

# Indikatorer för mänskliga rättigheter

MODELL FÖR SYSTEMATISKT ARBETE PÅ KOMMUNAL NIVÅ





# Indikatorer för mänskliga rättigheter

MODELL FÖR SYSTEMATISKT ARBETE PÅ KOMMUNAL NIVÅ

Upplysningar om innehållet:

Björn Kullander, SKL, 08-452 78 27

Paula Jonsson, DO, 08-120 20 772

Jonas Frykman, Huddinge kommun, samordnare i  
arbetsgruppen för MR-indikatorer, NNM. 08-535 352 58

Ladda ner rapporten som pdf [www.skl.se/publikationer](http://www.skl.se/publikationer)

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2010

ISBN 978-91-7164-595-1

Text: Mikael Spång tillsammans med arbetsgruppen  
för MR-indikatorer, NNM (se förord).

Omslagsillustration: forsbergvonessen

Produktion: forsbergvonessen

Tryck: Cicero Tryck & Media

## Förord

*Det är lokalt, nära hemmet ... där människor söker lika rättvisa, lika möjligheter och lika värdighet utan diskriminering. Om inte dessa rättigheter har en betydelse där, har dessa ingen större mening någon annanstans.*

Citatet ovan är från Eleonor Roosevelt, dåvarande ordförande i FN:s organ för mänskliga rättigheter, som i ett tal för FN:s generalförsamling 1958 beskrev hemmets och det lokala sammanhangets centrala betydelse för att de mänskliga rättigheterna ska respekteras. I Sverige är det kommunerna som ansvarar för många av de offentliga verksamheter som betyder allra mest för människornas vardag, hälsa och livssituation, exempelvis vård, skola och omsorg, kultur- och fritid och samhällsplanering.

En fråga som ofta återkommer när det gäller arbete för mänskliga rättigheter på kommunal nivå är om de åtgärder som vidtas har effekt. I syfte att identifiera lämpliga indikatorer för uppföljning och utvärdering bildade det Nationella nätverket för mångfald och mänskliga rättigheter (NNM)<sup>1</sup> år 2009 en arbetsgrupp.

Nationella nätverket för mångfald och mänskliga rättigheter (NNM) är ett nätverk av tjänstemän som i sitt arbete har uppdraget att på olika sätt bidra till ökad mångfald och/eller arbeta mot diskriminering. De flesta deltagarna i nätverket är representanter från kommuner men i nätverket ingår även representanter från landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, länsstyrelser och fackföreningar. I denna rapport presenterar NNM sitt arbete och förslag på modell och indikatorer som är tänkta att ge idéer och uppslag för hur kommuner kan arbeta med uppföljning och utvärdering kring hur de mänskliga rättigheterna säkerställs i den egna kommunen.

Rapporten har författats av Mikael Spång, docent i statsvetenskap vid Malmö högskola, tillsammans med NNM:s arbetsgrupp som har bestått av Jonas Frykman Huddinge kommun (sammankallande), Fani Fakhroddin Gävle kommun, Björn Kullander SKL, Helena Jacobson Lidgren Lunds kommun, Nils Gunnar Magnusson Karlstad kommun, Liz Modin Jönköpings kommun, Ami Netzler Västerås stad, Anita Pettersson Eskilstuna kommun, Fatma Tuncer Huddinge kommun. Marie Ek och Paula Jonsson från DO har även medverkat i framtagandet av rapporten.

NNM:s rapport ges ut med stöd av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Diskrimineringsombudsmannen (DO). Stödet ligger i linje med det inriktningsbeslut som SKL:s kongress har fattat om att stödja kommuner och landsting i deras arbete med att säkerställa mänskliga rättigheter och DO:s

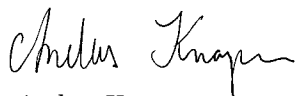
---

1. Läs mer om NNM på [www.nnm.nu](http://www.nnm.nu)

uppfattning att arbete mot diskriminering är en grundläggande förutsättning för att alla ska kunna komma i åtnjutande av sina mänskliga rättigheter.

Vår förhoppning är att rapporten ska bidra till en diskussion om indikatorer och vara ett stöd i arbetet med att säkerställa mänskliga rättigheter i människors vardag.

Stockholm i november 2010



Anders Knappe  
Ordförande  
Sveriges Kommuner och Landsting



Katri Linna  
Diskrimineringsombudsman

## Innehåll

- 6 Indikatorer för mänskliga rättigheter:  
En modell för systematiskt arbete på kommunal nivå
- 7 Ansvar för de mänskliga rättigheterna och kommunernas roll
- 7 Det kommunala uppdraget  
- grundläggande för de mänskliga rättigheterna
- 8 Ett rättighetsperspektiv på kommunal verksamhet
- 9 En modell för arbetet med indikatorer för mänskliga rättigheter
- 12 Att omsätta indikatorer till praktisk handling
- 13 Val av rättighetsområden och indikatorer
- 22 Utmaningar i arbetet med indikatorer enligt denna modell

# Indikatorer för mänskliga rättigheter: En modell för systematiskt arbete på kommunal nivå

I flera svenska kommuner sker ett aktivt och många gånger strategiskt arbete med frågor som är grundläggande för de mänskliga rättigheterna. Det kan handla om planer och policys för att stärka integrationen, folkhälsan, jämställdheten, mångfalden och öka delaktigheten i samhället. Det kan även handla om att stärka attraktiviteten och öka tryggheten i olika bostadsområden. I några kommuner sker även ett mer övergripande arbete med de mänskliga rättigheterna där ett övergripande paraply samlar flertalet av ovanstående frågor. Detta bidrar till ett större helhetsperspektiv.

I rapporten presenteras en modell som handlar om hur indikatorer kan vara en hjälp för kommuner att på ett systematiskt sätt verka för människors rättigheter på lika villkor. Det kan handla om att:

- › Starta ett arbete för mänskliga rättigheter på lokal nivå.
- › Följa upp utvecklingen av mänskliga rättigheter på lokal nivå.
- › Utvärdera den lokala situationen för de mänskliga rättigheterna.
- › Ge underlag för lämpliga insatser för de mänskliga rättigheterna på lokal nivå.

Modellen fokuserar på primärkommuners verksamhet men kan också vara av användning för landsting (och regioner). Målgruppen är förtroendevalda och nyckelpersoner inom förvaltningen, till exempel chefer för verksamheter eller tjänstemän som har övergripande och tvärssektoriella arbetsuppgifter och ansvar.



## **Ansvaret för de mänskliga rättigheterna och kommunernas roll**

Mänskliga rättigheter reglerar förhållandet mellan individ och stat. Individen har rättigheter mot staten och andra offentliga organ och staten har skyldigheter att respektera, skydda och tillgodose den enskildes rättigheter. Dessa skyldigheter är grundläggande för alla offentliga organ – såväl stat, landsting som kommuner. En stor del av kommunernas verksamhet regleras genom nationell lagstiftning men en hel del bestäms genom kommunala beslut, där kommunerna kan vidta mer omfattande åtgärder som bidrar till utveckling av verksamheterna som kommer invånarna till godo.<sup>2</sup> Vid sidan av den nationella lagstiftningen har också kommunerna på samma sätt som staten möjlighet att beakta de ställningstaganden och rekommendationer som regionala och internationella människorättsorgan gör.<sup>3</sup>

### **Det kommunala uppdraget – grundläggande för de mänskliga rättigheterna**

I Sverige är det kommunerna som sköter mycket av den offentliga verksamhet som betyder allra mest för människornas vardag, hälsa och livssituation. Flera av uppdragen innebär dessutom att invånare i kommunen eller användare av de kommunala verksamheterna ibland har dagliga kontakter med dessa verksamheter. Den höga frekvensen av kontakter och verksamheternas betydelse för människor innebär att det också finns risker att människors rättigheter kränks av kommunen.

Kommuner har många viktiga uppdrag för att barn och unga får en trygg och god uppväxt, möjlighet till en utbildning (förskola, skola, gymnasieskola), en meningsfull sysselsättning (arbetsmarknadsåtgärder och kultur- och fritidsverksamhet) och att de barn som far illa får skydd (socialtjänsten). Kommunerna har också viktiga uppdrag när det gäller personer som av olika skäl, för stunden eller konstant, är i behov av vård och omsorg. Det kan handla om behov av skydd från våld, försörjning och hjälp med en bostad, vård för ett missbruk, omsorg för personer med funktionsnedsättning eller de som är i behov av personlig assistens i hemmet. Det kan även handla om äldre invånare och i behov av en plats på ett äldreboende eller flyktingars behov av stöd, utbildning och arbete.

---

2. Se t ex Elisabeth Abiri, Anna Brodin & Peter Johansson (2008) "Mänskliga rättigheter? Jag vet att dom finns och jag tror att Sverige är bra på dom" Handbok i mänskliga rättigheter på kommunal nivå (Stockholm: Fritzes); Mikael Spång (red) (2009) Mänskliga rättigheter – ett ofullbordat uppdrag (Malmö: Liber).

3. På Regeringens webbplats för mänskliga rättigheter finns rapporter till kommittéer och deras rekommendationer samlade; [http://www.humanrights.gov.se/extra/pod/?id=6&module\\_instance=5&action=pod\\_show&navid=1&subnavid=6&subnavinstance=5](http://www.humanrights.gov.se/extra/pod/?id=6&module_instance=5&action=pod_show&navid=1&subnavid=6&subnavinstance=5)

Kommunerna har också en viktig roll att spela när det gäller stöd till föreningslivet som i sin tur kan skapa mötesplatser som är bra för den sociala sammanhållningen och den lokala demokratin. Kommunerna anordnar val och kan verka för ökad delaktighet i samhället och när det gäller människors möjligheter att påverka de kommunala verksamheterna.

När det gäller samhällsplaneringen är kommunen viktig för att skapa förutsättningar för bostäder, utbildning, arbete, kultur och näringsliv. Detta kan skapas genom den fysiska planeringen men också genom att ta initiativ till lokal eller regional samverkan i en viktig fråga eller genom att ha lämpliga riktlinjer för upphandling.

De kommunala uppdragen följs upp inom ramen för ett styr- och ledningssystem. För att belysa att människor har rättigheter på lika villkor i förhållande till de uppdrag som kommunen har så kan styr- och ledningssystemet innehålla indikatorer som på olika sätt synliggör att rättigheter upprätthålls. Att verka inom det ordinarie styrsystemet kan bidra till att frågor som handlar om de mänskliga rättigheterna inte hamnar i andra processer, projekt eller insatser som sker utanför kommunens ordinarie verksamhet och struktur.

## **Ett rättighetsperspektiv på kommunal verksamhet**

Kommunen har som redan beskrivits många viktiga uppdrag. För att verka mer strategiskt är det därför viktigt att kommuner anlägger ett rättighetsperspektiv med utgångspunkt från sina verksamheter. Det innebär:

1. Att människor som använder kommunala verksamheter ska kunna åtnjuta rättigheter på lika villkor (icke-diskriminering och likabehandling).

Förbud mot diskriminering är den övergripande principen för mänskliga rättigheter och återfinns i den allmänna förklaringen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Den finns också i Regeringsformen (RF) och annan nationell lagstiftning. Alla människor ska kunna åtnjuta sina rättigheter på lika villkor. För detta krävs inte bara en lagstiftning utan även en policy där rättigheter specificeras och resurser avsätts för att förverkliga den. Människor ska ha information om sina rättigheter och ha möjligheter att få eventuella klagomål prövade.

Diskrimineringsförbudet omfattar bland annat kommunernas uppdrag inom arbetsmarknad, hälso- och sjukvård, utbildning och bostäder. Förbudet omfattar även offentligt anställda som ger upplysningar, råd, vägledning eller annan hjälp till allmänheten. Den nuvarande lagstiftningen omfattar sju diskrimineringsgrunder; Kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning och ålder.

2. Att människor har rätt att delta i beslutsfattande och planering av olika åtgärder som berör dem och deras rättigheter.

Människors deltagande och delaktighet i samhället är ett viktigt perspektiv. Vid sidan av deltagande i val kan det handla om att på andra sätt påverka politiska beslut, exempelvis genom samråd, brukarmedverkan och medborgarförslag. Det är väsentligt att de som har rättigheter – rättighetsinnehavarna – har möjlighet att delta i processer där beslut fattas. Möjligheter till deltagande är också väsentligt för att människor ska kunna få en bättre kunskap om sina rättigheter och kunna kräva att de respekteras, skyddas och tillgodoses. I alla dessa hänseenden handlar det om att stärka människors möjligheter att påverka sitt eget liv, om deras egenmakt. Det är viktigt att betona att rätten till deltagande inte bara gäller vuxna utan också barn. Rätten att göra sin röst hörd i frågor som berör barn är en av barnkonventionens grundprinciper.

3. Att kommunernas analyser av lokala samhällsförhållanden beaktar människors rättigheter på lika villkor. Det är viktigt att dessa villkor utvärderas i förhållande till de uppdrag som kommunen har.

Ytterligare en dimension av rättighetsperspektivet är att kommunen uppmärksammar strukturella förhållanden och underliggande orsaker till att förverkligandet av rättigheter brister. Det kan exempelvis handla om svårigheter för människor att tillgodogöra sig arbetsmöjligheter på grund av diskriminering, segregation eller bristande utbildning. Det kan också handla om att kommunala verksamheter inte håller en tillräckligt god kvalitet för att garantera att rättigheterna åtnjuts på lika villkor. Åtgärder, planer och processer bör utvärderas utifrån de uppdrag som kommunerna har och bör inramas i ett ordinarie sammanhang (det ordinarie styr- och ledningssystemet). Indikatorer för mänskliga rättigheter är därför av stor relevans för att tillgodose detta perspektiv på ett bra sätt.

## **En modell för arbetet med indikatorer för mänskliga rättigheter**

FN:s högkommissariat för mänskliga rättigheter, OHCHR, har utvecklat en modell för indikatorer som ligger till grund för den modell som beskrivs i denna rapport.

En indikator för mänskliga rättigheter definieras av FN som:

*Specific information on the state of an event, activity or an outcome that can be related to human rights norms and standards; that addresses and reflects human rights concerns and principles; and that are used to assess and monitor promotion and protection of human rights.*<sup>4</sup>

Indikatorer syftar med andra ord till att mäta om det finns lagstiftning, policy och liknande på plats som syftar till förverkligandet av mänskliga rättigheter, om och i så fall vilka åtgärder som vidtas för förverkligande av rättigheter och hur rättighetssituationen ser ut inom ett visst område, särskilt sådant där det utgör resultat av offentliga organs åtgärder.

För att fastställa innehåll och fokus för indikatorerna menar FN att rättigheternas huvudsakliga karaktäristika måste beaktas (rättigheters attribut).<sup>5</sup> I avsnittet som rör val av indikatorer diskuteras de centrala attributen till de valda rättigheterna.

FN:s högkommissariat utgår från tre typer av indikatorer:

### **1. Strukturella indikatorer**

Strukturella indikatorer anger det strukturella ramverk som är grund för att en rättighet ska kunna förverkligas. De visar på vilka juridiska dokument som ratificerats (konventioner) och antagits av staten (lagstiftning) samt på grundläggande institutionella mekanismer (till exempel nationella institutioner för mänskliga rättigheter) som anses nödvändiga för att främja och skydda en specifik rättighet. De flesta av de mänskliga rättigheterna är ur juridisk synpunkt garanterade i Sverige. Ändå upptäcks luckor i lagstiftningen allt eftersom den tillämpas. Främst eftersom det är svårt att förutse alla tänkbara situationer. Strukturella indikatorer är i detta sammanhang viktiga för att identifiera dessa luckor ur ett rättighetsperspektiv. Strukturella indikatorer gäller i hög grad statens åtagande (exempelvis nationell lagstiftning) men har även viss bäring på kommunal sektor. Det är exempelvis av stor vikt vilka värderingar, visioner, profiler och policys som kommunerna antar för att rättighetsperspektivet ska präglade den egna verksamheten.

---

4. OHCHR (2006) "Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments", HRI/MC/2006/7: 3. Se också OHCHR (2008) "Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights", HRI/MC/2008/3.

5. OHCHR, 2006: 6.

## 2. Processindikatorer

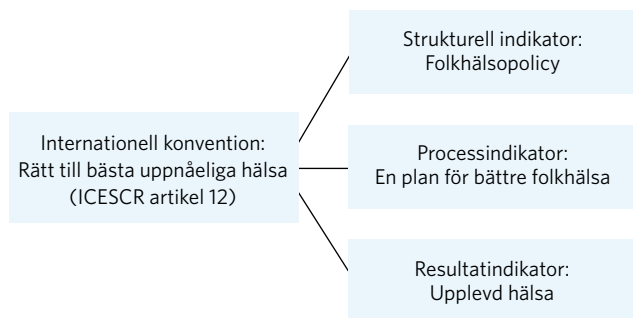
Processindikatorer handlar om vad som görs för att förverkliga mänskliga rättigheter och kan beskrivas i förhållande till de strukturella ramverk som finns. De inkluderar alla åtgärder, program och särskilda ingripanden som en stat eller en kommun är villig att genomföra för att uppnå resultat som kan identifieras med förverkligandet av en särskild rättighet. Processindikatorer mäter även i vilken omfattning olika ansträngningar görs i förhållande till de förutsättningarna som finns i den aktuella kommunen. Ett exempel på en sådan indikator kan exempelvis vara att kommunen avsätter tillräckliga resurser för att antalet lärare i kommunen ska vara tillräckligt högt för att tillgodose antalet elever i kommunen.<sup>6</sup>

## 3. Resultatindikatorer

Resultatindikatorer visar på utfallet av de ansträngningar som gjorts och vad befintliga förutsättningar gett för resultat. Resultatindikatorer fångar kunskap, individuellt så väl som kollektivt, som visar på graden av förverkligande av en mänsklig rättighet.<sup>7</sup>

I figur 1 nedan beskrivs ett exempel på hur en mänsklig rättighet kan brytas ned på olika typer indikatorer:

FIGUR 1: Exempel på olika typer av indikatorer



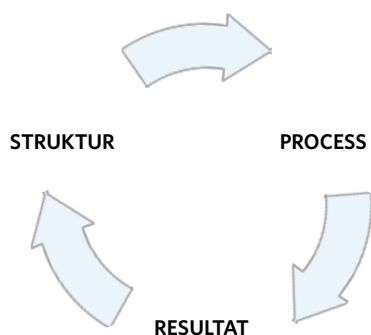
6. Handisam (2009) Nationella indikatorer för mänskliga rättigheter - små fönster med en glimt av ett större sammanhang (Stockholm: Handisam): 10.

7. Detta följer det sätt som man i arbete med nationella indikatorer inom ramen för ett projekt utfört av Handisam med stöd av Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige utvecklat de olika stegen.

## Att omsätta indikatorer till praktisk handling

När indikatorerna omsätts i praktisk handling är det lämpligt att använda de tre typerna av indikatorer i en stegvis process.<sup>8</sup> Det är möjligt att starta arbetet på valfri nivå (struktur, process eller resultat) men det är resultatet, huruvida de mänskliga rättigheterna säkerställs, som måste vara i fokus.

FIGUR 2: Att omsätta indikatorer till praktisk handling



### 1. Resultatindikatorer

Ett vanligt sätt att påbörja den stegvisa processen med indikatorer är att göra en datainsamling utifrån resultatindikatorerna och att analysera de data som samlats in. Analysen fokuseras på ojämlikheter mellan individer när det gäller kön och i största möjliga utsträckning andra diskrimineringsgrunder, socioekonomiska förhållanden och geografiska områden. Dessa förhållanden kallas i denna rapport för målgrupper.

Om det finns uppenbara ojämlikheter mellan målgrupper eller om det på annat sätt finns brister i förverkligandet av en rättighet kan det visa på att kommunen inte lever upp till sina skyldigheter och/eller inte anstränger sig tillräckligt för att förverkliga rättigheterna. Sådana skillnader och brister analyseras vidare i nästa steg i processen.

### 2. Strukturella indikatorer

Ett annat sätt att påbörja den stegvisa processen handlar om att gå igenom och identifiera strukturella indikatorer för att se om det finns ett ramverk på plats för att förverkliga rättigheten. Särskild fokus ur ett kommunalt perspektiv är att se över om beslut har fattats och om de i så fall är utformade så att de syftar till att förverkliga en viss rättighet, exempelvis rätten till utbildning, hälsa och politiskt deltagande.

---

8. Se Handisam (2009)

De strukturella indikatorerna är viktiga eftersom de säger något om de rättsliga och politiska förutsättningarna för förverkligandet av rättigheter.

### **3. Processindikatorer**

Ett tredje steg att påbörja den stegvisa processen handlar om att gå igenom och identifiera processindikatorer för att se om ansträngningar görs för att förverkliga en viss rättighet och om ansträngningarna i så fall är tillräckliga för de behov som kan finnas i en kommun. Det innebär dels att identifiera om ett eventuellt problem har uppmärksammats på kommunövergripande nivå (eller av en specifik nämnd) och analysera de åtgärder som vidtas för att förändra och förbättra situationen. I detta steg är det ofta av vikt att få en mer förfinad bild av processen och resultatet av processen. I denna rapport ges exempel på indikatorer som huvudsakligen ger en översiktlig bild av rättighetssituationen inom ett visst område. För att nå en fördjupad förståelse av processerna att förverkliga rättigheter inom ett visst område behövs ofta fler indikatorer som är närmare knutna till olika kommunala verksamheter.

#### **Att omsätta indikatorer till praktisk handling är viktigt**

Att omsätta indikatorer till praktisk handling handlar om att gå igenom samtliga steg och på varje nivå analysera indikatorerna och väcka frågeställningar. Exempel på frågor som kan ställas är om det saknas ett viktigt politiskt beslut (strukturell indikator)? Om åtgärder inte vidtas trots att beslut har fattats (processindikatorer)? Vad skillnaderna gällande befolkningens livsvillkor beror på? Om andra beslut bör fattas eller om andra åtgärder bör vidtas? Tillvägagångssättet ger en strukturerad analys som är användbar samtidigt som arbetet systematiseras.

Avgörande för modellens användbarhet och framgång är att identifiera vem/vilka i kommunen som har uppdraget att leda detta arbete och att identifiera vem/vilka som har i uppdrag att utföra själva analysarbetet. Framgångsfaktorer i arbetet med förverkligandet av mänskliga rättigheter handlar om politisk vilja, organisatorisk samordning och att det finns avsatta resurser för arbetet. I arbetet är det viktigt att beakta synpunkter från föreningar, organisationer och andra aktörer som representerar olika målgrupper om hur väl kommunen lever upp till sina förpliktelser. Dessa kan vara behjälpliga i det systematiska arbetet med mänskliga rättigheter.

### **Val av rättighetsområden och indikatorer**

I denna modell beskrivs några rättighetsområden som återspeglar kommunernas breda uppdrag. Valet av rättighetsområden följer det resonemang som fördes av Handisam 2009 i en rapport som handlade om att utveckla

nationella indikatorer för mänskliga rättigheter.<sup>9</sup> Handisam tog sin utgångspunkt i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (UDHR), FN:s internationella konvention om de medborgerliga och politiska rättigheterna (ICCPR) och FN:s internationella konvention om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (ICESCR). Dessa rättighetsområden är av stor relevans för kommuner (Det finns även rättighetsområden som berör kommuner som inte är medtagna i denna modell).<sup>10</sup>

I Handisams rapport identifieras strukturella indikatorer som är att betrakta som relevanta även för denna modell då nationell lagstiftning och annan form av nationell styrning utgör grundläggande förutsättningar för kommunernas arbete för lika rättigheter.<sup>11</sup> De indikatorer som presenteras i denna rapport ska ses som exempel och går inte in i detalj inom respektive område, exempelvis vad som är att definiera som en lämplig insats i val av processindikator.

Följande områden omfattas av modellen:

- } Rätten till politiskt deltagande.
- } Rätten till bästa möjliga uppnåeliga hälsa.
- } Rätten till arbete.
- } Rätten till utbildning.
- } Rätten till bostad.
- } Rätten till kultur och fritid.

Inom varje område är det viktigt att de indikatorer som används synliggör livsvillkoren och förekomsten av diskriminering inom olika målgrupper.<sup>12</sup> Det är alltid möjligt att redovisa indikatorerna på kön (och i många fall ålder) men det är bra att belysa situationen för olika målgrupper i samhället. Stor vikt ska läggas till att möjligheten till att åtnjuta den specifika rättigheten sker på lika villkor och inte diskriminerar eller marginaliserar någon grupp i samhället.

### **Rätten till politiskt deltagande**

Rätten till politiskt deltagande är fastlagd i den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter och i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. I den senare talas det om varje medborgares rätt att delta i ”skötsel av allmänna angelägenheter” (artikel 25).

---

9. Med undantag för rätten till kultur och fritid

10. Handisam 2009: 70-73.

11. Handisam 2009: 20-51

12. Med målgrupper avses Kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning och ålder. Målgrupper kan även avse geografiska områden eller socioekonomisk position. Enligt § 14 i statistikförordningen ska individbaserad officiell statistik vara uppdelad på kön om det inte finns särskilda skäl mot detta.



Genom att delta politiskt – till exempel genom att välja företrädare till kommunfullmäktige och delta i samråd och i brukarmedverkan inom skola och omsorg – kan individer påverka beslut, åtgärder och deras genomförande. Människorna kan därmed påverka det samhälle de själva lever i. Rätten att delta i politiska processer ska ske på lika villkor. Det är därför särskilt viktigt att individer i samband med val har en allmän och lika rösträtt, möjligheter att yttra sig fritt, organisera sig i partier, organisationer och föreningar för att påverka samhället och ta tillvara sina intressen.

Indikatorerna för politiskt deltagande mäter individers möjligheter till ett deltagande på lika villkor och det sätt som kommuner främjar politiskt deltagande. Indikatorerna mäter även graden av deltagande inom såväl den representativa demokratins funktionssätt som mer direkta former av deltagande, till exempel brukarmedverkan och råd.

### ***Strukturella indikatorer***

- › Vision, profil, varumärke, policy eller annat övergripande beslut som tillgodoser rätten till politiskt deltagande när det rör den representativa demokratin och mer direkta former av deltagande.

### ***Processindikatorer***

- › Fastslagna aktiviteter/uppdrag/program/plan/åtgärder/resurser som främjar rätten till politiskt deltagande.
- › Samverkan med andra externa aktörer för att öka politiska deltagande.
- › Organisation/struktur för rätten till politiskt deltagande.

### ***Resultatindikatorer***

- › Andel förtroendevalda i kommunfullmäktige [Kommunstatistik].
- › Valdeltagande i kommunfullmäktige [SCB].
- › Andel personer som uppger att de har deltagit i råd, samråd, medborgarpaneler, brukarmedverkan, lagt fram medborgarförslag eller på annat sätt tagit politiska initiativ [Invånar- och brukarenkät].
- › Andel personer som uppger att de aktivt deltar i någon form av föreningsliv eller liknande sammanslutning i förhållande till dem som anger att de inte gör det [Invånar- och brukarenkät].
- › Upplevd diskriminering [Invånar- och brukarenkät].
- › Förtroende för kommunen [Invånar- och brukarenkät].
- › Upplevt inflytande [Invånar- och brukarenkät].

## Rätten till bästa möjliga uppnåeliga hälsa

Rätten till ”bästa uppnåeliga hälsa” är fastlagd i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (artikel 12). Det läggs vikt vid att alla människor ska ha tillgång till hälso- och sjukvård och att den är tillgänglig för alla utan diskriminering. Hälso- och sjukvården ska bygga på vetenskaplig grund, vara medicinskt lämplig och hålla god kvalitet.<sup>13</sup> Det är bland annat viktigt att människor när de blir sjuka får ersättning under sina sjukdomsperioder så att de i övrigt kan leva ungefär som de brukar. Det är också viktigt att människor har tillgång till omsorg när de är äldre eller att de får stöd och hjälp om de är i behov av en personlig assistent.

I kommuner är det väsentligt att uppmärksamma att i stort sett allt som görs har betydelse för människors hälsa, inte bara den verksamhet som handlar om vård och omsorg eller förebyggande hälsoarbete. Kommuner kan agera genom att inom sina verksamheter skapa förutsättningar för ett hälsosamt liv. Det kan handla om att ha förutsättningar att inte utsättas för buller, gifter och annan påverkan, att röra på sig, äta sunt, ha tid för rekreation och återhämtning, avstå eller dricka måttligt med alkohol, avstå från rökning och narkotika och ha en trygg och säker sexualitet. Det kan även handla om att agera mot utanförskap och arbetslöshet, brist på inflytande, diskriminering, mobbning och kränkande behandling/bemötande

Indikatorerna mäter individens tillgång och tillgänglighet till rätten till hälsa, hälsoutfall i stort samt de faktorer som enligt forskningen har visat sig vara faktorer som påverkar hälsans utfall.

### *Strukturella indikatorer*

- } Vision, profil, varumärke, policy eller annat övergripande beslut som tillgodoser rätten till hälsa när det gäller vård och omsorg, förebyggande hälsoarbete och skapa förutsättningar för en god hälsa på lika villkor.

### *Processindikatorer*

- } Fastslagna aktiviteter/uppdrag/program/plan/åtgärder/resurser som främjar rätten till hälsa.
- } Samverkan med andra externa aktörer för rätten till hälsa.
- } Organisation/struktur för rätten till hälsa.

---

13. Economic and Social Council (2000) *The right to the highest attainable standard of health.* E/C.12/2000/4.

## **Resultatindikatorer**

- › Medellivslängd [SCB].
- › Dödlighet i olika dödsorsaker [Socialstyrelsen].
- › Upplevd hälsa [Invånar- och brukarenkät].
- › Upplevd diskriminering [Invånar- och brukarenkät].
- › Antal barn som lever i fattigdom [Rädda barnen/SCB].
- › Antal aborter per 1000 kvinnor i åldersgruppen 15-19 år [Socialstyrelsen].
- › Antal anmälda våldsbrott per 100 000 invånare [Brottsförebyggande rådet].
- › Antal anmälda kvinnofridsbrott i olika former [Brottsförebyggande rådet].
- › Ohälsotal [SCB].
- › Upplevd trygghet [Invånar- och brukarenkät].
- › Upplevd mobbning och trakasserier [Invånar- och brukarenkät för ungdomar].

## **Rätten till arbete**

Rätten till arbete är fastlagd i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (artikel 6). Rättigheten innebär att säkerställa en jämlik social och ekonomisk utveckling och verka för full sysselsättning. Det handlar bland annat om att ha tillgång till utbildning och stöd till grupper som har svårt att komma in på den ordinarie arbetsmarknaden genom exempelvis en arbetsförmedling eller särskilt stöd av en kommun. Rätten till arbete innebär inte att människor kan kräva att stat eller kommun ska ordna ett arbete till dem men det åligger offentliga organ att skapa förutsättningar för att alla ska kunna ha ett arbete.

Kommunernas direkta ansvar när det gäller rätten till arbete är begränsad. Det finns dock mycket som kommunerna kan göra för att underlätta för personer att komma in på den ordinarie arbetsmarknaden eller på annat sätt ordna sysselsättning (flyktingar, personer med funktionsnedsättning, ungdomar). Det är viktigt att den kommunala verksamheten i sin helhet bidrar till att skapa förutsättningar för arbete (exempelvis infrastruktur och näringslivsutveckling) och att människor har de kunskaper och kompetenser som krävs på arbetsmarknaden. Kommunerna har också ett direkt ansvar när det gäller att anställa personer (och påverka andra arbetsgivare) från alla grupper i samhället och ha ett icke diskriminerande förhållningssätt.

Indikatorerna mäter individers tillgång och tillgänglighet till rätten till arbete, arbetsmarknadsläget i stort samt åtgärder som syftar till att ge personer utanför den reguljära arbetsmarknaden tillgång till densamma eller annan möjlighet till sysselsättning.

### ***Strukturella indikatorer***

- › Vision, profil, varumärke, policy eller annat övergripande beslut som tillgodoser rätten till arbete när det gäller utbildning och kompetensutveckling, tillgång till en ordinarie arbetsmarknad eller annan sysselsättning och för att skapa förutsättningar för att skapa fler arbeten.

### ***Processindikatorer***

- › Fastslagna aktiviteter/uppdrag/program/plan/åtgärder/resurser som främjar rätten till arbete.
- › Samverkan med andra externa aktörer för rätten till arbete.
- › Organisation/struktur för rätten till arbete.

### ***Resultatindikatorer***

- › Andel förvärvsarbetande [SCB].
- › Andel långtidsarbetslösa [Arbetsförmedlingen].
- › Andel deltidsarbetslösa [Arbetsförmedlingen].
- › Andel som varken studerar eller arbetar eller söker arbete [Kommunstatistik].
- › Upplevd diskriminering [Invånar- och brukarenkät].
- › Antal arbetsplatser/invånare [Webselect].
- › Andel i annan anställning än inom sitt kompetensområde eller med anställning med lägre kompetensgrad [Invånar- och brukarenkät].

### **Rätten till utbildning**

Rätten till utbildning är fastlagd i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (artikel 13) och i barnkonventionen (artikel 28 och 29). Rättigheten innebär att grundläggande utbildning för barn och unga ska vara kostnadsfri och obligatorisk. Staten och kommunen ska garantera lika tillgång till annan utbildning (gymnasium och högre utbildning) och respektera föräldrars eller förmyndares möjlighet att välja skola. När det gäller utbildningens innehåll ska den bland annat bidra till att utveckla människans personlighet och till att barn kan leva ett ”ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle”. En viktig del av innehållet handlar om respekt för mänskliga rättigheter och de värden som de bygger på. Det är viktigt att barn och unga får kunskap om sina rättigheter och att de ges möjlighet att göra sin röst hörd i frågor som berör dem.

Kommunerna har ett lagstadgat ansvar att tillgodose rätten till likvärdig utbildning och förverkliga att barn och ungdomar uppnår minst godkända kunskapsnivåer i nationella läroplaner för förskola, grundskola och gymnasieskola. Kommunerna har även ansvar för att vuxenutbildning på grundskole- och gymnasienivå finns att tillgå.

Indikatorerna mäter om alla barn och unga har möjlighet att tillgodogöra sig undervisningen och att det sker på lika villkor (exempelvis antal elever med godkända betyg). Indikatorerna mäter även utbildningens roll att ge människor möjlighet att vara delaktiga i samhället. Det är också av stor betydelse att utforma indikatorerna på ett sätt så att eventuell diskriminering, mobbning och kränkande behandling kan synliggöras i utbildningssituationen.

### ***Strukturella indikatorer***

- › Vision, profil, varumärke, policy eller annat övergripande beslut som tillgodoser rätten till utbildning för- och grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning.

### ***Processindikatorer***

- › Fastslagna aktiviteter/uppdrag/program/plan/åtgärder/resurser som främjar rätten till utbildning<sup>14</sup>.
- › Samverkan med andra externa aktörer för rätten till utbildning.
- › Organisation/struktur för rätten till utbildning.

### ***Resultatindikatorer***

- › Fördelning av befolkningen 25 – 64 år efter utbildningsnivå [SCB].
- › Andel elever i grundskolan med långvarig frånvaro [Kommunstatistik]<sup>15</sup>.
- › Andel elever som slutat grundskolan utan slutbetyg [Skolverket].
- › Andel elever som inte uppnått målen i ämnen som krävs för grundläggande behörighet till nationellt program i gymnasieskolan [Skolverket].
- › Andel elever som avslutar gymnasieutbildning med behörighet till högskola/universitet [Skolverket].
- › Upplevd diskriminering [Inväntar- och brukarenkät].
- › Tillgänglighet på skolor [Humanas tillgänglighetsbarometer].
- › Andel studenter som slutfört respektive avbrutit kurs i Komvux (Skolverket).

---

14. Avser exempelvis andelen skolor som likabehandlingsplaner eller individuella handlingsplaner

15. Finns olika nivåer av frånvaro, inklusive antal elever som skickats hem på grund av till exempel säkerhetsskäl.

## Rätten till bostad

Rätten till bostad är fastlagd i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (artikel 11). Rättigheten innebär att människor ska vara tillförsäkrad en ”lämplig bostad”. En lämplig bostad är inte bara att ha tak över huvudet, utan enligt FN innebär det en plats där personer kan leva i ”säkerhet, fred och värdighet”.<sup>16</sup> Att det talas om värdighet när det gäller rätten till bostad betyder att den är en del av och förutsättning för att människor ska kunna åtnjuta andra rättigheter.

Kommunerna har ett ansvar för att det finns lämpliga bostäder för människor med särskilda behov exempelvis anpassade för äldre, personer med funktionsnedsättning samt bostäder för asylsökande och personer med små ekonomiska resurser. Bostaden ska vara lämplig rörande standard och storlek (trångboddhet) och tillgängligheten till kommunal service ska vara god. En viktig del av ansvaret handlar om att i den långsiktiga samhällsplaneringen (exempelvis översiktsplan) planera för den framtida bostadsförsörjningen i kommunen.

Indikatorerna mäter individers tillgång och tillgänglighet till rätten till bostad, bostadsmarknadsläget i stort samt åtgärder som syftar till att ge personer utan bostad tillgång till en sådan. Indikatorerna mäter också tillgången på bostäder för äldre samt personer med funktionsnedsättning.

### *Strukturella indikatorer*

- › Vision, profil, varumärke, policy eller annat övergripande beslut som tillgodoser rätten till bostad såsom anpassat boende till äldre, personer med funktionsnedsättning och tillgång till lämpliga bostäder för befolkningen.

### *Processindikatorer*

- › Fastslogna aktiviteter/uppdrag/program/plan/åtgärder/resurser som främjar rätten till bostad.
- › Samverkan med andra externa aktörer för rätten till bostad.
- › Organisation/struktur för rätten till bostad.

### *Resultatindikatorer*

- › Antalet särskilda boenden enligt LSS i relation till antal personer i behov av särskilt boende [Kommunstatistik].
- › Andel bostäder av respektive upplåtelseform i olika avgränsade områden [Kommunstatistik].

---

16. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The right to adequate housing, article General Comment, no 4, 1991.

- › Antal barn som har berörts av vräkning (avhysning) [Kronofogdemyndigheten].
- › Upplevd diskriminering [Invånar- och brukarenkät].
- › Andel av befolkningen som tycker att deras bostad är för liten [Invånarbrukarenkät].
- › Andel av befolkningen som trivs ganska eller mycket dåligt med sin bostad [Invånarbrukarenkät].
- › Andel av befolkningen som upplever att de känner sig otrygga om de går ut ensam en sen kväll i sitt bostadsområde [Invånarbrukarenkät].

### **Rätten till kultur och fritid**

Rätten till kultur och fritid är fastlagd i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (artikel 15). Rättigheten innebär att människor har rätt att delta i det kulturella livet och tillgodogöra sig vetenskapliga framsteg. Stat och kommun ska skapa förutsättningar för tillgång till kulturlivet och bidra till skapandet av kultur. Rättigheten har särskild betydelse för barn och unga och i barnkonventionen anges att barn har rätt till vila, lek och rekreation som är anpassad till barnets ålder (artikel 31) och rätt till förutsättningar för utveckling (artikel 6).

Kommuner kan spela en viktig roll för att skapa förutsättningar för att människor ska kunna tillgodogöra sig kultur, till exempel genom bibliotek eller stöd till kulturföreningar av olika slag. Kommunerna spelar också en viktig roll i att i övrigt ge människor möjlighet till en meningsfull fritid, till exempel genom stöd till idrotts- och fritidsverksamhet och lokaler för unga. Tillgång till kultur och en meningsfull fritid bidrar till den personliga utvecklingen, skapar delaktighet i samhället och är betydelsefullt för att människor ska leva ett hälsosamt liv. Det är därför viktigt att den kommunala verksamheten i sin helhet bidrar till att skapa förutsättningar för kultur och fritid.

Indikatorerna mäter individers tillgång och tillgänglighet till kultur och fritid, samt åtgärder som syftar till att ge barn- och unga tillgång till kultur och fritid.

### ***Strukturella indikatorer***

- › Vision, profil, varumärke, policy eller annat övergripande beslut som tillgodoser rätten till kultur och fritid där särskild vikt läggs vid tillgång och stöd till kultur- och fritidsverksamheter för barn- och unga.

### ***Processindikatorer***

- › Fastslagna aktiviteter/uppdrag/program/plan/åtgärder/resurser som främjar rätten till kultur och fritid.
- › Samverkan med andra externa aktörer för rätten till kultur och fritid.
- › Organisation/struktur för rätten till kultur och fritid.

### ***Resultatindikatorer***

- › Andel personer som anger att de aktivt deltar i någon form av föreningsliv eller liknande sammanslutning i förhållande till dem som anger att de inte gör det [Invånar- och brukarenkät].
- › Upplevd diskriminering [Invånar- och brukarenkät].
- › Andel personer som är nöjda med kulturutbudet i kommunen [Invånar- och brukarenkät].
- › Andel personer som är nöjda med fritidsutbudet i kommunen [Invånar- och brukarenkät].
- › Totalt utbetalt stöd till föreningar för barn- och ungdomsverksamhet [Kommunstatistik].

## **Utmaningar i arbetet med indikatorer enligt denna modell**

Att arbeta systematiskt med indikatorer för mänskliga rättigheter enligt ovanstående modell innebär många fördelar, inte minst för att det skapar möjligheter för en kommun att få en helhetsbild av rättighetssituationen i den egna kommunen. Indikatorer för mänskliga rättigheter är ett relativt nytt fenomen i Sverige och i många kommuner är kännedomen om mänskliga rättigheter och kommunens roll fortfarande ganska låg. En utmaning är därför att sprida kunskap och öka medvetenheten om de mänskliga rättigheterna och synliggöra vad kommuner, inom ramen för sina uppdrag, måste göra för att människors rättigheter ska tillgodoses på lika villkor.

Att arbeta systematiskt enligt den modell som beskrivs i denna rapport inbegriper några utmaningar som måste beaktas:

För det första är det angeläget att genom indikatorer få en uppfattning om att de åtgärder som vidtas faktiskt leder till resultat som innebär likabehandling och minskad grad av diskriminering. Kön- och åldersuppdelad statistik finns ofta att tillgå men tillgången på information som täcker in de andra diskrimineringsgrunderna är många gånger bristfällig. Det är därför viktigt att komplettera den egna lokala analysen med kunskap om olika grupperns livs-



villkor genom nationell eller regional statistik. Det kan även göras genom att genomföra egna enkäter och samla in information som syftar till att beskriva rättighetssituationen för olika målgrupper i den egna kommunen.<sup>17</sup>

För det andra har statistik sällan eller aldrig formulerats utifrån ett rättighetsperspektiv. Medellivslängd ger exempelvis kunskap om en rad rättigheter, inte minst rätten till hälsa men mäter inte rättigheten specifikt (som exempelvis tillgång till sjukvård, omsorg, förebyggande hälsoinsatser). Det är därför lämpligt att med utgångspunkt från denna modell att ytterligare bryta ned rättigheten på verksamhetsnivå, till exempel äldreomsorgen eller grundskolan. En mer förfinad modell kan bidra till att tydliggöra hur åtgärder (struktur- och processindikatorer) orsaksmässigt hänger samman med resultatindikatorernas utfall. Sambandet mellan åtgärder och konsekvenser av åtgärder kan vara svåra att belägga då rättighetssituationen i en kommun kan ha att göra med andra förhållanden än kommunala insatser.

Bostadssituationen i en kommun är ett exempel på ett sådant förhållande. Att en kommun har en god bostadssituation behöver inte betyda att kommunen anstränger sig, utan kan handla om att många människor flyttar ut från kommunen. En annan kommun kan å andra sidan ha brist på bostäder på grund av hög inflyttning, trots att den satsar stora resurser på att komma till rätta med situationen.<sup>18</sup> Det kan således vara helt andra faktorer än de åtgärder som kommunerna vidtar som påverkar den aktuella situationen inom ett rättighetsområde.

En tredje utmaning handlar om att hantera indikatorer som mått på för måluppfyllelsen istället för att indikatorer (och tillgången till statistik och data) är utgångspunkten när mål för människors rättigheter på lika villkor ska formuleras.

Ovanstående utmaningar är viktiga att beakta i ett fortsatt utvecklingsarbete som behöver komma till stånd för att på olika samhällsnivåer löpande se över indikatorer för uppföljning och utvärdering. Ett utvecklingsarbete bör exempelvis ske med indikatorer för mänskliga rättigheter som närmare kan kopplas till specifika verksamheter, exempelvis äldreomsorg eller barnomsorg. Den modell som beskrivs i denna rapport och det nationella arbetet som Handisam bedrivit kan vara ett sätt att komma igång med ett mer systematiskt arbete i kommuner och i andra samhällsnivåer. Utvecklingsarbetet bör dock fortsätta.

---

17. Nationell data gällande livssituationen för vissa grupper är i de allra flesta fall relevanta på kommunnivå.

18. Abiri, Brodin & Johansson 2008.



# Indikatorer för mänskliga rättigheter

---

## Modell för systematiskt arbete på kommunal nivå

I denna rapport presenteras exempel på indikatorer och förslag på en modell för hur kommuner kan arbeta med uppföljning och utvärdering av hur de mänskliga rättigheterna säkerställs. Rapporten har tagits fram av det Nationella nätverket för mångfald och mänskliga rättigheter (NNM) med stöd av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Diskrimineringsombudsmannen (DO). Stödet ligger i linje med det inriktningsbeslut som SKL:s kongress har fattat om att stödja kommuner och landsting i deras arbete med att säkerställa mänskliga rättigheter och DO:s uppfattning att arbetet mot diskriminering är en grundläggande förutsättning för att alla ska kunna komma i åtnjutande av sina mänskliga rättigheter. Förhoppningen är att rapporten ska bidra till en diskussion om indikatorer och vara ett stöd i arbetet med att säkerställa mänskliga rättigheter i människors vardag.



**diskriminerings  
ombudsmannen**



**Sveriges  
Kommuner  
och Landsting**

Ladda ner på [www.do.se/material](http://www.do.se/material) eller på telefon 08-120 20 700.

Ladda ner på [www.skl.se/publikationer](http://www.skl.se/publikationer) eller på telefon 020-31 32 30.

ISBN 978-91-7164-595-1

---

**NNM**

*Nationella nätverket för mångfald*

*och mänskliga rättigheter*

*E-post: [info@nnm.nu](mailto:info@nnm.nu)*

*[www.nnm.nu](http://www.nnm.nu)*

**DO**

*Post: Box 3686, 103 59 Stockholm*

*Besök: Torsgatan 11*

*Telefon: 08-120 20 700*

*[www.do.se](http://www.do.se)*

**SKL**

*Post: 118 82 Stockholm*

*Besök: Hornsgatan 20*

*Telefon: 08-452 70 00*

*[www.skl.se](http://www.skl.se)*