



Rapport från ett utvecklingsarbete

Förstärkt styrning och uppföljning av mänskliga
rättigheter i sex kommuner



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Rapport från ett utvecklingsarbete

Förstärkt styrning och uppföljning av mänskliga
rättigheter i sex kommuner

Upplysningar om innehållet:

Cecilia Ramqvist, cecilia.ramqvist@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2023

Foto: SKR:s bildbank

Produktion: Advant

Förord

Regeringen och SKR har sedan 2014 haft en överenskommelse om ett stärkt arbete med mänskliga rättigheter i kommuner och regioner. Inom ramen för detta arbete har en plattform för policy- och verksamhetsutveckling inom mänskliga rättigheter tagits fram.

Denna rapport beskriver en process som Raoul Wallenberginstitutet för mänskliga rättigheter (RWI), på uppdrag av SKR, genomförde tillsammans med strateger inom området mänskliga rättigheter från sex svenska kommuner mellan juni 2022 och augusti 2023. De kommunala strategierna som ingick i nätverket är verksamma vid kommun-/stadsledningskontor i Malmö stad, Lunds kommun, Borås stad, Linköpings kommun, Uppsala kommun och Piteå kommun.

Syftet med arbetet var att bidra till kunskaps- och metodutveckling kring rättighetsbaserat arbete med utgångspunkt från plattformen, samt dokumentera och sprida kunskap till andra medlemmar.

Arbetet har byggt vidare på slutsatser och rekommendationer från tidigare studier, följeforskning och enkätuppföljning¹ som legat till grund för SKR:s plattform för policy- och verksamhetsutveckling inom mänskliga rättigheter på lokal nivå². Plattformen innehåller vägledning, verktyg och exempel på hur ett rättighetsbaserat arbetssätt kan säkerställas i kommunal verksamhet. Vidareutveckling av plattformen sker kontinuerligt sedan 2017 utifrån växande kunskap och kommuners egna lärdomar och erfarenheter.

Syftet med rapporten är att sprida samlade slutsatser och lärdomar, samt ge inspiration till strateger i kommuner eller regioner som nyligen påbörjat sitt arbete eller inte har lika lång erfarenhet av att arbeta systematiskt med mänskliga rättigheter.

Stockholm i oktober 2023

Sveriges Kommuner och Regioner

Not. 1 Bland annat följeforskning och enkätuppföljning genomförda av RWI 2018 respektive 2020.

Not. 2 [MR-kommun/region, plattform, SKR.](#)

Innehåll

- 5 **Kapitel 1. Några ord från Raoul Wallenberginstitutet**

- 6 **Kapitel 2. Om nätverket**
- 6 Syfte och deltagare

- 8 **Kapitel 3. Upplägg för arbetet**

- 10 **Kapitel 4. Deltagarnas valda teman i två kluster**
- 14 Utmaningar och risker för utvecklingsarbetet inom båda klustren

- 16 **Kapitel 5. Fysiska möten**
- 17 Lokala lovande exempel

- 19 **Kapitel 6. Kollegial granskning**

- 21 **Kapitel 7. Forskningsstöd**

- 23 **Kapitel 8. Resultat och förflyttning under processen**
- 24 Kluster 1 - Styrning och uppföljning
- 26 Kluster 2 - Rättighetsbaserat förhållningssätt i praktiken
- 26 Reflektioner från kommunerna om förutsättningar
och kvarstående utmaningar

- 28 **Kapitel 9. Avslutande reflektioner och frågeställningar till läsaren**
- 29 Exempel på frågeställningar till läsaren

Några ord från Raoul Wallenberginstitutet

Människor bor och verkar lokalt, därför behöver deras mänskliga rättigheter också skyddas lokalt. Detta är den enkla anledningen till att allt fler kommuner globalt och i Sverige uppmärksammar sitt ansvar i detta avseende. Frågor kan verka lätta att lösa när en har ett globalt eller till och med ett nationellt perspektiv. Men när en fokuserar på lokal nivå där en stor del av interaktionen mellan myndigheter och människor sker är komplexiteten tydlig. En sådan fråga som tas upp i denna rapport är till exempel hur upplevelser av konflikter mellan rättigheter ska hanteras.

I detta ljus är SKR:s initiativ till en plattform för policy- och verksamhetsutveckling inom mänskliga rättigheter avgörande för nationell kunskapsutveckling och synliggörande av lovande exempel. I en internationell utblick är plattformen unik. Detta är en resa som bara har börjat och som kommer att bli mer framgångsrik om vägarna framåt utvecklas i samarbete mellan lokala myndigheter, med stöd av SKR och expertinstitutioner som Raoul Wallenberginstitutet och Sveriges nyligen inrättade nationella institut för mänskliga rättigheter. Det är vår förhoppning att denna rapport, som speglar samarbetet med sex svenska kommuner som redan kommit en bra bit på resan, tillsammans med andra reflekterande analyser och rapporter, kommer att informera politiker, tjänstepersoner, experter och många fler om vägar framåt för att bättre implementera ett systematiskt arbete med mänskliga rättigheter i kommuner och regioners dagliga och mångfacetterade uppgifter. Genom vår samlade kunskap, samverkan och erfarenhetsutbyte kan vi fortsätta arbetet för att förverkliga mänskliga rättigheter för alla.

Morten Kjaerum
Direktör för Raoul Wallenberginstitutet

Om processen

Syfte och deltagare

Ett övergripande syfte med processen har varit att bidra till vidare kunskaps- och metodutveckling kring rättighetsbaserat förhållningssätt i styrning, uppföljning och praktiskt rättighetsbaserat arbete på kommunal nivå. De deltagande kommunerna har deltagit med sikte på att ta ett omtag och/eller ta redan välgrundat arbete ett steg längre och förstärka effekterna av det.

Även om de sex deltagande kommunerna på flera sätt är olika i befolkningsmängd, geografi, organisation, antal anställda och politiskt styre har de för detta sammanhang flera avgörande saker gemensamt. Alla har under flera år haft lokalt antagna styrdokument för både enskilda rättighetsområden, såsom planer för jämställdhet, barnets rättigheter, tillgänglighet och HBTQIA+ rättigheter, och övergripande planer för mänskliga rättigheter. Gemensamt för alla kommunerna är också att de har som utgångspunkt att utvecklingsarbete för mänskliga rättigheter bidrar till lokal måluppfyllnad av FN:s globala hållbarhetsmål (Agenda 2030) och flera andra närliggande politikområden såsom folkhälsa, social hållbarhet och lokalt miljö- och klimatarbete. Samtliga kommuner har medarbetare med uttalade uppdrag att samordna utveckling av systematiskt arbete för mänskliga rättigheter. Majoriteten av kommunerna har även deltagit i tidigare faser av SKR:s projekt kring plattformen för policy- och verksamhetsutveckling och varit direkt bidragande i framtagandet av den. Flera har även varit delaktiga i tidigare följeforskning kring lokal implementering av plattformen.

De flesta av deltagarna i processen har uppdrag med fokus på strategisk utveckling av mänskliga rättigheter i policy, planer och implementering, medan några har uppdrag inom ordinarie styrning och uppföljning av det kommunala grunduppdraget och kommunfullmäktigemål (KF-mål). Det bör tilläggas att även om det främst varit strategier som deltagit aktivt i gemensamma möten och diskussioner, så har även andra kollegor, ledningsgrupper och chefer på relevanta nivåer, samt till viss del förtroendevalda, hållits informerade eller engagerats inom kommunerna. Detta har varit viktigt för att för främja delat ägarskap, stöd och förankring av de utvecklingsarbeten som deltagarna haft i fokus under projektiden.

Alla deltagare har både gedigen kunskap och ackumulerad erfarenhet av både framgångsfaktorer och utmaningar i genomförandet av uppdraget att integrera mänskliga rättigheter – vad som bidrar till att få fart och genomslag och vad som kan få det att stagnera. Bland de deltagande kommunerna har Lunds kommun och Piteå kommun även deklarerat sig som så kallade MR-kommuner¹. En central aspekt i processen har varit att på bästa sätt ta vara på denna kompetens och ge alla deltagare möjlighet att stötta, vägleda och vara kritiska vänner till varandra.

Not. 1 Benämningen MR-stad kan tillämpas när de lokala styrande myndigheterna, lokala gräsrotsorganisationer och stadens invånare, genom en deklaration, förbinder sig att tillsammans arbeta för att upprätthålla internationella standarder och normer för mänskliga rättigheter. För mer information se: [Städer för mänskliga rättigheter i Europeiska unionen \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eu-justice/justice-panels/states-for-human-rights-in-the-european-union/).

Upplägg för arbetet

Projektet har bestått av fem komponenter som mestadels har pågått parallellt under projektperioden:

- › Fysiska träffar i deltagande kommuner för gemensam kunskapsutveckling, kunskapspåfyllnad, diskussion och synliggörande av lokala exempel.
- › Kollegial granskning mellan kommunerna och kollegialt utbyte av erfarenheter och exempel.
- › Forskningsstöd kopplat till utvecklingsarbete i två kommuner.
- › Rådgivning till kommuner som inte haft forskningsstöd.
- › Rapport och spridningskonferens.

För att bidra till konkret förflyttning i arbetet hos de deltagande kommunerna har kärnan i processen varit varje kommuns egenvalda utvecklingsarbete som löpt som en röd tråd från början till slut. Det har handlat om fokus på arbete som redan är på gång, men som behöver mer stöd eller fördjupad förankring och som det från kommunernas sida funnits en ambition att se vidareutveckling kring inom ramen för processen, även om arbetet är mer långsiktigt. En viktig aspekt har varit att det också skulle vara något som strategerna haft möjlighet att påverka och som därmed skulle kunna stärkas av deltagandet i denna process.

För att ge dessa utvecklingsarbeten nya perspektiv, kraft och riktning, har både återkommande **fysiska träffar** i deltagande kommuner, **rådgivning** och **forskningsstöd** varit centrala delar i processen. De fysiska träffarna har speciellt syftat till gemensam kunskapspåfyllnad, diskussion och synliggörande av lokala goda exempel på MR-relaterat arbete. En sista och minst lika viktig del i processen har varit att deltagarna, som kritiska vänner ², utformat former för och deltagit i **kollegial** granskning mellan kommunerna, som ett sätt att stärka varandra i de olika utvecklingsarbetena.

Under hela arbetet har deltagarna även haft tillgång till och kunnat dela dokument på en gemensam digital plattform, allt för att till exempel underlätta kommunikation och lättare tillgång till kommunspecifika dokument.

Not. 2 Innebörden av den kollegiala granskningen och vad som avses med kritiska vänner följer under rubriken "Kollegial granskning".

Deltagarnas valda teman i två kluster

Deltagarnas utvecklingsarbete kan delas upp i två kluster enligt nedan.

Kluster 1: Styrning och uppföljning (Malmö stad, Uppsala kommun, Piteå kommun och Linköpings kommun)

Inom detta kluster valde de fyra kommunerna att fokusera på utvecklingsarbeten för långsiktigt hållbara strukturer och system som möjliggör tydlig och effektiv styrning och uppföljning av mänskliga rättigheter genom ordinarie processer i kommunens alla verksamheter. Styrmodeller och uppföljningssystem som både är mindre individbundna och som fokuserar mer på kvalitetssäkring, resultat och effekter. Dessa modeller ska säkerställa efterlevnad av det rättighetsbaserade förhållningssättets grundprinciper – att verka mot diskriminering, för jämlikhet, delaktighet, inkludering, transparens och ansvar. För de flesta av kommunerna inom detta kluster innebar utvecklingsarbetet att först och främst göra kartläggningar och djupare analyser för att utvärdera användbarhet och effekter av nuvarande styrdokument och modeller. Utifrån resultaten har ambitionen varit att komma fram till om nya eller reviderade former av befintliga former för styrning och uppföljning bör vara nästa steg.

Problembilden - utgångspunkter för utvecklingsarbetena inom klustret

Flera av deltagarna delade erfarenheter av att ha arbetat fram specifika styrdokument, samordnat implementering och uppföljning av dem på sätt som legat bredvid de ordinarie styr- och uppföljningsprocesserna i kommunerna. Några menade att detta förhållningssätt inte tillräckligt lett till att kommunerna utvecklat kapacitet och systematik för att synliggöra och möjliggöra utveckling i förhållande till mänskliga rättigheter lokalt.

Flera lyfte att även om speciella styrdokument och särredovisning av arbetet med dem kan ses som ett sätt att prioritera frågorna kan det också uppfattas som mer frivilligt av medarbetare och chefer när det inte fångas i den ordinarie styr- och uppföljningsmodellen. I flera fall har det även funnits fler särskilda styrdokument för snarlika mål, vilket lett till parallella, till viss del konkurrerande, processer för att hantera likartade frågor.

Deltagarna delade även erfarenheter av och utmaningar med vad de beskrev som otydligheter i kommun/stads- ledningskontorens och kommunstyrelsens roll i förhållande till fackförvaltningar/andra nämnder i arbetet med att integrera mänskliga rättigheter systematiskt i alla kommunens verksamheter. För flera var upplevelsen att styrstrukturerna idag innebär att ett kommun/stadskontor/ledningskontor, där de samordnande och ledande förvaltningsövergripande uppdragen oftast är placerade, inte har full rådgivning över implementeringen i förhållande till andra nämnder och förvaltningar.

Flertalet av deltagarna hade även gemensamt att de arbetat med sina uppdrag över mandatperioder. Även om mänskliga rättigheter är juridiskt bindande skyldigheter för kommunerna delade strategerna också erfarenheter av hur förutsättningarna för att utföra uppdragen kan skifta om det finns en politisk tydlighet, tryck och efterfrågan på förflyttning framåt i frågorna eller ej. Samtliga kunde även dela exempel på hur uppdragen flyttas inom den egna förvaltningen flera gånger när enheter och avdelningar skapats eller lagts ner i samband med omorganisationer.

En återkommande reflektion var att uppdrag kopplade till frågor om mänskliga rättigheter ofta riskerar bli alltför individberoende och därför är speciellt sårbara i samband med omorganisationer. Som resultat av omorganisationer var upplevelsen att enskilda strateger inte sällan får axla ett stort ansvar, speciellt med tanke på frågornas komplexitet och allvar, och byten av chefer och ledningsgrupper som ytterst ansvarat för säkerställandet av uppdragen, måste lära nytt när de tidigare ackumulerade kunskaperna inte hunnit fångas upp av organisationen.

Den önskade förflyttningen inom klustret

Utifrån ovan beskrivna utmaningar hade de enskilda kommunerna mer eller mindre uttalade ambitioner om att utvecklingsarbetena skulle leda till ökad institutionell kapacitet, delat avdelningsöverskridande ägarskap, samt att låta funktionen intern kontroll få mer av en nyckelroll.

Kluster 2: Rättighetsbaserat förhållningssätt i praktiken (Lunds kommun och Borås stad)

Inom detta kluster valde de två kommunerna att fokusera på mer verksamhetsnära praktik. Det har handlat om att utveckla metoder för att inom specifika verksamheter verka rättighetsbaserat samt hantera dilemman och lösa vad som kan beskrivas som "rättighetskrockar" eller målkonflikter. Båda kommunerna har tagit eller befinner sig i en process för att ta ett omtag i arbetet med mänskliga rättigheter. Från att ha haft flera parallella rättighetsrelaterade planer med kopplade arbetsprocesser, till att föra samman dessa.

Lunds kommun valde att fokusera sitt arbete på att utveckla och testa en metod för människorättsbaserat arbete inom verksamheterna Medborgarcenter och Visit Lund (turism, besöksnäring). Borås stad valde att analysera förekomst och hantering av så kallade rättighetskrockar.

Problembilden - utgångspunkter för utvecklingsarbetena inom klustret

I de två kommunerna finns mycket av ramverket för mänskliga rättigheter på plats vad gäller styrning, mål och riktning och även vägledning om vad ett rättighetsbaserat arbetssätt innebär. Det som saknats har varit att samla kunskap och utveckla piloter med fokus på implementeringen av rättighetsprinciperna i praktiken. Med principer för rättighetsbaserat arbete avses:

- › icke-diskriminering och jämlikhet
- › delaktighet och inkludering
- › ansvarsutkrävande och transparens

I det ena fallet har det speciellt handlat om att fånga upp vad som i olika verksamheter upplevs som rättighetskrockar eller målkonflikter. Rättighetskrockar och målkonflikter kan summerat beskrivas som situationer där olika mål eller rättigheter upplevs hamna i motsatsställning eller konkurrera med varandra, vilket i sin tur kräver att avvägningar och prioriteringar görs.

Utan tillräcklig kunskap, tydliga rutiner och strukturer som kan bidra till välgrundade bedömningar och avgöranden i sådana lägen, är utgångspunkten att arbetet både försvåras för den enskilde medarbetaren och att uppfyllandet av allas mänskliga rättigheter samtidigt riskerar att försvagas.

Den önskade förflyttningen inom klustret

Gemensamt för båda kommunerna har varit att de önskar se en förstärkning av verksamhetsspecifika arbetssätt och konkret hantering av rättighetsfrågor. Att utvecklingsarbetet ska bidra till att förstärka medarbetarnas medvetenhet om hur deras arbetsområden berör mänskliga rättigheter och utifrån den ökade medvetenheten kunna utveckla rutiner och processer som tar hänsyn till olika mänskliga rättigheter. Genom förtydligade och rättighetsbaserade system ska medarbetare bli bättre rustade att hantera dilemman och upplevelser av rättighetskrockar och därmed säkerställa att verksamheten är jämlik och fri från diskriminering. De har även en ambition att sprida resultatet och implementera det i andra kommunala verksamheter.

Utmaningar och risker för utvecklingsarbetet inom båda klustren

Även om samtliga deltagare har kommunernas mandat och stöd att delta i projektet och utveckla arbete inom de ovan beskrivna klustren var alla medvetna om att förändringsarbete med fokus på styr- och uppföljningssystem och förändrade arbetssätt innebär flera utmaningar. Några av farhågorna och utmaningarna som deltagarna hade i början av arbetet var:

- Att arbetet forceras fram utan delaktighet från förvaltningarna.
- Att förvaltningarna inte prioriterar framtagning av styrdokument och/eller insatser för implementering av dem.
- Att arbetet inte prioriteras genom att tid inte avsätts tillräckligt av kommunövergripande lednings- och arbetsgrupper.
- Att politiken fattar beslut som inte är i linje med lagstiftning gällande MR eller politiska beslut som påverkar riktning och resurssättning av MR-relaterat arbete.
- Att omorganisationer kan leda till att chefer byts ut och ledningsgrupper förändras som i sin tur leder till annorlunda prioriteringar i det övergripande MR-arbetet.
- Att omorganisationer kan leda till att förvaltningar ser över deltagandet i kommunövergripande nätverk, nedprioriterar dem och representationen försvagas.

Utöver detta nämndes också externa omvärldsfaktorer såsom ekonomisk – och elkris, kriget i Ukraina och konsekvenser av pandemin som potentiella risker. Sammantaget såg deltagarna en risk att allt ovan skulle kunna resultera i snabba omställningar, att tjänster dras in/inte ersätts och att prioriteringar och behov kopplat till olika berörda målgrupper omvärderas/nedprioriteras.

Gemensamt för samtliga kommuner har varit att de i sina organisationer i olika utsträckning har någon form av nätverk, arbetsgrupper, styrgrupper och/eller speciella team där MR frågor utvecklas, där styrning, dilemman och upplevda rättighetskrockar kan diskuteras. I vilken utsträckning dessa inbegriper ledningsfunktioner eller har ledningsstöd varierar, men de kan beskrivas som viktiga förutsättningar för enskilda strateger att i vardagen kunna hantera utmaningar och risker som listas ovan.

Fysiska möten

De återkommande fysiska nätverksträffar som hölls under hösten 2022 i Lund och Stockholm och under våren 2023 i Borås och Linköping gav möjlighet till gemensam kunskapspåfyllnad, uppdateringar och inspiration från lokala lovande exempel på arbete med bäring på systematiskt MR-arbete. Vid dessa träffar bjöds även externa sakkunniga in för kunskaps-höjning som svarade upp mot deltagarnas önskemål om förstärkning av kunskap och strategier som kan bidra till att bättre förankra vad ett rättighetsbaserat förhållningssätt är och hur det kan omsättas i praktiken.

Träffarna innehöll bland annat fördjupande sessioner som kompletterade varandra på flera sätt. MR-budgetering på lokal nivå, kommunal verksamhetsstyrning och gapet mellan teori och praktik i hållbarhetsarbete i kommuner var centrala teman. Frågor om mervärdet med MR-budgetering, vilka steg som krävs samt om utmaningar som kan komma i processen kunde diskuteras. Vad som krävs för att integrera olika styrsignaler, för att hantera krav på uppföljning utifrån olika styrdokument inom arbetet med den ordinarie styrningen i kommunen, samt hur styrsignalerna ska få genomslag i hela kommunen kunde också bearbetas lite mer på djupet. Alla gavs även möjlighet att testa ett självvärderingsverktyg för att reflektera om vad gapet mellan teori och praktik egentligen består av och vad det behöver fyllas med för att de politiska besluten ska kunna verkställas. Verktyget syftar till att på ett enkelt sätt tydliggöra vilka problem som samordnare, såsom MR- och hållbarhetsstrateger, möter i sitt arbete och hur de kan hanteras.

Samtliga sessioner kunde kopplas till både specifika och gemensamma utmaningar i förhållande till de egna utvecklingsarbetena och lokala sammanhangen. Samtidigt synliggjorde sessionerna även hur till exempel kunskapsfälten MR-budgetering och kommunal verksamhetsstyrning

riskerar att fortsätta utvecklas parallellt, utifrån olika språkbruk och utan tillräcklig samverkan. För att bidra till den önskade förflyttningen hade mer utforskande samverkan mellan dessa områden behövts.

Lokala lovande exempel

Goda exempel på lokalt utvecklingsarbete, analyser och strategiska samarbeten av relevans för processen delades även på mötena. Deltagarna fick ta del av presentationer och föra dialog om lokala exempel i varje värdkommun. Nedan följer ett axplock av det som presenterats och som på olika sätt har bäring på ett systematiskt MR-arbete. Det har framför allt handlat om arbete för samlad styrning, uppdaterade nulägesbilder som synliggör ojämlikhet och ojämställdhet och statistiska avvikelser, strategiskt utvecklingsarbete för allas lika rättigheter, samt samverkan med civila samhället.

I Lunds kommun presenterade representanter för kommunens arbete utifrån ”Program för Social Hållbarhet³” som på ett systematiskt sätt integrerat mänskliga rättighetsprinciper i de övergripande hållbarhetsambitionerna och kommunfullmäktiges mål. En nulägesbild med specifikt framtagen statistik som synliggör (o)jämställdheten inom olika kommunala ansvarsområden och delar av kommunen presenterades. Utöver kommunens eget arbete presenterade även en lokal ungdomsorganisation, Tamam⁴, framgångsfaktorer och utmaningar i sitt rättighetsrelaterade arbete i det urbana Lund och Lunds lands- och glesbygd.

I samband med mötet i Borås fick alla deltagare ta del av grundliga presentationer och samtal om stadens fleråriga arbete med ”Välfärdsbokslut⁵” och om stadens styrningsmodell ”Tillsammans för ett hållbart Borås”. Välfärdsbokslutet har gjorts sedan år 2000 och mäter den sociala hållbarheten i Borås. De återkommande rapporterna lyfter skillnader i hälsa mellan kön, geografiska områden och i olika åldersgrupper som ger staden ett statistiskt underlag för planering, genomförande och uppföljning av insatser för att minska skillnader i livsvillkor. Styrningsmodellen innebär ett samlat grepp om styr signaler i olika styrdokument för ”Mänskliga rättigheter”, ”Socialt hållbart Borås”, ”Klimatneutralt Borås” och ”Hållbar vardag”.

Not. 3 [Så arbetar vi med social hållbarhet - Lunds kommun.](#)

Not. 4 [Tamam Lund - Tamam.](#)

Not. 5 [Välfärdsbokslutet 2020 \(boras.se\).](#)

Sista mötet hölls i Linköping där deltagarna fick en fördjupad presentation av kommunens strategiska arbete mot segregation⁶ respektive jämställdhetsintegrering⁷. Kommunens arbete mot segregation fokuserar framför allt på att minska den rumsliga segregationen som medför negativa effekter för såväl samhället som individen. Arbetet utgår ifrån att Linköping, liksom andra svenska kommuner, är en segregerad kommun, att det inte bara är ett område som är segregerat. Arbetet för jämställdhet är genomsyrande i alla delar av kommunen, men också uppdelat i strategiska fokusområden, utifrån principen att ett jämställdhetsperspektiv utgör en central del av lösningarna inom dessa prioriterade områden. Ett av dessa områden är arbetet mot segregation och trygghetsskapande, medan andra handlar om att bidra till en växande stad och stadens klimat- och miljöarbete.

Detta sista möte sammanföll med den årliga Prideveckan i Linköping och satte ljuset på ökat hat och hot mot just Pride och HBTQIA+ rättigheter och hur kommuner kan samverka och rustas för att motverka denna utveckling.

Not. 6 [Arbetet mot segregation \(linkoping.se\)](#).

Not. 7 [Jämställdhet \(linkoping.se\)](#).

Kollegial granskning

Som en del av arbetet har det funnits en ambition att ta vara på deltagarnas egna kompetenser, erfarenheter och kunskaper på bästa sätt. En metod för att göra det var att inkludera en komponent för kollegial granskning, för att stimulera deltagarna till att vara varandras kritiska vänner. Tanken med den kollegiala granskningen var samtidigt att den skulle utgöra ett löpande stöd till utvecklingsarbetena som strategerna valt att fokusera på, att deltagarna utifrån sina egna erfarenheter och perspektiv skulle kunna förstärka reflektioner och analys.

För att metoden skulle vara accepterad och relevant togs en bas för den kollegiala granskningen fram under hösten, med start vid det första mötet i Lund. Metoden fortsatte att utvecklas parallellt med att alla även på var-sitt håll valde sina teman efter förankring inom sina kommuner.

De fick enskilt och i grupp bidra med synpunkter om hur den kollegiala granskningen skulle kunna göras så meningsfull och genomförbar som möjligt. Deltagarna fick precisera nyckelkomponenter, centrala aspekter, som utformningen av arbetet med den kollegiala granskningen behövde definiera. Deltagarna landade i följande aspekter:

- › Problembilden – vad som ska granskas, målet och den planerade vägen dit
- › Rollerna – vad som förväntas av var och en
- › Tidsramen – hur länge och hur ofta det ska göras
- › Resultatet – hur det ska delas

För alla var det viktigt att en tydlig **problembild**, mål och delmål för det valda utvecklingsarbetet tidigt delas med den som granskar för att den/de ska veta vad som förväntas uppnås. Några lyfte även att det kunde vara meningsfullt att redan i samband med definition av problembilden låta den som granskar bidra med kritiska frågor. Kritiska frågor bör bland annat bidra till att bekräfta att det finns en tydlig beställare och klarhet i hur arbetet är förankrat, hur det kopplar an till andra processer i kommunen och hur det är tänkt att arbetet ska följas upp.

När det kom till **rollerna** i processen underströks att fokus måste vara på vad den granskade kommunen har för förväntningar på granskningen/processen, så att olika arbetssätt kan väljas för individuell utformning och för att skapa mervärde. Andra aspekter som lyftes var möjligheten att ha olika typer av granskare, med olika syften. Till exempel någon som är längre ifrån ämnet, med andra perspektiv, och en annan som är närmare ämnet. En med mer coachande förhållningssätt, uppmuntrande med nyfikna frågor. Medan den andra kan ha ”expertögon” och ställa mer kritiska frågor utifrån erfarenheter och forskning. Den ena som mentor för sakfrågor och den andra för bredare tänk.

När det gäller **tidsramen** enades deltagarna om att påbörja den kollegiala granskningen runt årsskiftet 2022/23 och låta processen pågå till sista mötet i juni 2023, även om det också poängterades att det kunde finnas mervärde av att fortsätta efter processens slut. För att få en smidig process var det viktigt att möten och avstämningar skedde regelbundet och bokades in i god tid, att de kunde synkas med kommunernas egen verksamhetsplanering.

För att dela **resultat** i förhållande till förflyttningen framåt enades deltagarna om att uppdateringar, utmaningar och dilemman som uppkommer i kommunernas arbete skulle delas löpande under mötena. De samlade resultaten presenterades i samband med sista mötet. Deltagarna valde att genomföra den kollegiala granskningen i de två klustren utifrån liknande utmaningar och ambitioner med utvecklingsarbetena.

Forskningsstöd

En bärande komponent i processen har även varit att erbjuda ett par av kommunerna forskningsstöd. Stödet har inneburit att forskare och analytiker från RWI har besvarat frågor som varit avgörande för utformningen av det strategiska utvecklingsarbete som kommunerna valt att fokusera på inom ramen för processen. På så sätt har forskningsstödet genererat skräddarsydd kunskap som hjälpt kommunerna att kalibrera sitt arbete för att nå uppsatta mål. Stödet som genomfördes av två forskare vid RWI har haft likheter med följeforskning i bemärkelsen att forskarna och involverade kommunala strateger har arbetat nära och att preliminära resultat har kommunicerats till strategerna under arbetets gång. Till skillnad från följeforskning har forskningsstödet från RWI satts in för att forma en kommande insats, snarare än att utvärdera en pågående insats.

Processen och utfallet har inneburit att forskarna, i nära samverkan med kommunernas strateger, identifierat nyckelpersoner att intervjua för att samla en bild av nuvarande utmaningar och möjliga lösningar och sätt att hantera dessa. Tillsammans har forskarna kunnat utforma frågebatterier för semistrukturerade intervjuer som möjliggjort att de kunnat ta vara på samlad kompetens i kommunen och komma närmre kärnfrågorna och vad som kan beskrivas som knutar som behöver synliggöras och lösas. Genom att samla information från olika perspektiv inom kommunerna har forskarna kunnat reflektera och löpande återkoppla för att även förstärka förankringen av arbetet.

I Malmö stad intervjuades MR-strateger och ansvariga för uppföljning på åtta förvaltningar. De gavs möjlighet att lyfta vad de ser som hinder med nuvarande uppföljningssystem, vad som inte fungerar bra idag. De har också gett förslag på hur styrningen för mänskliga rättigheter skulle kunna stärkas, bland annat genom att identifiera vilken typ av styrsignaler som

kan vara mest verkningsfulla samt hur strukturer och processer för uppföljning kan göras mer ändamålsenliga än idag. Genom intervjuprocessen har en fördjupad reflektion bland medarbetare inom verksamhets- och måluppföljning som tidigare inte varit involverade i MR-arbetet också möjliggjorts, vilket kan bidra till ökad förståelse och samverkan för att hantera komplexiteten.

I Borås stad gjordes intervjuer som samlade upp medarbetares upplevelser av olika typer av rättighetskrockar inom skilda verksamheter. Det har bland annat handlat om verksamheter med ansvar för vallokaler och utbildning av olika slag. I förhållande till vallokaler har rösträtten och rätten till hemliga val respektive rätten till säkerhet och rätten till tillgänglighet behandlats. Inom utbildningsområdet har två olika områden analyserats. Det ena har haft fokus på nationella minoriteters rätt till utbildning i form av modersmålsundervisning, rätt till strukturerad dialog (samråd) och rätten till trygghet och säkerhet. Det andra området har fokuserat på barn och ungas rätt till egna val och utbildning, rätten till icke-diskriminering samt rätten till religionsfrihet. I intervjuerna har medarbetarna kunnat ge exempel på hur upplevda rättighetskonflikter hanteras idag, vad som underlättar respektive saknas.

Resultat och förflyttning under processen

När alla deltagare samlades för den sista nätverksträffen i juni 2023 låg fokus på att uppdatera och diskutera den förflyttning som gjorts i utvecklingsarbetet utifrån valda teman, reflektera över hur den kollegiala granskningen fungerat och få återkoppling om vad som framkommit inom ramen för forskningsstödet.

Sammantaget hade alla kommuner deltagit i **kollegial granskning**. Majoriteten av kommunerna genomförde tre digitala möten och ett fysiskt halvdagsmöte i samband med träffen som hölls i Borås för den kollegiala granskningen. Deltagarna var eniga om att den kollegiala granskningen bidragit till fördjupade reflektioner som varit till stöd för utvecklingsarbetet, bland annat för att de befann sig på liknande nivåer och identifierade liknande utmaningar. Det nämndes samtidigt att för klustret med fokus på styrning och uppföljning var det en tillgång att de deltagarna ändå hade lite olika ingångar, om utgångspunkten var att styra genom särredovisning eller genom ordinarie styrning.

När frågan om vad som kunde ha gjorts annorlunda i processen med kollegial granskning lyftes också att likheterna som beskrivs ovan till viss del var en nackdel då det i praktiken blev mer som ett mentorskap och mindre utmanande i form av granskning och höjd blick. För att spetsa diskussionerna och få mer inspiration menade deltagarna att det hade varit bra att utse någon form av intern eller extern samtalsledare. Även möjligheten att få in input från civila samhället, som kritiska vänner, nämndes som något att betänka utifrån att kommunen inte har full rådighet över den totala förflyttning och effekt för invånarna som önskas.

Kluster 1 - Styrning och uppföljning

I flera av kommunerna med **utvecklingsarbeten inom klustret styrning och uppföljning**, fanns exempel på steg som tagits som bidragit till förflyttning. Framför allt har det skett framsteg avseende förstärkt förankring och breddad kommunikation inom och mellan verksamheter, professioner och förvaltningar i kommunerna. Det har lett till breddad förståelse att MR inte är uppdrag och ansvar som åligger enskilda individer att ”driva” utan något som bör säkerställas institutionellt. Att det inte blir personberoende nämndes även som än mer viktigt i takt med ett hårdare och MR-kritiskt samhällsklimat.

I den första av de fyra kommunerna i detta kluster har en ny inriktning och omfattning av MR-styrningen kommit på plats under processens gång. Det har bland annat inneburit att MR-styrningen har gått från att vara mer generell till att även ha ett uttalat fokus på barnets rättigheter och barnkonventionen. Det betonas att kommunledningskontoret (kommunstyrelsens förvaltning) inte ska ha en speciell roll utan är en av alla förvaltningar, där alla har ansvar att implementera, men samtidigt har ett ansvar att följa upp på ett samlat sätt. Ett första internt kartläggningsarbete kommer att startas för att ta reda på om tidigare MR-handlingsplanen/programmet lett till en ändamålsenlig styrning. Utifrån detta ska förslag till ledningen tas fram på hur styrningen inom MR-området kan se ut framöver. Det anses finnas behov av en stabil och tydlig grund för hur arbetet med MR-frågorna ska bedrivas framåt. Det ska förberedas möjligheter att göra tematiska uppföljningar, till exempel var tredje/fjärde år. En översyn ska också göras av hur olika program och handlingsplaner ska organiseras. Ett nytt och mer uttalat fokus på vikten av intern kontroll i arbetet med MR ska även utvecklas inom ramen för omtaget.

I en annan av kommunerna, där strategerna själva bedömde att arbetet i kommunen inte kommit lika långt som i de andra, har utvecklingsarbetet handlat om att färdigställa ett underlag för en första samlad MR-styrning. Detta arbete hann påbörjas inom ramen för processen och underlaget ska skickas på remiss med sikte på att ett styrdokument ska kunna antas 2024. Utgångspunkten är att det även ska vitalisera kommunens folkhälso- och sociala hållbarhetsarbete. Utifrån rådgivning och kollegial granskning kunde frågeställningar bearbetas som ledde till ny riktning och ett upplägg som redan från början delats upp i flera steg, med styrdokument, riktlinjer för genomförande och uppföljning. Deltagarna lyfte även vikten med att engagera medarbetare som arbetar med kvalitetsfrågor och förankra

arbetet genom workshops med medarbetare för att förtydliga gemensamt vad MR innebär för dem och vad som behöver förstärkas, att kunna slå hål lite på kommentarer som ”det gör vi redan för det är lagstadgat”. Deltagarna upplever att det finns behov av att adressera uppfattningen om att lagstiftning automatiskt leder till att saker sker. Allt som görs för att förtydliga och förankra att styrdokumentet inte ska riskera att bli en ”papperstiger”.

I den tredje kommunen har framsteg inom utvecklingsarbetet handlat om att analysera befintliga anvisningar för uppföljning, för att utvärdera i vilken utsträckning de är meningsfulla för att synliggöra MR i samband med verksamhetsuppföljning. Det har lett till interna diskussioner om vilken typ av frågor som måste ställas för att nämnder och förvaltningar ska rapportera relevanta aspekter och hur denna information bättre ska kunna tas om hand i format för till exempel årsredovisningar. I kommunen är siktet nu inställt på att följa arbetet med verksamhetsutveckling under ett år. En styrgrupp har inrättats där enhetschefer för arbete med statistik och analys och verksamhetsuppföljning ingår. En stor del av arbetet har kommit att ha fokus på fördjupad kunskap och analys, som komplement till årsredovisningen som inte har förutsättningar att gå på djupet. Arbete sker utifrån både en kort- och långsiktig plan. Detta kan också svara upp mot politikens önskan om mer ”reflekterande” underlag längre fram. Det finns även en uttalad ambition om att involvera den interna granskningen, den interna kontrollen, genom att spela in olika rättighetsområden så att den till exempel observerar ett rättighetsområde i taget.

I den fjärde kommunen i detta kluster har ett arbete påbörjats med ett långsiktigt fokus på en ny styrmodell då den tidigare redovisningen, när arbetet rapporterats separat bredvid den ordinarie redovisningen, inte bedömts ha gett effekt. MR-uppdraget är nu representerat i en arbetsgrupp för utveckling av ett nytt styr- och ledningssystem. Det viktiga beskrivs vara att förtydliga hur MR-värdegrunden, som sedan tidigare antagits, ska genomsyra allt, formuleras och till exempel styra dialoger med politiken, unga, civila samhället och näringslivet. Kommunala bolag ska omfattas och synliggöras i uppföljningen. Den tidigare redovisningen har varit mer fokuserad på aktiviteter och inte effekter. Det innebär att kommunen nu tittar på hur analysförmågan kan stärkas och fördjupade analyser kan göras. Dragningar har hittills hunnit göras i ledningsgrupper och bolagsstyrelser. Utvecklingsarbetet för MR kommer övergripande att fokusera på struktur, innehåll, implementering och styrprocesser. Det innebär även att hitta former för att kunna hantera när personal byts ut. Reflektioner om kommunens MR-arbete har också visat att det hittills varit mycket kon-

centrerat till kommunen som plats, det externa och mindre på det interna, som borde ha varit med från början i samband med deklARATIONEN om att bli MR-kommun. Det finns nu en övertygelse om att båda delarna behövs lika mycket och att det ska säkerställas till 2024. Det behöver synkas med ambitioner för tillväxt och gröna näringar.

Kluster 2 - Rättighetsbaserat förhållningssätt i praktiken

Förflyttningen för utvecklingsarbetet inom **klustret rättighetsbaserat förhållningssätt i praktiken** påverkades till viss del av byte av medarbetare. Det var inte möjligt för ersättarna, som båda kom in i slutet av processen, att hinna delta i kollegial granskning eller sätta i gång utvecklingsarbetet i samma utsträckning som i de andra kommunerna. De två strategierna fick möjlighet att tillsammans fördjupa reflektioner och tankar om hur de hanterat att ta över en process, göra den till sin och ”laga efter läge”, som bidrog till att förtydliga tankar om hur deras uppdrag skulle kunna förankras ännu bättre för att göra arbetet mindre sårbart och personbundet framöver. Gemensamt för de båda är även att de eftersträvar processer som bidrar till delat ägarskap, att det inte är ett arbete som kan betecknas som ”top-down” utan som involverar medarbetare och gör fler delaktiga. Att det byggs på god insyn och kunskap om de aktuella verksamheterna. Det ska kunna tas emot utifrån att det har ett mervärde och inte uppfattas som en påлага. Båda kommunerna har även, utifrån rådgivning och forskningsstöd från RWI, säkerställt att processerna inte avstannat och i båda kommunerna är ambitionen att utvecklingsarbetena ska ta mer fart framåt. I den ena av kommunerna i detta kluster har även ett helt nytt och uppdaterat program för mänskliga rättigheter antagits av kommunfullmäktige som bidrar till ytterligare ett ramverk för arbetet.

Reflektioner från kommunerna om förutsättningar och kvarstående utmaningar

Samtliga kommuner, inte bara de som bedriver utvecklingsarbete med fokus på rättighetsbaserat förhållningssätt i praktiken, var även eniga om att även om det skett förflyttning framåt för styrning och uppföljning, så kvarstår mycket av implementeringen, implementeringen för att göra arbetet med mänskliga rättigheter konkret. Deltagarna utgår alla ifrån att den förstärkta MR-styrningen stärker grunduppdraget och rättssäkerheten för att det handlar om kvalitetssäkring och systematik för kontinuerliga avvägningar.

Det som måste till är dock att säkerställa att detta omsätts i förändrade gemensamma arbetssätt, beteenden och brytande av invanda mönster. Då behövs det ett bredare engagemang som kan vara med och bidra till förflyttningen. För att få det att hända krävs att MR också kommuniceras på sätt som är än mer begripligt och mer konkret. En deltagare lyfte till och med att MR-språket i värsta fall kan alienera.

Flera av deltagarna delade bilden av att när det finns ett politiskt tryck, som kan komma från såväl majoritet som opposition, har det ofta positiv effekt på arbetet, men att system och processer för verksamhetsuppföljning kanske inte är redo och riktigt hänger med. Det lyftes att det kan finnas olika målbilder kring vad MR innebär, ur förvaltningen respektive politikens perspektiv. Politiken vill ofta se vad som beskrivs som ett "levande arbete", något som är konkret och går att kommuniceras till kommuninvånarna. För förvaltningen är det lite annorlunda för att arbetet ska omsättas i rutiner och system och det handlar mycket om intern dialog och tankeprocesser. När det finns ett stort politiskt tryck kan det också innebära att specifika uppdrag ges som kan uppfattas som splittrande för att de riskerar att utvecklas parallellt och konkurrera när det inte finns ett samlat driftansvar. På olika sätt kan politiken och förvaltningen hamna i "osynk" även när det finns ett uttalat politiskt tryck.

Deltagarna reflekterade även en del om MR-strategrollen. Även om den kan se väldigt olika ut i de olika kommunerna och de som arbetar strategiskt med mänskliga rättigheter kan komma från olika studiebakgrunder beskrevs det som en styrka för att olika perspektiv behövs i hållbarhetsarbetet. En utmaning är dock när det saknas tillräcklig kunskap om hur en kommun fungerar och det kan leda till bristande samsyn och förståelse som kan bromsa arbetet eller leda det fel.

En annan reflektion om rollen som MR-strateg bland deltagarna, som för övrigt uteslutande var kvinnor, var att det är viktigt att sätta ljuset på könsfördelningen inom professionen och den roll som MR-strategerna ofta kan få i att vara så kallade "gränsgångare", som på ett nästan osynligt sätt förväntas navigera, bygga broar och bidra till att "översätta" MR till andra sakområden. Det lyftes även att MR inte sällan betraktas som "mjuka frågor" och att uppdraget kan uppfattas som en nästintill omöjlig uppgift och typiskt "kvinnlig fälla".

Avslutande reflektioner och frågeställningar till läsaren

Även om risker och utmaningar som listats tidigare i rapporten funnits, har dessa inom ramen för processen verkat vara möjliga att hantera då det samlat skett framsteg i förhållande till den önskade förflyttningen i de olika kommunerna.

Den politiska viljan, uppdragen och efterfrågan på resultat kommer och går och kan se olika ut och att detta kan bidra både till förflyttning och frustration om det upplevs saknas tydlig styrning och samordning från ledningsnivåer, där dialogen med politiken sker.

Om arbetet riskerar att bli personbundet så ger det konsekvenser. Viktiga lärdomar har kunnat dras inom ramen för processen om dess effekter, men det har också visat möjligheter hur på bästa sätt hantera situationen när personer slutar eller tjänster inte ersätts.

En samlad slutsats är dock att de skiftande politiska signalerna, personalbyten, omorganisationer och indragna eller omformulerade tjänster alltid kommer att vara en norm och inte något som ska betraktas som en oväntad utmaning. Den verkligheten måste hanteras med beredskap och genomtänkta strategier för att MR-arbetet både ska kunna bedrivas konstant och stabilt.

Exempel på frågeställningar till läsaren

- › Finns det styrning av mänskliga rättigheter i din kommun i form av styrdokument och styrsignaler eller liknande? Hur rapporteras och kommuniceras resultat och förflyttning i förhållande till mänskliga rättigheter? Vad skulle kunna göras annorlunda eller bättre?
- › Hur är ansvaret för att säkerställa styrning och utveckling av arbete för mänskliga rättigheter fördelat inom organisationen? Hur mycket vilar på enskilda strategier? Skulle det behöva göras mindre personberoende och i så fall hur?
- › Hur hanteras upplevelser av rättighetskrockar och dilemman i din kommun? Finns det ett internt samtal och kunskapsutveckling om detta? Vilka risker ser du om det inte finns eller påbörjas? Hur skulle det kunna initieras om det inte finns idag?
- › Vilken typ av stöd och resurser behöver du/ni för att komma vidare i arbetet för mänskliga rättigheter?

Tack!

Tack till alla strateger från Malmö, Lund, Borås, Uppsala, Linköping och Piteå som bidragit med centrala insikter om både utmaningar och möjligheter om att utveckla, styra, genomföra och följa upp arbete för mänskliga rättigheter inom kommunal verksamhet. Det visar att det inte bara finns ett sätt utan flera att bidra till förflyttning. Tack vare ert arbete och bidrag i denna process har den samlade kunskapen och SKR:s plattform för policy- och verksamhetsutveckling inom mänskliga rättigheter på lokal nivå stärkts.

Författare: Johanna Sjöwall, Anna Bruce, Russell Garner, RWI

Rapport från ett utvecklingsarbete

Förstärkt styrning och uppföljning av mänskliga rättigheter
i sex kommuner

Regeringen och SKR har sedan 2014 haft en överenskommelse om ett stärkt arbete med mänskliga rättigheter i kommuner och regioner. Inom ramen för detta arbete har en plattform för policy - och verksamhetsutveckling inom mänskliga rättigheter tagits fram. Denna rapport beskriver en process som Raoul Wallenberginstitutet för mänskliga rättigheter (RWI), på uppdrag av SKR, genomförde tillsammans med strateger från sex svenska kommuner som varit delaktiga i framtagandet av plattformen. Syftet med arbetet var att utifrån plattformen bidra till fortsatt kunskaps- och metodutveckling kring rättighetsbaserat arbete. Denna rapport sammanfattar slutsatser och lärdomar av processen som pågick mellan juni 2022 och augusti 2023.