspunkter för mer inriktade mål rörande kompetensutveckling, dialog och kommunikation, fokus på medarbetarnas intresse för arbetet, ledarskap (istället för chefskap), delaktighet och fokus på medborgarnas och brukarnas behov och förväntningar; Malmö stad (1998) ”Personalpolicy för Malmö stad”. Antagen 1987 och reviderad 1998.

²⁹¹ Malmö stad (2008) ”Personalpolicy”.

att skapa samma möjligheter för anställda, särskilt uppmärksamma jämställdhet och mångfald och motverka diskriminering också att man som anställd i förvaltningarna ska bemöta alla med respekt och bidra till utveckling av jämställdhet och mångfald. Som chef har man ett särskilt ansvar för dessa frågor.²⁹²

Arbetet för likabehandling och motverkande av diskriminering i organisationen är idag mycket omfattande och mer naturligt menar Wictorin, som jämför med situationen för tjugo år sedan. Då var det huvudsakligen jämställdhet som stod i fokus, som en följd av jämställdhetslagen som kom 1980. Jämställdhetsarbetet uppfattades i hög grad som en konsekvens av lagens krav på jämställdhetsplaner och inte första hand som en nödvändighet eftersom man uppfattade att man trots allt var ganska bra på jämställdhetsfrågor. Wictorin menar att även om det rättviseperspektiv som låg till grund för jämställdhetsutvecklingen under 1980-talet i sig var och är viktigt, är det också tydligt att intresset i arbetslivet ökade först när man bytte strategi och började tala om jämställdhet och sedan också kulturell mångfald i termer av lönsamhet och god hushållning med mänskliga resurser. Fokus på lönsamhet – att kommunen riskerar att göra förluster genom att inte fokusera på jämställdhet, exempelvis när det gäller att ta tillvara på initiativ, kompetens och alla människors resurser, liksom förluster i form av en sämre och inte jämställd service till medborgarna – gav resultat och medförde att jämställdhetsperspektivet hamnade i fokus på ett annat sätt än tidigare.²⁹³

I den övergripande plan för jämställdhetsarbetet i Malmö stad som fastställdes 2001 finns en mycket hög ambitionsnivå, exempelvis att det ska ingå i den professionella yrkesrollen som anställd i Malmö stad att vara medveten om betydelsen av jämställdhet. Ambitionerna beskrivs i personalpolicyn från 1997 bland annat som att kommunen ska bedriva ett så aktivt jämställdhetsarbete att man blir pådrivande i jämställdhetsutvecklingen. Wictorin menar att kommunen delvis lyckats, även om man är långt ifrån jämställdhet i alla avseenden. En viktig del av arbetet har handlat om att integrera likabehandling och mångfald i bred bemärkelse i verksamheten och få en fortlöpande dialog på arbetsplatsträffarna. Det kan handla om personalförsörjning och förhållningssättet på arbetsplatserna liksom bemötandet av medborgare och kunder, eller om till exempel diskussioner om aktuella mångfaldsfrågor i samhällsdebatten där man på arbetsplatsträffarna kan ta upp frågeställningar av typen ”på vilket sätt berör detta oss i vår verksamhet?”, ”har vi liknande problem?”, ”vad kan vi lära?” och liknande. Till en början fanns en rädsla hos en del chefer att ta upp dessa frågor för man var osäker på vart det skulle leda. Dessutom handlar jämställdhets- och mångfaldsfrågor inte

²⁹² Malmö stad (2008) ”Personalpolicy”.

²⁹³ Intervju med Kay Wictorin, Malmö, 25 februari 2008.

bara om arbetslivet utan om hela livet och det kan vara känsligt att komma in på attityder och värderingar som berör också privatlivet, påpekar Wictorin. En viktig del av arbetet har därför handlat om kunskapsuppbyggnad, utbildning av chefer med mera för att skapa förutsättningar för konstruktiva diskussioner om värderingar och beteenden.²⁹⁴ En medarbetarundersökning genomfördes 2006, som underlag för arbetet med bland annat värderings- och attitydfrågor i förvaltningarna. En ny medarbetarenkät är tänkt att genomföras under hösten 2008. En ny personalpolicy kommer att beslutas 2008. Jämställdhet och mångfald blir ett av huvudområdena och där uttrycks att respekt för varje individ och en insikt om alla människors lika värde skapar ett bra arbetsklimat.²⁹⁵

Strömsunds kommun

Mänskliga rättigheter är inte utgångspunkt för kommunens verksamhet i bredare bemärkelse och det har inte förts några diskussioner om att använda det som ett paraplybegrepp. Däremot har flertalet delar av kommunens verksamhet att göra med mänskliga rättigheter, påpekar kommunalrådet Karin Stierna (c), och nämner särskilt arbete med folkhälsa och stärkande av föräldrar vid sidan av frågor om boende, arbetsmarknad, skola och omsorg. Mänskliga rättigheter sådant det handlar om likabehandling är ju dessutom en grundbult i arbetet på samma sätt som i andra kommuner, säger Stierna.²⁹⁶

De tillgängliga resurserna, dess mest effektiva användning och nödvändigheten av ekonomisk hushållning har under längre tid stått i fokus för budgetarbetet och man har i mycket liten utsträckning använt sig av långsiktiga målsättningar för att ange budgetinriktning.²⁹⁷ Arbete med att formulera sådana målsättningar har emellertid påbörjats och man har under våren 2008 haft möten med förtroendevalda, chefer och också fackföreningarna för att diskutera långsiktiga mål med kommunens verksamhet. Man har kommit fram till sex grundläggande målsättningar för kommunen där flera av dem har bäring på mänskliga rättigheter, bland annat att kommunen ska förknippas med en god miljö, jämställdhet som tillväxtfaktor, en god folkhälsa och dialog mellan invånare och tjänstemän såväl som förtroendevalda. Kommunen ska i det senare avseendet karaktäriseras av ett gott bemötande, delaktighet och tillgänglighet. Med dessa mål som utgångspunkt ska sedan

²⁹⁴ Intervju med Kay Wictorin, Malmö, 25 februari 2008.

²⁹⁵ Intervju med Kay Wictorin, Malmö, 25 februari 2008.

²⁹⁶ Intervju med Karin Stierna, kommunalråd (c), 13 maj 2008.

²⁹⁷ I årsredovisningen för 2007 står det ekonomiska utfallet och behovet av god hushållning med resurser i fokus. De kvalitativa dimensionerna av målen diskuteras mer summariskt; Strömsund kommun (2008) "Årsredovisning 2007".

nämnderna ta fram inriktningsmål varigenom de kan förverkligas. På så sätt hoppas man i kommunen att få en mer långsiktigt fokus och större sammanhang i verksamheten samt en klarare politisk styrning.²⁹⁸

Kommunen antog en folkhälsoplan 2004 som reviderats 2007.²⁹⁹ Arbetet med folkhälsofrågor sker inom ett råd där ledamöter från kommunstyrelsen, socialnämnd, barn- och ungdomsnämnd och kultur- och fritidsnämnd ingår. Rådet bildades för att man i kommunstyrelsen ansåg att arbetet inte var tillräckligt prioriterat. Folkhälsoplanen utgår från de nationella målen, med särskild vikt lagd vid bland annat delaktighet, barns situation och uppväxtvillkor och hälsa i arbetet. I förhållande till målen ges förslag på insatser, vilka som har ansvar för dem och hur uppföljning ska ske. Många av förslagen är allmänt hållna, exempelvis att stödja etablering av mötesplatser, bidra till utveckling av studiecirkel, självhjälpsgrupper och liknande (delaktighetsmålet). I vissa fall rör det sig om mer preciserade förslag, exempelvis att följa upp hur barnkonventionen används i kommunens verksamhet, utbildning av personal i frågor om barnkonventionen, uppföljning av barnchecklista och liknande. Andra exempel på mer specificerade förslag rör jämställdhet, såsom jämställda löner och liknande, att medvetet arbeta för att män är aktiva i barns uppväxt och ökade möjligheter till flexibla arbetstidssystem.³⁰⁰

Uppföljning sker med hjälp av indikatorer av olika slag. Delaktighet mäts genom valdeltagande. Barn och ungas uppväxtvillkor mäts genom antal barn som är behöriga till gymnasieskola, andel barn som bor utanför hemmet eller är institutionsplacerade och andel barn som bor i ekonomiskt utsatta hushåll. Man inkluderar också de anställdas utbildningsnivå eftersom man menar att det har betydelse för att ge barn goda förutsättningar i barnomsorg och skola. De senare indikatorerna visar på en lägre andel högskoleutbildade anställda än i länet som genomsnitt, att andelen unga som inte har godkända betyg ökat under 2007 på grund av ökat antal barn med särskilda behov och sociala problem samt att antalet fattiga barn ligger över genomsnittet för länet.³⁰¹

Paul Bergenby, som är socialchef i kommunen, menar att problematiken med antalet barn som riskerar fara illa har ökat i sådan omfattning att krafttag för att stötta föräldrarna nu måste få högsta prioritet även inom andra kommunala verksamheter där man

²⁹⁸ Intervju med Karin Stierna, kommunalråd (c), 13 maj 2008.

²⁹⁹ Strömsunds kommun (2007) "Folkhälsoprogram för Strömsunds kommun. Hälsa som tillväxtfaktor 2004-2010. Uppföljning av delmål 2007"

³⁰⁰ Strömsunds kommun (2007) "Folkhälsoprogram för Strömsunds kommun. Hälsa som tillväxtfaktor 2004-2010. Uppföljning av delmål 2007"

³⁰¹ Strömsunds kommun (2007) "Folkhälsoprogram för Strömsunds kommun. Hälsa som tillväxtfaktor 2004-2010. Uppföljning av delmål 2007", bilaga 1.

möter föräldrar och barn. Bland annat har man från och med 2007 etablerat en familjecentral samt, i samverkan med skolan, inlett ett förebyggande och stödjande föräldrastödsarbete kallat Föräldrakraft.³⁰² Föräldrakraft syftar till att stärka föräldrarnas möjligheter att vara bra föräldrar. Tanken är inte att man ska lära ut vad ett bra föräldraskap innebär utan att man ska skapa strukturer för föräldrarna att dela med sig av sina erfarenheter och tankar för att därigenom stödja varandra.³⁰³ Ett nära relaterat arbete sker genom kommunens familjecentral, som fungerar som en mötesplats för föräldrar och barn. Inom folkhälsorådets område finns också en rad andra projekt, bland annat hjälp till sjukskrivna och arbetslösa, personer med psykiska besvär, värdegrundsarbete kring funktionshinder och rättigheter och liknande.³⁰⁴

Utbildning om barnkonventionen för förtroendevalda, anställda och representanter för elevråd skedde 2006 genom samarbete med Rädda Barnen.³⁰⁵ I utbildningen ingick att ta del av konventionens innehåll, se närmare på den kritik som riktats mot Sverige av konventionskommittén 2005 och de förslag kommittén lagt fram. Man diskuterade kritik och förslag i förhållande till situationen i Strömsunds kommun och vad som skulle behöva göras för att förbättra situationen. Bland annat framkom det i diskussionerna att det fanns brister i barns och ungas möjligheter att komma till tals. Man noterade att det fanns ett bristande engagemang från barn och unga, som man menade hade att göra med avsaknad av lämpliga forum och svårigheter att verkligen påverka politiken.³⁰⁶ Man diskuterade också hur barnperspektivet skulle inkluderas och integreras i verksamheten. Användningen av barnchecklistorna kom upp och man noterade att de hade fungerat mindre väl. De blev lätt något som fylldes i av slentrian; man sa att barnperspektivet beaktats utan att det fanns någon egentlig reflektion bakom det.³⁰⁷ För att undvika pappersprodukter diskuterades andra sätt att inkludera barnperspektivet och att möjliggöra barns delaktighet, bland annat chatt på hemsida, kontaktperson på varje skola, att göra barn och unga till remissinstans, en förbättrad roll för elevråden, ökat samarbete med frivilligorganisationer och liknande.³⁰⁸ I samband med utbildningen utarbetades också en handlingsplan som bland annat handlade om skapande av nätbaserade mötesplatser, utbildning i barnkonventionen, utveckling av verktyg för att följa upp barnperspektivet samt ökat inflytande för barn och unga. Man har emellertid inte lyckats

³⁰² Strömsunds kommun (2007) "Folkhälsoprogram för Strömsunds kommun. Hälsa som tillväxtfaktor 2004-2010. Uppföljning av delmål 2007, bilaga 2.

³⁰³ Strömsundskommun (2008) "Handledning för arbetet med föräldrakraft i Strömsunds kommun"

³⁰⁴ Strömsunds kommun (2007) "Folkhälsoprogram för Strömsunds kommun. Hälsa som tillväxtfaktor 2004-2010. Uppföljning av delmål 2007"

³⁰⁵ Intervju med Paul Bergenby, Strömsunds kommun, 13 maj 2008.

³⁰⁶ Strömsunds kommun (2006) "Sammanfattning av barnkonventionen"

³⁰⁷ Intervju med Karin Stierna, kommunalråd (c), 13 maj 2008.

³⁰⁸ Strömsunds kommun (2006) "Sammanfattning av barnkonventionen"

förverkliga handlingsplanen eftersom man måste prioritera andra frågor.³⁰⁹ Kommunen har också fått viss kritik av länsstyrelsen, som 2007 noterade att även om kommunen angivit inriktningsmål som utgår från barnperspektivet så har det inte brutits ner till mätbara verksamhetsmål. Det gör det svårt att systematiskt följa upp arbetet.³¹⁰

I kommunen finns ett pensionärsråd som har rätt att ta upp frågor som berör pensionärers situation och aktivt delta i arbetet med att förbättra äldres rättigheter och möjligheter. Rådet ska höras i frågor som rör äldre och inkluderas på ett tidigt stadium i beslutsprocesserna så att synpunkter och förslag kan beaktas i planering och budgetarbete.³¹¹ I kommunen finns även ett handikappråd, som också det fungerar som remissorgan och har rätt att väcka frågor av betydelse för funktionshindrades situation. I reglementet för handikapprådet sägs att kommunen skall informera rådet om planer och förändringar som har betydelse för funktionshindrade och bör inhämta synpunkter på ett tidigt stadium i planeringen.³¹²

För arbetet med funktionshindrades rättigheter finns en handlingsplan. Den gällande handlingsplanen är från 2001 men en ny är under utarbetande. Planen från 2001 bygger på FN:s standardregler och utarbetades tillsammans med representanter för handikapporganisationerna.³¹³ Målet är att alla ska garanteras full delaktighet och jämlikhet, vilket betyder att särskilda åtgärder måste vidtas för att tillgodose att personer med funktionshinder har samma möjligheter som andra personer. Alla människors lika värde innebär att åtgärder måste anpassas efter individers behov. Utifrån dessa utgångspunkter preciseras i programmet en rad åtgärder som baseras på en nulägesbedömning av situationen i kommunen, vilka som har ansvar för genomförande och hur det ska följas upp. En rad åtgärder specificeras för skilda områden, såsom ökad medvetenhet om funktionshindrades situation och deras rättigheter, tillgänglighet till information och lokaler, anpassning av verksamhet inom skola, vård och omsorg utifrån individers behov, lika möjligheter att ha ett arbete och så vidare. Särskild vikt läggs i det sammanhanget vid utbildning av anställda så att de har kunskaper om funktionshindrades svårigheter och behov att anpassa verksamheten.³¹⁴ Policyn utvärderades 2005. I utvärderingen redogörs huvudsakligen för genomförda aktiviteter, särskilt utbildningsinsatser inom vård och omsorg och åtgärder för att underlätta

³⁰⁹ Intervju med Karin Stierna, kommunalråd (c), 13 maj 2008.

³¹⁰ Länsstyrelsen i Jämtlands län (2007) "Barnuppdraget i Jämtlands län". Social tillsyn, rapport 2:2007.

³¹¹ Strömsunds kommun (2008) "Kommunal författningssamling"

³¹² Strömsunds kommun (2008) "Kommunal författningssamling"

³¹³ Strömsunds kommun (2001) "Handikappolitiskt program för Strömsunds kommun" Antagen av kommunfullmäktige 13 juni 2001.

³¹⁴ Strömsunds kommun (2001) "Handikappolitiskt program för Strömsunds kommun" Antagen av kommunfullmäktige 13 juni 2001.

samordning och samverkan. Utvärderingen noterade att utbildning av personer i strategiska positioner inom förvaltningsstaben inte hade genomförts i den utsträckning som angivits i planen och att flera åtgärder för ökad tillgänglighet återstod att implementera. Utvärderingen innehåller relativt lite av bedömningar av resultaten av de genomförda åtgärderna.³¹⁵

Kommunen har en jämställdhetsplan som handlar om kommunen som arbetsgivare, bland annat att förbättra arbetsvillkor, att underlätta för anställda att kombinera föräldraskap och arbete, rekryteringsåtgärder för att minska könsmissig snedvridning på arbetsplatser och åtgärder riktade mot sexuella trakasserier.³¹⁶ Kommunen har också en särskild handlingsplan för arbete att motverka våld mot kvinnor. Kvinnofridsprojektet omfattar förutom stöd och hjälp åt utsatta kvinnor och barn också en fokus på förebyggande arbete och utbildningsinsatser i skola och liknande. I kvinnofridsprojektet läggs vikt vid behovet av samordning och samverkan för att personer ska få den hjälp som behövs och så vidare.³¹⁷

Bergenby menar att det allmänt finns problem när det gäller samverkan och samordning i kommunen och menar att en anledning till det ligger i bristande ekonomiska resurser. När resurserna inte riktigt räcker till leder det lätt till att förvaltningarna bygger stängsel runt sin verksamhet och att man försöker skjuta över ansvaret på en annan förvaltning. Särskilt tydligt är detta problem när det gäller LSS, stöd till personer med psykiska besvär och missbrukare. De ekonomiska förhållandena gör att man ofta tvingas att prioritera, menar Bergenby, som i det sammanhanget reflekterar över hur sådana prioriteringar går till. Det finns en risk att man i prioriteringar inte alltid beaktar de vars behov är störst, utan de som på ett eller annat sätt kan tala för sig själva eller har någon organisation som representerar dem. De som enbart har kommunen som talar för dem får en svagare position och riskerar att inte prioriteras när de ekonomiska resurserna är begränsade.³¹⁸

Sundsvalls kommun

Mänskliga rättigheter används inte för att begreppsliggöra kommunens verksamhet på ett övergripande plan, men spelar ändå en central roll eftersom demokratisk påverkan, rätt till arbete, bostad och en god livsmiljö är grundläggande för verksamheten. I det perspektivet kan kommunen ses som en garant för förverkligandet av mänskliga rättigheter, även om

³¹⁵ Strömsunds kommun (2005) "Åtgärdsrapport. Handikappolitiskt program. Strömsunds kommun" 25 juli 2005, Förvaltningsstaben.

³¹⁶ Strömsunds kommun (2008) "Kommunal författningssamling"

³¹⁷ Strömsunds kommun (2008) "Kommunal författningssamling"

³¹⁸ Intervju med Paul Bergenby, Strömsunds kommun, 13 maj 2008.

mänskliga rättigheter inte fungerar som ett sätt att rama in och länka samman kommunens arbete i alla delar. Mer specifikt refereras till mänskliga rättigheter inom vissa områden, exempelvis på det sätt som barnkonventionen varit ett grundläggande styrdokument under ungefär tio års tid och att likabehandling och bekämpande av diskriminering är grundläggande för kommunens verksamhet. Mänskliga rättigheter kommer också in som del av det pågående mångfaldsarbetet.³¹⁹

Det förs en debatt om att använda mänskliga rättigheter på ett bredare sätt i kommunen. Till exempel har Lars Persson (fp), som sitter i kommunfullmäktige och också ingår i SKL:s nätverk om mångfald, lagt fram ett sådant förslag i kommunfullmäktige.³²⁰ Förslaget har behandlats i kommunstyrelsens samordningsutskott i oktober 2008 och utskottet har föreslagit att kommunstyrelsekontoret får i uppdrag att utreda hur ett systematiskt arbete med mänskliga rättigheter kan organiseras och lämna förslag om det till demokratiberedningen.³²¹ Persson menar i sin motion att man bör titta närmare på hur kommunen redan använder sig av mänskliga rättigheter i verksamheten och i framtiden kan använda begreppet på ett mer strukturerat sätt. Persson menar att man behöver få en bättre överblick över det som redan görs för att man på den politiska nivån ska kunna arbeta mer systematiskt och fokuserat.³²² En anledning till en ökad diskussion om mänskliga rättigheter ligger enligt Rolf Bergbom, som är personaldirektör i kommunen, i att man fört en allt större debatt om mångfald. En central del av denna debatt handlar om förhållandet mellan icke-diskriminering och mångfald. Diskrimineringsförbudet fastlägger en grund för kommunens arbete, men innebär samtidigt ett ”negativt” fokus. Mångfald är ett bra sätt att vidareutveckla arbetet, menar Bergbom, eftersom det innebär en positiv värdering av olikhet. I dessa diskussioner har mänskliga rättigheter aktualiserats i allt högre grad.³²³

Efter varje val antar den styrande majoriteten en lokal regeringsförklaring. I den som antogs efter valet 2006 betonas att kommunen ska kännetecknas av trygghet, god livsmiljö och hållbar utveckling. Trygghet utvecklas huvudsakligen i sociala termer, exempelvis att få hjälp och stöd när man behöver det, att ha arbete och känna sig delaktig. I det avseendet nämns behovet av en stark kommunal ekonomi, anpassning av verksamheter och ett vitalt civilsamhälle. Särskild uppmärksamhet ägnas åt trygga förhållanden i förskola,

³¹⁹ Intervju med Rolf Bergbom, Sundsvall, 17 juni 2008. Bergbom är personaldirektör i Sundsvalls kommun och anges som kontaktperson för Sifundersökningen 2006.

³²⁰ Intervju med Lars Persson (fp), Sundsvall, 17 juni 2008.

³²¹ Sundsvalls kommun (2008) ”Kommunstyrelsens samordningsutskott”, 7 oktober 2008.

³²² Intervju med Lars Persson (fp), Sundsvall, 17 juni 2008.

³²³ Intervju med Rolf Bergbom, Sundsvall, 17 juni 2008.

familjeomsorg, äldreomsorg och ett aktivt arbete för att minska ohälsan.³²⁴ Regeringsförklaringen är utgångspunkt för kommunens mål- och resursplan.³²⁵

Man har under senare år arbetat med att förändra beslutsfattande och styrning i kommunen och från 2007 används en processtyrningsmodell.³²⁶ Kommunen har tidigare fått kritik för brister i styrsystemet, bland annat i den kommunkompassundersökning som gjordes 2003. De övergripande målen för kommunen bedömdes vara oklara och styrningsförmågan ansågs vara svag. I 2006 års kommunkompassundersökning lyfts den nya processtyrningsmodellen fram som ett system som kan ge bra förutsättningar för att utveckla och styra verksamheten.³²⁷ Huvudprocesserna i den nya styrningsmodellen utgörs av de tjänster som levereras till medborgarna där de olika enheternas uppdrag specificeras; som exempel kan nämnas att i processen utbildning ingår förskola, grundskola och bibliotek som enheter. Vid sidan av huvudprocesser finns stödprocesser, som består av interna tjänster, exempelvis löneadministration. Ledningsprocesser, slutligen, är till för att utifrån ett helhetsperspektiv styra verksamheten. För varje process anges ett antal processmål utifrån brukarnas och medborgarnas perspektiv. Dessa mål är tänkta att ersätta handlingsplaner och policydokument. Till målen ska kopplas indikatorer för att kunna mäta resultat. I budget anges inriktningsmål för varje år med planering inför följande år, varigenom regeringsförklaringens inriktning konkretiseras.³²⁸ Bergbom menar att det är viktigt att formulera tydliga mål och vem ska ha ansvar för genomförandet och ser den nya styrmodellen som mycket användbar i det avseendet. Bergbom poängterar att det är mycket viktigt att det som man prioriterar i kommunens verksamhet måste vara med i mål- och resursplanen för att man ska få styrkraft och komma till ett förverkligande av målsättningar. Om viktiga saker som kommunen bör göra ligger vid sidan av planen kommer de inte att genomföras.³²⁹

Kommunen har i kommunkompassundersökningar fått kritik för att vara dålig på att underlätta medborgarnas deltagande och hantera deras förslag. Som en följd av det har man infört Synpunkt Sundsvall, där invånare kan ställa frågor, lämna förslag och rikta kritik mot kommunen.³³⁰ Systemet fungerar också som ett sätt för kommunen att få en överblick över invånarnas inställning i olika frågor. Även om Synpunkt Sundsvall uppmärksammas i

³²⁴ Sundsvalls kommun (2006) ”Lokal regeringsförklaring för Sundsvall 2007-2010”.

³²⁵ Sundsvalls kommun (2007) ”Att styra med hjälp av mål. Utveckling av mål- och resursplan för Sundsvalls kommun”.

³²⁶ Sundsvalls kommun (2006) ”Mål- och resursplan 2007 med ekonomisk plan åren 2008-2009”.

³²⁷ Sveriges kommuner och landsting (2007) ”Kommunkompassen. Analys av Sundsvalls kommun, 30-31 november 2006”: 5f.

³²⁸ Sundsvalls kommun (2006) ”Mål- och resursplan 2007 med ekonomisk plan åren 2008-2009”.

³²⁹ Intervju med Rolf Bergbom, Sundsvall, 17 juni 2008.

³³⁰ Sundsvalls kommuns hemsida, www.sundsvall.se

kommunkompassens rapport för 2006 finns det enligt undersökningen fortfarande problem och brister med deltagande och delaktighet. Kommunen har bland annat inte infört möjlighet till medborgarförslag och det saknas också medborgardialog kring budgetfrågor.³³¹ Sedan dess har kommunen gått med i SKL:s projekt om medborgarpaneler och den första panelen genomfördes under oktober-november 2008 då knappt 500 invånare deltog i en enkätundersökning om kollektivtrafiken.³³²

Kommunen arbetar med att införa tjänstedeklarationer sedan 2007 och det har införts i några fall hittills.³³³ Det gäller bland annat för olika bygglovsärenden och liknande samt för äldreomsorgen. I äldreomsorgen handlar det om att kommunen lovar att utveckla en individuell plan utifrån personens egna behov, att personalen är engagerad och kunnig, att man som anhörig ska känna sig trygg med den vård som erbjuds och att kommunen står för en rad aktiviteter riktade till äldre.³³⁴

Kommunen har ett handikappråd, som har som syfte att sprida kunskap om funktionshindrades behov och ska se till att nämnder tar hänsyn till frågor av betydelse för funktionshindrade. Rådet är remissorgan och har ansvar för att genomföra det kommunala handikappolitiska programmet.³³⁵ Programmet utarbetades eftersom det stod klart att delaktighet och tillgänglighet för funktionshindrade inte uppnåtts. Inför framtagandet av programmet gjordes en inventering av brister i kommunen.³³⁶ Samtliga 22 lokala föreningar för funktionshindrade bjöds in för att beskriva problem och ge förslag till förbättringar. Inventeringen visade på en rad brister i tillgänglighet, utbildning av personal, stöd och rehabilitering samt ekonomisk och social trygghet. Med denna inventering som grund och med hjälp av FN:s standardregler och nationell lagstiftning utformades handlingsplanen. Målen handlar bland annat om ökad medvetenhet genom information och utbildning liksom genomgång i förvaltningarna av verksamheten ur ett handikappersperspektiv. Handikappaspekter ska vägas in vid beredning av beslut och planering av verksamheten. Man ska ange konsekvenser för funktionshindrade i policydokument och planer. Beaktande av individuella behov och anpassning av verksamheten betonas för att alla personer ska ha samma

³³¹ Sveriges kommuner och landsting (2007) "Kommunkompassen. Analys av Sundsvalls kommun 30-31 november 2006": 8f.

³³² Sundsvalls kommuns hemsida, www.sundsvall.se

³³³ Sundsvalls kommun (2007) "Årsredovisning 2007": 7.

³³⁴ Sundsvalls kommun (2008) "Tjänstedeklaration. Äldreboende".

³³⁵ Sundsvalls kommuns hemsida, www.sundsvall.se

³³⁶ Sundsvalls kommun (1999) "Handikappolitiskt program för Sundsvalls kommun".

förutsättningar att leva ett bra och självständigt liv. Särskild vikt ska läggas vid barn med funktionshinder i skola och fritidsverksamhet.³³⁷

Barnkonventionen har status som styrdokument i kommunen och arbetet med konventionen har bland annat handlat om utbildningar av förtroendevalda och tjänstemän. Dessa är återkommande varje år. Det finns också en diskussion om hur barns och ungas delaktighet ska kunna stärkas och hur barnperspektivet ska integreras i verksamheten, men enligt Persson görs ganska litet i det vardagliga arbetet. Verkligheten smyger sig lätt på, menar Persson, och av planerade insatser blir det ofta mindre än det var tänkt.³³⁸ Inom ramen för LUPP genomfördes en ungdomsundersökning under 2006 och i den framkom framförallt kritik när det gäller möjligheter till deltagande och problem med mobbning, samtidigt som de flesta är ganska nöjda med sin skolsituation.³³⁹ Synpunkterna i LUPP har varit utgångspunkt för förändringar i kommunen när det gäller delaktighet och påverkan och under 2008 har ett ungdomsforum inrättats. Arbetet påbörjades under våren och forumet har under hösten haft sina första möten. En av de frågor som tagits upp handlar om ett ungdomens hus. Till ungdomsforum är kopplat en webbsida – ung i Sundsvall – som fungerar som forum för information och en mötesplats för barn och unga. Möjlighet finns också att ansöka om bidrag för att anordna evenemang, göra film, utarbeta informationsmaterial och liknande inom ramen för ett projekt som kallas för ”ung pott”.³⁴⁰

Kommunen bedriver ett kvinnofridsprojekt, som både handlar om ökad samverkan med andra myndigheter och frivilligorganisationer och bemötande bland socialtjänstens personal. Syftet är att motverka och förebygga våld i nära relationer och stödja och hjälpa dem som utsätts för våld. För det krävs kunskap och professionalitet hos anställda. I det senare avseendet har kommunen tagit fram en handlingsplan; planen fungerar också som manual och checklista att användas av anställda i mötet med våldsutsatta kvinnor och barn. Handlingsplanen innehåller också rekommendationer kring bemötande av män som begår våldsbrott.³⁴¹

Mångfald är en viktig del av till diskussionen om kommunens utveckling. Man arbetar med ett brett mångfaldsbegrepp i kommunen.³⁴² Mycket av denna diskussion har sin utgångspunkt i arbetet med jämställdhet, inte minst jämställdhetsintegrering, och det sätt som

³³⁷ Sundsvalls kommun (1999) ”Handikappolitiskt program för Sundsvalls kommun”.

³³⁸ Intervju med Lars Persson (fp), Sundsvall, 17 juni 2008.

³³⁹ Sundsvalls kommun (2007) ”Ung.nu 2006. Rapport och analys av Sundsvalls kommuns LUPP undersökning”.

³⁴⁰ Se hemsida, <http://www.ungisundsvall.se/index.htm>

³⁴¹ Sundsvalls kommun (2005) ”Bemötande och handläggning där kvinnor och barn utsätts för våld. Handlingsplan för anställda inom individ- och familjeomsorg i Sundsvalls kommun”.

³⁴² Intervju med Rolf Bergbom, Sundsvall, 17 juni 2008.

man efterhand kom att diskutera sådant som etnicitet och andra diskrimineringsgrunder. Bergbom menar att man måste börja mångfaldsarbetet med utbildning av chefer så att de kan ta upp frågor i den ordinarie verksamheten, på arbetsplatsträffar och i det vardagliga arbetet där frågorna kommer upp i diskussioner och ställningstaganden. Man har arbetat på det sättet tidigare med jämställdhet och ett liknande sätt att arbeta är lämpligt också när det gäller mångfaldsfrågor. Kommunen har mångfaldskommunikatörer, som varit på många av kommunernas arbetsplatser. Syftet med dessa träffar har varit att skapa debatt och ”skaka om litegrann”, som Bergbom uttrycker sig, för att kunna lyfta upp frågorna.³⁴³ I kommunen har man sedan 2006 utbildat chefer i mångfald och under 2007 och 2008 också andra anställda erbjudits utbildningar om mångfald.³⁴⁴ För närvarande pågår en stor utbildning av förtroendevalda om jämställdhet och mångfald. Utbildningen omfattar en rad seminarier med inbjudna föreläsare och också värderingsövningar kring fördomar, språkets betydelse och frågor om bemötande. I utbildningen ingår också mer specifika frågor, såsom exempelvis förskolepedagogik med genusperspektiv.³⁴⁵

Bland de problem som finns i kommunen när det gäller arbete med mänskliga rättigheter nämner Persson bristande uppföljningar av insatser.³⁴⁶ Bergbom menar att ett problem handlar om att frågorna ofta anses vara allas ansvar och det lätt gör det till ingens ansvar. Det behövs framförallt arenor och forum för att kunna föra diskussionerna vidare, menar Bergbom, och nämner den demokratiberedning som inrättats under kommunstyrelsen. Beredningen har emellertid hittills framförallt fokuserat på de förtroendevaldas villkor och även om det också är mycket viktigt behövs det en diskussion om hur man ska utveckla bredare arenor för en öppen och förutsättningslös debatt. En sådan debatt skapas inte i första hand i nämnder och styrelser. Arenor för diskussion med såväl invånare som anställda gör det möjligt att tydliggöra vad man i kommunen ska mena med mänskliga rättigheter och demokratiutveckling och sätta in frågor i den dagliga verksamheten i dessa bredare och mer övergripande perspektiv. På många sätt är arenor för debatt lika viktigt för genomförandet av mänskliga rättigheter som att ha en effektiv styrning, menar Bergbom. Bergbom lägger också vikt vid varje tjänstemans agerande. I grund och botten måste det sätt som mänskliga rättigheter är allas ansvar vara en del av varje tjänstemans arbetssätt. För att åstadkomma det

³⁴³ Intervju med Rolf Bergbom, Sundsvall, 17 juni 2008.

³⁴⁴ Intervju med Rolf Bergbom, Sundsvall, 17 juni 2008.

³⁴⁵ Intervju med Rolf Bergbom, Sundsvall, 17 juni 2008. Sundsvalls kommun (2008) ”Lika värda – likvärdig service”

³⁴⁶ Intervju med Lars Persson (fp), Sundsvall, 17 juni 2008.

krävs möjligheter till diskussion och reflektion över förhållningssätt och liknande i förhållande till den dagliga verksamheten, påpekar Bergbom.³⁴⁷

Södertälje kommun

Med hjälp av visionen för Södertälje kommun 2013 formuleras i budgeten kommunens verksamhetsidé där den centrala tanken är att kommunen ska ”stödja människors strävan till ett bra liv” genom att utgå ifrån respekt för invånarnas behov och leverera den bästa servicen.³⁴⁸ Vidare anges att följande kännetecken ska utmärka all verksamhet: (1) respekt för individen i bemötande och en förståelse av varje persons unika behov och förutsättningar, (2) gott bemötande av kommunens personal, (3) hög delaktighet sådant det omfattar möjligheter till påverkan och synpunkter på verksamheten samt samverkan med brukare och (4) utnyttjande av mångfald i bred mening när det gäller utveckling och genomförande av kommunens verksamhet.³⁴⁹

Även om verksamhetsidén anknyter till mänskliga rättigheter har man enligt Eva Bjurholm, som är samordnare och sakkunnig och arbetat med integrations- och mångfaldsfrågor, valt att från politisk sida tala mer om mångfald än om mänskliga rättigheter.³⁵⁰ Mångfald har getts en bred definition i kommunen och omfattar alla diskrimineringsgrunderna. I samband med att en mångfaldspolicy diskuterats och utarbetats har man fört diskussioner om hur de olika grunderna skulle kunna integreras. Samtidigt som fokuset på diskriminering är av betydelse, är det också viktigt att det inte blir ett pekpinneperspektiv, menar Bjurholm. Man har därför lagt stor vikt vid att kommunens uppgift att främja mångfald och att se mångfald som en resurs. Mångfaldspolicyn antogs av kommunfullmäktige i april 2008 och föregicks av en remiss i kommunen. Bjurholm menar att processen av att utarbeta policyn till en början inte var särskilt lyckad. Det första dokumentet hade utformats på central nivå och var oklart formulerat. Man hade inte i någon större utsträckning varit i kontakt med vare sig förvaltningen eller föreningar och andra aktörer i kommunen. I budgeten för 2009 ska policyn preciseras och målsättningar ska sättas upp. I anslutning till den nya mångfaldspolicyn ska också en stor utbildningsinsats av såväl förtroendevalda som tjänstemän genomföras. Även om utbildning kring mångfald nämnts i

³⁴⁷ Intervju med Rolf Bergbom, Sundsvall, 17 juni 2008.

³⁴⁸ Södertälje kommun (2007) ”Mål och budget för Södertälje kommun 2008-2010”: 7.

³⁴⁹ Södertälje kommun (2007) ”Mål och budget för Södertälje kommun 2008-2010”: 7f.

³⁵⁰ Intervju med Eva Bjurholm, Södertälje kommun, 9 juni 2008.

budget sedan 2007 har ännu inte så mycket skett utan det har hittills handlat om att inkludera mångfald på exempelvis chefsdagar.³⁵¹

Under kommunstyrelsen finns en särskild demokrati- och mångfaldsberedning som har till uppgift att lyfta fram frågor med anknytning till demokrati, mänskliga rättigheter, mångfald, jämställdhet, barns villkor, folkhälsa och diskriminering. Beredningen ska följa utvecklingen på dessa områden, bereda ärenden till kommunstyrelse och också ta initiativ till att väcka frågor samt fungera som remissinstans.³⁵² När det gäller invånarnas möjligheter till påverkan och inflytande finns vid sidan av de råd som nämns nedan också möjligheter att lämna in förslag (medborgarförslag).³⁵³

I budgeten för 2008 nämns mångfald som en av kommunens kännetecken och en av de resurser som inte tas tillvara på i tillräcklig utsträckning, men mångfaldsbegreppet spelar inte den överordnande rollen för att hålla ihop budgetens olika delar. I budgeten nämns istället välfärd och hållbarhet som grundläggande principer. Det anges som centralt att bryta marginalisering och utanförskap så att alla personer ges samma möjligheter i samhället. Budgeten anger också att barnperspektivet ska beaktas i all planering och alla verksamheter. Att göra det möjligt för barn och unga att delta i planering och att förändra attityder liksom att tydligt integrera beaktandet av barnperspektivet i beslutsfattande betonas också i budgeten.³⁵⁴ I kommunen finns en barnchecklista där barnets bästa, barns rätt till likvärdiga villkor och rätt att uttrycka sin mening anges som centrala dimensioner. Checklistan ska användas vid alla beslut i alla nämnder. Enligt Bjurholm förekom det kritik mot checklistan och tjänstemän har påpekat att den är svår att använda, men politikerna har varit ganska noggranna i att ta med den i beaktande och diskussion om olika ärenden. Det har hänt att ärenden återremitterats på grund av att kopplingen till barnkonventionen är dålig och checklistan har även i övrigt lett till en debatt och reflektion kring hur frågor och beslut har bäring på barns rättigheter och situation som Bjurholm menar är nyttig och användbar.³⁵⁵

Vid sidan av de mål som anges i budget finns ett flertal handlingsplaner med bäring på mänskliga rättigheter. Det handlar bland annat om handikapplanen, antagen 2002, i vilken FN:s standardregler, barnkonventionen och den nationella handikappolitiken är viktiga

³⁵¹ Intervju med Eva Bjurholm, Södertälje kommun, 9 juni 2008. Tanken är att det till den nya mångfaldspolicyn ska kopplas en utbildningssatsning, men inriktning är fortfarande något oklar. Vidare finns inte resurser avsatta för satsningen ännu

³⁵² Södertälje kommun, hemsida, www.sodertalje.se

³⁵³ Södertälje kommun, hemsida, www.sodertalje.se

³⁵⁴ Södertälje kommun (2007) "Mål och budget för Södertälje kommun 2008-2010":8ff.

³⁵⁵ Intervju med Eva Bjurholm, Södertälje kommun, 9 juni 2008

utgångspunkter.³⁵⁶ Visionen har sedan början av 1990-talet varit att kommunen ska vara en handikappvänlig stad där alla ges möjligheter att bo och verka på samma villkor och att verksamheter ska vara tillgänglig för alla. Det senare handlar om fysisk tillgänglighet, men också bemötande och anpassning av verksamheterna för att funktionshindrade ska ha samma möjligheter som andra. I planen betonas att förtroendevalda och anställda ska ha kunskap om principerna för att arbeta med funktionshindrades rättigheter och att det rör sig om ett ansvar som vilar på varje nämnd och bolag. Klagomål ska delges nämnder och verksamheter så att de kan vidta åtgärder för att förbättra arbetet. I planen anges också att samverkan ska ske med handikapporganisationerna inom det kommunala handikapprådet. Det betonas att samråd och samverkan är väsentligt före det att beslut fattas och åtgärder vidtas. Rådet har till uppgift att yttra sig över ärenden till fullmäktige och kommunstyrelse och de ska spela en central roll i uppföljning och revidering av policyns innehåll. Nämnder är skyldiga att låta rådet yttra sig över frågor med bäring på funktionshindrades situation. De ska också utse handikappolitiska företrädare och vidare ange mål och mätetal för utvärderingar.³⁵⁷

Jämställdhetspolicyn är också antagen 2002 och handlar om förhållandet till medborgare och brukare liksom anställda.³⁵⁸ Kommunen ska som arbetsgivare verka för en jämställd lönepolitik och lika villkor för män och kvinnor liksom en bättre könsbalans på arbetsplatser.³⁵⁹ Möjligheter att förena yrkes- och familjeliv betonas liksom att verka för vidareutbildning och karriärmöjligheter på lika villkor. Man ska också stävja diskriminering och sexuella trakasserier. En särskild handlingsplan för sexuella trakasserier finns i kommunen. I förhållande till medborgarna ska kommunen verka för jämställdhetsintegrering och att konsekvenser av beslut i förhållande till jämställdhet ska beaktas. Man ska också se till att resurser, exempelvis när det gäller skola, omsorg och fritidsaktiviteter, fördelas rättvist så att pojkar och flickor ges samma utvecklingsmöjligheter. Planen innehåller också formuleringar om att man ska eftersträva jämn könsfördelning när det gäller ledamöter i nämnder och styrelser. Utöver de två perspektiven med fokus på medborgare och anställda sägs också att kommunen måste samverka med andra aktörer, både i kommunen, länet och nationellt. Man ska även bevaka den internationella utvecklingen.³⁶⁰

³⁵⁶ Södertälje kommun (2002) "Handikapplaner i Södertälje kommun – alla nämnders och bolagsstyrelsers ansvar".

³⁵⁷ Södertälje kommun (2002) "Handikapplaner i Södertälje kommun – alla nämnders och bolagsstyrelsers ansvar".

³⁵⁸ Södertälje kommun (2002) "För ett jämställt Södertälje".

³⁵⁹ Det finns ett särskilt personalpolitiskt program där också möjligheter till utveckling och kombination nämns som centrala delar av kommunens arbetsgivarpolitik; Södertälje kommun (2008) Personalpolitiskt program – jag vill".

³⁶⁰ Södertälje kommun (2002) "För ett jämställt Södertälje".

Kommunen bedriver ett kvinnofridsprojekt som omfattar kvinnogrupper, krisbearbetning för barn som är vittne till våld, kallat FriZon, och kvinno- och tjejjoursverksamhet. Till kvinnofridsenheten är också kopplat en samverkansgrupp för samarbete mellan kommun, föreningar, polis och landsting.³⁶¹

I kommunen finns förutom handikapprådet också ett pensionärsråd. Pensionärsrådet har en liknande funktion som handikapprådet i att vara remissinstans, driva frågor av betydelse för pensionärer i förhållande till kommunens beslutsfattande organ och politiska ledning och på samma sätt som i handikappfrågor ska frågor med betydelse för pensionärer underställas rådet för synpunkter.³⁶² Kommunen har också en äldreombudsman som bland annat har till uppgift att ge stöd och råd, medverka till ökad delaktighet och föra vidare synpunkter till ansvariga.³⁶³

Det finns också ett ungdomsråd i kommunen. I ungdomsrådet finns representanter för varje skola i kommunen. På varje skola ska tid avsättas inför varje möte i rådet för att elever ska kunna föra fram synpunkter och ge förslag. Rådet har funnits i ungefär tio år och har en egen hemsida för information, möjligheter att lämna synpunkter och sprida idéer.³⁶⁴ Man håller för närvarande på att utarbeta ett ungdomspolitiskt program. Grunden för det är dels den LUPP som genomfördes under våren 2008, dels hearings med ungdomar och förtroendevalda samt tjänstemän. Ungdomar i skolor och även unga vuxna som lämnat skolan och gymnasiet har bjudits in att delta i hearings. Tanken är att programmet ska vara färdigt för att behandlas av kommunstyrelse och kommunfullmäktige i början av 2009.³⁶⁵

I kommunkompassens utvärdering av kommunen 2006 sägs att tydlighet mellan politiker och tjänstemän och därmed sammanlänkade frågor som styrning och uppföljning av verksamheten är en av kommunens starka sidor.³⁶⁶ Även samverkan med näringslivet och föreningar nämns som styrkor och det gäller även sättet som medborgare och brukare inkluderas i verksamheterna. Vid sidan av de redan nämnda råden finns skolstyrelser med föräldramajoritet, brukarråd inom förskola och inom äldreomsorgen.³⁶⁷ Kommunen var också en av de första i Sverige att arbeta med klagomålshantering, även om det också utgör ett

³⁶¹ Södertälje kommuns hemsida, http://www.sodertalje.se/Omsorg-socialt-stod/Radgivning_service/Kvinnofrid/

³⁶² Södertälje kommun (2003) "Reglemente för kommunala pensionärsrådet"

³⁶³ Södertälje kommuns hemsida, <http://www.sodertalje.se/Omsorg-socialt-stod/Aldreomsorg/Aldreombudsman/>

³⁶⁴ Södertälje Ungdomsråd, <http://www.sur.nu/index.asp>

³⁶⁵ Telefonintervju med Rodolfo Alvarez, 27 november 2008. Alvarez är projektledare och arbetar med ungdomsfrågor i kommunen.

³⁶⁶ SKL (2006) "Kommunkompassen. Analys av Södertälje kommun 18-20 och 27 september 2006" (Stockholm: SKL): 11f.

³⁶⁷ SKL (2006) "Kommunkompassen. Analys av Södertälje kommun 18-20 och 27 september 2006" (Stockholm: SKL): 6ff

förbättringsområde när det gäller systematiken i arbetet.³⁶⁸ Även tvärssektoriell samverkan nämns som ett av kommunens starka områden, samtidigt som man i kommunkompassen menade att det finns en dålig uppföljning av verksamheten och resultaten av dessa former av samverkan. Utvärderarna menar också att kommunen är mindre bra på verksamhetsutveckling.³⁶⁹

Kommunen deltog i storstadssatsningen och en av de frågor som diskuterades i samband med den var hur man skulle öka delaktighet och politiskt engagemang samt valdeltagande i stadsdelarna Fornhöjden, Geneta, Hovsjö och Ronna.³⁷⁰ Det fördes mycket diskussion om hur arbetet skulle utformas och organiseras. Till en början hade man möten där föreningar och organisationer var tongivande och det var på den grunden som de första boenderåden inrättades. Flera som deltog i projektet, bland dem Eva Bjurholm, menade att det inte var helt lyckat att redan etablerade föreningar skulle spela den avgörande rollen och att det ledde till en bristande legitimitet och representativitet.³⁷¹ Man ville försöka bredda deltagandet och kommunen bestämde att det skulle hållas val till boenderåden inom stadsdelarna.³⁷² Man valde två modeller för att organisera arbetet. I tre av de fyra stadsdelarna genomförde man under hösten 2001 val där invånarna fick nominera grannar till boenderåd. Boenderåden tillsattes och fick mandat att driva frågor. De som blev valda hade ingen framträdande plats i föreningarna utan valdes mer därför att de ansågs kunna representera de boende. Intresset för att delta i valen var emellertid begränsat och enbart ungefär 10 % av de röstberättigade i stadsdelarna röstade i valen.³⁷³ I den fjärde stadsdelen byggde man på upplåtelseformerna för boende och organiserade ett boenderåd på basis av hyresgäst- och bostadsrättsföreningar. Bjurholm menar, utan att kunna belägga det med undersökningar, att eftersom valdeltagandet steg i stadsdelarna var det en effektiv strategi.³⁷⁴

Försöket stötte emellertid på patrull då man 2004 skulle fatta beslut om en eventuell fortsättning på projektet. En del förtroendevalda menade att man skulle fortsätta med boenderåden, medan andra hävdade att det rörde sig om en inflytandekanal som inte stod i överensstämmelse med den representativa demokratins utgångspunkter att alla invånare

³⁶⁸ SKL (2006) "Kommunkompassen. Analys av Södertälje kommun 18-20 och 27 september 2006" (Stockholm: SKL): 10.

³⁶⁹ SKL (2006) "Kommunkompassen. Analys av Södertälje kommun 18-20 och 27 september 2006" (Stockholm: SKL):

³⁷⁰ Intervju med Eva Bjurholm, Södertälje, 9 juni 2008.

³⁷¹ Intervju med Eva Bjurholm, Södertälje, 9 juni 2008.

³⁷² Karlsson, Anna (2003) "Boenderåden i Södertälje kommun – idag och i framtiden" (Huddinge: Södertörns högskola): 30ff.

³⁷³ Karlsson, Anna (2003) "Boenderåden i Södertälje kommun – idag och i framtiden" (Huddinge: Södertörns högskola): 31.

³⁷⁴ Intervju med Eva Bjurholm, Södertälje, 9 juni 2008.

representeras i kommunfullmäktige och denna församling fattar beslut för hela kommunen. I alla partier fanns både tillskyndare och kritiker. De senare fick emellertid majoritet och boenderåden lades ner. Istället uppmanades de att ombilda sig till föreningar. Av de fyra boenderåden finns enbart ett kvar idag, det som byggde på ett samgående av olika hyres- och bostadsrättsföreningar.³⁷⁵

Trollhättan stad

Mänskliga rättigheter är inte paraplybegrepp för kommunens verksamhet, men utgör en väsentlig del till kommunens värdegrund säger kommunalrådet Margreth Johnsson (s).³⁷⁶ I kommunens policy för demokrati och framtidstro från 2001 och demokratipolicyn från 2003 nämns värnandet av mänskliga rättigheter som en central utgångspunkt.³⁷⁷ I 2001 års policy om demokrati sägs att den allmänna förklaringen är en ”ledstjärna för kommunens förhållningssätt”.³⁷⁸ En viktig bakgrund till demokratipolicerna är utvecklingen under 1990-talet med ökade etniska motsättningar och flera rasistiska dåd, något som också märks i de punkter som tas upp under mänskliga rättigheter i 2001 års policydokument. Där nämns att kommunen ska hålla minnet av förintelsen levande, motverka rasistiska och nazistiska uttryck, ge stöd åt dem vars mänskliga rättigheter kränks och motverka och förebygga diskriminering.³⁷⁹

Solidaritet med utsatta, rättvisa och likabehandling samt fokus på enskilda individers behov utmärker enligt Johnsson kommunens verksamhet. I det ingår också ett tydligt ställningstagande mot rasism och främlingsfientlighet. Johnsson menar att arbetsmarknadspolitiken är central för att förverkliga mänskliga rättigheter eftersom arbete är nyckeln till många andra möjligheter i samhället och dessutom är väsentligt att stärka personers självkänsla. Kommunen har genomfört en rad satsningar när det gäller arbetsmarknadspolitiken men Johnsson menar att dessa pengar inte kompenserar bortfallet av statliga medel.³⁸⁰ En viktig del av kommunens arbetsmarknadsarbete är Kraftcentrum, som är ett aktivitetscentrum för arbetslösa. Centrat erbjuder individuellt stöd, möjlighet att delta i

³⁷⁵ Intervju med Eva Bjurholm, Södertälje, 10 juni 2008.

³⁷⁶ Telefonintervju med Margreth Johnsson, kommunalråd (s) i Trollhättan stad, 26 maj 2008. Johnsson har varit politiskt engagerad sedan 1976, under de senaste åtta åren på heltid. Johnsson är vice ordförande i kommunstyrelsen med ansvar för sociala frågor, arbetsmarknad och folkhälsoarbete.

³⁷⁷ Trollhättan stad (2001) ”Trollhättans policy för demokrati och framtidstro”; Trollhättan stad (2003) ”Demokratipolicy”.

³⁷⁸ Trollhättan stad (2001) ”Trollhättans policy för demokrati och framtidstro”.

³⁷⁹ Trollhättan stad (2001) ”Trollhättans policy för demokrati och framtidstro”.

³⁸⁰ Telefonintervju med Margreth Johnsson, kommunalråd (s) i Trollhättan stad, 26 maj 2008.

studiecirklar och ordnar också praktikplatser. Kraftcentrum bildades efter stora uppsägningar under 1990-talet av LO, SACO och TCO och får stöd av Arbetsförmedlingen och kommunen.³⁸¹

Kommunens mål- och resursplan är det grundläggande styrdokumentet i kommunen och en ny sådan plan antas i början av varje mandatperiod.³⁸² I mål- och resursplanen för innevarande mandatperiod anges kommunens grundvärderingar, antagna av kommunfullmäktige. Den första av dessa är omtanke. Med det avses solidaritet, rättvisa och jämlikhet oavsett kön, bakgrund, ekonomisk förmåga, integration av personer med olika etnisk bakgrund och god omsorg till dem som behöver stöd. Dessa utgångspunkter betyder bland annat att kulturell mångfald ska eftersträvas, att diskriminering ska motverkas, att barns särställning ska beaktas i förhållande till barnkonventionen, att FN:s standardregler rörande funktionshindrade ska genomsyra verksamheten och att man i omsorg ska utgå från individers behov. Den andra grundläggande värderingen handlar om utveckling och här är det bland annat ökad sysselsättning, god utbildning och utveckling av näringslivet som står i fokus. Den tredje värderingen är livskvalitet som vid sidan av service av hög kvalitet handlar om dialog med medborgarna samt byggandet av ett ekologiskt hållbart samhälle.³⁸³

I mål- och resursplanen anges tre fokusområden: kunskapsutveckling och livslångt lärande, hållbar utveckling samt företagande och breddad arbetsmarknad. Fokusområdena är gemensamma utgångspunkter för alla nämnder och förvaltningar. Planen innehåller också styrande policier som ska genomsyra varje nämnds verksamhet. Dessa är för det första demokratipolicyn, som handlar om att stärka deltagande och värna mänskliga rättigheter. Bland andra aspekter märks dialog med medborgarna, stöd till föreningslivet, goda förutsättningar för integration och motverkande av rasistiska och främlingsfientliga uttryck samt genomförande av FN:s standardregler rörande funktionshindrade. Av övergripande betydelse är också stadens kvalitetspolicy som bland annat handlar om dialog med brukare, tydligt ledarskap för ett systematiskt kvalitetsarbete, att ge förutsättningar för kontinuerligt lärande och stärka medarbetarnas engagemang. Personalpolicyn anknyter till de senare och handlar förutom om kompetensutveckling också om jämställdhet och mångfald. Även kommunens miljöpolicy och säkerhetspolicy anges som kommunövergripande policier.³⁸⁴

³⁸¹ Se Alla-föreningen Kraftcentrums hemsida, <http://www.allaforeningen.se/>

³⁸² Trollhättans stad (2007) "Mål- och resursplan, MRP 2008-2010. Budget 2008". Antagen av kommunfullmäktige 29 oktober 2007.

³⁸³ Trollhättans stad (2007) "Mål- och resursplan, MRP 2008-2010. Budget 2008".

³⁸⁴ Trollhättans stad (2007) "Mål- och resursplan, MRP 2008-2010. Budget 2008": 38ff.

Kommunen har inte infört möjlighet till medborgarförslag och anledningen till det sägs vara att man vill betona artikuleringen av förslag och synpunkter genom partierna. Medborgarförslag skulle kunna minska den representativa demokratins betydelse.³⁸⁵ Men i vissa fall har man involverat invånarna i bredare deltagande. Det gäller exempelvis förnyelsen av stadsdelen Kronogården.³⁸⁶ I den senaste kommunkompassundersökningen får kommunen beröm för sitt arbete med brukarorienteringen, vilket bland annat visas i servicedeklarationer, synpunktssystem och valmöjligheter när det gäller service. Kommunen har antagit servicedeklarationer på flera områden, exempelvis bemötande där det anges hur och när man ska få svar på frågor och att bemötandet av kommunens anställda ska vara ”trevligt, respektfullt och engagerat”.³⁸⁷ Ett annat exempel på servicedeklaration är den som finns för grundskolan; den handlar om bemötande, individuell utvecklingsplan och utvecklingssamtal, föräldramöten och barns och föräldrars inflytande.³⁸⁸

Bland de specifika frågor där mänskliga rättigheter används märks integrationsfrågor. I kommunen finns sedan 1970-talet ett invandrarråd. I rådet finns representanter från kommunen och invandrarföreningar, för närvarande 21 olika föreningar. Rådet har som syfte att vara rådgivande organ till kommunstyrelsen och har rätt att väcka frågor av betydelse för integrationen i kommunen. Rådet ska också vara kontaktorgan mellan kommun och föreningar. För integrationsarbetet finns en integrationsenhet som bland annat har hand om introduktion av nyanlända flyktingar och språkservice men också genomför föreläsningar och andra typer av informations- och utbildningsprojekt. Av vikt i sammanhanget är förnyelsen av Kronogården, som är en del av den satsning som genomförts i stadsdelen inom ramen för den urbana utvecklingspolitiken.³⁸⁹ Satsningen i Kronogården innebär att man arbetar systematiskt med ett tvärfunktionellt samarbete inom kommunen och i det också försökt att fånga upp och tillvarata invånarnas synpunkter.³⁹⁰ En viktig insats är byggandet av ett kulturhus/skola. Förutom att vara en mötesplats finns här också viktiga delar av den kommunala servicen.³⁹¹

I arbetet med barn och unga är barnkonventionen en viktig utgångspunkt. Det gäller exempelvis för kommunens barn- och ungdomsplan och skolverksamheten. I kommunens skolplan sägs att barn och unga ska ha kunskap om innehåll i barnkonventionen

³⁸⁵ Sveriges kommuner och landsting (2008) ”Kommunkompassen. Analys av Trollhättan stad 14 till 16 april 2008: 10.

³⁸⁶ Intervju med Per Gertow, Trollhättan, 8 maj 2008.

³⁸⁷ Trollhättan stad (2008) ”Servicedeklaration – för tillgänglighet och bemötande”.

³⁸⁸ Trollhättan stad (2008) ”Servicedeklaration. Grundskolan”.

³⁸⁹ Telefonintervju med Margreth Johnsson, kommunalråd (s) i Trollhättan stad, 26 maj 2008.

³⁹⁰ Intervju med Per Gertow, Trollhättan, 8 maj 2008.

³⁹¹ Intervju med Per Gertow, Trollhättan, 8 maj 2008.

och den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter.³⁹² En viktig del av skolverksamheten handlar om att arbeta förebyggande när det gäller mobbning, trakasserier och främlingsfientlighet. Man har bland annat arbetat med projekt för att öka förståelsen av barn och unga med annan etnisk bakgrund än svensk. Arbetet har också fokuserat på utbildning av såväl lärare och annan skolpersonal som förtroendevalda. I utbildningsinsatserna ingår användning av värderingsövningar och liknande typer av interaktivt lärande.³⁹³ Man har också jobbat med barnperspektivet i den stödverksamhet som finns när det gäller våld i nära relationer och det finns ett särskilt kriscentrum för barn som blivit utsatta för eller bevittnat våld, sexuella övergrepp och människohandel. På kriscentrum finns en särskild barnsamordnare som dels arbetat med att integrera barnperspektivet i den verksamhet som sedan tidigare funnits med stöd till kvinnor som utsatts för våld, dels för att erbjuda särskilt stöd till barn.³⁹⁴

Kvinnofridsprojekt har bedrivits under längre tid i kommunen och det finns ett kriscentrum för kvinnor och också ett för män. Kriscentrum för kvinnor riktar sig till kvinnor som blivit utsatta för våldtäkt, hedersrelaterad våld och människohandel. Råd och samtalsmöjligheter liksom hjälp med skyddat boende och kontakter med myndigheter tillhör de områden som kriscentrat arbetar med. Man har utarbetat en handbok som riktar sig till personal inom kommunens förvaltningar, särskilt socialtjänst och omsorgsförvaltningen. I handboken tas kommunens ansvar upp och hur man ska gå tillväga i bemötande av personer som blivit utsatta för våld.³⁹⁵ Kriscentrum för män erbjuder möjligheter till samtal och rådgivning.³⁹⁶

Kommunen har ett handikappråd med liknande funktion som invandrarrådet. Handikapprådet är remissorgan och har rätt att väcka frågor av betydelse för funktionshindrade. Man ska också bevaka genomslaget för funktionshindrades rättigheter i nämnder och styrelser i kommunen. I rådet finns lokala handikapporganisationer representerade. Arbetet med funktionshindrades rättigheter utgår från FN:s standardregler och man håller för närvarande på att ta fram ett handikappolitiskt program. Beslut om att utarbeta en sådan plan fattades 2005 och i arbetet med den deltar dels en politisk styrgrupp tillsatt av kommunstyrelsen och en tjänstemannagrupp med representanter från olika förvaltningar. En tillgänglighetsplan har nyligen antagits, som utgör första steget i ett mer omfattande program.

³⁹² Trollhättan stad (2004) ”Skolplan för Trollhättans stad”. Antagen av kommunfullmäktige 8 mars 2004.

³⁹³ Telefonintervju med Margreth Johnsson, kommunalråd (s) i Trollhättan stad, 26 maj 2008.

³⁹⁴ Trollhättan stad (2008) ”Redovisning av projektet ”Stärka barnperspektivet i ett resurscentrum för kvinnofrid”.

³⁹⁵ Trollhättan stad (2008) ”Handbok för socialtjänsten som möter kvinnor, utsatta för våld eller hot”.

³⁹⁶ Trollhättan stads hemsida, trollhattan.se

I tillgänglighetsplanen ligger fokus på förändringar av den fysiska tillgängligheten för att inventera och åtgärda problem enligt en prioriteringsordning.³⁹⁷

I kommunen finns också ett pensionärsråd som har likartade uppgifter som de andra råden. Rådet har att beakta äldres situation och fungerar som remissorgan i arbetet med äldres situation. I rådet är pensionärsorganisationer representerade.³⁹⁸

Ytterligare ett område där mänskliga rättigheter kommer in i kommunens verksamhet handlar om jämställdhet och mångfald i organisationen. Jämställdhetspolicyn handlar om kunskapsförmedling till chefer och anställda om betydelsen av jämställdhet och policyns innehåll, möjligheter till heltid, främjande av ökad jämställdhet i uttag av föräldraledighet, motverkande av diskriminering och fokus på mer jämställda löner samt jämnare könsfördelning på arbetsplatser.³⁹⁹ Mångfaldspolicyn är från 2002 och handlar om mångfald i termer av kön, etnisk tillhörighet, ålder, funktionshinder och sexuell läggning. I policyn sägs att kommunen ska värdera olikheter som en tillgång och ta vara på olika erfarenheter i utveckling av verksamheten. Till skillnad från jämställdhetspolicyn innehåller mångfaldspolicyn inga specificerade målsättningar.⁴⁰⁰ Bland de aktuella frågor som diskuteras i kommunen är behovet av ökade kunskaper i olika språk vid sidan av svenska i äldreomsorgen.⁴⁰¹

Johnsson framhåller betydelsen av samverkan och det arbete man genomför i kommunen för att undvika stuprörstänkande. Som exempel nämner Johnsson arbetet med folkhälsofrågor där samverkan mellan olika förvaltningar och mellan politiker och tjänstemän är mycket viktiga.⁴⁰² Kommunen använder sig av lokala välfärdsbokslut utifrån de nationella folkhälsomålen för att kunna utvärdera verksamheternas resultat på aggregerad nivå och därmed också göra politiska prioriteringar.⁴⁰³

Värmdö kommun

Kommunalrådet Monica Pettersson (m) menar att det är centralt att sätta människan i centrum för kommunens verksamhet och att man har för avsikt att lägga större vikt vid mänskliga rättigheter i kommunens arbete. På samma sätt som man redan använder barnkonventionen

³⁹⁷ Trollhättan stad (2008) "Tillgänglighetsplan, Agenda 22, regel 5. Godkänd av kommunstyrelsen 12 november 2008.

³⁹⁸ Trollhättan stad (2007) "Reglemente för pensionärsrådet".

³⁹⁹ Trollhättan stad (2007) "Jämställdhetsplan 2007-2009".

⁴⁰⁰ Trollhättan stad (2002) "Mångfaldspolicy för Trollhättans kommun".

⁴⁰¹ Telefonintervju med Margreth Johnsson, kommunalråd (s) i Trollhättan stad, 26 maj 2008.

⁴⁰² Telefonintervju med Margreth Johnsson, kommunalråd (s) i Trollhättan stad, 26 maj 2008.

⁴⁰³ Trollhättan stad (2007) "Välfärdsbokslut 2007".

borde man också kunna använda mänskliga rättigheter som ett perspektiv i fler verksamheter, menar Pettersson. Särskild betydelse får begrepp som människovärde och mänskliga rättigheter när vi talar om exempelvis personer med funktionshinder eller personer som på grund av sin utsatthet och sårbarhet behöver ökat skydd.⁴⁰⁴

Kommunens budget utgår från tio mål, bland annat att kommunen ska sätta medborgarens deltagande och engagemang i fokus, valfrihet för den enskilde, livslångt lärande och stöd till utsatta.⁴⁰⁵ Även hållbarhet och trygghet liksom tillgänglighet nämns i budgetens strategi för att utveckla kommunen. Utgångspunkterna för budgeten preciseras i inriktningsmål och effektmål. Inriktnings- och effektmål anges för varje nämnd. Som exempel kan nämnas att det för skolan handlar om sådant som föräldrars nöjdhet med barnens utvecklings- och lärandemöjligheter, elevers och föräldrars nöjdhet med arbetsmiljö och elevers uppfattning om deras behov av hjälp tillgodoses. För ungdoms-, kultur- och fritidsnämnden nämns att barnkonventionen ska beaktas i ungas möjligheter till deltagande och inflytande.⁴⁰⁶ Även i familj-, individ- och arbetsnämnden och i nämnden för äldre och funktionshindrade nämns att barnperspektivet ska beaktas. I inriktningsmålen för nämnden tas också jämställdhet upp; jämställdhetsperspektivet berörs även i andra nämnders inriktningsmål.⁴⁰⁷

Kommunen genomförde under 2007 en organisationsreform som innebär att man övergick till en beställar-utförarorganisation.⁴⁰⁸ En grundläggande tanke med den nya organisationen är att medborgare och kunder i ökad utsträckning ska kunna påverka service genom att välja vem som utför den. Kundvalsmodellen bygger på att varje person som har rätt till en viss tjänst får en check som han eller hon kan använda för att betala för densamma. Att öka invånarnas möjligheter till inflytande genom att välja utförare hoppas man också leder till förbättrad kvalitet överlag och ökad effektivitet.⁴⁰⁹ Kundvalssystemet finns för närvarande inom familjerådgivningen men kommer att införas också inom äldreomsorg.⁴¹⁰ En annan del av omorganiseringen handlar också om påverkan och inflytande, men inte genom ökade valmöjligheter utan om bättre möjligheter att påverka politiskt beslutsfattande. Man har diskuterat att införa medborgarförslag i kommunen och kommunfullmäktige har under hösten

⁴⁰⁴ E-post kommunikation med Monica Pettersson, kommunalråd (m), Värmdö kommun.

⁴⁰⁵ Värmdö kommun (2007) Värmdö kommuns budget 2008". Beslutad i kommunfullmäktige 21 november och 19 december 2008: 7f.

⁴⁰⁶ Värmdö kommun (2007) Värmdö kommuns budget 2008": bilaga 3

⁴⁰⁷ Värmdö kommun (2007) Värmdö kommuns budget 2008": bilaga 3.

⁴⁰⁸ Värmdö kommun (2007) "Värmdö kommuns styrsystem. Policyer, planer och riktlinjer – när var, hur?"

⁴⁰⁹ Värmdö kommun (2007) "Värmdö kommuns styrsystem. Kundval".

⁴¹⁰ Värmdö kommun (2007) "Värmdö kommuns styrsystem. Kundval"; Värmdö kommuns hemsida, www.varmdo.se

2008 beslutat att uppdra åt kommunstyrelsen att utarbeta metoder för detsamma och att fullmäktiges sammanträden ska inledas med en frågestund öppen för allmänheten.⁴¹¹

Ett av de områden där mänskliga rättigheter används handlar om barns och ungas situation. Barnkonventionen nämns i budgeten som en av flera utgångspunkter för att ange flera av nämndernas verksamhet och är utgångspunkt i beskrivningen av hur barns och ungas inflytande ska struktureras när det gäller skol- och fritidsverksamhet. I kommunens nyligen antagna skolplan nämns också barnkonventionen, FN:s standardregler och Salamancadeklarationen om undervisning av barn med särskilda behov.⁴¹² I budgeten anges att barnperspektivet ska följas genom LUPP och granskning av beslutsunderlag, så kallad aktgranskning. En LUPP-undersökning genomfördes 2004.⁴¹³ En lokal folkomröstning genomfördes det året där väljarna hade att ta ställning till ett program för kommunens satsning på barn-, ungdoms- och fritidsverksamhet, vilket fick ett stort stöd i omröstningen. LUPP-undersökningen var ett sätt att följa upp den viljeyttringen. I den framkom att många av eleverna uttryckte intresse och engagemang för samhällsfrågor eller ville se bättre möjligheter till inflytande och delaktighet. Ett av problemen som unga upplevde var att de inte visste vart de skulle vända sig för att påverka.⁴¹⁴

En metod som används i kommunen för att utvärdera arbetet inom utbildningsområdet kallas för Våga visa.⁴¹⁵ Våga visa är en kollegial granskningsmetod som sker i samarbete med flera andra kommuner i Stockholmsregionen.⁴¹⁶ Våga visa handlar om att utvärdera förskole- och skolverksamhet genom observationer, självvärderingar, kundundersökningar och tester för att ge ett underlag till förbättringsarbete och därmed ökad måluppfyllelse. Våga visa syftar också till att utbyta idéer och erfarenheter mellan de involverade kommunerna liksom internt mellan olika skolor inom kommunen. En viktig del av granskningen består i att observatörer från en annan kommun besöker verksamheten, gör platsbesök och intervjuar elever, lärare och annan skolpersonal samt skolledningarna. Observatörerna beskriver och bedömer verksamheten på ett flertal områden som följer läroplanens upplägg: de värden och normer som ligger till grund för verksamheten, lärande

⁴¹¹ Värmdö kommun (2008) ”Sammanträdesprotokoll från kommunfullmäktige”, 22/10 2008.

⁴¹² Värmdö kommun (2008) ”Skolplan för Värmdö kommuns förskolor, grund- och gymnasieskolor samt vuxenutbildning”. Antagen av kommunfullmäktige 24 september 2008.

⁴¹³ Undersökningen gick ut till elever i klass åtta och årskurs 2 på gymnasiet. Svarsfrekvensen var 87 % i grundskoleklasserna och 64 % i gymnasiet; Värmdö kommun (2005) ”Så här tycker vi! Ungdomar i Värmdö”.

⁴¹⁴ Värmdö kommun (2005) ”Så här tycker vi! Ungdomar i Värmdö”: 13ff.

⁴¹⁵ Värmdö kommun (2007) ”Våga visa. Samverkan om utvärdering.”

⁴¹⁶ Förutom Värmdö ingår Ekerö, Nacka, Salem, Sollentuna, Tyresö och Upplands Väsby. Se hemsida, http://infobanken.nacka.se/mh_utbildning/vaga_visa/index.htm. Det gemensamma projektet redovisas i en årsredovisning.

och kunskaper, elevers inflytande, samverkan mellan hem och skola och organisation och styrning. I granskningsrapporterna går man igenom styrkor och svagheter på de olika förskolorna och skolorna och resultatet av observationerna relateras till den självvärdering som gjorts. De förslag till förbättringar som ges är i sin tur utgångspunkt för handlingsplan för förskolan eller skolan.⁴¹⁷

Kommunen har sedan 2006 arbetat med en ny tillgänglighetspolicy när det gäller funktionshindrade. I arbetet har man involverat de olika nämnderna och också funktionshindrades organisationer. Ett förslag har utarbetats och remissbehandlats. I förslaget diskuteras tillgänglighet i bred bemärkelse. I kommunen finns en nämnd för äldre och funktionshindrade där rättigheter och möjligheter för funktionshindrade diskuteras.⁴¹⁸

I kommunen finns arbete med personals bemötande av invånarna. Som exempel kan nämnas det sätt som man i socialtjänsten stipulerar en rad normer för hur enskilda ska bemötas, bland annat att det ska ske respektfullt och rättsäkert och att den enskilde ska erbjudas inflytande och medansvar.⁴¹⁹ I arbetet med kvinnor och flickor som utsätts för våld i nära relationer finns en särskild plan för bemötande.⁴²⁰ I planen noteras att man i socialtjänsten såväl utreder, beslutar och ansvarar för insatser vilket lätt leder till ”slutenhet”. Denna tendens måste motverkas genom att klargöra att personer alltid har rätt att kritisera, att byta handläggare och ha med sig en god man i mötet med socialsekreterare. Planen syftar till att säkerställa att personer bemöts på ett kunnigt och professionellt sätt, ges likvärdig och adekvat hjälp och hänvisas rätt i förvaltningarna. I planen lägger man också vikt vid samverkan och samordning med förvaltningar i kommunen och landstinget.⁴²¹

I kommunen finns ett särskilt kvinnofridsprogram där man anknyter till såväl internationella som nationella diskussioner och dokument rörande våld mot kvinnor, bland annat i förhållande till FN:s kvinnokonferens i Beijing 1995, FN:s specialrapportörs rapporter och WHO:s arbete. Programmet syftar till att öka kunskapen om våld mot kvinnor, att förebygga våld och förnedring, att säkerställa ett gott och rättssäkert bemötande och att särskilt uppmärksamma barns situation. Det förebyggande arbetet vilar på alla nämnders

⁴¹⁷ Se t ex den senaste observationsrapporten från förskolor; Värmdö kommun (2008) ”Förskolorna Dalstugan och Värmdövik”.

⁴¹⁸ Värmdö kommun (2008) ”Reglemente för nämnden för äldre och funktionshindrade”.

⁴¹⁹ Värmdö kommun (2006) ”Socialnämndens verksamhetsplan 2006”.

⁴²⁰ Värmdö kommun (2006) ”Plan för bemötande och handläggning inom Individ- och familjeomsorgen: Inbjudande metodik”.

⁴²¹ Värmdö kommun (2006) ”Plan för bemötande och handläggning inom Individ- och familjeomsorgen: Inbjudande metodik”.

ansvar och de ska redovisa sitt arbete i årsredovisningar. Ett särskilt ansvar ligger på socialtjänsten, som diskuterats ovan.⁴²²

Man har jobbat med jämställdhetsintegrering utifrån medborgarperspektivet i kommunen tillsammans med Huddinge, Järfälla och Solna inom ramen för projektet Sthlm Jämt.⁴²³ Sthlm Jämt påbörjades 2003 och avslutades vid årsskiftet 2007/2008. Projektet bedrevs och finansierades av länsstyrelsen och svenska ESF-rådet tillsammans med kommunförbundet i Stockholms län.⁴²⁴ I Värmdö kommun genomfördes ett pilotprojekt under 2007.⁴²⁵ Syftet med projektet var att nå en effektivare resursfördelning, högre rättssäkerhet genom att kvinnor och män bemöts på lika villkor och en högre kvalitet och träffsäkerhet i beslut och genomförande. Till projektet var förutom en styrgrupp också kopplat en politisk referensgrupp och tre andra referensgrupper. Referensgruppernas uppgift var att vid sidan av att ge råd också förankra resultatet i respektive organisation.

Man arbetade med kommunikationsavdelningen och två avdelningar på samhällsbyggnadskontoret (vatten och avlopp samt mark och exploatering). Ett flertal jämställdhetsintegreringsmetoder användes, bland annat jämställd verksamhet, inventering och jämtkartläggning. Arbetet omfattade chefer och anställda i båda förvaltningarna. I kommunikationsavdelningen ingick alla anställda och chefer och på samhällsbyggnadskontoret ett urval av anställda och chefer. I arbetet ingick att utifrån de utvalda metoderna utveckla en handlingsplan för förvaltningarnas arbete när det gäller jämställdhet. Bland de förhållanden som uppmärksammades i arbetet var frånvaron av kvinnor i samråd om fysisk planering, något som kan leda till orättvisa beslut då kvinnor upplever större otrygghet på allmänna platser än män och utnyttjar kollektivtrafik i större utsträckning än män. På kommunikationsavdelningen arbetade man bland annat med det sätt som män och kvinnor framställs i informationsmaterial och liknande. Carin Blomberg som jobbat med projektet menar att det möjliggjort ett systematiskt arbete som är konkret och ligger mycket nära verksamheten.⁴²⁶ Vid sidan av pilotprojekten på de två förvaltningarna gjordes också en bredare utbildningssatsning som riktades till alla anställda på samhällsbyggnadskontoret samt kommunledningskontoret och förtroendevalda. I utvärderingen av projektet skisseras olika alternativ som kommunen kan använda för att gå

⁴²² Värmdö kommun (2006) "Kvinnofrid i Värmdö". Antagen av socialnämnden 9 mars 2006.

⁴²³ Länsstyrelsen i Stockholms län (2008) "Jämställda kommuner – en utmaning". Telefonintervju med Carin Blomberg, 27 november 2008. Blomberg har arbetat i kommunen under två år, först som projektledare i jämställdhetsintegreringsprojektet och nu som utvecklingsstrateg på kommunledningskontoret.

⁴²⁴ Se Sthlm Jämt hemsida, <http://www.sthlmjamt.se>

⁴²⁵ Värmdö kommun (2007) "Slutrapport för projektet Jämställda kommuner – ett sätt att förbättra service och bemötande".

⁴²⁶ Telefonintervju med Carin Blomberg, 27 november 2008.

vidare med arbetet, att man satsar på jämställdhetsintegrering på bred front, att man stödjer det arbete som påbörjats och sprider det till andra verksamheter men med en mer begränsad ambition än i det första förslaget och för det tredje att man låter de berörda avdelningarna genomföra sina utvecklade handlingsplaner.⁴²⁷

Västerås stad

Mänskliga rättigheter används inte som ett samlande begrepp för kommunens verksamhet. Kommunalrådet Roger Haddad, (fp) säger på frågan om det förts någon politisk diskussion att använda mänskliga rättigheter som ett paraplybegrepp för kommunens verksamhet att man inte hittills jobbat så systematiskt och fokuserat med begreppet. Det har framförallt kommit upp i samband med mer specifika frågor, inte minst inom Västerås deltagande i partnerskapet för barnkonventionens förverkligande. Mänskliga rättigheter har också en central ställning i det nyligen antagna integrationsprogrammet. Samtidigt kan mycket av kommunens verksamhet inom kärnområden som skola och omsorg och så vidare, härledas till mänskliga rättigheter.⁴²⁸

Även Ami Netzler, som arbetar med folkhälso-, arbetsmarknads och mångfaldsfrågor på stadsledningskontorets enhet för välfärds- och arbetsmarknadsfrågor, menar att många delar av kommunens arbete har bäring på mänskliga rättigheter, men att det inte används för att på ett övergripande plan länka samman kommunens verksamheter. Netzler menar att mänskliga rättigheter kommer in i de hållbarhetsperspektiv som spelar stor roll för kommunens verksamhet och kommer att spela en mer framträdande roll framgent, men att det inte är troligt att man kommer att göra mänskliga rättigheter till det enda övergripande perspektivet. Det är inte heller en fördel att se det som något fristående i förhållande till andra perspektiv, utan man kan snarare se det som ett fundament för verksamheten. Som exempel nämner Netzler att allas lika värde finns med i diskussion om och planering av verksamheterna utan att det alltid diskuteras mer specifikt eller begreppsliggörs som människorättsfrågor eller ett människorättsperspektiv. En viktig roll som

⁴²⁷ Värmdö kommun (2007) ”Slutrapport för projektet Jämställda kommuner – ett sätt att förbättra service och bemötande”.

⁴²⁸ Intervju med Roger Haddad, kommunalråd (fp), Västerås, 10 juni 2008. Haddad är kommunalråd sedan 2006 och har suttit i kommunfullmäktige sedan 2002. Haddad är ansvarig för utbildning, arbetsmarknad, integration, demokrati och folkhälsa.

mänskliga rättigheter spelar är att det ger aha-upplevelser, att det som man redan gör har att göra med och bäring på mänskliga rättigheter.⁴²⁹

Hållbarhetsperspektivet spelar en viktig roll för de övergripande målformuleringarna i kommunen. Staden har anslutit sig till Ålborgagendan, som består av tio mål för en hållbar stadsutveckling. Bland dessa märks fokus på deltagardemokrati, effektiv och integrerad styrning ur ett hållbarhetsperspektiv, bevarande och rättvis tillgång till naturliga nyttigheter såsom land, vatten och liknande, hälsofrämjande arbete samt fokus på jämlikhet och social rättvisa. I det senare ingår bland annat att utveckla program för att förhindra ojämlikhet och främja en rättvis tillgång till social service, ökad jämställdhet och att förebygga segregation.⁴³⁰ Kommunen har deltagit i arbetet med Ålborgagendan och 2006 genomfördes en utvärdering av arbetet, så kallad ”baseline review”.⁴³¹ Utvärderingen av Västerås visar att staden är på god väg med flertalet mål i agendan och i några fall kommit långt i arbetet.

I kommunens strategiska plan 2008-2011, som fungerar som ett överordnat styrdokument för budget, specificeras fyra prioriterade målområden: (1) att kommunen ska vara expansiv och företagsvänlig, (2) att den ska vara miljövänlig, (3) att den ska fokusera på kunskap och lärande och (4) att kommunen ska vara trygg, trivsamt och tillgänglig.⁴³² I relation till målområdena anges sedan effektmål, bland annat ökad förvärvsfrekvens, minskat beroende av försörjningsbidrag, ökad andel elever som når mål i skolan, att känsla av trygghet ska öka, att äldre och funktionshindrades uppfattning att de får ett bra bemötande ska öka och liknande.⁴³³ Den strategiska planen utgör grunden för budgeten; i 2009 års budget finns ett särskilt fokus på barns rättigheter och man har utnämnt året som Barnens år.⁴³⁴ I budget nämns bland annat att stadens deltagande i partnerskapet för förverkligande av barnkonventionen är mycket viktigt för att förverkliga barns rättigheter.⁴³⁵ Kommunen

⁴²⁹ Intervju med Ami Netzler, Västerås, 10 juni 2008. Netzler arbetar med folkhälsa, arbetsmarknad, mångfald och mänskliga rättigheter på stadskontoret och är den som anges som kontaktperson i Sifundersökningen från 2006.

⁴³⁰ Västerås stad (2007) ”Ålborg plus 10 – Västerås stad. Lägesredovisning 2007”.

⁴³¹ Utvärderingen bygger på en bedömning där kommunen bedöms ha börjat där kommunen bedöms ha börjat sitt arbete, påbörjat ett bra arbete (*off to a good start*), på god väg (*well on the way*) och att man uppnått eller i det närmaste uppnått de uppsatta målen.

⁴³² Västerås stad (2007) ”Strategisk plan för åren 2008-2011”. Antagen 14 juni 2007: 6f

⁴³³ Västerås stad (2007) ”Strategisk plan för åren 2008-2011”.

⁴³⁴ En rad satsningar kommer att genomföras som del av 2009 som Barnens år och 2 miljoner extra har avsatts för det ändamålet; e-post kommunikation med Roger Haddad.

⁴³⁵ Västerås stad (2008) ”Budget 2009”.

använder den så kallade beställar-utföraremodellen; huvuddelen av den offentliga servicen som utförs i kommunal regi sker genom organisationen proAros.⁴³⁶

I kommunen finns en demokratigrupp under kommunstyrelsen som bland annat har till uppgift att förbättra dialogen med medborgarna och utveckla arbetet med integrations- och mångfaldsfrågor. Gruppen inrättades 2007 och har hittills huvudsakligen fokuserat på hur nämnder och styrelser arbetar. Man har bland annat inrättat allmänhetens frågestund och har öppna kommunstyrelsesammanträden. Man kommer att delta i SKL:s arbete med medborgarpaneler och ägna sig åt frågor som handlar om e-demokrati samt hemsidans roll i att förmedla information. Haddad menar att det är mycket viktigt att öka insyn och delaktighet i kommunen, men att det inte alltid är ett enkelt arbete. Det måste finnas en vilja att öppna upp för medborgarna och ge dem möjligheter att delta och även om det finns en bred samsyn kring det finns det också förtroendevalda som inte är intresserade av att avhända sig makt.⁴³⁷

I kommunen finns en rad handlingsplaner där mänskliga rättigheter kommer in som en viktig del. Kommunen har under senare år arbetat intensivt med funktionshindrades rättigheter efter att kommunen tidigare fått kritik för bristande tillgänglighet och anpassat boende. Man fick också kritik för att man visserligen beviljade stöd enligt LSS men sedan inte verkställde besluten. Haddad har själv varit mycket engagerad i dessa frågor och pekar på att man ökat antalet gruppboende och mötesplatser samt tydligare kopplat samman funktionshindrades rättigheter med arbetsmarknad och sysselsättning. På det sättet har man försökt att undvika ett alltför begränsat LSS-perspektiv, säger Haddad, som särskilt poängterar vikten av att integrera funktionshindrades rättigheter och möjligheter med arbetsmarknadspolitiken. Tidigare låg frågorna om funktionshinder tillsammans med frågor om äldre, men det gjorde att frågorna kom i skymundan, menar Haddad. Idag finns en nämnd för frågor som rör funktionshindrade.⁴³⁸

Kommunen ingår i partnerskapet för barnkonventionens förverkligande. Under våren 2008 har kommunen beslutat att införa barnchecklistor inom förskola, grundskola och gymnasium. Det ska också framgå av kvalitetsredovisningarna hur man arbetar med att inkludera barn och unga i diskussion av ärenden. Haddad anser att det är viktigt att bredda arbetet utanför de områden som uppenbart handlar om barn och ungas situation. I viss mån finns det redan, exempelvis på det sätt man inkluderat unga i den fysiska planeringen, men arbetet borde utvidgas till att omfatta i stort sett alla kommunens verksamheter. Det finns

⁴³⁶ Västerås hemsida, www.vasteras.se

⁴³⁷ Intervju med Roger Haddad, kommunalråd (fp), Västerås, 10 juni 2008.

⁴³⁸ Intervju med Roger Haddad, kommunalråd (fp), Västerås, 10 juni 2008.

sedan tio år tillbaka en person som har till uppgift att samordna arbetet med barn och unga och bidra till ökad kunskap om barnkonventionen.⁴³⁹

Sedan 1997 finns ett barn- och ungdomsprogram; programmet reviderades 2005.⁴⁴⁰ Programmet utgår från barnkonventionen och anger som allmänt mål att skapa förutsättningar för att alla barn och unga ges goda sociala uppväxtvillkor och lika möjligheter att utvecklas utifrån sina egna förutsättningar. Programmet inkluderar 6 målsättningar, (1) att kunskap, social kompetens och demokratiskt tänkande ska utmärka barnomsorg och skola, (2) att skapa en stad som är både spännande och trygg, (3) att barn och ungas kraft och engagemang ska tas tillvara i samhället likaväl som (4) i närmiljön, (5) att ungdomsarbetslösheten ska pressas tillbaka och (6) att tonårstiden ska vara fri från tobak, alkohol och droger. Inom dessa områden specificeras sedan ett mer precist innehåll, exempelvis att barn och unga ska höras i frågor som rör dem och ges möjligheter att ge synpunkter till nämnder och styrelser, att barn med särskilda behov ska uppmärksammas och så vidare.⁴⁴¹

I kommunens skolplan anges att barnkonventionen utgör ett av styrdokumentet tillsammans med nationell lagstiftning och läroplaner.⁴⁴² Ett särskilt projekt med fokus på barn är det så kallade IDA-projektet.⁴⁴³ IDA står för inkludering, delaktighet och aktivitet och är ett utvecklingsprojekt där tio förskolor och skolor i Västerås deltar. Syftet med projektet är att förbättra elevers studieresultat, öka boendeområdets attraktivitet, förstärka stödet till föräldrar och öka antalet anställda i förskola och skola med annan etnisk bakgrund än svensk. Projektet påbörjades 2006 och pågår fram till 2009. I projektet ingår tre fokusområden. En av dessa handlar om att satsa på modersmålets roll i kunskapsförmedling inom alla ämnen i skolan och stöd i svenska för att förbättra barns språkutveckling. Det ses som väsentligt för såväl bättre möjligheter till inlärning som förbättrad självkänsla. Det andra området handlar om stöd till föräldrar och ökad involvering av föräldrar i skolans verksamhet. Det tredje området handlar om att bidra till utveckling av barns uttrycksformer, exempelvis genom kultur och idrott. En del av arbetet inom IDA handlar också om vidareutbildning av anställda genom mentorskap och liknande för att förbättra deras roll som pedagogiska ledare i förskola och skola.⁴⁴⁴ Netzler menar att IDA-projektet är experimenterande och hjälpt till att skapa

⁴³⁹ Intervju med Roger Haddad, kommunalråd (fp), Västerås, 10 juni 2008.

⁴⁴⁰ Västerås stad (2005) "Barn- och ungdomsprogram i Västerås stad".

⁴⁴¹ Västerås stad (2005) "Barn- och ungdomsprogram i Västerås stad".

⁴⁴² Västerås stad (2007) "Utbildningsplan för Västerås stad 2007-2011". Antagen av kommunfullmäktige 14 juni 2007.

⁴⁴³ Västerås stad (2007) "IDA – Vi talar samma språk".

⁴⁴⁴ Västerås stad (2007) "IDA – Vi talar samma språk".

bryggor mellan skola och föräldrar samt bidragit till barns utveckling. Man kan se resultat av projekten genom förbättrade studieresultat, minskad mobbning och också minskad främlingsfientlighet.⁴⁴⁵

Kommunen har nyligen antagit en ny integrationsplan. Efter valet 2006 menade den nya majoriteten i kommunen att man inte bara skulle ta fram ett handlingsprogram till den existerande integrationsplanen utan ta fram en ny plan. Planen har utarbetats i samråd med föreningar i kommunen och de olika förvaltningarna. Ålborgagendan tillsammans med den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, regeringsformens formuleringar om grunderna för statskicket och barnkonventionen utgör utgångspunkter för det nya integrationsprogrammet.⁴⁴⁶ I planen betonas mångfald, respekt för individer och deras värderingar, möjligheter till individuell utveckling, skapandet av en icke-diskriminerande och inkluderande kultur liksom gemensamma rättsnormer. Planen fokuserar på arbete som en av de mest väsentliga förutsättningarna för integration. Man lägger också fokus på hälsa, utbildning och goda boendemiljöer. Tanken är att mångfald bör ses som en resurs som kan användas för att stärka och utveckla det lokala näringslivet. Med utgångspunkt i den nya integrationsplanen kommer en mer specifik handlingsplan att utvecklas och i det kommer också indikatorer att anges. Man håller för närvarande på med detta arbete kring ett 15-tal indikatorer. Netzler påpekar att detta arbete är mycket viktigt och att det handlar om att varken ha för få eller för många indikatorer för att arbetet ska bli meningsfullt och systematiskt.⁴⁴⁷

En del av integrations- och mångfaldsarbetet är att undersöka behovet av särskild språklig och annan kompetens i service till invånarna och i kombination med det en fokus på förbättrad etnisk och kulturell mångfald inom kommunen. Man fokuserar också på ökad jämställdhet och mångfald i rekrytering av anställda och chefer. Enligt Netzler finns det en hel del att göra i dessa avseenden i kommunen. Svårigheterna ligger i att förändra attityder och särskilt att få chefer att inte välja personer utifrån det de "känner igen" eller det som verkar enklast, utan våga anställa personer med annan etnisk bakgrund än svensk och befordra dem till chefspositioner. För det syftet har värderingsövningar genomförts och det har hållits flera seminarier om mångfald. Det finns också sedan två år tillbaka rådslag där alla chefer i

⁴⁴⁵ Intervju med Ami Netzler, Västerås, 10 juni 2008.

⁴⁴⁶ Arbetsmaterial "Integrationsprogram för Västerås stad. Lika möjligheter – allas ansvar"

⁴⁴⁷ Intervju med Ami Netzler, Västerås, 10 juni 2008.

kommunen deltar. Dessa äger rum mellan tre och fyra gånger per år och handlar mycket om organisationsutveckling. Vid det första rådslaget diskuterades mångfaldsfrågor.⁴⁴⁸

Öckerö kommun

Mänskliga rättigheter används inte på ett övergripande plan för att ange mål och inriktning på verksamheten. Det har inte heller förts någon egentlig diskussion om att använda det för att ange kommunens grunder, säger kommunalrådet Arne Lernhag (m).⁴⁴⁹ Kommunens vision, som antogs 2005, bygger på att kommunen ska vara ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar och anger bland annat att kommunen ska vara en attraktiv plats att bo och verka, erbjuda trygga villkor för invånarna och kännetecknas av en levande lokal demokrati med dialog och nära kontakter mellan politiker och invånare.⁴⁵⁰ Visionen är utgångspunkt för det politiska handlingsprogram som anger inriktningen på verksamheten.

Kommunen använder ett styrsystem som kallas för Öckerömodellen.⁴⁵¹ Kommunstyrelsen anger uppdrag för nämnder som i sin tur anger uppdrag för förvaltningarna. I det för kommunen övergripande uppdraget ingår att ange förväntningar på verksamheten, beakta förutsättningar för genomförande sådant det handlar om starka och svaga sidor i den interna organisationen liksom de omvärldsfaktorer som påverkar möjligheterna att förverkliga målsättningarna. I det ska också intressenterna för verksamheten identifieras. Därefter anges inriktningen på verksamheten där den ska kunna formuleras utifrån vilka som verksamheten är till för (brukarna), vad som karaktäriserar brukarnas situation och vad som behöver göras för att man ska kunna förverkliga målsättningarna. Man beaktar sedan organisationen, framförallt processerna varigenom resurser och personal kombineras för att åstadkomma ett visst resultat. I modellen ingår också rapportering av resultat och uppföljning av verksamheten.⁴⁵²

Lernhag betonar att kommunen har en rad särskilda förutsättningar som gör den speciell på många sätt, bland annat den begränsade tillgången på mark och att det inte heller finns särskilt många arbetstillfällen i kommunen. De flesta som bor i kommunen arbetar i Göteborgsområdet och även i andra avseenden är närheten till storstadskommunen påtaglig. Det gäller exempelvis skolverksamheten; huvuddelen av elever i gymnasieåldern går i skolor i Göteborg. En annan specifik omständighet är närheten till politikerna och den lokala

⁴⁴⁸ Intervju med Ami Netzler, Västerås, 10 juni 2008.

⁴⁴⁹ Intervju med Arne Lernhag, kommunalråd (m), Öckerö, 6 maj 2008.

⁴⁵⁰ Öckerö kommun (2008) "Vision".

⁴⁵¹ Öckerö kommun (2008) "Öckerömodellen. Styr- och ledningsmodell för Öckerö kommun".

⁴⁵² Öckerö kommun (2008) "Öckerömodellen. Styr- och ledningsmodell för Öckerö kommun".

demokratin. Det har under längre tid funnits ett råd på varje ö (15 öråd) och de har sedan början av 2000-talet fått en mer strukturerad roll i politiken för att förbättra medborgarnas möjligheter till inflytande och deltagande. I samband med det arbetet gavs till en början ett administrativt stöd till öråden. Man återupprättade också det öråd som tidigare funnits på huvudön Öckerö men upphört att fungera. Det administrativa stödet har sedan tagits bort; Lernhag menar att det är viktigt att öråden kan klara sig på egen hand. Formellt är råden ideella föreningar med sina egna stadgor och representationsorgan, men de är remissorgan och fungerar i övrigt som kanaler att förmedla synpunkter, ge kritik och lämna förslag som kommunstyrelse och fullmäktige har att ta ställning till. Lernhag menar att öråden är viktiga och menar också att man kan se en utveckling över tid där de blivit mer proaktiva och delaktiga, medan de tidigare huvudsakligen fungerade som forum att framföra protester.⁴⁵³

Kommunen har arbetat med att öka invånarnas valfrihet och infört kundvalsmodellen i förhållande till flera typer av tjänster. Kundval finns bland annat i äldreomsorgen där äldre har möjlighet att välja om hemtjänsten ska utföras av kommunen eller privata företag.⁴⁵⁴ Brukaren kan välja mellan de företag som har blivit godkända av kommunen utifrån de villkor som ställs upp. Bland dessa villkor märks exempelvis utbildning och kompetens, kunskap om lagstiftning inom området, rutiner för kontroll och uppföljning och liknande.⁴⁵⁵

I början av 2000-talet genomfördes ett större projekt kring barns rättigheter, kallat Barnens öar. Projektet bedrevs mellan 2002 och 2004 med stöd av EU.⁴⁵⁶ Projektet påbörjades genom att en politisk arbetsgrupp med representanter från olika nämnder diskuterades och angav de politiska riktlinjerna för projektet. Dessa konkretiserades sedan av tjänstemän. Man deltog också i ett samarbete med Barnombudsmannen. Man frågade elever på skolor om deras synpunkter och ur det arbetet skapades ett ungdomsforum. En person anställdes också som samordnare av projektet.⁴⁵⁷

Projektets överordnade syfte var att öka medvetenheten om barnperspektivet och integrera det i kommunens verksamhet samt stärka barns och ungas deltagande och delaktighet i samhället. Särskild vikt lades vid möjligheter till deltagande, att ge kunskaper till barn och unga om deras rättigheter och att öva dem att uttrycka åsikter och uppfattningar.

⁴⁵³ Intervju med Arne Lernhag, kommunalråd (m), Öckerö, 6 maj 2008.

⁴⁵⁴ Öckerö kommun (2008) "Information om kundvalssystemet i Öckerö kommun".

⁴⁵⁵ Öckerö kommun (2008) "Krav för godkännande att utföra hemtjänst inom Öckerö kommuns kundvalssystem".

⁴⁵⁶ Öckerö kommun (2002) "Barnens öar – ett demokratiseringsprojekt för barn och ungdomar i Öckerö kommun"; Intervju med Karin Jellerström och Ann-Britt Norlander, Öckerö, 6 maj 2008.

⁴⁵⁷ Intervju med Karin Jellerström och Ann-Britt Norlander, Öckerö, 6 maj 2008.

Däriigenom skulle man kunna stärka deras tilltro till möjligheterna att påverka deras livssituation och ta ett ökat samhällsansvar. Projektet utgick från tanken att ökad delaktighet och inflytande leder till ett samhälle som karaktäriseras av mindre uteslutning och diskriminering, att ”orättvisor har svårt att få fäste i ett samhälle där medborgarna vågar höja sina röster”.⁴⁵⁸

I enlighet med projektets fokus på barns och ungas deltagande och delaktighet var stöd till föreningar likaväl som organisering av barns inflytandemöjligheter centralt. Ett ungdomsfullmäktige inrättades och barn och unga valde representanter till denna församling. Intresset för detta forum var till en början stort och flera unga engagerade sig. Idag finns inte fullmäktige kvar men däremot ett ungdomsråd med liknande karaktär. Intresset är emellertid mindre idag och ansvaret för rådet har också fallit lite mellan stolarna efter det att projektet avslutades 2004, men kultur- och fritidsförvaltningen har fått i uppdrag att försöka sätta igång arbetet igen.⁴⁵⁹ Vid sidan av att stärka deltagandet var också integrering av barnperspektivet centralt och man utarbetade bland annat en barnchecklista och beslutade att barnbokslut skulle göras i förvaltningarna. En del av projektet handlade om utbildning; nämnder och förvaltningar liksom föräldraföreningar informerades om arbetet och utbildningsinsatser genomfördes tillsammans med kommunens pedagoger. Föreläsningar och inspirationsträffar hölls med förtroendevalda, tjänstemän och deltagare ur föräldraföreningar. Utbildning om barnkonventionen i skolorna genomfördes också liksom samråd och träffar med elevråd på skolorna. En informationssida på kommunens hemsida – Ung i Öckerö – skapades för att kunna förmedla lättförståelig information om kommunen till barn och unga. Från början var det tänkt att den skulle inkludera ett forum för idéutbyte men det genomfördes inte.⁴⁶⁰

Projektet följdes upp 2005. Uppföljningen består i huvudsak av en redogörelse för genomförda aktiviteter, men också sammanfattande kommentarer. Bland de saker som lyfts fram i utvärderingen är behovet av att integrera projekt av detta slag i den ordinarie verksamheten. Av det skälet valde man också att samarbeta med de aktörer som redan var verksamma inom områden där barn och ungas rättigheter och situation står i fokus. Vikten av att inkludera barn och unga i processer där de kan ha ett verkligt inflytande betonas också. Bland de saker som förändrades under arbetets gång märks upplägg av utbildningsinsatserna. Tanken var från början att ha utbildningar om barnkonventionen, men dessa arrangemang

⁴⁵⁸ Öckerö kommun (2002) ”Barnens öar – ett demokratiseringsprojekt för barn och ungdomar i Öckerö kommun”.

⁴⁵⁹ Intervju med Karin Jellerström och Ann-Britt Norlander, Öckerö, 6 maj 2008, Öckerö kommun (2005) ”Barnens öar – ett demokratiseringsprojekt för barn och ungdomar i Öckerö kommun. Slutrapport”.

⁴⁶⁰ Intervju med Karin Jellerström och Ann-Britt Norlander, Öckerö, 6 maj 2008, Öckerö kommun (2005) ”Barnens öar – ett demokratiseringsprojekt för barn och ungdomar i Öckerö kommun. Slutrapport”.

utvecklades efterhand mer till samtal i barnkonventionens anda, särskilt om betydelsen av barnens bästa i förhållande till uppväxtvillkor. I rapporten noteras också några av de problem som man stötte på i projektet, till exempel samordning med andra projekt där det finns en risk att man konkurrerar om anställdas tid med närliggande projekt. Som exempel nämns ett barnutbildningsprojekt inom kultur- och fritidsförvaltningen som genomfördes samtidigt med Barnens öar. Det noteras också i utvärderingen att man haft svårt att mäta resultaten av projektet, vilket bland annat hängde samman med att man vid projektets början inte gjorde en nulägesrapport och därför haft svårt att precisera vilka förändringar som åstadkommits.⁴⁶¹

Karin Jellerström, som anställdes 2001 som projektansvarig för Barnens öar, och Ann-Britt Norlander, som är chef för kultur- och fritidsförvaltningen, menar att projektet överlag varit lyckosamt och man idag har en helt annan fokus på frågor om barn och unga än tidigare. Som exempel nämner de att man för närvarande håller på att diskutera ett nytt fritidshus och att det i den processen varit självklart att man frågar högstadieelever och ett urval av gymnasieelever om deras synpunkter och förslag. Sådana rådfrågningar hade inte varit självklara inslag i beredning och diskussion tidigare. Ett annat exempel är att man vid anställning av ny rektor har med barn i intervjuerna av de sökande. Norlander menar också att samordning och samverkan mellan förvaltningarna i frågor som rör barn och unga förbättrats i samband med projektet. Ytterligare en viktig konsekvens av projektet är att det politiska klimatet förändrats och att det på ett annat sätt än tidigare finns en stor förståelse för att det inte bara är av vikt att beakta barns synpunkter utan att det också är ett arbete som måste få kosta pengar. Bland de frågor där man inte nått hela vägen pekar Jellerström och Norlander på konsekvensanalyser vid beslut om frågor som rör barn och unga. Båda menar att det är svårt att göra riktiga konsekvensanalyser. Att ingen äger frågan på det som var tydligt genom projektets samordning är också ett problem.⁴⁶²

Kommunen har nyligen antagit en ny handikapplan för åren 2007-2010.⁴⁶³ Den tidigare planen gällde från 2003 till 2006. Revideringen av den gamla planen genomfördes av en arbetsgrupp med representanter från olika förvaltningar och behandlas sedan av kommunens olika nämnder före den antogs av kommunfullmäktige. I det arbetet deltog också handikapprådet som remissinstans. Planen tar sin utgångspunkt i FN:s standardregler och klargör att varje person ska ges samma möjligheter som andra personer. Man betonar att

⁴⁶¹ Öckerö kommun (2005) "Barnens öar – ett demokratiseringsprojekt för barn och ungdomar i Öckerö kommun. Slutrapport".

⁴⁶² Intervju med Karin Jellerström och Ann-Britt Norlander, Öckerö, 6 maj 2008

⁴⁶³ Öckerö kommun (2008) "Handikappolitiskt program. 2007-2010. Politiskt program för personer med funktionshinder". Antagen av kommunfullmäktige 7 februari 2008.

funktionshindrade inte ska ses som ”föremål för särskilda åtgärder” utan som människor med lika rätt och lika möjligheter att bestämma över sina liv som alla andra. Åtgärder för information om funktionshindrades rättigheter betonas liksom tillgänglighet och bemötande i förvaltningarna. Uppföljning av planen ska ske varje år genom att förvaltningarna gör ett handikappbokslut. I det ska framgå vilka åtgärder som vidtagits, hur klagomål hanterats och vilka åtgärder som behöver vidtas i framtiden.⁴⁶⁴

Örnsköldsviks kommun

Mänskliga rättigheter har blivit allt viktigare i diskussioner i kommunen menar Jan-Olov Häggström (s), som sitter i kommunfullmäktige och är ordförande i humanistiska nämnden, men används inte för att på ett överordnat sätt begreppsliggöra kommunens verksamhet.⁴⁶⁵ På ett direkt och indirekt sätt har rättigheter betydelse i skola, vård och omsorg, men det är framförallt inom folkhälsoarbetet, arbete med funktionshindrades rättigheter samt barn och ungas situation som mänskliga rättigheter kommer in på ett mer specificerat sätt. Man har sedan ungefär tio år använt barnkonventionen som ett centralt styrdokument i kommunen.⁴⁶⁶

Kommunens budget utgår från visionen om kommunen som attraktiv och hållbar. Inriktningsmålen för verksamheten under nuvarande mandatperiod anges i förhållande till (1) medborgarnytta sådant det handlar om ökad delaktighet och nöjdhet med service, (2) god verksamhet sådant det rör kvaliteten i kommunens service, (3) att kommunen ska vara en attraktiv arbetsgivare sådant det handlar om möjligheter till heltid och betoning av jämställdhet och mångfald och (4) att kommunens ekonomi ska vara i balans.⁴⁶⁷ Kommunen arbetar med ett balanserat styrkort, kallat gemensam process för styrning. Fyra perspektiv är utgångspunkt för den gemensamma processstyrningen: medborgarnytta, god verksamhet, att kommunen ska vara en attraktiv arbetsgivare och ha en ekonomi i balans. Tanken är att modellen ska underlätta mål- och resultatstyrning genom att ange indikatorer för uppföljning och utvärdering.⁴⁶⁸

Häggström menar att den gemensamma processen för styrning har många fördelar, framförallt därför att den inkluderar ett bredare perspektiv på kommunens

⁴⁶⁴ Öckerö kommun (2008) ”Handikappolitiskt program. 2007-2010. Politiskt program för personer med funktionshinder”.

⁴⁶⁵ Telefonintervju med Jan-Olov Häggström (s), 22 oktober 2008. Jan-Olov Häggström har varit nämndordförande för Humanistiska nämnden i ungefär 10 år. Nämnden handhar ärenden om särskilt stöd och är också samordnare av kommunens folkhälsoarbete.

⁴⁶⁶ Telefonintervju med Jan-Olov Häggström (s), 22 oktober 2008.

⁴⁶⁷ Örnsköldsviks kommun (2008) ”Budget 2009. Plan 2010-2011”.

⁴⁶⁸ Örnsköldsviks kommun (2007) ”Ekonomistyrningspolicy”. Antagen av kommunfullmäktige 23 april 2007.

verksamhet. Därmed kan man ange de värden som verksamheten baseras på och nyttan av densamma i förhållande till medborgarna. Men det finns också en risk att de övergripande målformuleringarna blir floskler utan större betydelse för att styra verksamheten menar Häggström. Det finns dessutom en risk att man antar mål därför att de kan utvärderas genom indikatorer, att de går att kvantifiera. Häggström noterar att det svårt att mäta många kvalitativa mål, till exempel mänskligt bemötande och liknande.⁴⁶⁹

I flera av förvaltningarna finns angivna värdegrunder för arbetet. I exempelvis omsorgsförvaltningen handlar det om arbeta på ett sätt som tar hänsyn till varje persons hela livssituation, rätt till inflytande och delaktighet för den enskilde och ett respektfullt bemötande.⁴⁷⁰ Denna värdegrund är sedan relaterad till förvaltningens kvalitetspolicy som syftar till att sätta omsorgstagaren i centrum för arbetet. För det krävs ett ledarskap som tar ett helhetsansvar och skapar förutsättningar för medarbetarnas delaktighet och utveckling. Samverkan och en fokus på en lärande organisation anges också som viktiga utgångspunkter för kvalitetspolicy.⁴⁷¹ Kvalitetspolicy är utgångspunkt för en handlingsplan, antagen 2007, där fokus i arbetet, metoder och verktyg liksom indikatorer för utvärdering preciseras. I handlingsplanen läggs mycket fokus på att sätta kunden i centrum, något som mäts och utvärderas genom enkäter, och att arbeta med att ständigt förbättra verksamheten. I det sammanhanget används verksamhetsanalys, processkartläggning och egenkontroll. Kommunen använder ett flertal verktyg i detta sammanhang, bland annat QUL (kvalitet, utveckling, ledarskap) som används av SKL i kvalitetsarbete.⁴⁷²

I kommunen finns möjlighet att lägga fram medborgarförslag. Man har också arbetat med demokratiutveckling, exempelvis genom det som kallas för Dialogen, vilket är ett webbaserat sätt att ställa frågor till politiker i kommunstyrelse och nämnder.⁴⁷³ Deltagande och delaktighet betonas i flera av kommunens förvaltningar och policier. Som exempel kan nämnas att man i folkhälsoarbetet lagt vikt vid att möjligheten att bestämma över sitt liv är grundläggande för både demokratiutveckling och hälsoarbete. Ett av syftena med folkhälsoarbetet är att påbörja en process som ger den enskilde förmågan att förbättra sin egen situation (*empowerment*).⁴⁷⁴

⁴⁶⁹ Telefonintervju med Jan-Olov Häggström (s), 22 oktober 2008.

⁴⁷⁰ Örnsköldsviks kommun (2008) "Omsorgsförvaltningens kvalitetsarbete".

⁴⁷¹ Örnsköldsviks kommun (2008) "Omsorgsförvaltningens vision och kvalitetsarbete".

⁴⁷² SKL:s hemsida, <http://www.skl.se/artikel.asp?C=529&A=393>

⁴⁷³ Örnsköldsviks hemsida, www.ornskoldsvik.se

⁴⁷⁴ Örnsköldsviks kommun (2002) "Hälsa som framgångsfaktor för en attraktiv kommun". Antagen av kommunfullmäktige, juni 2002.

Barnkonventionen används i kommunens skolverksamhet och nämns i kommunens skolplan.⁴⁷⁵ Barns och ungas möjligheter att vara medskapare i skolarbetet betonas i planen, exempelvis när det gäller möjligheter att påverka innehåll och metoder. Det sägs också i planen att barnen ska ges möjlighet att reflektera över sitt skolarbete. För att kunna bli demokratiska medborgare måste barn och ungas ges inflytande över sin situation i skolan. Mångfald ses som en tillgång och man ska främja ett synsätt som värderar olikheter på ett positivt sätt. I det sammanhanget klargörs också att motverkande av mobbning och annan kränkande behandling är väsentligt för att skapa en skola för alla. Det är i förhållande till dessa dimensioner av en skola för alla som barnkonventionen nämns mer specifikt i planen.⁴⁷⁶ Man bedriver ett omfattande uppföljnings- och utvärderingsverksamhet när det gäller skolverksamheten. I dessa använder man sig av ett processorienterat arbetssätt för att precisera problem, identifiera lösningar, ange på vilket sätt man reflekterar kring de lärdomar som kan dras och vad som är viktigt för det framtida arbetet.⁴⁷⁷

En del av verksamheten som rör barns och ungas situation bedrivs inom Kulturskolecentrum där man under 2004 och 2005 genomförde ett projekt om mänskliga rättigheter och människovärde. Projektet handlade om att sätta upp en musikteaterföreställning – Brundibár⁴⁷⁸ – som spelades upp för ett stort antal klasser. I projektet ingick ett förberedande arbete i samhällskunskapsämnen i alla grundskolor och gymnasieskolor där man diskuterade frågor om mobbning, främlingsfientlighet och barnkonventionen. I projektet ingick också fortbildning av lärare om barnkonventionen. Vid sidan av kommunen deltog också Amnesty, FN-föreningen, Rädda barnen och Röda korset i projektet.⁴⁷⁹ Andra exempel på arbete med fokus på barn och unga är Skarven, som riktar till unga som efter gymnasiet riskerar att hamna i utanförskap och inte finner en lämplig utvecklingsväg. Skarven handlar bland annat om att genom coaching hjälpa unga till lämpligt arbete eller studier.

I kommunen finns ett handikappråd. Rådet är tänkt att befordra en helhetssyn på funktionshindrades rättigheter och tillgänglighet inom samtliga områden och verksamheter i kommunen och arbeta med samverkan mellan olika förvaltningar i frågor som rör handikapp. Rådet ska medverka vid utvärderingen av den kommunala handikapplanen, svara på remisser,

⁴⁷⁵ Örnsköldsviks kommun (2008) "Skolplan 2008-2011. En helhetsidé".

⁴⁷⁶ Örnsköldsviks kommun (2008) "Skolplan 2008-2011. En helhetsidé": 22.

⁴⁷⁷ Örnsköldsviks kommun (2007) "Kvalitetsredovisning för Örnsköldsviks kommuns förskolor och skolor 2007".

⁴⁷⁸ Brundibár skrevs av Hans Krása 1938. Musikteaterföreställningen uppfördes för första gången 1941 i ett judiskt barn- och skolhem och därefter 1943 i koncentrationslägret Theresienstadt; se www.ornskoldsvik.se

⁴⁷⁹ Örnsköldsviks hemsida, www.ornskoldsvik.se

yttra sig över ärenden och medverka med referenspersoner i större projekt.⁴⁸⁰ I kommunens handikapplan är FN:s standardregler utgångspunkten för planens tredelade fokus: (1) att förbättra bemötandet av funktionshindrade, (2) skapa ett tillgängligt samhälle och (3) se till att handikapperspektivet genomsyrar alla områden i samhället.⁴⁸¹ Syftet med planen anges vara att vidareutveckla statsmakternas ambitioner och riktlinjer för att skapa ett samhälle med lika möjligheter, oavsett olikheter mellan människor. Handikapp definieras i planen som något som uppstår i samband med det omgivande samhällets reaktion: ”Det är i mötet med den omgivande miljön och med andra människor som ett handikapp uppstår”.⁴⁸² Det innebär att människor kan vara mer eller mindre handikappade beroende på samhället och syftet med politiken är att åstadkomma färre handikapp i denna mening. I planen sägs också att personer inte ska ses som föremål för åtgärder, utan som personer med samma rätt att bestämma över sitt eget liv som alla andra. Planen är utvecklad under 2005 i samarbete med handikapprådet; i diskussionen använde man metoden ”metaplan” för att moderera och strukturera samtalet.⁴⁸³ Medvetandegörande hos både funktionshindrade och andra spelar en viktig roll för att kunna förverkliga ett samhälle med färre handikapp. Specifika åtgärder preciseras i planen liksom eftersträvat resultat, kostnader och vilka förvaltningar som är ansvariga för genomförandet.⁴⁸⁴

Kommunen har också ett pensionärsråd som är samråds- och informationsorgan kring äldres situation. Kommunstyrelse och nämnder är skyldiga att föra fram principiellt viktiga frågor som rör äldre till rådet i så pass god tid att rådet kan påverka och ge synpunkter på beslut och planering.⁴⁸⁵

Att främja mångfald och jämställdhet är väsentligt för att kommunen ska vara en attraktiv arbetsgivare och i det sammanhanget. Det handlar om att värdesätta erfarenheter och kunskaper samt vidareutbildning och kompetensutveckling. Man ska verka för att fler med annan etnisk bakgrund än svensk anställs i kommunen och verka för ökad jämställdhet på

⁴⁸⁰ Örnsköldsviks kommun (2003) ”Riktlinjer för handikapprådet”. Antagna av kommunfullmäktige 16 december 2003.

⁴⁸¹ Telefonintervju med Jan-Olov Häggström (s), 22 oktober 2008; Örnsköldsviks kommun (2006) ”Handikappolitiskt program 2006-2010. Delaktighet i samhället för människor med varierande levnadsvillkor”. Antagen av kommunfullmäktige 26 mars 2006.

⁴⁸² Örnsköldsviks kommun (2006) ”Handikappolitiskt program 2006-2010. Delaktighet i samhället för människor med varierande levnadsvillkor”: 5

⁴⁸³ Örnsköldsviks kommun (2006) ”Handikappolitiskt program 2006-2010. Delaktighet i samhället för människor med varierande levnadsvillkor”. Metaplan finns beskrivet på moderationsmetodens hemsida, www.metaplan.net

⁴⁸⁴ Örnsköldsviks kommun (2006) ”Handikappolitiskt program 2006-2010. Delaktighet i samhället för människor med varierande levnadsvillkor”

⁴⁸⁵ Örnsköldsviks kommun (2001) ”Stadgar för kommunala pensionärsrådet”. Antaget av kommunstyrelse 3 oktober 1995 med ändringar 2001.

arbetsplatser. I det senare avseendet handlar det om att minska sned könsfördelning på arbetsplatser, tillgodose möjligheten för dem som vill arbeta heltid att göra så och motverkande av lönediskriminering.⁴⁸⁶

Inom humanistiska nämnden och förvaltningen, som handhar frågor som rör familjer med problem, långtidsarbetslösa, psykiskt sjuka med flera, har man arbetat med att försöka skapa en tätare koppling mellan stöd, arbetsmarknad och utbildning. Häggström menar att det senare är mycket viktigt för att man ska kunna nå positiva resultat med arbetet.⁴⁸⁷ I förvaltningen genomförs en rad projekt där kopplingen mellan utbildning, stöd och arbete står i fokus, bland annat Startpunkten.⁴⁸⁸ Projektet bygger på samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Startpunkten påbörjades 1997 med EU-bidrag och har sedan blivit till en permanent del av kommunens verksamhet. Startpunkten syftar till att förbättra människors egen förmåga i samhället och riktar sig till långtidsarbetslösa, personer med försörjningsstöd och de som har rehabiliteringsersättning. Särskild fokus ligger på personer med komplex problematik.⁴⁸⁹

Häggström menar att Startpunkten är ett bra exempel på arbete där man tar ett helhetsgrepp kring människors situation. På det sättet kan man undvika att kategorisera personer. Det är viktigt av två skäl, påpekar Häggström. För det första är det av vikt om man tar allas lika värde på allvar att undvika stigmatisering och ett utpekande av personer som mer eller mindre helt och hållet definierade i förhållande till de problem personerna har. För det andra är helhetsbegreppet väsentligt för att undvika att personer hamnar mellan stolarna och hänvisas mellan specialiserade förvaltningar och därmed inte får det stöd och den hjälp de behöver.⁴⁹⁰ Verksamheten har utvärderats och fått ett gott betyg. Inte minst framhävs att man i projektet kunnat åstadkomma en integration av metodik och värderingar hos de anställda på ett framgångsrikt sätt. I utvärderingen diskuteras huruvida det arbete som genomförts i projektet kan överföras till andra områden och man noterar i det avseendet att medan det är någorlunda enkelt att överföra metoder och arbetssätt, exempelvis kartläggning av varje persons situation och en individuell plan, är det desto svårare att kombinera detta med de faktorer som har att göra med värderingar och personalens förhållningssätt.⁴⁹¹

⁴⁸⁶ Örnköldsviks kommun (2008) "Jämställdhets- och mångfaldspolicy"; Telefonintervju med Jan-Olov Häggström (s), 22 oktober 2008.

⁴⁸⁷ Telefonintervju med Jan-Olov Häggström (s), 22 oktober 2008.

⁴⁸⁸ Örnköldsviks kommuns hemsida, www.ornskoldsvik.se

⁴⁸⁹ Telefonintervju med Jan-Olov Häggström (s), 22 oktober 2008.

⁴⁹⁰ Telefonintervju med Jan-Olov Häggström (s), 22 oktober 2008.

⁴⁹¹ Örnköldsviks kommun (2003) "Visst gör det ont...Utvärdering av Startpunkten i Örnköldsvik".

Avslutning

Kartläggningen av de olika kommunernas verksamhet med bäring på mänskliga rättigheter i det här kapitlet visar på en stor variation i fokus i arbetet. Det finns flera goda exempel på arbete där rättighetsperspektivet står i centrum och där man tagit till sig ett rättighetsbaserat arbetssätt, men det är samtidigt tydligt att kommunerna i liten utsträckning använder mänskliga rättigheter för att formulera kommunens verksamhet och uppdrag på ett övergripande plan. Mänskliga rättigheter förknippas i hög grad med specifika grupper eller ett arbete som är inriktat på att få genomslag för särskilda perspektiv i verksamheten. I nästa kapitel kommer jag att utifrån kartläggningen diskutera kommunernas arbete.

Kapitel 3. Diskussion och slutsatser

Inledning

I ingen av de undersökta kommunerna utgör mänskliga rättigheter ett direkt och tydligt paraplybegrepp för verksamheten. Det betonas emellertid ofta i intervjuer att i stort sett alla delar av den kommunala verksamheten har bäring på mänskliga rättigheter. Det gäller inte minst på grund av den centrala ställning som diskrimineringsförbuden och likabehandlingskyldigheten har, men också eftersom huvuddelen av kommunens åtaganden och uppgifter har att göra med förverkligandet av sociala och ekonomiska rättigheter.

I de flesta kommunerna utgör de normer och värden som ligger till grund för mänskliga rättigheter, såsom allas lika värde, också orienteringspunkt för centrala styrdokument, exempelvis budget, resursplaner, verksamhetsplaner, visions- och värdegrundsdokument och liknande. Mer sällan utvecklas emellertid det i termer av ett tydligt rättighetsperspektiv. Det är exempelvis oklart hur formuleringar om att verksamheten ska ha god kvalitet ska förstås ur ett rättighetsperspektiv. Uppenbarligen innebär det att kommunen tar på sig en skyldighet, men hur den kopplas samman med individers rättigheter är oklart så länge rättighetsperspektivet inte inarbetas i målformuleringar, utgör en utgångspunkt för förvaltningars funktionssätt och kopplas samman med möjligheter för invånarna att på olika sätt hävda sina rättigheter.⁴⁹²

Mänskliga rättigheter utgör inte en övergripande ram för att länka samman policy och åtgärder på kommunal nivå. Istället är det inom mer specifika områden, verksamheter och perspektiv som man hittar tydliga referenser till mänskliga rättigheter och där rättighetsperspektiv och ett rättighetsbaserat arbetssätt börjat utvecklas. I dessa avseenden kan man hitta en tydligare röd tråd från övergripande målformuleringar i budget och verksamhetsplaner till mer specifika mål inom nämnder, särskilda projekt, metoder för verksamhetsutveckling och styrning liksom uppföljning och utvärdering.

Exempel på arbete med mänskliga rättigheter ur ett processperspektiv

Som diskuterats i det första kapitlet är det lämpligt att diskutera människorättsorienterat arbete i kommunerna ur ett processperspektiv. Det innebär att fokus ligger på de olika stegen i arbetet med mänskliga rättigheter, närmare bestämt deltagande och delaktighet i de processer

⁴⁹² Jfr Abiri, Brodin & Johansson 2008.

där projekt, handlingsplaner och så vidare diskuteras, mänskliga rättigheters roll för att formulera mål och göra prioriteringar vid beslut och liknande, integration av mänskliga rättigheter i den ordinarie verksamheten, samverkan och organisation samt uppföljning och utvärdering av insatser.

Deltagande och delaktighet

En viktig del av ett rättighetsbaserat arbetssätt handlar om att inkludera dem som berörs i processer där projekt planeras och gestaltas. I de undersökta kommunerna finns flera sådana exempel. De flesta av dessa exempel handlar om att involvera invånare i politiska processer, både i de fall där det överlag saknas etablerade inflytandekanaler och där sådana finns, och att öka anställdas delaktighet och deltagande internt i organisationen.

När det gäller deltagande utanför etablerade påverkanskanaler är det framförallt i förhållande till barns och ungas rättigheter som man arbetar med breddat deltagande och inklusion. I flera av de projekt som rör barns rättigheter finns goda exempel på hur man inkluderar barn och unga på ett tidigt stadium i policyprocessen. Det gäller till exempel arbetet i Karlskoga och Degerfors kommuners gemensamma folkhälsonämnd. Som diskuterats involverade man ett stort antal elever i processen att ta fram den policy man skulle arbeta med. Ett annat exempel är arbetet i Kungsbacka kommun där synpunkter från ungefär 600 barn och ungdomar mellan 2 och 18 år togs in för att formulera grunderna för policyn. I båda kommunerna arbetade man både med mer konventionella metoder, såsom enkäter och hearings som involverade unga och politiker, och mer okonventionella metoder, exempelvis samtal förda av pedagoger med mindre barn. En annan okonventionell metod är att låta barn rita och teckna för att uttrycka sina uppfattningar. Det arbetssättet har använts i Kristinehamns kommun i samband med utvecklandet av kommunens lokala tillväxtprogram och i Karlskoga/Degerfors i arbete med ett lokalt nöjt-barn index.

I flera av kommunerna finns ungdomsforum som ger möjligheter för unga att föra fram synpunkter till politikerna. Det gäller exempelvis vid framtagandet av det barn- och ungdomspolitiska programmet i Kristinehamn, i Södertäljes pågående arbete med ett sådant program och i Öckerö kommuns projekt Barnens öar. I Sundsvalls kommun har ett ungdomsråd nyligen inrättats som ett resultat av tidigare undersökningar kring barn och ungas uppfattningar. I Sundsvall var inrättandet av ungdomsforum utfallet av den LUPP som genomfördes i kommunen. LUPP är överlag ett vanligt använt sätt att få in synpunkter för att utforma ungdomspolicier. Vid sidan av att ungdomsforumen fungerar som kanaler för att

kunna föra fram förslag och synpunkter arrangerar de också egna aktiviteter, vanligtvis inom fritidssektorn. Ungdomsråden ger möjligheter till ett mer kontinuerligt deltagande från ungas sida. Andra sådana exempel är internetsajterna ”Barbro betalar” och ”Barbros bankomat” i Kungsbacka kommun. Barbros bankomat handlar om möjligheten för barn och unga att söka bidrag till mindre projekt och denna form av deltagandemöjlighet finns också i andra kommuner, bland annat i Sundsvall där det kallas ”ung pott”.

Att bredda deltagande och delaktighet via råd där föreningar och organisationer ingår är ett vanligt arbetssätt i kommunerna.⁴⁹³ I många kommuner finns råd som är delaktiga i arbete med planer, fungerar som remissorgan och också spelar en roll i genomförandet liksom uppföljning. Att arbeta med partssammansatta råd är särskilt vanligt när det gäller funktionshindrades rättigheter, i vilka handikapporganisationer är representerade. I de flesta kommunerna finns ett kommunalt handikappråd. De flesta råden etablerades redan under 1970-talet. De är delaktiga i att utforma policier rörande tillgänglighet, fungerar som remissorgan och spelar ofta en roll i utvärdering och delvis också genomförande av policier. Rådets uppgifter och mandat skiljer sig något åt mellan kommunerna. I alla de kommuner som har ett råd har det rätt att väcka frågor av betydelse för funktionshindrade och i flera fall ska också kommunfullmäktige, kommunstyrelse och nämnder informera rådet om planerade beslut och policier som har betydelse för funktionshindrade. I några fall finns det en skyldighet för nämnder att underställa beslut som rör funktionshindrades situation till handikappråden för synpunkter. Det är bland annat fallet i Södertälje. Rådets roll i genomförande av policier skiljer sig också åt. Vanligtvis är det relativt begränsat men i exempelvis Arvika kommun får rådet resurser och bestämmer själv hur de vill använda dessa utifrån de åtgärder rådet anser vara mest prioriterade.

Pensionärsråden har ofta liknande funktioner som handikappråden, men vanligtvis ett mindre tydligt mandat. Regleringen av när och hur förvaltningar ska informeras och pensionärsrådets möjligheter att påverka är överlag i mindre utsträckning formulerade som krav än när det gäller handikappråden. I många kommuner fanns tidigare invandrar- och integrationsråd och i några av dem finns de kvar, exempelvis i Trollhättans stad. Stadens invandrarråd har en i förhållande till kommunstyrelsen rådgivande funktion och är också kontaktorgan mellan kommun och organisationer. Ett annat exempel på samråd inom

⁴⁹³ I en undersökning om kommunala råd från 2003 uppgav 97 % av landets kommuner att de hade pensionärs- och handikappråd; 49 % uppgav att de hade ett ungdomsråd eller ett ungdomsfullmäktige; Gilljam, Jodal & Cliffordson 2003: 18f.

integrationsområdet är det sätt som den nyligen antagna integrationsplanen i Västerås utvecklats i samråd med flera föreningar och organisationer.

Vid sidan av dessa exempel på deltagande har man i flera kommuner arbetat med att förbättra kontakter mellan politiker och medborgare mer generellt. I de flesta kommunerna finns möjlighet att lägga fram medborgarförslag och i en del kommuner har man i samband med kommunfullmäktiges möten institutionaliserat allmänhetens frågestund och liknande. Några av de undersökta kommunerna, bland annat Malmö, Sundsvall och Västerås, ingår i det av SKL startade projektet med medborgarpaneler. De flesta kommunerna har någon slags synpunkts- och klagomålsfunktion, även om systematiken i arbetet skiljer sig åt.

I flera av kommunerna har man arbetat med deltagande när det gäller särskilda projekt i utveckling av stadsdelar. Det gäller exempelvis inom ramen för den urbana utvecklingspolitiken i Centrum-Österlyftet i Landskrona, utvecklingen av Kronogården i Trollhättan och liknande satsningar i Malmö och Södertälje. I Södertälje valde man som diskuterats en modell för att kunna bredda deltagandet på ett tydligt sätt och involvera personer som vanligtvis inte deltar politiskt. I andra kommuner anknyter man till lokala traditioner. Som exempel kan nämnas öråden i Öckerö kommun. I flera kommuner finns medborgarkontor och andra mötesplatser. Ett exempel på det senare är Framtidsrummet i Kristinehamn.

Vid sidan av de projekt som rör hur invånarna i kommunen kan göras mer delaktiga finns också exempel på arbete som rör anställdas inflytandemöjligheter. Ett sådant exempel bland flera är arbetet i Gävle om kommunens värdegrund. I värdegrundsarbetet har man börjat med det bemötande som redan sker i förvaltningar och verksamheter för att utifrån det diskuterat vilka förändringar som måste till och hur dessa bör genomföras.

Målformuleringar och prioriteringar i beslutsprocesser

Mänskliga rättigheter har betydelse för att formulera mål med verksamheten och göra prioriteringar. Eftersom mänskliga rättigheter inte utgör ett direkt paraplybegrepp för kommunernas verksamhet i allmänhet finns det inte heller några egentliga exempel på målformuleringar på det övergripande planet. Göteborgs stads formuleringar i budgeten att kommunens verksamhet syftar till att förverkliga de mänskliga rättigheterna är delvis ett undantag i det sammanhanget.

Även om mänskliga rättigheter inte är paraplybegrepp för verksamheterna nämns som sagt sådana värden och normer som likabehandling, icke-diskriminering och allas

lika värde i kommunernas övergripande styrdokument. Dessutom specificeras särskilda perspektiv, exempelvis rörande barns rättigheter, funktionshinder och jämställdhet, i flera kommuners budget och centrala styrdokument. Det gäller bland annat i Karlskoga, Kristinehamn, Kungsbacka, Södertälje, Trollhättan, Värmdö, Västerås och Örnsköldsvik. I flera av dessa fall anges också mer specifika uppdrag för nämnder och man lägger fast hur uppföljning och utvärdering ska ske. Därmed framträder den röda tråden mellan överordnade perspektiv och preciserade mål för nämnder och förvaltningar tydligt. I en del fall är det emellertid mer oklart. Överlag är rättighetsperspektivet i högre grad implicit än explicit.

Som noterades i det första kapitlet finns ett problem med det sätt som rättighetsformuleringar överförs i svensk lagstiftning där fokus på rättigheter tenderar att underordnas uppgiften att arbeta för och främja exempelvis social trygghet. Ett liknande problem är tydligt på ett kommunalt plan. Det är till exempel svårt att se hur överväganden kring ”god kvalitet” och ett ”gott bemötande” och liknande bör bedömas ur ett rättighetsperspektiv. Vid sidan av de oklarheter som ligger i frågan om en viss tjänst kan sägas hålla god kvalitet ur ett människorättsperspektiv är det också oklart hur kvalitet översätts i rättigheter som invånarna kan hävda gentemot kommunerna. Ett steg på vägen i det här sammanhanget är de service- och kvalitetsdeklarationer som flera kommuner antagit. Sådana deklarationer är ett sätt att tydliggöra kommunernas ansvar och vad medborgarna kan förvänta sig av kommunerna, men ofta är dessa deklarationer allmänt formulerade. Det är dessutom långtifrån klart hur personer vid sidan av att framföra klagomål kan använda sig av deklarationerna för att hävda att kommunen inte lever upp till de krav som kan ställas utifrån mänskliga rättigheter.

Ett annat problem har att göra med hur måloppfyllelse preciseras, något som jag också diskuterar nedan i förhållande till utvärdering av verksamheter. Ofta förekommer uttryck som ”fler” och ”bättre”, ”färre” och ”mindre” och så vidare i formuleringarna av målen, exempelvis färre personer i försörjningsbidrag och fler i arbete, fler elever som klarar nationella mål och deltar i aktiviteter, bättre bemötande och ökad andel av medborgarna som är nöjda med service. Sådana målformuleringar klargör visserligen en inriktning som är realistisk i förhållande till tillgängliga resurser, men även här är rättighetsperspektivet inte tydligt. Ett problem har att göra med formuleringar som ”fler” och ”färre” inte tar i beaktande vilka dessa fler och färre är; rör det sig om resurssvaga eller resursstarka personer och grupper? Bakom fler och färre kan dölja sig stora skillnader i förutsättningar och därmed också frågor som handlar om möjligheter till en likvärdig tillgång till deltagande, service och så vidare. Även i en annan mening finns en risk att dessa formuleringar döljer faktiska

prioriteringar. Ur ett rättighetsperspektiv är det en fördel att man klargör att det givet omständigheterna, exempelvis på grund av personella och ekonomiska resurser, inte går att förverkliga alla rättigheter eller allas rättigheter fullt ut. Även om det inte smickrar att skylta med att man inte fullt ut kan leva upp till sina åtaganden, är det sannolikt att en sådan deklarerad brist leder till en tydlig fokus på vad som behöver ändras för att kunna förverkliga rättigheterna liksom diskussion om hur det kan ske.

I flera av de projekt som genomförts med ett tydligt rättighetsperspektiv, exempelvis de redan berörda projekten om barns rättigheter i Karlskoga/Degerfors och Kungsbacka, kommer också det till uttryck i målformuleringar. Det gäller även i förhållande till preciseringar av ambitionsnivåer, prioriteringar när det gäller inriktning på policy och liknande. Det är vanligt att man i projekten rörande barns rättigheter valt att arbeta med barnkonventionens grundläggande rättigheter och principer, men det har också förekommit att man utifrån en bedömning av situationen i kommunen valt att lägga fokus på särskilda delar till konventionen. I några fall finns liknande bedömningar utifrån specifika förutsättningar och problem i kommunerna när det gäller användningen av FN:s standardregler rörande funktionshindrades rättigheter.

När det gäller metoder kan diskussionerna kring checklistor lyftas fram. Att använda sig av checklistor är en vanlig metod i många kommuner. Checklistor är både ett utvärderingsinstrument och ett prioriteringsinstrument. De är ett sätt att markera betydelsen av rättighetsperspektivet och behovet av konsekvensbedömningar vid beslutsfattande. Checklistorna har lite olika karaktär i olika kommuner. I det projekt om barns rättigheter som genomfördes i Öckerös kommun i början av 2000-talet utvecklades en checklista som byggde på de valda perspektiven i kommunen – barnets bästa och barns och ungas möjligheter att få säga sin mening – och listan inkluderar dessa två dimensioner. I andra fall handlar det om fler dimensioner. I Södertälje inkluderar checklistan barns bästa, om beslutet belysts ur barnets perspektiv, likvärdighet rörande funktionshinder, etnicitet, kön, hälsa och tro, samt om barn och unga fått uttrycka sin mening.

I vissa kommuner har man relativt god erfarenhet av användningen av checklistor. Det gäller exempelvis i Södertälje där man varit relativt noggrann med att använda checklistan på politisk nivå och att det också hänt att man återremitterat förslag på grund av bristande beaktande av barnperspektivet. I andra kommuner där checklistor använts är erfarenheterna mindre goda. Som exempel kan nämnas att man i Malmö stad införde barnchecklistor, men de användes huvudsakligen i de verksamheter där fokus redan låg på barn och unga. Däremot fick checklistan inget större genomslag i andra verksamheter, i vilka

den egentligen hade behövts i högre grad. Liknande erfarenheter finns i flera andra kommuner, till exempel Strömsund. Vid sidan av problemen med slentrian är ett annat problem att eftersom det finns ett uppenbart ”rätt” svar – att barnperspektivet beaktats – är också betydelsen av checklistorna för att få en riktig uppfattning av genomslaget för barns rättigheter begränsat. När det gäller diskussioner om hur checklistor kan användas framkommer i en del intervjuer att man måste kombinera införandet av desamma med utbildningsinsatser för såväl tjänstemän som förtroendevalda. Det har också påpekats att man skulle behöva utarbeta checklistor och andra konsekvensbedömningar i närmare samverkan med de professioner som berörs och har att använda dem.

Ett annat område där mänskliga rättigheter spelar en roll för prioriteringar är inom kommunernas personalpolitik. Vanligtvis formuleras ambitionerna i personalpolitiken som främjande av jämställdhet och mångfald. Ofta handlar det om ganska breda och svepande formuleringar utan tydliga kopplingar till prioriteringar, men i en del kommuner finns ett mer utvecklat arbete att i exempelvis kravprofiler och rekryteringsförfarande tydliggöra perspektiv som rör främjande av mångfald och jämställdhet. Som exempel kan Malmö stad nämnas; i staden finns en personalpolicy i vilken jämställdhet och kulturell och etnisk mångfald lyfts fram som strategiska frågor. Även i flera andra kommuner finns liknande ambitioner, exempelvis gällande jämställdhet i Göteborg. I flera av kommunerna arbetar man för närvarande med att förbättra rekryteringsprocesser och liknande, exempelvis i Gävle kommun.

När det gäller främjande av mångfald och jämställdhet kan man notera de diskussioner som förs i kommunerna om betydelsen av dessa perspektiv i termer av lönsamhet i förhållande till rättigheter och rättvisa. I intervjuerna framkommer avvägningar i det avseendet där rättviseargument ofta poängteras för att understryka att det handlar om väsentliga principiella överväganden. Vid enheten för jämställdhet och mångfald i Göteborg fördes exempelvis en sådan debatt i samband med att enheten inrättades och man kom i denna diskussion fram till att mänskliga rättigheter är ett lämpligt sätt att begreppsliggöra verksamheten, både för att det fungerar som ett sätt att rama in de olika perspektiv som man arbetar med och som ett sätt att balansera mer lönsamhetsorienterade argument. I andra fall är det emellertid tydligt att lönsamhetsargumenten också gör att politiker får upp ögonen för betydelsen av jämställdhet och mångfald. Ett större intresse väcks när det blir uppenbart att man på olika sätt riskerar att göra jämställdhets- och mångfaldsförluster om inte frågan prioriteras.

Integrering i ordinarie verksamhet

Att integrera mänskliga rättigheter i den ordinarie verksamheten (*mainstreaming*) betonas ofta för ett långsiktigt framgångsrikt arbete med mänskliga rättigheter. I Sverige har man framförallt arbetat med integreringsperspektivet när det gäller jämställdhet.⁴⁹⁴ Integration handlar bland annat om att öka kunskap och höja medvetenheten om hur det dagliga arbetet har bäring på mänskliga rättigheter, inklusion av människorättsperspektivet i planering och organisering av verksamheten och liknande för att mänskliga rättigheter ska genomsyra verksamheten.

I flera av kommunerna har man arbetat med jämställdhetsintegreringsprojekt, exempelvis inom projektet *Jämt Jobb* i Göteborgs stad och i Värmdö kommun inom ramen för *Sthlm Jämt*. I dessa projekt har man arbetat med flera olika metoder för att åstadkomma en bättre integrering av jämställdhetsperspektivet i verksamheterna. De inblandade personer som intervjuats bedömer att arbetet har en experimenterande karaktär med en mycket konkret fokus. Bland de som deltagit i projekten finns många som pekar på de aha-upplevelser som de skapat. Det pågår också ett arbete att arbeta med mångfald på ett liknande sätt som man under längre tid arbetat med jämställdhetsintegrering.

I flera av kommunerna, exempelvis Göteborg, Gävle och Sundsvall, arbetar man med personer som har ett strategiskt ansvar för särskilda frågor, såsom funktionshinder, jämställdhet och mångfald. Dessa personer har till uppgift att lyfta upp de berörda frågorna på dagordningen i den ordinarie verksamheten. Bland de intervjuade tjänstemännen finns flera som poängterar att det på många sätt är viktigare att vara närvarande när det som ses som kärnverksamheten i en förvaltning diskuteras för att få in de relevanta perspektiven i det sammanhanget än att ägna alltför mycket tid åt att utarbeta en bestämd plan för. I de flesta kommunerna finns en fokus på att utbilda och träna chefer i frågor som rör jämställdhet, mångfald, barns rättigheter och funktionshinder för att de ska kunna arbeta med dessa frågor på ett praktiskt sätt i den ordinarie verksamheten.

Karaktäristiska drag till de mer genomgripande utbildnings- och integreringsinsatserna är att tydliggöra hur man själv i mötet med såväl anställda som medborgare uttrycker och för vidare uppfattningar om vad som är normalt och vanligt, förhållningssätt och attityder som man inte själv alltid är så medveten om. Det betonas också i arbetet med att integrera rättighetsperspektiv i verksamheterna att man med fördel utgår från

⁴⁹⁴ Särskilt rörande jämställdhet har integrering i ordinarie verksamhet diskuterats ingående, se t ex SOU 2007:15 *Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering* (Stockholm: Fritzes) och *JämStöds Praktika. Metoder för jämställdhetsintegrering* (Stockholm: Fritzes). Kommuner och landsting har arbetat med jämställdhetsintegrering i ett flertal projekt, se SKL:s hemsida, <http://www.skl.se/artikel.asp?C=2207&A=5398>

det som redan görs för att reflektera och diskutera det med hjälp av mänskliga rättigheter. Utifrån de reflektioner som därmed framkommer kan man också formulera hur man kan arbeta på ett annat sätt. Någon av de intervjuade framhåller i det här sammanhanget att normer som kommer uppifrån inte alltid har så stor effekt, medan andra menar att man bör lägga fokus vid beteendeförändringar – att vissa beteenden inte är acceptabla – eftersom attitydförändringar är långsiktiga processer som tar lång tid.

En fråga som dyker upp i diskussionerna om integrering i ordinarie verksamhet handlar om relationerna mellan kommunledningsnivå, där många av dem med ansvar att arbeta strategiskt är placerade, och de olika förvaltningarna. I några av kommunerna har det förts mycket diskussioner om dessa relationer, exempelvis i Göteborgs stad där jämställdhets- och mångfaldsenheten har en stödjande funktion. Innebörden av det uppdraget har diskuterats, exempelvis om man ska arbeta enbart utifrån förfrågningar från övriga förvaltningar eller om man också ska ställa krav på förvaltningarna. Inställningarna till arbetets inriktning har skiftat, men man har genom diskussioner över tid kommit fram till att man ska jobba proaktivt och stödjande, men inte ha en kontrollfunktion i förhållande till förvaltningarna.

De exempel som nämnts är försök att skapa ett fokuserat arbete som går på djupet. Utbildningsinsatser för att öka kunskap och medvetenhet är överhuvudtaget vanliga i kommunerna. Det är till exempel vanligt att man i samband med att nya policier lanseras anordnar utbildning av både förtroendevalda och tjänstemän. Många av dessa utbildningsinsatser har emellertid en mer traditionell karaktär där personal och förtroendevalda bjuds in till seminarier och föreläsningar. Även om det kan vara verkningsfullt är det långt ifrån alltid som sådana utbildningsinsatser följs upp och därmed är värdet av dem också mindre klart.

Organisation och styrning

Kommunernas sektorsorganisering är ett problem för förverkligandet av mänskliga rättigheter av flera skäl, bland annat för att det försvårar beaktandet av rättigheter som har bäring på alla eller flertalet sektorer, lätt leder till att personer inte får den hjälp de behöver och dessutom ofta innebär ekonomisk suboptimering.

Samverkan mellan olika förvaltningar är väsentligt för att integrera mänskliga rättigheter i verksamheten. I flera intervjuer i kommunerna framkommer att det visserligen finns en rad fördelar med sektorsorganiseringen, framförallt en hög kompetens inom avgränsade områden, men också nackdelar, inte minst avseende möjligheterna att arbeta med

frågor som går på tvärs med organisationen och berör flertalet verksamheter. I flera av kommunerna arbetar man därför med tvärssektoriella nätverk och grupper. Tanken med nätverken är att de ska kunna utgöra en plattform för gemensamma diskussioner om problem och lösningar samt utbyte av idéer och erfarenheter. De är också ett sätt att försöka få ett genomslag för övergripande målsättningar, som annars lätt blir allas och ingens ansvar. Många framhäver de tvärssektoriella nätverkens betydelse för att mänskliga rättigheter ska beaktas ”i linjen” och inte bli något som ligger utanför den ordinarie verksamheten. Genom nätverken görs personer medvetna om det arbete som pågår och hur det fortskrider i andra delar av kommunen.

En annan viktig del av samverkan handlar om att undvika att personer hänvisas runt i förvaltningarna utan att få den hjälp och stöd de behöver eller den information de söker. Flera utvärderingar av sektorsorganiseringen av kommuner och andra förvaltningar har pekat på dessa risker. För att undvika de problem som är förknippade med att dela upp frågor som berör personers situation i sin helhet i kategorier att hanteras av specialiserade förvaltningar betonas ofta integrering och det som ibland kallas för en processorienterad verksamhetsstyrning.⁴⁹⁵ Ett exempel på projekt där man försökt att på ett koordinerat sätt ge personer stöd är ”En dörr in” i Kungsbacka kommun. Ett annat sådant exempel är Startpunkten i Örnsköldsvik där man försöker arbeta med personer som har en komplex problematik ur ett helhetsperspektiv.

Sektorsorganisering kan lätt leda till ekonomisk suboptimering. I intervjuer framkommer exempelvis sådana problem när det handlar om att nämnder måste hålla sig inom sina budgetramar, medan kostnaderna för kommunen i sin helhet inte beaktas. Resultatet blir ofta att kostnaderna sammantaget blir större och att kommuninvånarna får sämre service än det som skulle kunna åstadkommas med de resurser som finns till förfogande. I flera av kommunerna har det under längre tid funnits ett arbete som syftar till att förbättra styrning av verksamheterna. Bland andra Arvika, Värmdö och Örnsköldsviks kommuner har under den innevarande mandatperioden vidtagit genomgripande organisationsförändringar för att åstadkomma bättre styrning av verksamheten.

Som nämndes i det första kapitlet finns det en omfattande diskussion om problemen med mål- och resultatstyrning som har att göra med både formulering av mål och sätt att mäta desamma, men också med dess styrningseffekt. Bristande samordning, fragmentering, suboptimala resultat och oklar måluppfyllelse tillhör de problem som

⁴⁹⁵ Verva (2007) ”Styrning för ökad effektivitet” (Stockholm: Verket för förvaltningsutveckling).

diskuteras. I många av de kommuner där man arbetar med styrningsfrågorna på ett aktivt sätt är det vanligt att använda sig av så kallade balanserade styrkort. I Göteborgs stad har man arbetat med balanserad styrning sedan 2003. Bakgrunden var att kommunledningen ansåg att det inte gick att utläsa något om verksamhetens inriktning och kvalitet utifrån tidigare ekonomiska styrsystem och underlag till budget. I flera andra kommuner har man också infört balanserade styrkort eller håller på att utarbeta sådana. Vanligtvis utgår dessa styrsystem från att verksamheten ska bedömas i förhållande till medborgare/brukare och medarbetare vid sidan ekonomisk hushållning och i flera fall finns också andra aspekter med, såsom hållbar utveckling, folkhälsa, miljö och så vidare.

Uppföljning och utvärdering

Att följa upp och utvärdera resultaten är av vikt för att få reda på om de leder till ett förverkligande av rättigheter och också för att kunna ändra inriktning och rätta till misstag. I intervjuer nämns ofta att man varit dåliga på uppföljning och utvärdering, men att dessa frågor kommit att diskuteras mer ingående under senare år. Några av de intervjuade framhåller att det mindre är uppföljningar som saknas ("vi översköljs av uppföljningar") men däremot utvärderingar av verksamheten. En del menar också att även om uppföljning och utvärdering är mycket väsentligt så ska man inte stirra sig blind på det. Det finns en risk att man låter metoder för uppföljning och tillgängliga indikatorer definiera målen istället för tvärtom.

Uppföljning och utvärdering sker på flera sätt. I rapporter om budget och årsredovisningarna sker en uppföljning i förhållande till målen i budget och i många av verksamheterna sker mer eller mindre kontinuerligt uppföljningar av verksamheten, både genom interna undersökningar, genom brukarundersökningar och SCB:s medborgarundersökningar. Det finns också exempel på nöjdhetsindex som kommunerna själva utvecklat. Ett sådant exempel är från Karlskoga/Degerfors där man arbetat med ett nöjt-barnindex, som en del av ett pilotprojekt med Barnombudsmannen, för att kunna ta reda på hur yngre barn mår. I flera av kommunerna görs uppföljningar i förhållande till breda välfärdsområden, exempelvis inom ramen för folkhälsoarbetet. Som exempel kan nämnas programmet Valfärd för alla i Malmö stad där det gjorts löpande utvärderingar av målsättningarna när det gäller boende, arbete, utbildning och trygghet, både på kommunövergripande nivå och inom stadsdelarna, sedan programmet sattes igång 2004. Flera av de undersökta kommunerna, bland annat Göteborg, Malmö, Sundsvall och Trollhättan, ingick i slutet av 1990-talet i SKL:s projekt om lokala välfärdsbokslut. I flera av de mer

specifika projekt som uppmärksammats i denna kartläggning, särskilt i projekt med fokus på barns rättigheter, finns goda exempel på systematiska utvärderingar och uppföljningar av effekterna av projekten. I Kungsbacka genomfördes intervjuer med ungefär 200 barn, ungdomar och föräldrar i utvärderingen av den första barn- och ungdomspolicyn. I andra kommuner arbetar man med bokslut när det gäller barns och ungas rättigheter, till exempel i Kristinehamn.

En intressant utvärderingsmetod är det som kallas för kollegial granskning. Den innebär att tjänstemän från en annan kommun granskar kommunens verksamhet, åtgärder och arbetssätt för att genom dialog med kommunen visa på styrkor och förbättringsområden. Det finns flera exempel på kommuner som använder kollegial granskning. Kungsbacka kommun har använt det i samband med kvalitetsutvecklingsarbete i kommunen och inom partnerskapet för barnkonventionens förverkligande har bland annat Karlskoga/Degerfors använt sig av kollegial granskning. Ett annat exempel är projektet Våga visa i vilket Värmdö ingår tillsammans med flera andra kommuner i Stockholmsområdet. Intervjuade politiker och tjänstemän poängterar fördelarna med kollegial granskning, framförallt att den ger perspektiv på verksamheten med lite nya ögon, att den ger möjligheter till dialog med de som arbetar med samma saker och att det leder till ett ökat driv i verksamheten.

Specifikt eller generellt arbete med mänskliga rättigheter?

Som redan påpekats handlar arbetet med mänskliga rättigheter i kommunerna i huvudsak om specifika perspektiv och särskilda grupper. I intervjuer med förtroendevalda framkommer det att man sällan fört några mer omfattande och ingående diskussioner om att använda mänskliga rättigheter som paraplybegrepp för verksamheten.

På frågan om vilka för- och nackdelar det skulle finnas med ett sådant sätt att använda mänskliga rättigheter finns grovt sett fyra slags svar. För vissa är mänskliga rättigheter användbart för att tydliggöra kommunens uppdrag, verksamhet och inriktning. Oavsett om mänskliga rättigheter är utgångspunkt på ett nationellt plan har kommunerna ett ansvar att beakta människorättsöverväganden. Mänskliga rättigheter kan också användas för att tydliggöra brister. För andra är mänskliga rättigheter inte så användbart för de krav som därmed ställs är alltför allmänna och inte tillräckligt specificerade för att ha någon egentlig politisk betydelse. De flesta ställer upp på att mänskliga rättigheter ska respekteras, skyddas och tillgodoses. Det är inte det som de politiska konflikterna handlar om, utan dessa har snarare att göra med mer konkreta prioriteringar av resurser och politiska ställningstaganden,

exempelvis rörande organisering av verksamheten. En variant på detta tema, men samtidigt distinkt position, är de som menar att kommunen förhoppningsvis uppfyller de krav som kan ställas utifrån mänskliga rättigheter genom att man tillämpar lagstiftning och följer nationell policy. Mervärdet för kommunerna att själva arbeta utifrån mänskliga rättigheter anses emellertid begränsat. En fjärde uppfattning, slutligen, är att mänskliga rättigheter visserligen är centralt för verksamheten, men samtidigt något som just därför att det berör hela verksamheten inte lämpar sig för att användas i exempelvis en särskild människorättsplan eller policy.

Att mänskliga rättigheter inte används för att på ett övergripande plan formulera och länka samman kommunernas verksamhet innebär som sagt att det framförallt är i förhållande till specifika policyfält som människorättsperspektivet används. I särklass vanligast i det sammanhanget är att arbeta med barns och ungas situation ur ett explicit rättighetsperspektiv. Barnkonventionen är det internationella instrument som fått störst genomslag i kommunerna. Det är också i det avseendet som vi hittar de mest omfattande projekten ur ett processperspektiv, det vill säga deltagande i beredning och planering, politisk prioritering, samverkan likaväl som uppföljning och utvärdering. Men även i en del andra avseenden förekommer hänvisningar till internationella instrument och debatter. Det gäller exempelvis i frågor om jämställdhet, funktionshinder och hälsa. FN:s standardregler rörande tillgänglighet används i de flesta kommunerna för att precisera och konkretisera arbetet med funktionshindrades rättigheter och möjligheter. Även i arbetet med folkhälsa används regler med bäring på mänskliga rättigheter, exempelvis WHO:s hälsa-21 där rätten till hälsa är en grundläggande utgångspunkt.⁴⁹⁶ Intressant att notera i sammanhanget är att i övrigt används sällan internationella dokument som en utgångspunkt för arbetet. I jämställdhetsarbete refereras sällan till kvinnodiskrimineringskonventionen (CEDAW), möjligen därför att jämställdhetsarbete varit en fokus på ett nationellt plan under längre tid. Inom ramen för kvinnofridsprojekt är däremot referenser till internationella dokument vanliga. Malmö har anslutit sig till en regional överenskommelse kring jämställdhet och staden är dessutom medlem av Europeiska koalitionen städer mot rasism.

Att arbetet med mänskliga rättigheter inriktas på specifika områden och särskilda grupper är ett problem ur ett människorättsperspektiv. Utveckling av ett rättighetsperspektiv också inom centrala välfärdsområden, som arbete och omsorg, är av vikt om mänskliga rättigheter ska kunna spela en mer central roll i policyformulering, som

⁴⁹⁶ World Health Organization (1998) *HEALTH 21: An introduction to the health for all policy framework for the WHO European Region* (Copenhagen: WHO Regional Office for Europe).

prioriteringsgrund vid beslutsfattande och för utvärdering. Att utveckla ett rättighetsbaserat arbetssätt är en ännu mer krävande uppgift eftersom det handlar om att möjliggöra deltagande i de politiska processerna där policy formuleras liksom att göra det möjligt för personer att hävda sina rättigheter. Särskilt det senare är en utmaning eftersom det också innebär att såväl politiker som tjänstemän sätts under press underifrån i att svara mot legitima anspråk. Visserligen betonas ett underifrånperspektiv i flera policier med bäring på mänskliga rättigheter, men det är också omvittnat att det inte alltid finns så stort intresse från politisk sida att avhända sig reell beslutsmakt. Att inrätta instanser av ombudsmannakaraktär i kommunerna kan av samma skäl uppfattas som ett problem. I den mån det finns lokala ombudsmän är deras funktion vanligtvis att underlätta samverkan och kontakter liksom att ge synpunkter rörande policy och beslut. Däremot har de inte mer långtgående befogenheter i förhållande till förvaltningarnas arbete. Ökade befogenheter för ombudsmän och liknande instanser skulle emellertid vara ett sätt att stärka medborgarnas ställning som rättighetsinnehavare.

Det finns säkert flera anledningar till att mänskliga rättigheter i huvudsak kommer till uttryck inom specifika områden. En av dem kan vara att de förtroendevalda och tjänstemän som arbetar med exempelvis funktionshinderades rättigheter och möjligheter, barns situation och liknande exponerats för mänskliga rättigheter som begrepp, system och förhållningssätt i högre grad än andra. Flera av de intervjuade berättar att man i diskussioner om upplägg av arbetet inom de nämnda områdena kommit fram till att mänskliga rättigheter är en användbar utgångspunkt som också kan tydliggöra det principiellt viktiga med det arbete som görs. Att mänskliga rättigheter spelar mindre roll inom välfärdsområden som arbete, bostad och omsorg kan också ha att göra med att dessa frågor diskuterats under längre tid i termer av välfärd, solidaritet och social rättvisa. Med tanke på att dessa begrepp på många sätt ligger nära och överlappar med mänskliga rättigheter, samtidigt som det också finns spänningar mellan dem, är det möjligt att intresset för att beakta de olika politikområdena ur ett människorättsperspektiv inte varit särskilt påtagligt. Uppenbarligen finns det i det här sammanhanget ett behov att fördjupa diskussionen om hur mänskliga rättigheter anknyter till andra teman, exempelvis om välfärd och folkhälsa men också demokratisering av beslutsfattande när det gäller deltagande och delaktighet.

Ansvar för mänskliga rättigheter

I allmän mening vilar ansvaret att förverkliga mänskliga rättigheter på kommunfullmäktige, kommunstyrelse och nämnder och förvaltningar. Ett särskilt ansvar har personer med ordförandeuppdrag och chefer för verksamheterna. Eftersom mänskliga rättigheter emellertid inte fungerar som paraplybegrepp i kommunerna är det inte heller tydligt hur ansvaret mer specifikt ska lokaliseras. Det gäller både för förtroendevalda och tjänstemän. När jag gjort intervjuerna i kommunerna har jag i första hand tagit kontakt med de personer som angetts som kontaktpersoner för Sifundersökningen som genomfördes 2006. Genom att anges som sådana personer kan man säga att kommunen självt ansett att de har en kunskap som gör det möjligt för dem att besvara frågorna. Flera av dessa personer har också intervjuats. I några fall har jag av dessa personer blivit hänvisad till andra personer med mer övergripande eller specifika ansvarsområden. Även i de här fallen kan man säga att kommunerna själva utpekar personer med antingen politiskt eller administrativt ansvar.

Bland förtroendevalda handlar det om kommunstyrelsernas ordförande eller ordförande i kommunfullmäktige eller kommunalråd med särskilt ansvar för frågor om demokrati, icke-diskriminering, jämställdhet och mångfald. Bland de intervjuade tjänstemännen är det ofta personer med liknande typ av ansvar som jag antingen blivit hänvisad till eller angetts som kontaktpersoner av kommunerna. Flertalet intervjuade arbetar med demokratifrågor, har varit ansvariga för särskilda projekt rörande barns rättigheter, jämställdhet och så vidare, eller har uppgiften att strategiskt arbeta med mångfald, jämställdhet, integration och funktionshinder. Det återspeglar naturligtvis det faktum som togs upp i det föregående avsnittet, att inriktningen i kommunernas arbete med mänskliga rättigheter i hög grad handlar om specifika perspektiv eller grupper av personer.

Att ansvar för mänskliga rättigheter hänger samman med i vilken grad kommunerna använder sig av begreppet på ett övergripande plan är därmed tydligt. För att stärka rättighetsperspektivet är det som påpekades i det första kapitlet väsentligt att det finns sätt för invånarna att ha kunskap om sina rättigheter och kunna hävda dem i förhållande till kommunerna. Det aktualiserar också de frågor som berördes i det kapitlet om modeller att utveckla och förankra rättighetsperspektivet. Att utveckla och precisera ansvar samt möjligheter till ansvarsutkrävande är väsentligt ur ett rättighetsperspektiv.

Problem och möjligheter i förverkligandet av mänskliga rättigheter

Flera faktorer påverkar möjligheterna att förverkliga mänskliga rättigheter, exempelvis bristande politisk vilja, avsaknad av resurser, brist på tid och kunskap och avsaknad av deltagande och engagemang. Även organisatoriska problem och brister i samordning och samverkan är faktorer som påverkar förverkligandet av mänskliga rättigheter. Alla faktorerna nämns som problem och hinder i arbetet med mänskliga rättigheter bland förtroendevalda och tjänstemän, men vissa faktorer anses viktigare än andra.

Bristande politisk vilja nämns sällan som problem, utan istället betonas i de fall där man arbetat mer ingående med mänskliga rättigheter att det politiska stödet varit centralt och att man inte kunnat komma så långt man gjort utan det. Samtidigt påpekar en del tjänstemän att det inte alltid är enkelt att få frågor prioriterade och att man måste arbeta för det på ett konsekvent och envist sätt, men att det inte finns några större problem med vare sig resurser eller tid när frågan väl kommit upp på dagordningen. Några av de förtroendevalda menar att ett problem i sammanhanget är att alla menar att just deras perspektiv är det mest väsentliga och att det därför handlar om att göra avvägningar mellan olika synsätt. Att politisk vilja inte nämns som ett centralt problem kan mycket väl hänga samman med urvalet för kartläggningen eftersom denna utgått från att identifiera kommuner där det var troligt att det redan fanns ett mer omfattande arbete med mänskliga rättigheter.

En del förtroendevalda och tjänstemän menar att bristen på resurser är en viktig anledning till problemen med att förverkliga mänskliga rättigheter, men många av de intervjuade menar inte att det är ett avgörande problem. I de fall brist på resurser tas upp är det vid sidan av påpekandet att resurser alltid är begränsade, framförallt i förhållande till externa tillskott till verksamheten. När externa resurser till projekt eller tjänster upphör går inte alltid kommunerna in för att fortsätta stödet till verksamheten. Projekt läggs ner och arbetsuppgifterna överförs till personer som också har många andra uppgifter. Resultatet är att arbetet inte kan fortsätta med samma kraft, utan faller i träda och får lägre prioritet. En annan aspekt av resursproblemet har att göra med att personer som spelar en drivande roll i arbetet, eldsjälar, visserligen får mycket uppskattning men däremot mindre konkret stöd för ett systematiskt arbete.

Bristande kunskap kommer ofta upp i intervjuer som en anledning till svårigheterna att förverkliga mänskliga rättigheter. Till en del handlar det om otillräckliga kunskaper om rättigheternas innebörd i mer allmän bemärkelse, men framförallt vilka krav de ställer på kommunens verksamhet. En annan kunskapsbrist har att göra med frågor som handlar om hur mänskliga rättigheter förhåller sig till andra begrepp som också är vanliga i

den kommunala verksamheten, exempelvis mångfald, jämställdhet och demokrati. Är det samma sak och om inte, på vilket sätt överlappar de? Finns det något mer som ligger i mänskliga rättigheter än i de andra begreppen, eller är det omvänt så att dessa innehåller saker av vikt som inte inkluderas i mänskliga rättigheter? Särskilt med tanke på att det ofta introduceras en rad begrepp i styrningen av verksamheten är relationen mellan mänskliga rättigheter och andra begrepp ett problem. Ytterligare ett kunskapsproblem har att göra med möjligheterna att fördjupa sig i innebörden av mänskliga rättigheter sådant det har bäring på den dagliga verksamheten. Flera intervjuade framhäver betydelsen av att kunna ta sin utgångspunkt i det som man gör till vardags för att reflektera kring det utifrån mänskliga rättigheter. För att ett sådant arbete ska kunna fungera krävs också att man har tillgång till personer med kunskap, som kan hjälpa till att belysa arbetssätt, bemötande och liknande ur ett människorättsperspektiv. Man måste också kunna fördjupa sig i orsaker till problem och vad som skulle kunna göras för att förändra situationen.

Ett problem som ofta nämns handlar om brister i organisation och styrning, särskilt i samverkan och samordning. Behovet av att arbeta på bredden med integrering i ordinarie verksamhet är inte enkelt och mänskliga rättigheter blir emellanåt något som trängs undan av annat, det som uppfattas som verksamhetens kärna. Det synsättet uttrycker naturligtvis i sig en bristande integration eftersom det antyder att mänskliga rättigheter är något som ligger vid sidan av den ordinarie verksamheten och inte är en del och fördjupning av policy och lagstadgade krav. En annan del av dessa organisatoriska problem handlar om att en del anser att mänskliga rättigheter likt många andra saker som läggs på verksamheten är lite av mode och något som inte behöver tas på så stort allvar eftersom det ändå kommer att gå över.

Bristande tid anknyter till de organisatoriska och kunskapsmässiga bristerna som tidigare nämnts. Tidsbrist framkommer i att arbetet med mänskliga rättigheter ska pågå samtidigt med allt annat, utan att det uppfattas som en del av detta. Tjänstemän ger uttryck för uppfattningen att det är vanligt att mänskliga rättigheter och näraliggande överväganden läggs till redan definierade arbetsuppgifter som något som ska beaktas ”när man har tid” eller ”när det finns tid över” och liknande. Brist på tid är inte bara ett problem för tjänstemän som åläggs att arbeta med mänskliga rättigheter tillsammans med många andra frågor, utan också för politiker. Särskilt fritidspolitiker har inte tid att lyfta alla frågor hela tiden, utan riskerar att drunkna i det som är mest påträngande och redan finns med på dagordningen.

Ett problem som också nämns är självgodhet och hemmablindhet. Det återkommer i flera av intervjuerna att många stött på uppfattningen att mänskliga rättigheter

är alltför dramatiskt – ”vi har inte tortyr och dödsstraff”. Det finns också de som menar att mänskliga rättigheter inte är särskilt användbart i ett demokratiskt och socioekonomiskt utvecklat land eftersom vi antagligen (eller förhoppningsvis) redan lever upp till mänskliga rättigheter. En del tjänstemän menar att de generella formuleringarna kring mänskliga rättigheter, som man exempelvis finner i internationella instrument, bidrar till denna inställning. Det är inte alltid lätt att utläsa vad som egentligen krävs. Ett delvis sammanhängande problem som också nämns är att det är svårt att få invånare att engagera och intressera sig. Bristen på engagemang upplevs som ett problem bland en del förtroendevalda eftersom det gör det svårt att veta hur pass mycket man har medborgare med sig i arbetet.

Många av de intervjuade påpekar också mer allmänt att det är svårt att arbeta med mänskliga rättigheter, inte minst därför att det handlar om att förändra värderingar och attityder. Att åstadkomma förändringar tar tid och därför måste man anlägga ett långsiktigt perspektiv. Det politiska systemets funktionssätt tas i något fall också upp som ett problem i det avseendet. En del tjänstemän menar att politikerna vill se resultat inom mandatperioden och om det inte är troligt så minskar också intresset. Att förändringar är svårt är också något som kommer upp på ett annat sätt, nämligen att det alltid är en utmaning att ändra uppfattningar genom debatt och resonemang.

Slutsatser och rekommendationer

Som visats i diskussionen finns det flera exempel på ett människorättsorienterat arbete i kommunerna, inte minst när det gäller barns rättigheter men också inom andra områden. Man har arbetat med ett brett deltagande av dem som berörs, också utanför sedvanliga föreningskanaler och politiska fora. Mänskliga rättigheter har vidare spelat en framträdande roll i beslutsfattandet och man har försökt att hitta lösningar på organisatoriska problem. Som exempel på det senare märks framförallt arbete i tvärsektoriella nätverk. Man har dessutom utvärderat policier genom att låta de berörda ge synpunkter och på andra sätt följa upp inte bara utfall utan också processen – inklusion av personer och förändringar i kunskap, attityder och liknande.

Som påpekats återfinns det mer systematiska människorättsarbetet framförallt inom specifika områden. Även om det framhålls att exempelvis breda välfärdsområden handlar om mänskliga rättigheter fungerar begreppet inte som ett paraplybegrepp för att rama in och sammanlänka policier och åtgärder inom dessa områden. I flera av kommunerna finns klagande i budget, verksamhetsplaner och liknande centrala styrdokument att man ska

beakta exempelvis barns rättigheter och barnperspektivet, funktionshindrades rättigheter och frågor om tillgänglighet, jämställdhet och mångfald. I en del kommuner löper sedan de valda perspektiven som en röd tråd i konkretiseringar av mål och uppgifter för nämnder liksom hur de ska följas upp och utvärderas. I andra kommuner finns emellertid en påtaglig vaghet i detta avseende.

Bland de faktorer som hindrar förverkligandet av mänskliga rättigheter nämns bristande kunskap och tid liksom organisatoriska problem. Det senare indikerar att när vi beaktar stipulerandena om att staten måste använda sina tillgängliga resurser till fullo för att förverkliga mänskliga rättigheter är de största problemen sådana resurser som utbildning, integrering och samordning mellan och inom förvaltningar. När man tittar närmare på de bakgrundsvariabler som finns med i undersökningen kan det noteras att det inte finns några väsentliga skillnader mellan kommunerna beroende på politiska majoritetsförhållanden. Vissa skillnader finns när det gäller kommunernas storlek. I flera av de större kommunerna har man kommit längre i att formulera övergripande perspektiv på verksamheten och man har också större möjligheter att genom särskilda satsningar och inrättande av enheter och tjänster kunna arbeta med mänskliga rättigheter på ett mer systematiskt sätt. Samtidigt är de större kommunerna både mer komplexa och tungrodda organisationer. Det finns större problem med koordination av verksamheter och policier. I de mindre kommunerna finns kortare beslutsvägar och större kännedom om hur man arbetar med frågor inom de olika förvaltningarna, inte minst genom personkontakter.

Att vi finner problem med förverkligandet av mänskliga rättigheter som hänger samman med kunskap, integrering och organisation är inte särskilt förvånande. Även andra undersökningar visar på sådana problem. Omvänt betyder det också att utmaningarna och möjligheterna till förbättringar särskilt ligger på dessa områden, något som också framkommer när framgångsfaktorer diskuteras.⁴⁹⁷ I det sammanhanget brukar det påpekas att det är av vikt att den politiska viljan finns och att den kommer till tydligt uttryck, att mänskliga rättigheter integreras i styrdokument, att utbildning sker och att man i förändringsarbete med fördel bör utgå från de befintliga arbetsprocesserna samt att det avsatts såväl personella som ekonomiska resurser. Det brukar också framhållas att man måste arbeta med en noggrann utvärdering av såväl resultat som processer i förhållande till mänskliga rättigheter. De rekommendationer som kan göras på grundval av den här kartläggningen liknar i hög grad det som anges i andra undersökningar.

⁴⁹⁷ Barnombudsmannen (2008) *Från beslut till praktik. Barnkonventionen i kommunala verksamheter* (Stockholm: BO), Barnombudsmannen rapporterar, BR2008:04.

För det första är det av vikt att mänskliga rättigheter inkluderas i centrala styrdokument i kommunerna. Att mänskliga rättigheter beaktas i sådana dokument är viktigt av flera skäl. Som både denna och andra undersökningar visar är det mycket betydelsefullt att den politiska viljan finns för att man ska kunna arbeta på ett systematiskt och effektivt sätt i organisationen och de olika verksamheterna. Av stor betydelse är också att mänskliga rättigheter finns med i budget och används för att utveckla inriktningsmål och verksamhetsmål.

Att mänskliga rättigheter nämns i styrdokument och budget är i sig av betydelse som uttryck för en politisk vilja, men det räcker inte för att det också ska bli ett verkningfullt verktyg i kommunens arbete. Mänskliga rättigheter kan fungera som ett sätt att rama in och länka samman policy. Som diskuterats är fragmentering, suboptimering och brist på samordning och samverkan organisatoriska problem. En av anledningarna till det kan vara att övergripande helhetsperspektiv saknas eller är oklart. Mänskliga rättigheter kan fungera som ett sådant perspektiv då det har bäring på de flesta av kommunernas verksamheter, inte minst inom centrala områden som utbildning, vård och omsorg. Som noterats i denna kartläggning är bredden i mänskliga rättigheter något som framhävs av intervjuade förtroendevalda och tjänstemän, samtidigt som det inte valts som paraplybegrepp. Ett arbete med mänskliga rättigheter som tydliggör dess roll på ett bredare och allmänt plan skulle kunna vara ett sätt för kommunerna att få en bättre förståelse av hur policier och verksamheter kan länkas samman. Att ytterligare uppmärksamma och diskutera förhållandet mellan övergripande formulering av kommunens uppdrag i rättighetstermer och frågor om styrning och organisation är också mycket väsentligt.

I den mån man väljer att arbeta med mänskliga rättigheter som ett paraplybegrepp är det väsentligt att man tydliggör den röda tråd som måste finnas mellan övergripande perspektiv och mer konkreta målsättningar. I flera av kommunerna finns exempel på sådant arbete när det gäller mer specifika perspektiv, såsom funktionshinder, barns rättigheter och jämställdhet. Denna konkretisering är av stor betydelse för att kunna utvärdera resultat och processer. Som berörts på ett flertal ställen i denna kartläggning är det väsentligt att de krav som invånarna kan ställa på verksamheten i termer av mänskliga rättigheter blir tydliga. Att arbeta med rättighetsperspektivet på ett sådant sätt att invånarna kan använda och hävda rättigheter är centralt för att kunna förverkliga mänskliga rättigheter i kommunal verksamhet.

Ett av de problem som ofta nämns i intervjuerna är brist på kunskap om mänskliga rättigheter. Kunskapsproblemet har flera olika dimensioner. En fråga handlar om

innehörden av rättighetsperspektivet och de rättigheter och skyldigheter som det handlar om. Att vidga kunskapen kring rättigheter och skyldigheter är som nämnts väsentligt för ett rättighetsbaserat arbetssätt. Man kan exempelvis arbeta vidare med de service- och kvalitetsdeklarationer som finns för att tydliggöra rättighetsperspektivet och hur enskilda kan hävda sina rättigheter.

En annan del av kunskapsproblemet handlar om förhållandet mellan mänskliga rättigheter och andra centrala begrepp som används i den kommunala verksamheten. Som framkommit i flera intervjuer finns det en osäkerhet kring hur mänskliga rättigheter förhåller sig till sådana begrepp som demokrati, jämställdhet, mångfald, folkhälsa och liknande. Särskilt med tanke på att kommunerna får signaler från flera olika håll där skilda perspektiv framhävs är det väsentligt att man i utbildningsinsatser tar upp frågor om hur mänskliga rättigheter ska förhållas till andra perspektiv som också sägs vara väsentliga. Även i det sammanhanget kan det vara av vikt att tydliggöra de möjligheter som ligger i att genom mänskliga rättigheter sammanfoga och rama in redan existerande perspektiv.

En tredje dimension till kunskapsproblemet handlar om hur man arbetar med att föra ut kunskap om mänskliga rättigheter. I det sammanhanget finns många som påpekar att man lämpligen börjar med det som man redan gör i det dagliga arbetet för att lyfta upp hur arbetssätt och förhållningssätt kan förbättras och förändras med hjälp av ett människorättsperspektiv. För den långsiktiga och integrativa verkan av mänskliga rättigheter är det troligt att ett arbete som tar sin utgångspunkt i redan existerande arbetssätt är det mest verkningsfulla. Att se det som man dagligdags gör som en del av ett arbete med principiell betydelse och där det sätts i ett vidare perspektiv är med största sannolikhet av betydelse för att kunna åstadkomma integrativa förändringar. I det här sammanhanget finns flera exempel i kommunerna där man genom beprövade och nya metoder arbetar för att höja medvetenhet om rättigheter och bättre integrering i verksamheterna. Den metodutveckling som sker inom ramen för projekt kring jämställdhetsintegrering, barns rättigheter, konstruktion av lokala index för att mäta kvalitet och kollegial granskning är exempel som med fördel kan användas även inom andra verksamhetsområden än det som sker idag.

Referenser

Konventioner, internationella och regionala organ

Council of European Municipalities and Regions (2006) "The Charter for Equality of Women and Men in Local Life".

Council of Europe (1985) "European Charter of Local Self-Government", European Treaty Series, no 122. Antagen 1985. Ratificerad av Sverige 1989.

Europarådet (2005) *Om lokal och regional demokrati i Sverige* (Stockholm: SKL).

World Health Organization (1998) "HEALTH 21: An introduction to the health for all policy framework for the WHO European Region". European Health for All Series, no 6, 1998 (Copenhagen: WHO).

Grundlagar

Regeringsformen (SFS 1974:152).

Regeringen

Regeringens skrivelse 2005/06: 95. "En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009".

Departement

Hammarberg, Thomas & Anna Nilsson (2005) "Bra början, men bara en början". *En utvärderande kommentar om den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna* (Stockholm: Justitiedepartementet, Ju2004/6673/D):31.

Statens offentliga utredningar

SOU 2004: 118 *Beviljats men inte fått* (Stockholm: Fritzes).

SOU 2007:15. *Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering* (Stockholm: Fritzes).

SOU, 2007: 75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning* (Stockholm: Fritzes).

SOU 2007:93 *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd* (Stockholm: Fritzes).

Ombudsmän och myndigheter

Barnombudsmannen (2008) *Från beslut till praktik. Barnkonventionen i kommunala verksamheter* (Stockholm: BO), Barnombudsmannen rapporterar, BR2008:04.

Länsstyrelsen i Gävleborg (2007) "Gävleborg Jämt. Projektredovisning. Visionen om en jämställd medborgarservice."

Länsstyrelsen i Jämtlands län (2007) "Barnuppdraget i Jämtlands län". Social tillsyn, rapport 2:2007.

Länsstyrelsen i Stockholms län (2008) "Jämställda kommuner – en utmaning".

Verva (2007) "Styrning för ökad effektivitet". Stockholm: Verket för förvaltningsutveckling.

Sveriges kommuner och landsting

SKL:s hemsida, www.skl.se

Joint Declaration by the Swedish Association of Local Authorities and Regions and the Congress of the Council of Europe, in cooperation with the Commissioner for Human Rights, SKL:s hemsida, <http://www.skl.se/artikel.asp?A=52648&C=3677>

Seminarium, Stockholm 6 oktober 2008, issue paper: "Systematic work for Human Rights – a challenge for local/regional politics". SKL:s hemsida, <http://www.skl.se/artikel.asp?A=52648&C=3677>

Svenska kommunförbundet (2003) *Lokala välfärdsbokslut. Uppföljning och utvärdering av projektet* (Stockholm: Svenska kommunförbundet/Landstingsförbundet/Statens folkhälsoinstitut).

SKL (2006) "Kommunkompassen. Analys av Kungsbacka kommun 15-17 maj 2006" (Stockholm: SKL).

SKL (2006) "Kommunkompassen. Analys av Södertälje kommun 18-20 och 27 september 2006" (Stockholm: SKL).

SKL (2007) "Kommunkompassen. Analys av Göteborgs stad, juni 2007" (Stockholm: SKL)

Sveriges kommuner och landsting (2007) "Kommunkompassen. Analys av Sundsvalls kommun, 30-31 november 2006" (Stockholm: SKL).

SKL (2008) *Makten över kommunerna. Forskning om självstyrelse, hierarkier och nätverk* (Stockholm: SKL).

SKL (2008) Kommunkompassen. Analys av Karlskoga kommun, 4-5 december 2007 (Stockholm: SKL).

SKL (2008) ”Kommunkompassen. Analys av Trollhättan stad 14 till 16 april 2008 (Stockholm:SKL).

Tidningar

Dagens Nyheter, 31 januari 2008.

Diverse

Friends, hemsida, <http://www.friends.se/>

Kometprogrammet, hemsida, <http://www.kometprogrammet.se/>

Partnerskap för barnkonventionens genomförande (2008) ”Rapport om tre års samarbete kring barnkonventionen”.

Sifo Research International (2006) ”Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – behovet av stöd” Rapport, dokumentnummer 1515378.

Litteratur

Abiri, Elisabeth, Brodin, Anna & Johansson, Peter (2008) *Mänskliga rättigheter? ”Jag vet att dom finns och jag tror Sverige är bra på dom”* Stockholm: Fritzes).

Bengtsson, Hans (2008) ”Varför blev det inte som vi bestämt? Om implementeringen av en social reform”, i Stubbergaard, Y., & Hall, P., red. *Demokrati och makt. En vänbok till Lennart Lundquist* (Lund: Statsvetenskaplig tidskrift): 117-143.

Blomqvist, Paula & Rothstein, Bo (2000) *Välfärdsstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn* (Stockholm: Agora).

Dahlstedt, Magnus (2005) *Reserverad demokrati. Representation i ett mångetniskt Sverige* (Umeå: Boréa).

Donnelly, Jack (1989) *Universal Human Rights in Theory and Practice* (Ithaca: Cornell University Press).

Fung, Archon & Olin Wright, Erik (red) (2003) *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* (London: Verso).

Garphult, Jonna & Tora Gran (2001) ”Sveriges kommuners arbete för mänskliga rättigheter – en kartläggning” (Stockholm: Teologiska högskolan).

Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red) (2003) *Demokratins mekanismer* (Malmö: Liber).

Gilljam, Mikael, Ola Jodal & Oskar Cliffordson (2003) ”Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del 1. En kartläggning av vad som gjorts” (Göteborg: CEFOS).

Hedlund Thulin, Kristina (2004) *Lika i värde och rättigheter. Om mänskliga rättigheter* (Stockholm: Norstedts).

Jarl, Maria (2004) *En skola i demokrati? Föräldrarna, kommunen och dialogen* (Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen).

Karlsson, Anna (2003) ”Boenderåden i Södertälje kommun – idag och i framtiden” (Huddinge: Södertörns högskola).

Landman, Todd (2004) “Measuring Human Rights,” *Human Rights Quarterly*, vol. 24: 890-923.

Lundquist, Lennart (1991) *Förvaltning och demokrati* (Stockholm: Norstedts).

Lundquist; Lennart (1992) *Förvaltning, stat och samhälle* (Lund: Studentlitteratur).

Marcusson, Lena 2006. ”God förvaltning – en rättslig princip?”, i Marcusson, L., (red) *God förvaltning – ideal och praktik* (Uppsala: Iustus): 9-30.

Montin, Stig (2007) *Moderna kommuner* (Malmö: Liber).

Oberleitner, Gerd (2007) *Global Human Rights Institutions* (Cambridge: Polity).

Ohno, Taiichi (1988) *Toyota Production System: Beyond Large-scale Production* (Cambridge, MA: Productivity Press).

Petersson, Olof (1996) *Rättsstaten: frihet, rättssäkerhet och maktindelning i dagens politik* (Stockholm: SNS).

Premfors, Rune, Ehn, Peter, Haldén, Eva & Sundström, Göran (2003) *Demokrati och byråkrati* (Lund: Studentlitteratur).

Sannerstedt, Anders (1997) ”Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken”, i Rothstein, Bo (red) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem* (Stockholm: SNS).

Schriefer, Jahanavi (2007) ”Mänskliga rättigheter i lokal praktik – en undersökning av kommunal verksamhet” (Lund: Lunds universitet).

Schierenbeck, Isabell (2003) *Bakom välfärdsstatens dörrar* (Umeå: Boréa).

StAAF, Annika (2007) ”Likhet och likvärdighet inför lagen”, i Annika StAAF & Leif Zanderin (red) *Mänskliga rättigheter i svensk belysning* (Malmö: Liber): 114-129.

Sterzel, Fredrik (1998) *Författning i utveckling* (Uppsala: Iustus).

Sterzel, Fredrik (2006) ”Den allmänna förvaltningsrättens kodifiering. Ett projekt för god förvaltning”, i Lena Marcusson (red) *God förvaltning – ideal och praktik* (Uppsala: Iustus): 229-252.

Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt (2006) *Allmän förvaltningsrätt* (Malmö: Liber).

Sörbom, Adrienne (2003) *Den goda viljan. En studie av ungdomspolitik i nio kommuner* (Stockholm: Ungdomsstyrelsen).

Tedros, Adiam (2007) ”Integration genom avtal – den nya svenska storstadspolitiken” i Sven Siverbo (red) *Demokratisk och effektiv styrning* (Lund: Studentlitteratur): 225-243.

Tarschys, Daniel (2006) ”Mål utan mening? Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat”, i Lemne, M., red. *Förvaltningens byggstenar* (Stockholm: Statskontoret), Statskontoret småskrifter 2006.

Vahlne Westerhäll, Lotta (2003) ”EU och den svenska sjukvården: om patienters rättigheter,” i P. Blomqvist (red) *Den gränslösa välfärden* (Stockholm: Agora): 130-153.

Warolin, Pia & Johansson, Niklas (2003) ”Framtidsrummet – en studie av hur ett nytt inslag i demokratin fungerar i praktiken” (Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan), magisteruppsats.

Wendegård, Anna & Spång, Mikael (2009) ”Förvaltning och mänskliga rättigheter”, i Spång, M (red) *Mänskliga rättigheter – ett ofullbordat uppdrag* (Malmö: Liber), kommande.

Kommuner: dokument och intervjuer

Arvika kommun

Arvika kommuns hemsida, www.arvika.se

Arvika kommun (2005) ”Organisation för förnyelse och utveckling”.

Arvika kommun (2007) ”Kommunfullmäktiges beredningar. Trivsel, trygghet och bärkraft. Rapport 1. Underlag, bakgrund och förutsättningar för en framtidsvision för Arvika kommun”.

Arvika kommun (2007) ”Kvalitetsredovisning. Lärande och stöd”

Arvika kommun (2007) ”Reglemente för kommunstyrelsen”.

Arvika kommun (2008) ”Strategisk plan 2009-2011. Budget 2009”.

SCB (2007) ”Medborgarundersökningen. Arvika kommun”

Intervju med Sten Fransson, kommunfullmäktiges ordförande (s), 20 maj 2008.

Gävle kommun

Gävle kommun (2002) ”Handikappolitiskt program”. Beslutat i kommunfullmäktige, 26 augusti 2002.

Gävle kommun (2005) ”Integrationsplan för Gävle kommun” Antagen, 29 augusti 2005.
Gävle kommun (2005) ”Lokal överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandare i Gävle kommun”. Reviderad januari 2005.
Gävle kommun (2007) ”Avänd hela paletten! En idéskrift om arbete med etnisk mångfald i Gävle kommun” (Gävle: Invandrarcentrum).
Gävle kommun (2007) ”Jämställdhetspolicy för Gävle kommun och dess bolag” Beslutad av kommunstyrelsen, 18 april 2007.
Gävle kommun (2007) ”Kommunplan med årsbudget 2008 och utblick 2009-2011”.
Gävle kommun (2008) ”BIG 2008. Verksamhetsplan”.
Gävle kommun (2008) ”KHR Gävle kommun. Verksamhetsplan för 2008”.
Gävle kommun (2008) ”Projekt Mångfald och rekrytering”.
Gävle kommun (2008) ”Årsredovisning 2007”.

Intervju med Carina Blank, kommunstyrelsens ordförande i Gävle (s), 11 juni 2008.

Intervju med Kajsa Svaleryd, Gävle kommun, 11 juni 2008.

Göteborgs stad

Göteborgs stad (2004) ”Göteborgs stads handikapplan – synvändan”. Antagen av kommunfullmäktige 22 april 2004.
Göteborgs stad (2008) ”Budget 2009”.
Göteborgs stad (2008) ”Jämt jobb. Om jämställdhetsarbete i Torslanda och Tynnered”.

Intervju med Anna Jacobson, Karin Wenander och Kristian Käll, 7 april 2008.

Intervju med Thomas Martinsson (mp), Göteborg, 6 maj 2008.

Intervju med Lennart Engström, Göteborg, 7 maj 2008.

Karlskoga kommun

Karlskoga kommun (2002) ”Handikappolitiskt program med handlingsplan”. Antagen av kommunfullmäktige 19 december 2002.
Karlskoga kommun (2006) ”Reglemente för kommunala handikapprådet i Karlskoga”.
Karlskoga kommun (2007) ”Barnkonventionens genomförande i Degerfors och Karlskoga kommuner. En kollegial granskning”.
Karlskoga kommun (2008) ”Budget 2008-2010. Mål och verksamhetsplan”

Karlskoga kommun (2008) ”Fullmäktigemål 2009-2011”. Tjänsteskrivelse, 7 april 2008.
Karlskoga kommun (2008) ”Fullmäktigemål 2009” Protokollsutdrag, 28 april 2008.
Karlskoga kommun (2008) ”Folkhälsoplan med folkhälsopolitiska mål. En god och jämlik hälsa i Karlskoga kommun 2008-2011”.

Intervju med Eva Jansson (s), Karlskoga, 21 maj 2008.

Intervju med Cecilia Ljung, Karlskoga, 21 maj 2008.

Kristinehamns kommun

Kristinehamns kommuns hemsida, www.kristinehamn.se

Kristinehamns kommun (2006) ”Barn och ungdomspolitiskt program”. Antaget av kommunfullmäktige, 19 december 2006.

Kristinehamn kommun (2006) ”Barn- och ungdomsbokslut för Kristinehamns kommun 2006”.

Kristinehamns kommun (2006) Handlingsplan för ökad tillgänglighet i Kristinehamns kommun”. Antagen 20 juni 2006.

Kristinehamn (2007) ”Budget 2008. Plan 2009-2010”. Antagen av kommunfullmäktige, 19 juni 2007.

Kristinehamns kommun (2007) ”Lokalt tillväxtprogram. Barn och ungdom”.

Kristinehamns kommun (2008) ”Barn- och ungdomsbokslut 2007”.

Ungt forum, hemsida <http://www.ungtforum.se/>

Intervju med Peter Eskebrink, Bosse Petersson och Linn Erlandsson, Kristinehamn, 22 maj 2008.

Kungsbacka kommun

Kungsbacka kommun, hemsida, www.kungsbacka.se

Kungsbacka kommun (2002) ”Policydokument för barn- och ungdomsfrågor”, 15 augusti 2002.

Kungsbacka kommun och landstinget i Halland (2004) ”En dörr in”.

Kungsbacka kommun (2005) ”Kollegiegranskning av kvalitetsarbete på kommunövergripande nivå”.

Kungsbacka kommun (2006) ”Verksamhetsplan (inkl budget) för planperioden 2007-2009”, antagen av kommunfullmäktige, 23 november 2006.

Kungsbacka kommun (2006) ”Rapport från utvärdering av policydokument för barn- och ungdomsfrågor”.

Kungsbacka kommun (2007) ”Handlingsplan för hur barns bästa ska förverkligas i den egna verksamheten”, 2007-01-23. Förskole- och grundskolenämnden.

Kungsbacka kommun (2007b) ”Policy för Barnkonventionen i Kungsbacka kommun”, 11 augusti 2007.

Kungsbacka kommun (2007) ”Årsredovisning”.

Kungsbacka kommun (2008) ”Vi deklarerar kvalitén på servicen i Kungsbacka kommun”.

Intervju med Kenneth Nilsson, kommunalråd (fp), 29 februari 2008.

Intervju med Leif Erichson, 29 februari 2008.

Landskrona kommun

Landskrona kommuns hemsida, www.landskrona.se

Landskrona kommun (2004) ”Minoritetspolicy för Landskrona kommun”. Integrationsrådet.

Landskrona kommun (2005) ”Vi kan bättre! Uppföljning 2005. Integrations- och mångfaldsprogram för Landskrona kommun” Antagen 19 december 2005.

Landskrona kommun (2006) ”Mål och budget för 2007”. Antagen 18 december 2006.

Landskrona kommun (2007) ”Centrum- och Österlyftet. Strategisk stadsdelsplan 2007” Antagen 10 oktober 2007.

Landskrona kommun (2007) ”Årsredovisning 2007”.

Landskrona kommun (2008) ”Budget 2009”. Antagen av kommunfullmäktige, 23 juni 2008.

Landskrona kommun (2008) ”Operation kvinnofrid”.

Centrum-Österlyftets hemsida, <http://www.centrumoster.se/>

Unga rösters hemsida, <http://www.ungaroster.se/index.html>

Intervju med Tutti Johansson Falk, kommunalråd (m), Landskrona, 20 februari 2008.

Intervju med Dragan Kostic och Jan Nilsson, Landskrona, 31 januari 2008.

Malmö stad

Malmö stads hemsida, www.malmo.se

Malmö stad (1998) ”Personalpolicy för Malmö stad”. Antagen 1987 och reviderad 1998.

Malmö stad (2001) ”Malmö stads plan för funktionshindrade”. Antagen 25 oktober 2001.

Malmö stad (2003) ”Malmö och storstadssatsningen”.

Malmö stad (2004) ”Välfärd för alla. Det dubbla åtagandet”

Malmö stad (2007) ”Budget 2008”.

Malmö stad (2007) ”Lokalt utvecklingsavtal mellan staten och Malmö stad”.

Malmö stad (2007) ”Reglemente för Malmö Stads Handikappråd”. Antagen 1996 och reviderad 25 januari 2007.

Malmö stad (2008) ”Personalpolicy”.

Malmö stad (2008) ”Välfärd för alla. Det dubbla åtagandet – rapport 2008/4”.

Malmö stad (2008) ”Malmö stads välfärdsredovisning 2007”.

Malmö stad (2008) ”Årsredovisning 2007”.

Intervju med Anneli Philipson, kommunalråd (v), Malmö, 30 januari 2008.

Intervju med Britta Ström, Malmö, 23 januari 2008.

Intervju med Kay Wictorin, Malmö, 25 februari 2008.

Strömsunds kommun

Strömsunds kommun (2001) ”Handikappolitiskt program för Strömsunds kommun” Antagen av kommunfullmäktige 13 juni 2001.

Strömsunds kommun (2005) ”Åtgärdsrapport. Handikappolitiskt program.

Strömsundskommun” 25 juli 2005, Förvaltningsstaben.

Strömsunds kommun (2006) ”Sammanfattning av barnkonventionen”.

Strömsunds kommun (2007) ”Folkhälsoprogram för Strömsunds kommun. Hälsa som tillväxtfaktor 2004-2010. Uppföljning av delmål 2007”

Strömsund kommun (2008) ”Årsredovisning 2007”.

Strömsundskommun (2008) ”Handledning för arbetet med föräldrakraft i Strömsunds kommun”.

Strömsunds kommun (2008) ”Kommunal författningssamling”.

Intervju med Karin Stierna, kommunalråd (c), 13 maj 2008.

Intervju med Paul Bergenby, Strömsunds kommun, 13 maj 2008.

Sundsvalls kommun

Sundsvalls kommuns hemsida, www.sundsvall.se

Sundsvalls kommun (1999) ”Handikappolitiskt program för Sundsvalls kommun”.

Sundsvalls kommun (2005) ”Bemötande och handläggning där kvinnor och barn utsätts för våld. Handlingsplan för anställda inom individ- och familjeomsorg i Sundsvalls kommun”.

Sundsvalls kommun (2006) ”Lokal regeringsförklaring för Sundsvall 2007-2010”.

Sundsvalls kommun (2006) ”Mål- och resursplan 2007 med ekonomisk plan åren 2008-2009”.

Sundsvalls kommun (2007) ”Att styra med hjälp av mål. Utveckling av mål- och resursplan för Sundsvalls kommun”.

Sundsvalls kommun (2007) ”Ung.nu 2006. Rapport och analys av Sundsvalls kommuns LUPP undersökning”.

Sundsvalls kommun (2007) ”Årsredovisning 2007”

Sundsvalls kommun (2008) ”Tjänstedeklaration. Äldreboende”.

Sundsvalls kommun (2008) ”Kommunstyrelsens samordningsutskott”, 7 oktober 2008.

Sundsvalls kommun (2008) ”Lika värda – likvärdig service”.

Ung i Sundsvall, hemsida, <http://www.ungisundsvall.se/index.htm>

Intervju med Lars Persson (fp), Sundsvall, 17 juni 2008.

Intervju med Rolf Bergbom, Sundsvall, 17 juni 2008.

Södertälje kommun

Södertälje kommun, hemsida, www.sodertalje.se

Södertälje kommun (2002) ”Handikapplaner i Södertälje kommun – alla nämnders och bolagsstyrelserns ansvar”.

Södertälje kommun (2002) ”För ett jämställt Södertälje”.

Södertälje kommun (2003) ”Reglemente för kommunala pensionärsrådet”.

Södertälje kommun (2007) ”Mål och budget för Södertälje kommun 2008-2010”.

Södertälje kommun (2008) ”Personalpolitiskt program – jag vill”.

Södertälje Ungdomsråd, <http://www.sur.nu/index.asp>

Intervju med Eva Bjurholm, Södertälje kommun, 9 juni 2008.

Telefonintervju med Rodolfo Alvarez, 27 november 2008.

Trollhättan stad

Trollhättan stads hemsida, www.trollhattan.se

Trollhättan stad (2001) ”Trollhättans policy för demokrati och framtidstro”.

Trollhättan stad (2002) ”Mångfaldspolicy för Trollhättans kommun”.

Trollhättan stad (2003) ”Demokratipolicy”.

Trollhättan stad (2004) ”Skolplan för Trollhättans stad”. Antagen av kommunfullmäktige 8 mars 2004.

Trollhättans stad (2007) ”Mål- och resursplan, MRP 2008-2010. Budget 2008”. Antagen av kommunfullmäktige 29 oktober 2007.

Trollhättan stad (2007) ”Jämställdhetsplan 2007-2009”.

Trollhättan stad (2007) ”Reglemente för pensionärsrådet”.

Trollhättan stad (2007) ”Välfärdsbokslut 2007”.

Trollhättan stad (2008) ”Servicedeklaration – för tillgänglighet och bemötande”.

Trollhättan stad (2008) ”Servicedeklaration. Grundskolan”.

Trollhättan stad (2008) ”Redovisning av projektet ”Stärka barnperspektivet i ett resurscentrum för kvinnofrid”.

Trollhättan stad (2008) ”Handbok för socialtjänsten som möter kvinnor, utsatta för våld eller hot ”.

Trollhättan stad (2008) ”Tillgänglighetsplan, Agenda 22, regel 5. Godkänd av kommunstyrelsen 12 november 2008.

Alla-föreningen Kraftcentrums hemsida, <http://www.allaforeningen.se/>

Telefonintervju med Margreth Johnsson, kommunalråd (s) i Trollhättan stad, 26 maj 2008.

Intervju med Per Gertow, Trollhättan, 8 maj 2008.

Värmdö kommun

Värmdö kommun (2005) ”Så här tycker vi! Ungdomar i Värmdö”

Värmdö kommun (2006) ”Socialnämndens verksamhetsplan 2006”.

Värmdö kommun (2006) ”Plan för bemötande och handläggning inom Individ- och familjeomsorgen: Inbjudande metodik”.

Värmdö kommun (2006) ”Kvinnofrid i Värmdö”. Antagen av socialnämnden 9 mars 2006.

Värmdö kommun (2007) Värmdö kommuns budget 2008”. Beslutad i kommunfullmäktige 21 november och 19 december 2008.

Värmdö kommun (2007) ”Våga visa. Samverkan om utvärdering”.

Värmdö kommun (2007) ”Slutrapport för projektet Jämställda kommuner – ett sätt att förbättra service och bemötande”.

Värmdö kommun (2007) ”Värmdö kommuns styrsystem. Policyer, planer och riktlinjer – när var, hur?”

Värmdö kommun (2007) ”Värmdö kommuns styrsystem. Kundval”.

Värmdö kommun (2008) ”Skolplan för Värmdö kommuns förskolor, grund- och gymnasieskolor samt vuxenutbildning”. Antagen av kommunfullmäktige 24 september 2008.

Värmdö kommun (2008) ”Reglemente för nämnden för äldre och funktionshindrade”.

Värmdö kommun (2008) ”Sammanträdesprotokoll från kommunfullmäktige”, 22 oktober 2008.

Värmdö kommun (2008) ”Förskolorna Dalstugan och Värmdövik”.

Värmdö kommun (2008) ”Reglemente för nämnden för äldre och funktionshindrade”.

E-postkommunikation med Monica Pettersson, kommunalråd (m), Värmdö kommun.
Telefonintervju med Carin Blomberg, 27 november 2008.

Västerås stad

Västerås hemsida, www.vasteras.se

Västerås stad (2005) ”Barn- och ungdomsprogram i Västerås stad”.

Västerås stad (2007) ”Aalborg plus 10 – Västerås stad. Lägesredovisning 2007”.

Västerås stad (2007) ”Strategisk plan för åren 2008-2011”. Antagen 14 juni 2007.

Västerås stad (2007) ”Utbildningsplan för Västerås stad 2007-2011”. Antagen av kommunfullmäktige 14 juni 2007.

Västerås stad (2007) ”IDA – Vi talar samma språk”.

Västerås stad (2008) ”Budget 2009”.

Arbetsmaterial ”Integrationsprogram för Västerås stad. Lika möjligheter – allas ansvar”

Intervju med Roger Haddad, kommunalråd (fp), Västerås, 10 juni 2008.

Intervju med Ami Netzler, Västerås, 10 juni 2008.

Öckerö kommun

Öckerö kommun (2002) ”Barnens öar – ett demokratiseringsprojekt för barn och ungdomar i Öckerö kommun”.

Öckerö kommun (2005) ”Barnens öar – ett demokratiseringsprojekt för barn och ungdomar i Öckerö kommun. Slutrapport”.

Öckerö kommun (2008) ”Vision”.

Öckerö kommun (2008) ”Öckerömodellen. Styr- och ledningsmodell för Öckerö kommun”.

Öckerö kommun (2008) ”Information om kundvalssystemet i Öckerö kommun”.

Öckerö kommun (2008) ”Krav för godkännande att utföra hemtjänst inom Öckerö kommuns kundvalssystem”.

Öckerö kommun (2008) ”Handikappolitiskt program. 2007-2010. Politiskt program för personer med funktionshinder”. Antagen av kommunfullmäktige 7 februari 2008.

Intervju med Arne Lernhag, kommunalråd (m), Öckerö, 6 maj 2008.

Intervju med Karin Jellerström och Ann-Britt Norlander, Öckerö, 6 maj 2008.

Örnsköldsviks kommun

Örnsköldsviks kommuns hemsida, www.ornskoldsvik.se

Örnsköldsviks kommun (2001) ”Stadgar för kommunala pensionärsrådet”. Antaget av kommunstyrelse 3 oktober 1995 med ändringar 2001.

Örnsköldsviks kommun (2002) ”Hälsa som framgångsfaktor för en attraktiv kommun”. Antagen av kommunfullmäktige, juni 2002.

Örnsköldsviks kommun (2003) ”Riktlinjer för handikapprådet”. Antagna av kommunfullmäktige 16 december 2003.

Örnsköldsviks kommun (2003) ”Visst gör det ont...Utvärdering av Startpunkten i Örnsköldsvik”.

Örnsköldsviks kommun (2006) ”Handikappolitiskt program 2006-2010. Delaktighet i samhället för människor med varierande levnadsvillkor”. Antagen av kommunfullmäktige 26 mars 2006.

Örnsköldsviks kommun (2007) ”Ekonomistyrningspolicy”. Antagen av kommunfullmäktige 23 april 2007.

Örnsköldsviks kommun (2007) ”Kvalitetsredovisning för Örnsköldsviks kommuns förskolor och skolor 2007”.

Örnsköldsviks kommun (2008) ”Budget 2009. Plan 2010-2011”.

Örnsköldsviks kommun (2008) ”Jämställdhets- och mångfaldspolicy”

Örnsköldsviks kommun (2008) ”Omsorgsförvaltningens kvalitetsarbete”.

Örnsköldsviks kommun (2008) ”Omsorgsförvaltningens vision och kvalitetsarbete”.

Örnsköldsviks kommun (2008) ”Skolplan 2008-2011. En helhetsidé”.

Telefonintervju med Jan-Olov Häggström (s), 22 oktober 2008.