

Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT2014]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Irma Ganibegovic

Handledare: Lena Lindgren

Examinator: Gregg Bucken-Knapp

”Det är så mycket som ligger i det begreppet.”

En komparativ studie av två verksamheters tolknings- och implementeringsprocess av
policymålet om att verksamheten skall genomsyras av ett rättighetsperspektiv

Sammanfattning

Förmågan att kunna identifiera, anamma samt därefter tolka och konkretisera idéer in i sin egen organisation har intresserat forskare. I en värld där det ständigt sker utbyten av idéer ställs det krav på organisationer att anamma de idéer som för tillfället anses vara viktiga för att uppnå legitimitet och acceptans av omgivningen. Det råder svårigheter i själva tolknings- och implementeringsprocessen eftersom resultatet av en sådan process kan skilja sig från ursprungsidén. Om policymålet som härstammar från en viss idé är vag kan tolkningen variera i stor grad och därmed kan en idé resultera i olika policyutfall. En sådan idé är målet om att främja och skydda de mänskliga rättigheterna vars implementeringsprocess har visat sig ofta vara problematiskt, även i demokratier som Sverige. Syftet med denna studie är således att undersöka tolknings- och implementeringsprocessen av vaga policymål för att se ifall det kan skilja sig åt.

Det råder brist på studier om tolknings- och implementeringsprocessen av de mänskliga rättigheterna i demokrater och utvärderingar av regeringens handlingsplaner för arbetet med de mänskliga rättigheterna visar att arbetet att ta ansvar och implementera målet har en tendens att stanna på statlig nivå. Västra Götalandsregionen har dock upprättat en kommitté för rättighetsfrågor i syfte att ta ett ansvar för de konventioner som Sverige ratificerat och åtagit sig och även antagit ett mål som innebär att all verksamhet inom regionen skall genomsyras av ett rättighetsperspektiv. Denna studie utgår från detta rättighetsmål där fokus ligger på verksamhetsområdena kultur och kollektivtrafik.

Tillvägagångssättet har utgjorts av både dokument- och intervjustudier och empirin har analyserats utifrån ett teoretiskt analysverktyg som utgörs av bottom down-perspektivet *implementeringsstrukturer* och *översättningsteori*.

Studiens slutsatser är att tolknings- och implementeringsprocessen av rättighetsmålet skiljer sig åt i respektive verksamhetsområde där kultur har tolkat målet som *delaktighet* medan kollektivtrafik har tolkat målet som *tillgänglighet*. Det som påverkat respektive verksamhetsområdes tolknings- och implementeringsprocess är den rådande kontext och de policymål som redan fanns där. Dessa har antingen *främjat* eller *hämrat* det nya policymålets egenskaper och har således påverkat vilka egenskaper som tagit sig i uttryck som strategier och åtgärder i respektive verksamhetsområde.

Nyckelord: Vaga policymål, tolkning, översättning, kontext, implementeringsstrukturer, mänskliga rättigheter, tillgänglighet, delaktighet

Innehåll

1 Inledning	3
1.1 Idén om de mänskliga rättigheterna	4
1.2 Syfte	7
1.2.1 Forskningsfråga	7
1.3 Disposition	7
2 Mänskliga rättigheter: då och nu	9
2.1 FN:s allmänna deklaration om mänskliga rättigheter	10
2.1.1 Sverige och de mänskliga rättigheterna	10
2.2 Västra Götalandsregionens vision om "Det goda livet"	11
3 Teoretiskt ramverk	14
3.1 Top down-perspektivet och diffusionsmodellen	14
3.2 Bottom up- perspektivet och översättningsteori.....	16
3.3 Analysverktyg.....	18
4 Tillvägagångssätt	20
4.1 Urval.....	20
4.1.1 Val av verksamhetsområde	21
4.2 Dokumentstudie	21
4.2.1 Dokument för bakgrundsinformation	22
4.2.2 "Vision Västra Götaland – Det goda livet"	22
4.2.3 Övergripande dokument från verksamhetsområdet kultur	23
4.2.4 Övergripande dokument från verksamhetsområdet kollektivtrafik	23
4.2.5 Val av fördjupande dokument	23
4.3 Intervjustudie	24
4.3.1 Implementeringsstrukturer.....	25
4.3.2 Informantintervju.....	25
4.3.3 Val av intervjuobjekt	25
5 Tolknings- och implementeringsprocess av rättighetsmålet	27
5.1 Mål	27
5.2 Strategier	32
5.3 Åtgärder	37
5.4 Tolkning av rättighetsmålet.....	47
6 Referenslista	52
7 Bilaga 1. Intervjuguide	57

1 Inledning

I en globaliserad värld sker konstanta utbyten av idéer som anammas, tolkas och konkretiseras in i olika kontexter (Czarniawska 2012:27). Erlingsdotter och Lindberg (2005:47) menar att detta ständiga flöde och utbyte av idéer ställer krav på organisationer att anamma de idéer som för tillfället anses viktiga för att kunna uppnå acceptans och legitimitet från omgivningen och samhället. Förmågan att kunna identifiera relevanta idéer och därefter anamma, tolka och implementera dem i sin egen organisation har enligt Røvik (2008:211) intresserat många forskare. Detta bland annat för att denna förmåga anses vara en viktig förutsättning för organisationers framgång och överlevnad. Tidigare forskning visar att organisationer inte kan överleva genom att endast fokusera på effektivitet utan behöver söka legitimitet från sin omgivning genom att bland annat visa att de lever upp till idéer om hur moderna och legitima organisationer bör se ut (Røvik 2008:20).

Denna process där idéer anammas, tolkas om till policymål och implementeras i olika kontexter kan leda till att utfallet av implementeringen skiljer sig åt beroende av kontext (Czarniawska 2012:27). Desto vagare ett policymål är desto mer sannolikt är det att organisationer förstärker sina egna perspektiv i policyprocessen och försöker påverka policymålets syfte med sina egna intressen, således är tolkningen och därmed implementeringen kontextberoende. Sylvester och Ferrara menar att institutioner gör antaganden utifrån sina egna värderingar vilket påverkar hur nya policyer anammas, tolkas och konkretiseras (Sylvester & Ferrara 2003:3ff).

Vanligast är att idéer cirkulerar i form av skrivna dokument eller genom muntlig kommunikation som formuleras och formas om, och denna process väljer Sahlin-Andersson att kalla för *redigering* (eng. editing). Fördelen med detta är att idéer genom text kan formuleras och bli tydligare men detta kan leda till att idéns innehåll och syfte förändras. Även små omformuleringar när en idé anammas in i en ny kontext kan fundamentalt förändra syftet och därmed även målet med idén (Sahlin-Andersson 2005:195). Syftet med denna studie blir således att undersöka hur ett vagt policymål tolkas och konkretiseras i olika kontexter, dels för att studera hur tolknings- och implementeringsprocessen kan se ut och dels undersöka vilka faktorer som kan påverka ifall processen skiljer sig åt beroende av kontext.

Ett flertal studier visar på att implementering av policymål särskilt inom offentlig sektor har inneburit en del svårigheter, och Pipan och Czarniawska (2012:243) menar att den mekaniska synen på implementering som råder hos vissa är alldeles för enkel för att förklara den komplexa process som krävs för att implementera nya policyer. Matland (1995:159) menar att

graden av otydlighet i en policy påverkar implementeringsprocessen eftersom själva otydligheten möjliggör för olika tolkningar och därmed olika utfall när den väl konkretiseras. Vid politiska reformer är det vanligt med vaga policymål som är lätta att nå konsensus kring men desto svårare att konkretisera. Syftet med vaga mål är att de bör konkretiseras men denna process tenderar att ofta bli problematisk (Rothstein 2001:30). Det är dock inte bara policymålet som påverkar tolknings- och implementeringsprocessen utan även den nya kontexten och de idéer och policyer som redan finns där. Om den nya policyn strider mot de rådande kan det påverka processen på så sätt att tolkningen av den nya policyn anpassas så att den inte strider mot rådande (Hill 1997:87).

Policyer som syftar till att vara symboliska och legitimitetshöjande, exempelvis de mänskliga rättigheterna, kan ofta vara abstrakta vilket kan komplicera implementeringsprocessen. Anledningen till att policyer kan vara abstrakta kan bero på att det inte går att nå konsensus bland beslutsfattare och att en abstrakt policy är att föredra framför ingen policy alls. Fördelen med en sådan policy är nämligen att den kan tilltala både de som anser att den ”går för långt” och de som anser att den ”inte går tillräckligt långt”. Beroende på policyns abstraktionsnivå kan riktlinjerna för implementering variera och därmed är det tänkbart att en abstrakt policy således ger möjligheten att implementera till de olika graderna respektive part är mest bekväm med (Ibid.:86ff). Det är tänkbart att ett människorättsperspektiv kan vara ett känsligt ämne och därför kan abstrakta policyer vara de enda som kan undgå en potentiell konflikt som skulle avstanna hela processen (Matland 1995:157f).

Freeman (2008:11ff) lyfter fram att en tänkbar orsak till svårigheterna med implementering av mänskliga rättigheter kan bero på att artiklarna i den allmänna förklaringen i vissa fall motsäger varandra. Han menar därmed att implementeringen av mänskliga rättigheter inte behöver bero på brist på politisk vilja eller konsensus utan utifrån faktumet att implementering av de mänskliga rättigheterna kan leda till att skyddet av en persons rättighet kan kräva en inskränkning av en annan persons rättigheter.

1.1 Idén om de mänskliga rättigheterna

Freeman (2002:6) menar att en av vår tids mest inflytelserika idéer är målet att skydda och främja de mänskliga rättigheterna som härstammar från Förenta Nationernas allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna, men trots detta har förmågan att implementera den varierat och ofta inte varit tillräcklig. Forskning har inte fokuserat på mänskliga rättigheter förrän på senare tid men i takt med att dess betydelse ökat i den nationella och internationella

politiken har även intresset att studera det ökat. Även Merry (2006:2) menar att idén om mänskliga rättigheter har sedan 1980-talet fått ökad trovärdighet på den internationella arenan samt fått stöd av olika konventioner och resolutioner som stärkt dess juridiska grund. Forskare har länge undrat varför vissa idéer får kraftigare genomslag än andra och en möjlig förklaring ligger i begreppet valens, det emotionella värdet av en idé. Idéer som anses ha hög valens ger en känsla av att det finns ett behov av förändring och att själva idén är avgörande för en organisationers överlevnad (Cox & Béland 2013:307f).

Särskilt studier om implementering av idén om mänskliga rättigheter i demokratiska länder har varit få till antalet främst på grund av att det antas ske spontant som en del i ländernas samhällsutveckling och ses därmed som ett så kallat icke-problem (Staaft & Zanderin 2007:43). Sverige har i detta avseende länge setts som ett föregångsland men utvärderingen av regeringens första handlingsplan för mänskliga rättigheter ”*Bra början, men bara en början*” gav slutsatsen att handlingsplanen, precis som titeln indikerar, är en bra början men att mycket arbete kvarstår att genomföras. Ansvarsfördelningen sågs som särskilt problematisk för landsting och kommuner eftersom de innehar ansvaret för många viktiga samhällsuppgifter, såsom hälso-sjukvården och utbildning. Deras närhet till medborgarna innebär att kommun- och landstingsnivå har en viktig roll i förverkligandet av de mänskliga rättigheterna (Abiri m.fl. 2008:26).

I SKL:s handbok för mänskliga rättigheter lyfts risken med att en rättighetsbaserad politik kan fastna på nationell nivå, och om mänskliga rättigheter endast uppfattas som en angelägenhet på statlig nivå kan det leda till att det inte uppfattas som ett ansvar som även bör ligga på kommun- och landstingsnivå (Ibid.:16). Spång skriver att mänskliga rättigheter och andra liknande mål som sträcker sig över flera nivåer och sektorer är svåra att implementera eftersom det är svårt att klargöra ansvaret. I och med att sådana mål ofta sägs skall genomsyra alla verksamheter blir det lätt att allas ansvar blir ingens ansvar (Spång 2010:16).

Staaft och Zanderin (2007:43) menar att det är ironiskt att de länder som är i störst behov av de mänskliga rättigheterna är även de som har svårast att få ett genomslag av rättigheterna. De menar att i de länder där mänskliga rättigheter fått ett fäste i själva verket inte haft ett behov av att införa dem på grund av att de spontant införts som en del av den samhällsutveckling som sker i dessa länder. Ett exempel på ett sådant land är Sverige, men trots att det länge setts som ett föregångsland har det visat sig finnas svårigheter att implementera de mänskliga rättigheterna (Ibid.:47).

Studier som fokuserar på de mänskliga rättigheterna i demokratier har än så länge varit få till antalet vilket kan tänkas bero på att det råder en syn på mänskliga rättigheter som en oproblematiserad fråga i etablerade demokratier (Abiri m.fl 2008:7).

I syfte att ta ett samtal grepp om arbetet med mänskliga rättigheter på nationell nivå har regeringen beslutat om två nationella handlingsplaner för de mänskliga rättigheterna (skrivelse 2001/02:83 samt skrivelse 2005/06:95). Abiri med fler lyfter fram att det finns en risk med att ett rättighetsperspektiv kan fastna på nationell nivå. Ifall de mänskliga rättigheterna endast uppfattas som statens angelägenhet kan det leda till att mänskliga rättigheter inte ses som ett ansvar som även bör ligga på regional och kommunal nivå (Ibid.:16).

Västra Götalandsregionen har upprättat en kommitté för rättighetsfrågor som ett sätt att ta ansvar för de internationella konventioner och deklamationer som Sverige anslutit sig till. Denna kommitté är unik i sitt slag i och med att den är politiskt tillsatt och har sedan år 2011 fungerat bland annat som ett rådgivande organ på rättighetsområdet för regionstyrelsen (VGRs hemsida, ”Rättighetsfrågor”). Västra Götalandsregionens viktigaste styrdokument, ”*Vision Västra Götaland – Det goda Livet*”, fungerar som en gemensam utgångspunkt för hur västra Götaland skall utvecklas till att bli en attraktiv region att bo och verka i (VGRs Vision 2005). För att uppnå visionen om det goda livet anses invånarnas mänskliga rättigheter vägleda både det dagliga arbetet i regionens alla verksamheter samt i de politiska besluten (VGRs hemsida, ”Rättighetsfrågor”).

Valet att avgränsa denna studie till Sverige och Västra Götalandsregionen grundar sig i att det finns som redan nämnt få studier om implementering av mänskliga rättigheter i demokratier som Sverige. Det grundar sig även i faktumet att utvärderingen av regeringens handlingsplan om mänskliga rättigheter visar som redan nämnt att arbetet har stannat på statlig nivå, men i detta fall har Västra Götalandsregionen tillsatt en kommitté för rättighetsfrågor som ett sätt att ta ansvar för de konventioner och förordningar som Sverige skrivit under. I och med att detta gör Västra Götalandsregionen som redan nämnt unik i sitt slag lämpar sig detta exempel som ett empiriskt fall att utgå från. Denna studie kommer således att ta utgångspunkt från Västra Götalandsregionens tvärmål om att all verksamhet skall genomsyras av ett rättighetsperspektiv, den lyder:

”För att mänskliga rättigheter ska respekteras i Västra Götalandsregionens verksamhet behöver beslut ta hänsyn till mänskliga rättigheter och

verksamheterna präglas av delaktighet, jämlikhet, transparens och möjlighet till ansvarsutkrävande.” (VGRs hemsida, ”Rättighetsfrågor”).

Eftersom Västra Götalandsregionen omfattar många verksamhetsområden har en avgränsning gjorts där studiens empiri skall endast omfatta verksamhetsområdena kultur och kollektivtrafik, och därmed blir studiens syfte undersöka hur idén om mänskliga rättigheter tolkats och konkretiserats i respektive verksamhetsområde.

1.2 Syfte

Syftet med denna studie är att bidra med kunskap om hur vaga policymål tolkas och konkretiseras i olika kontexter genom att dels ge ett empiriskt bidrag och dels ett teoretiskt bidrag. Det empiriska bidraget utgörs av exemplet Västra Götalandsregionens tvärmål om att all verksamhet skall genomsyras av ett rättighetsperspektiv där fokus här ligger på verksamhetsområdena kultur och kollektivtrafik. Det teoretiska bidraget utgörs av att skapa ett analysverktyg som kan användas för att påvisa dels *strukturen* och dels *substansen* i en tolknings- och implementeringsprocess.

1.2.1 Forskningsfråga

Den övergripande forskningsfrågan lyder således:

Hur tolkas och konkretiseras vaga policymål i en kontext?

Eftersom Västra Götalandsregionen utgör exemplet för denna studie kommer följande fråga att ställas för att få svar på den övergripande forskningsfrågan, och den lyder således:

Hur tolkas och konkretiseras policymålet om att all verksamhet i Västra Götalandsregionen skall genomsyras av ett rättighetsperspektiv i verksamhetsområdena kultur och kollektivtrafik?

Genom att besvara denna fråga kan det fungera som ett exempel och hjälpa besvara den övergripande forskningsfrågan vilket kan således möjliggöra för ett mer generaliserbart resultat.

1.3 Disposition

I följande kapitel följer en deskriptiv redogörelse av de mänskliga rättigheterna samt hur Sverige har arbetat med att ta ansvar för ratificeringen av FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna och därefter hur Västra Götalandsregionen i sin tur arbetat med målet om att skydda och främja de mänskliga rättigheterna.

Därefter presenteras studiens teoretiska ramverk och analysramverk som kommer att användas under analysen av studiens empiri som består av dokument och semi-strukturerade intervjuer. Därefter följer ett kapitel om studiens tillvägagångsätt och de urval som gjorts för att kunna avgränsa studien. Även en redogörelse för val av empiri där de olika dokumenten presenteras, och likaså valet av intervjuobjekt.

I det sista kapitlet redogörs det för studiens empiri som analyseras utifrån analysverktyget. Empirin är uppdelad i mål, strategier och åtgärder för att slutligen sammanfattas i en diskussion om hur respektive verksamhetsområde har tolkat och konkretiserat policymålet om att all verksamhet i Västra Götalandsregionen skall genomsyras av ett rättighetsperspektiv.

2 Mänskliga rättigheter: då och nu

Nedan följer en bakgrundsbeskrivning av begreppet mänskliga rättigheter som syftar till att ge en förståelse för idén om de mänskliga rättigheterna och en beskrivning av hur arbetet med de mänskliga rättigheterna har sett ut på statlig nivå. Därefter följer en redogörelse för Västra Götalandsregionens viktigaste styrdokument ”*Vision Västra Götaland – Det goda livet*” som syftar till att ge en beskrivning av regionens långsiktiga vision och mål för sina verksamhetsområden eftersom det är utifrån denna vision respektive verksamhetsområde har utgått ifrån vid skapandet av sina egna mål och strategier.

Begreppet mänskliga rättigheter är vida känt och brukar definieras som grundläggande fri- och rättigheter som varje enskild individ kan göra anspråk på mot den offentliga makten (Staaf & Zanderin 2007:9). Med andra ord kan mänskliga rättigheter ses vara ett sätt att reglera förhållandet mellan individen och den politiska makt som innehas av staten, landsting och kommuner (Abiri m.fl 2008:7). I regeringens skrivelse 2003/04:20 (2003:4) står det att Förenta Nationernas (FN) arbete med de mänskliga rättigheterna allvarligt hämmats av ett alldeles för stort fokus på staters suveränitet men att det efter andra världskriget skett en ändring där fokus istället hamnat på individens säkerhet och rättigheter. Även Staaf och Zanderin menar att staters suveränitet haft en stark position i förhållande till de mänskliga rättigheterna då det fram till andra världskriget ansågs vara upp till staterna hur människor behandlades inom landets gränser (Staaf & Zanderin 2007:24). Efter att de grymheter som inträffade under andra världskriget skett ansågs inte mänskliga rättigheter kunna få ett genomslag ifall statssuveräniteten hölls intakt. Således beslöts det att de mänskliga rättigheterna skulle få ett mellanstatligt skydd som innebar att rättigheterna därefter vilade på en folkrättslig grund. Andra stater kunde därmed uttrycka ett missnöje och hålla en stat ansvarig ifall det fanns skäl att tro att det skett ett brott mot folkrätten (Ibid.:24f).

FN:s allmänna deklaration om mänskliga rättigheter anses ha förändrat det internationella landskapet genom sina konventioner och förordningar (Freeman 2002:3). Freeman menar att trots att mänskliga rättigheter anses vara en av vår tids mest inflytelserika koncept har förmågan att implementera dem inte varit tillräcklig (Ibid.:51f). Implementeringen av FN:s mänskliga rättigheter kan anses vara präglad av olika staters egenintressen och därmed en politisk fråga, något som bidragit till många förhandlingar och försenade beslut (Ibid.:9).

2.1 FN:s allmänna deklaration om mänskliga rättigheter

Förenta Nationernas generalförsamling upprättade en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna den 10 december 1948 och kom att bli startpunkten för utvecklingen av mänskliga rättigheter i modern tid (Staafl & Zanderin 2007:28). Förklaringen togs fram av den dåvarande kommissionen för mänskliga rättigheter under ledning av Eleanor Roosevelt och kom att definiera vilka de grundläggande mänskliga rättigheterna är (FN:s hemsida, ”Allmänna deklarationen”). Utöver detta har ytterligare sex konventioner upprättats, bland annat konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter samt konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FN:s hemsida, ”Så skyddar FN”).

Det huvudsakliga redskapet som FN använder sig av för att skydda de mänskliga rättigheterna är genom upprättandet av konventioner. Ett land som förbinder sig att agera i enlighet med dess innehåll ansluter sig först genom ett undertecknande som visar på att regeringen har en vilja att verka för ratificering av konventionen. Därefter skall landet se till att den nationella lagstiftningen överensstämmer med konventionen, och när detta är klart kan ratificeringen av konventionen godkännas av landets styre. Det finns möjlighet för länder att reservera sig mot konventionstexter men ett problem med detta har visat sig att det finns en risk för att konventioner urholkas ifall länder reserverar sig mot alltför viktiga bestämmelser. Detta kan således innebära att FN:s huvudsakliga redskap inte kan ge det skydd den är tänkt att ge (Ibid.).

De mänskliga rättigheterna har länge delats in i två generationer där den första generationen omfattar de medborgerliga och politiska rättigheterna. Denna generation utgår från den klassiska relationen mellan stat och medborgare och rör den enskilde individens rätt till skydd i form av bland annat rätt till liv, förbud mot tortyr och frihet att bilda politiska partier (Staafl & Zanderin 2007:28). Den andra generationen, de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, ställer krav på staten att agera genom att avsätta och fördela offentliga resurser för att på så sätt kunna gynna medborgarna. Detta rör rättigheter som att alla skall kunna åtnjuta ett socialt liv (Ibid.) och täcker in ett brett spektrum av en människas liv och vardag och ses snarare som ambitioner än som verkliga rättigheter (Ibid.:37).

2.1.1 Sverige och de mänskliga rättigheterna

Sverige har tagit på sig ett ansvar att arbeta för de mänskliga rättigheterna och då flera internationella konventioner har ratificerats skall detta ansvar även ses som en skyldighet. Utöver denna anledning till att införa ett människorättsbaserat perspektiv presenterar Abiri

med flera ytterligare fyra anledningar till varför ett rättighetsperspektiv är bra för den offentliga verksamheten. För det första anses ett rättighetsperspektiv stärka den enskilde individens möjligheter till att agera självständigt då vetskapen om att staten har en skyldighet att skydda enskildas rättigheter, och därmed kan hållas ansvarig, leda till fler engagerade och självständiga invånare. Den andra anledningen är att ett rättighetsperspektiv kan synliggöra och motverka strukturer som upprätthåller diskriminering och ojämlikhet. En tredje anledning är att fokus läggs på det ansvar politiker och tjänstemän har gällande hur deras agerande påverkar den enskilde individens rättigheter, och synliggör därmed vem ansvaret ligger på. Slutligen läggs fokus på måluppfyllelse men även på processen som leder fram till målet. Ett rättighetsbaserat perspektiv sätter vikt vid folkligt deltagande och särskilt minoritetsgruppers deltagande i processens samtliga delar (Abiri m.fl 2008:17f).

I regeringens skrivelse 2003/04:20 står det att staten har ansvaret för att omsätta rättigheterna i praktiken bland annat genom ett fungerande rättsväsende, lagstiftning och undervisning så att dess företrädare kan agera i enlighet med rättigheterna (Ibid.:15). I Sverige är det genom grundlagarna tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och främst i regeringsformens två första kapitel som de mänskliga rättigheterna skyddas (Staaf & Zanderin 2007:35). Regeringsformen fastslår att all offentlig makt skall utövas med respekt för alla människors värde och för den enskilda människans frihet och värdighet (Regeringens hemsida för mänskliga rättigheter). I regeringsformens andra kapitel redogörs vilka grundläggande fri- och rättigheter finns där bland annat yttrandefrihet, mötesfrihet och religionsfrihet nämns (Regeringsformen, kap. 2 § 1).

2.2 Västra Götalandsregionens vision om "Det goda livet"

Som redan nämnt har Västra Götalandsregionen upprättat en kommitté för rättighetsfrågor som ett sätt att ta ansvar för de internationella konventioner och deklARATIONER som Sverige anslutit sig till. Denna kommitté är unik i sitt slag i och med att den är politiskt tillsatt och har sedan år 2011 fungerat bland annat som ett rådgivande organ på rättighetsområdet för regionstyrelsen (VGRs hemsida, "Rättighetsfrågor").

Västra Götalandsregionens viktigaste styrdokument, "*Vision Västra Götaland – Det goda Livet*", fungerar som en gemensam utgångspunkt för hur Västra Götaland skall utvecklas till att bli en attraktiv region att bo och verka i (VGRs Vision 2005). För att uppnå visionen om det goda livet anses invånarnas mänskliga rättigheter vägleda både det dagliga arbetet i

regionens alla verksamheter samt i de politiska besluten (VGRs hemsida, ”Rättighetsfrågor”). På kommitténs hemsida står det, som redan nämnt:

”För att mänskliga rättigheter ska respekteras i Västra Götalandsregionens verksamhet behöver besluten ta hänsyn till mänskliga rättigheter och verksamheterna präglas av delaktighet, jämlikhet, transparens och möjlighet till ansvarsutkrävande.” (VGRs hemsida, ”Rättighetsfrågor”)

Västra Götalandsregionen långsiktiga mål och vision för regionen och dess invånare finns samlat i regionens övergripande styrdokument ”*Vision Västra Götaland – Det goda livet*”. Denna vision är som redan nämnt den gemensamma utgångspunkten som all verksamhet i regionen utgår från och ämnar att visa hur regionen skall utvecklas till att bli en attraktiv region för invånare att bo och verka i (VGRs Vision 2005:2). Arbetet med visionen har gemensamt drivits av regionen och kommunerna i de fyra kommunalförbunden Göteborgsregionen, Sjuhärad, Skaraborg och Fyrbodal samt tillsammans med representanter från akademien och näringslivet. Visionen ersatte den regionala utvecklingsstrategin som hade utarbetats under regionens första år av samma parter och antogs av regionfullmäktige år 2005 (VGRs hemsida ”Vision Västra Götaland”).

Visionen består av tre delar, dels ett övergripande hållbarhetsperspektiv som innebär att alla beslut skall beakta sociala, ekonomiska och miljömässiga konsekvenser i ett längre tidsperspektiv. Syftet med detta är att betona vikten av ett hållbart samhälle där dagens behov skall kunna tillgodoses utan att riskera kommande generationers (VGRs Vision 2005:3;6).

Visionens nästa del består av fyra perspektiv som är menade att genomsyra alla insatser i syfte att utveckla en sammanhållen region, och dessa perspektiv är den gemensamma regionen, jämställdhet, integration och internationalisering. Dessa insatser ämnar bland annat att skapa bättre samarbeten inom regionen, främja jämställdhet mellan könen och mångfald i samhället samt även stärka sin internationella position (Ibid.:8f). Redan här kan vi ana ett rättighetstänk i och med att det talas om jämställdhet mellan könen.

Visionens sista del består av fem prioriterade fokusområden; näringsliv, kompetens, hälsa, infrastruktur och kommunikationer samt kultur, och dessa skall utgå från ett hållbarhetstänk samt genomsyras av de fyra tidigare nämnda perspektiven. När det gäller kollektivtrafik och kultur lyfter visionen fram infrastrukturens viktiga roll för människors tillgänglighet till arbete, utbildning och fritid samt att kultur har en viktig roll i människors personliga utveckling (Ibid.:14f).

I visionen lyfts regionens transportsystem fram som en viktig faktor för människors tillgänglighet till arbete, utbildning och fritid. Det står även att kollektivtrafiken bör utvecklas i en riktning som tar båda könen transportbehov i beaktande samt att den skall vara tillgänglig för funktionshindrade och även främja integration. När det gäller kultur står det att kulturen skall verka för att länka samman olika folkgrupper, ha ett köns- och mångfaldsperspektiv och därmed binda samman regionen (VGRs Vision 2005:14f).

Utifrån denna vision är det menat att varje aktör inom sitt verksamhetsområde skall, med utgångspunkt i visionen, ansvara för sina egna *mål*, *strategier* och *åtgärder* (Ibid.:2). Verksamhetsområdena kultur och kollektivtrafik har, som redan nämnt, upprättat egna styrdokument, strategier och handlingsplaner som alla har sin utgångspunkt i visionen om det goda livet.

3 Teoretiskt ramverk

Syftet med denna studie är som redan nämnt att bidra med kunskap om hur vaga policymål tolkas och konkretiseras i nya kontexter. För att kunna besvara min forskningsfråga och således uppnå studiens syfte har jag valt att utgå från implementeringsteori och komplettera med organisationsteori. Detta kapitel är uppdelat i ett uppifrån-perspektiv och ett nedifrån-perspektiv för att få en bättre förståelse för både implementerings- och tolkningsprocessen utifrån båda perspektiven.

Eftersom studiens syfte är att undersöka hur ett policymål tolkas och tillämpas i en ny kontext, från Västra Götalandsregionens regionfullmäktiges vision om det goda livet till verksamhetsområdena kultur och kollektivtrafik kan ett uppifrån-perspektiv underlätta förståelsen för denna process. Nedifrån-perspektivet riktar fokus på aktörerna i respektive verksamhetsområde vilket underlättar studien av tolkningsprocessen av policymålet, vilket i sin tur möjliggör för att få svar på studiens forskningsfråga.

Nedan redogörs top down-perspektivet och diffusionsmodellen och därefter bottom up-perspektivet med fokus på implementeringsstrukturer och översättningsteori. Slutligen presenteras det teoretiska analysverktyget som kommer att användas i analysen av studiens empiri.

3.1 Top down-perspektivet och diffusionsmodellen

Forskning om policyimplementering fick sin start i början av 1970-talet när det började talas om att det fanns en felande länk (eng. missing link) i policyforskningen som utgörs av en kunskapslucka mellan själva policyskapandet och uppföljningen av utfallet (Hill 2009:194f). Den tidiga implementeringsforskningen utgick från det så kallade *top down-perspektivet* som innebär att utgångspunkten i en implementeringsstudie ligger i det politiska beslutet som tagits i toppen av organisationen. Därefter följer en så kallad *styrkedja*, uppifrån och ned, där varje led i kedjan anses vara styrning av följande led (Sannerstedt 2001:24).

Några av de mer omtalade top down-studierna är Pressman och Wildavskys (1973) studie av ett federalt program som syftade till att skapa sysselsättning i en amerikansk stad och blev en av de första av många implementeringsstudier. De beskrev implementeringsprocessen som väldigt komplex med många nivåer och aktörer och de undrade ifall det ens var möjligt att nå önskat utfall. Denna studie satte enligt Premfors (1989:121f) tonen för kommande forskning där praktiskt taget all implementeringsforskning utgick från en uttalad problematisering av implementeringsprocessen.

Kritik har riktats mot top down-perspektivet eftersom implementeringsprocessen utifrån detta perspektiv anses vara en rationell och mekanisk process med tilltro till att policymål kan implementeras effektivt så länge det råder struktur, samt att det önskade utfallet kan uppnås med en tydlig policy och stark styrning från beslutsfattarna (Sabatier 1986:27). Ytterligare kritik baseras på att top down-perspektivet antar att policymål är tydliga och konsekventa men Matland (1995:146f) menar att detta går emot tidigare forskning, nämligen att policymål de facto ofta är abstrakta och i vissa fall tvetydiga. Här är det tänkbart att det finns ett behov av att komplettera med ett annat synsätt en top down-perspektivet just eftersom policymålet som studeras i detta fall inte är tydligt. Vidare kritiserar top down-perspektivet för att den anses ha ett starkt fokus på beslutsfattare som huvudaktörer och således riskerar att bortse från andra aktörers eventuella påverkan.

Tidigare byggde organisationsförändringar på den så kallade *diffusionsmodellen* som innebär att det i en organisation uppstår en idé där det råder stor rikedom, exempelvis i organisationens ledning, som därefter sprids nedåt i de idéfattiga omgivningarna i organisationen. Här betonas vikten av ett starkt styre och kontroll, något som ses vara viktigt i top down-perspektivet, där kraften bakom spridningen av idén anses komma från den ursprungliga rörelsen i toppen av organisationen. Under idealiska förhållanden sprids idéer i ett vakuum där ingen friktion, så kallade *tolkningar*, kan störa eller förändra idén. Denna friktion anses kunna förvränga idéer och bör således undvikas eftersom syftet med implementeringen är att det inte skall ha skett några förändringar av den ursprungliga idén (Czarniawska & Sevón 2005:106f). Även här kan en parallell till top down-perspektivet dras eftersom påverkan från andra aktörer än de auktoritära beslutsfattarna anses vara negativt då det riskerar att önskat utfall inte nås.

Som redan nämnt kritiserar top down-perspektivet bland annat för sitt starka fokus på beslutsfattare och riskerar därmed att andra aktörers eventuella påverkan försummas. Detta tillvägagångssätt ser policymakare som nyckelaktörer och andra aktörer som hinder (Sabatier 1986:30). Även diffusionsmodellen har under senare tid fått liknande kritik samt ansetts vara alldeles för rationell och mekanisk, men trots detta är den populär. Czarniawska och Sevón menar att detta kan bero på att diffusionsmodellen låter bra i och med att den antyder att det finns goda möjligheter för organisationstoppen att ha kontroll över implementeringsprocessen utan att övriga aktörer har en chans att påverka (Czarniawska & Sevón 2005:107f).

3.2 Bottom up- perspektivet och översättningsteori

Till skillnad från top down-perspektivet tar bottom up-perspektivet utgångspunkt i tillämparnas handlande. En av de framstående forskarna inom bottom down-perspektivet är Lipsky som i sin teori om närbyråkrater menar att de är de som arbetar i offentliga sektorns så kallade frontlinje närmast medborgarna som skapar den faktiska politiken. Det handlingsutrymme som närbyråkrater antas besitta anses ge dem en möjlighet att kunna utöva inflytande på politiken, och är således viktiga aktörer att ta i beaktande under implementeringsstudier (Winter 2006:153).

Det har länge pågått diskussioner angående vilket av dessa teoretiska perspektiv är bättre lämnad för implementeringsstudier men under senare tid har en blandning av båda valts, en så kallad *synthes*. Även i denna studie skall båda perspektiv tas i beaktande under analysens gång eftersom intervjuobjekten utgörs av politiker och tjänstemän relativt högt upp i organisationen. Sannerstedt (2001:25) menar att perspektiven bör inte endast ses som teoretiska perspektiv utan som strategier för hur implementeringsstudier skall bedrivas metodmässigt. Hill (2009:204) menar att bottom up-perspektivet utgår mer från ett realistiskt tillvägagångssätt än från tanken om hur implementering *bör* vara eftersom det ofta är mer komplext än så.

I denna studie skall implementeringsstrukturer användas för att underlätta att se den struktur som finns bakom tillämpningen av Västra Götalandsregionens rättighetsmål i verksamhetsområdena kultur och kollektivtrafik. Implementeringsstrukturer kan förklara *vad* och av *vilka* tolkas och tillämpas policymålet om att alla verksamhet i Västra Götalandsregionen skall genomsyras av ett rättighetsperspektiv.

3.2.1 Implementeringsstrukturer

I artikeln ”*Implementation structures: A unit of administrative analysis*” skriver Hjern och Porter att tidigare implementeringsstudier utgått från den så kallade ”lonely organization syndrome” där organisationen setts som en rationell, hierarkisk och funktionell organisation med starka beslutsfattare och en neutral byråkratisk förvaltning. Som kritik mot detta top down-perspektiv motsatte sig författarna denna klassiska organisationsteori och menade istället att implementeringen av en policy nästan alltid sker i kluster bestående av flera olika aktörer vilket således gör ”lonely organization syndrome” otillräcklig som analysenhet (Hjern & Porter 1981:211f).

Den analysenhet som förespråkas av Hjern och Porter är så kallade implementeringsstrukturer, ett nätverk bestående av organisationer eller individer från en eller flera olika organisationer som har en koppling till en policys implementeringsprocess. Författarna menar att implementeringsstrukturer inte endast är tänkt att användas som ett teoretiskt analysverktyg utan även som ett metodverktyg. Genom att fokusera mindre på formella strukturer och auktoritära relationer och istället lägga fokus på att analysera de dynamiska och sociala strukturer som bildar implementeringens kärna kan implementeringsprocessen bättre förstås (Hjern & Porter 1981:215f). Implementeringsstrukturer uppstår oftast av sig själva och formas på initiativ av de individer som har en koppling och ett intresse för implementeringsprocessen. Denna struktur kan därför lättast identifieras av de som själva ingår i den vilket gör den således till en bra urvalsmetod för denna uppsats intervjustudie (Ibid.:216). Implementeringsstrukturer kan skilja sig åt eftersom strukturen kan skifta beroende på kontext, men genom att först identifiera aktörer som är involverade i implementeringsprocessen och därefter intervjua om mål, strategier, åtgärder samt kontakter kan detta leda till en identifiering av implementeringsstrukturen (Sabatier 1986:32f).

3.2.2. Översättningsteori

Istället för diffusionsmodellen föreslås *översättningsteori* där idéspredning och tolkning ses som en kollektivt skapande process och inte en överföring av en identisk idé från en kontext till en annan. Anledningen till att idéer sprids och översätts är enligt denna teori på grund av det mänskliga intresset vilket innebär att alla som vill översätta, med andra ord tolka, och sprida en idé kan göra det. Detta innebär att det uppstår friktion när en idé passerar från den ena personen till nästa. Till skillnad från diffusionsmodellen anses denna friktion ge idéer liv och energi, och istället för att se denna friktion leda till att idéer blir förvrängda anses att de istället berikas och utvecklas (Czarniawska & Sevón 2005:106f).

Både implementeringsstrukturer och översättningsteori lyfter fram det *mänskliga intresset* som en viktig faktor där implementeringsstrukturer uppstår och formas på initiativ av de som har en koppling till implementeringsprocessen medan spridningen av en idé utgörs av de som har ett intresse att göra det. Både bottom up-perspektivet och översättningsteori fokuserar på de aktörer som är aktiva i tolknings- och implementeringsprocessen vilket lämpar sig för denna studies syfte.

För att en idé skall kunna spridas måste det med andra ord finnas ett intresse hos aktörer som är villiga att sprida den genom översättning. Idén behöver först *materialiseras* till ett objekt, exempelvis en text. Innan den kan spridas vidare måste den först *ryckas loss* (eng. disembedd) från sin ursprungliga kontext för att därefter *bäddas in* (eng. embedd) i den kontext den är ämnad att hamna i. Översättningen kan bidra till att policymål tolkas och formuleras så att den blir tydligare men den kan även påverka målets innehåll och syfte. Sahlin-Andersson (2005:194) menar att när en policy anammas i en kontext kan den anpassas efter kontexten vilket kan leda till att policyns innehåll förändras.

Kopplas detta till studiens fall om Västra Götalandsregionens rättighetsmål är det tänkbart att målet om mänskliga rättigheter har ryckts från FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna och bäddats in i regionens vision om det goda livet. Därefter rycks målet om det goda livet ut från visionen och bäddas in i respektive verksamhetsområde. Røvik (2008:194) menar dock att om en idé skall tillämpas i en kontext bör den vara kompatibel med kontextens värdegrund och logik, och ju mindre kompatibel en idé är desto större chans är det att tillämpningen misslyckas.

3.3 Analysverktyg

Syftet med denna studie är som redan nämnt att bidra med kunskap om hur vaga policymål tolkas och konkretiseras i olika kontexter. För att uppnå syftet har ett analysverktyg skapats utifrån implementeringsstrukturer och översättningsteori. Utifrån det som nämnts i detta kapitel har frågor operationaliserats för att få svar på forskningsfrågan om hur vaga policymål tolkas och konkretiseras i olika kontexter.

För att få en tydligare bild av implementeringsprocessen av det vaga policymålet har analysverktyget delats upp i fyra teman. De första tre, *mål*, *strategier* och *åtgärder*, har operationaliserats genom fyra frågor som utgör grunden för intervjuguiden och som kommer att ställas till de olika dokumenten som valts under analysens gång. Syftet med dessa tre teman är att redogöra för *hur* tolknings- och implementeringsprocessen har gått till, med andra ord påvisa *strukturen*. Detta analysverktyg kan således användas i andra studier där syftet är att undersöka tolknings- och implementeringsprocessen av ett valfritt policymål.

Det sista temat, *tolkning*, syftar till att redogöra för *vad* tolknings- och implementeringsprocessen av policymålet har resulterat i, och därmed påvisa *substansen* med processen. Det är bland annat här tidigare forskning som presenterats i inledningen tas i beaktande, nämligen om tolknings- och implementeringsprocessen har påverkats av

kontexten, de policymål som redan finns i kontexten, vagheten i policymålet eller om policymålet motsäger sig.

	Kultur	Kollektivtrafik
Policymål	”För att mänskliga rättigheter ska respekteras i Västra Götalandsregionens verksamhet behöver beslut ta hänsyn till mänskliga rättigheter och verksamheterna präglas av delaktighet, jämlikhet, transparens och möjlighet till ansvarsutkrävande.”	
Verksamhets mål	Vad är respektive områdes mål med verksamheten? Vad innebär ett rättighetsperspektiv för respektive verksamhetsområde?	
Strategi	Vilka är respektive verksamhetsområdes strategier för att uppnå dels sitt verksamhetsmål och dels rättighetsmålet?	
Åtgärd	Vilka åtgärder har respektive verksamhetsområde genomfört för att uppnå dels sitt verksamhetsmål och dels rättighetsmålet?	
Tolkning	Hur har respektive verksamhetsområde tolkat rättighetsmålet?	

Som redan nämnt är studiens forskningsfråga: ”Hur tolkas och konkretiseras vaga policymål i olika kontexter?”

För att få svar på denna fråga utgår denna studie från Västra Götalandsregionens policymål om att all verksamhet i regionen skall genomsyras av ett rättighetsperspektiv, och för att få svar på den övergripande forskningsfrågan ställs således denna fråga: ”Hur tolkas och konkretiseras policymålet om att all verksamhet i Västra Götalandsregionen skall genomsyras av ett rättighetsperspektiv i verksamhetsområdena kultur och kollektivtrafik?”

Analysens utgångspunkt är i Västra Götalandsregionens rättighetsmål och regionens övergripande styrdokument ”Vision Västra Götaland – Det goda Livet”. Detta följs av en genomgång av respektive verksamhetsområdes styrdokument och intervjuer för att redogöra för mål, strategier, åtgärder som i sin tur skall påvisa vad som regionens rättighetsmål har tolkats och konkretiserats i, och således besvara forskningsfrågan och därmed även uppfylla studiens syfte.

4 Tillvägagångssätt

I det här kapitlet följer en redogörelse för studiens tillvägagångssätt och för de urval som gjorts under studiens gång. Syftet med denna studie är som redan nämnt att bidra med kunskap om hur vaga policymål tolkas och konkretiseras i en kontext, och för att uppnå detta har en kvalitativ studie med komparativ design valts. En kvalitativ studie bygger på en forskningsstrategi där fokus ligger snarare på ord än på kvantifiering vid empiriinsamlingen och kännetecknas även av att fokus ligger på hur individer uppfattar och tolkar sin sociala verklighet (Bryman 2011:41). Enligt Bryman (2011:340), är det vanligast att kvalitativa studier är av induktiv och tolkande karaktär vilket stämmer in till stor del även in på denna studie.

Studien kan ses vara av både induktiv och deduktiv karaktär vilket innebär att den är både teorigenererande och teoriprovande. Analysverktyget som används för att analysera denna studies empiri har skapats utifrån tidigare forskning där implementeringsstrukturer och översättningsteori använts i liknande studier, vilket gör den teoriprovande. Samtidigt har dessa två teorier kompletterats med varandra i ett försök att se ifall det kan användas som ett analysverktyg där tolknings- och implementeringsprocessen kan studeras och dra slutsatser ifrån, vilket gör den teorigenererande (Ibid.:39ff).

Bryman (2011:354) menar att när beskrivningar av en social verklighet skall studeras, som i studiens fall tolkningsprocessen av Västra Götalandsregionens rättighetsmål, är det viktigt att tänka på studiens trovärdighet. Ett sätt att öka trovärdigheten är att använda sig av fler än ett tillvägagångssätt. För att uppnå studiens syfte och samtidigt öka trovärdigheten har en komparativ forskningsdesign valts tillsammans med dokumentstudier och kompletterande semistrukturerade intervjuer. En *komparativ*, eller jämförande, studie innebär att mer eller mindre identiska metoder används för att studera två kontrasterande fall. Fördelen med denna forskningsdesign är att en bättre förståelse kan fås genom att den jämförs utifrån två eller flera fall. Det kan finnas ett värde i att studera hur ett policymål tolkats och konkretiserats i en kontext men en studie av två kontexter där det finns både lika och olika egenskaper kan ge en djupare förståelse och möjligen mer generaliserbara slutsatser.

4.1 Urval

Valet att avgränsa studien till Sverige och Västra Götalandsregionen grundar sig i att det finns som redan nämnt få studier om implementering av mänskliga rättigheter i demokratier som Sverige. Det grundar sig även i faktumet att utvärderingen av regeringens handlingsplan om

mänskliga rättigheter visar som redan nämnt att arbetet har stannat på statlig nivå, men i detta fall har Västra Götalandsregionen tillsatt en kommitté för rättighetsfrågor som ett sätt att ta ansvar för de konventioner och förordningar som Sverige skrivit under. I och med att detta gör Västra Götalandsregionen som redan nämnt unikt i sitt slag lämpar sig detta exempel som ett empiriskt fall att utgå från.

4.1.1 Val av verksamhetsområde

Eftersom Västra Götalandsregionen som organisation är en stor region med flera ansvarsområden och cirka 50 000 anställda är det nödvändigt att avgränsa sig till två verksamhetsområden. Då det handlar om ett mål som rör mänskliga rättigheter avgränsades studien till de verksamhetsområden som kan antas ha en direkt koppling till människor, nämligen hälso-sjukvård, kultur och kollektivtrafik. Verksamhetsområdet hälso-sjukvård är regionen mest omfattande verksamhetsområde som utgör cirka 90 % av regionens totala budget och sysselsätter runt 48 000 människor (VGRs hemsida, ”Vård och hälsa”). I och med att inget annat verksamhetsområde i regionen kan jämföras med hälso-sjukvård riskerar resultaten att bli missledande eftersom verksamheterna då skulle ha olika förutsättningar. Istället valde jag att utgå från verksamhetsområdena kultur och kollektivtrafik.

Ytterligare en anledning till detta val är för att båda syftar till att leverera sin tjänst till regionens invånare men där kultur kan tänkas representera en ”mjuk” tjänst i form av kulturella uttryck så som teaterpjäser, museiutställningar och konserter medan kollektivtrafik kan tänkas representera en ”hård” tjänst i form av sätt att ta sig från plats A till B. Det som är med andra ord intressant med detta urval är att de är lika men ändå olika; lika på så sätt att båda lyder under samma styrande organ, regionfullmäktige, och olika genom att de har ett ”mjukt” respektive ”hårt” verksamhetsområde. Detta kan förhoppningsvis ge upphov till intressanta slutsatser om hur tolknings- och implementeringsprocessen av ett policymål kan se ut i olika kontexter.

4.2 Dokumentstudie

För att få mer kunskap och information om dels idén om mänskliga rättigheter och dels en översikt av Västra Götalandsregionens rättighetsmål och verksamhetsområdena har jag använt mig av dokumentstudier. Dokumentstudier har använts för att visa *strukturen* i tolknings- och implementeringsprocessen av rättighetsmålet, med andra ord ett sätt att se hur idén om mänskliga rättigheter har tolkats och konkretiserats i text i dels Västra Götalandsregionens vision om det goda livet och vidare ned i verksamhetsområdena kultur och kollektivtrafik.

Analysen av nedanstående dokument har genomförts utifrån analysverktyget som presenterades i teorikapitlet. Genom att dels dela in de olika dokumentens innehåll i delarna mål, strategier och åtgärder utifrån analysverktygets frågor, har en struktur för tolknings- och implementeringsprocessen kunnat hittas. Nedan följer en redogörelse för de dokument som använts i denna studie.

4.2.1 Dokument för bakgrundsinformation

För att få kunskap om idén om mänskliga rättigheter har jag tagit del av Förenta Nationernas (FN) allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna. FN:s generalförsamling upprättade en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna den 10 december 1948 som kom att bli startpunkten för utvecklingen av mänskliga rättigheter i modern tid (StAAF & Zanderin 2007:28). Förklaringen togs fram av den dåvarande kommissionen för mänskliga rättigheter och kom att definiera vilka de grundläggande mänskliga rättigheterna är. Deklarationen består av 30 artiklar som syftar till att ge en förklaring till vilka rättigheter som alla människor i hela världen skall ha rätt till (FN:s hemsida, ”Allmänna deklarationen om de mänskliga rättigheterna”).

För att få en översikt över arbetet med de mänskliga rättigheterna på nationell nivå tog jag del av den svenska regeringens skrivelse 2005/06:95 ”*En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009*”.

4.2.2 ”Vision Västra Götaland – Det goda livet”

Västra Götalandsregionen långsiktiga mål och vision för regionen och dess invånare finns samlat i regionens övergripande styrdokument ”*Vision Västra Götaland – Det goda livet*”. Denna vision är den gemensamma utgångspunkten som all verksamhet i regionen utgår från och ämnar att visa hur regionen skall utvecklas till att bli en attraktiv region för invånare att bo och verka i (VGRs Vision 2005:2). Arbetet med visionen har gemensamt drivits av regionen och kommunerna i de fyra kommunalförbunden Göteborgsregionen, Sjuhärad, Skaraborg och Fyrbodalen samt tillsammans med representanter från akademien och näringslivet. Visionen ersatte den regionala utvecklingsstrategin som hade utarbetats under regionens första år av samma parter och antogs av regionfullmäktige år 2005 (VGRs hemsida ”Vision Västra Götaland”).

I visionen har fem prioriterade områden valt ut där kultur och kollektivtrafik utgör två delar och utifrån denna vision har dessa verksamhetsområden upprättat egna styrdokument som syftar till att förverkliga visionen (VGRs Vision 2005:3). Syftet med visionen är att varje

aktör inom sitt verksamhetsområde skall, med utgångspunkt i visionen, ansvara för sina egna mål, strategier och åtgärder (VGRs hemsida, "Vision Västra Götaland").

4.2.3 Övergripande dokument från verksamhetsområdet kultur

Utifrån det övergripande styrdokumentet "Vision Västra Götaland – Det goda livet" har en regional kulturstrategi, "*En mötesplats i världen – Kulturstrategi i Västra Götalands 2012-*", upprättats. Denna syftar till att peka ut viktiga kulturpolitiskt strategiska områden som utgör den långsiktiga och övergripande riktningen som regionens kulturpolitik skall ha. Fem strategiska områden har pekats ut; vidgat deltagande, utvecklande av kapaciteter, gynnanget av nyskapande, nyttjande av teknik samt ökning av internationaliseringen (Kulturstrategi 2012:17).

Verktyget för att förverkliga kulturstrategin är den regionala kulturplanen "*Västra Götalands regionala kulturplan 2013-2015*". I denna kulturplan har de fem tidigare nämnda strategiska områdena preciserats och konkretiserats ner till mål (Kulturplan 2013:25ff).

4.2.4 Övergripande dokument från verksamhetsområdet kollektivtrafik

Precis som för verksamhetsområdet kultur har ett regionalt trafikförsörjningsprogram upprättats utifrån visionen om det goda livet, "*Regional trafikförsörjningsplan för Västra Götaland*" som utgör en långsiktig handlingsplan för kollektivtrafiken i regionen. Fyra övergripande mål som skall nås innan 2025 lyfts fram, nämligen att resorna skall fördubblas, kundnöjdheten vara stor, det skall förbättras för alla resenärer och miljöpåverkan skall minska (VGRs hemsida, "Trafikförsörjningsprogrammet, så utvecklas kollektivtrafiken").

4.2.5 Val av fördjupande dokument

I takt med intervjuerna uppdagades det att det upprättats tre dokument som de olika intervjuobjekten menade var en konkretisering av rättighetsmålet. "*Den stora kulturen, många ska bli fler – Ett vidgat deltagande i Västra Götalands kulturliv*" och "*Kulturnämndens handlingsplan för mänskliga rättigheter 2010-2012*" är båda en konkretisering av de tidigare nämnda styrdokumenterna kulturstrategin och kulturplanen.

Ett sätt att förverkliga trafikförsörjningsprogrammets tredje mål om att kollektivtrafiken skall förbättras för alla resenärer har en strategi för detta upprättats, nämligen "*Strategi för funktionshinderanpassning av kollektivtrafiken*".

4.3 Intervjustudie

Eftersom syftet med denna studie är att undersöka hur rättighetsmålet tolkats och konkretiserats i respektive verksamhetsområde har utöver dokumentstudier även intervjustudier valts som en kompletterande empiriinsamlingsmetod. En av de vanligare intervjustyperna för en kvalitativ studie är *semistrukturerade intervjuer* vilket innebär att forskaren utgår från en intervjuguide med förhållandevis specifika temaområden som är relevanta för studien men som dels möjliggör för intervjuobjektet att kunna utforma sina svar på sitt eget sätt och dels för följdfrågor att ställas (Bryman 2011:514).

Intervjuguiden (se bilaga 1) delades upp i fyra teman som är hämtade ur Hjern och Porters (1981) teori om implementeringsstrukturer, nämligen *mål*, *strategier*, *åtgärder* och *kontakter*. Under första temat fick intervjuobjekten berätta om sin verksamhets mål och rättighetsmålet samt hur dessa förhåller sig till varandra. Under nästföljande teman, strategier och åtgärder, fick intervjuobjekten berätta om hur arbetet med att förverkliga dels sina respektive verksamhets mål och dels rättighetsmålet såg ut. Slutligen, under det fjärde temat, fick intervjuobjekten ge tips på personer som varit aktiva i tolknings- och implementeringsprocessen av Västra Götalandsregionens rättighetsmål.

Analysen av intervjustudien har i likhet med dokumentstudien genomförts med analysverktyget som presenterades i teorikapitlet. Intervjuobjektens svar transkriberades och delades in i mål, strategier och åtgärder genom att ställa de frågor som finns i analysverktyget. Detta har bidragit till att ge tolknings- och implementeringsprocessen en substans, nämligen påvisa de möjliga underliggande orsaker som kan förklara tolkningen och konkretiseringen av ett policymål.

Frågorna ställdes dock inte alltid i samma ordning och ibland tillkom vissa frågor som dök upp beroende på intervjuobjektens svar. Utöver informantintervjun gjordes sammanlagt åtta intervjuer; två tjänstemän och en politiker från verksamhetsområdet kultur och tre tjänstemän och två politiker från verksamhetsområdet kollektivtrafik. För att underlätta analysen har intervjuerna spelats in med intervjuobjektens godkännande samt transkriberats. Vissa av citaten som används i analysen har utfyllnadsord, upprepningar och liknande som inte är relevant för studien har med stor försiktighet redigerats bort på ett sätt som inte har påverkat innebörden.

4.3.1 Implementeringsstrukturer

Som redan nämnt är Västra Götalandsregionen en stor region med cirka 50 000 anställda och flera ansvarsområden och det var därför av stor vikt att dels avgränsa studien till två verksamhetsområden och dels finna en urvalstrategi för de som varit aktiva i tolknings- och implementeringsprocessen.

Implementeringsstrukturer är tänkt att dels kunna användas som ett teoretiskt analysverktyg och dels som ett metodverktyg. Tanken är att fokusera mindre på formella strukturer och auktoritära relationer och istället lägga fokus på att analysera de dynamiska och sociala strukturer som bildar kärnan av tolknings- och implementeringsprocessen (Hjern & Porter 1981:215f). Implementeringsstrukturer uppstår oftast av sig själva och formas på initiativ av de individer som har en koppling och ett intresse för implementeringsprocessen. Denna struktur kan därför lättast identifieras av de som själva ingår i den vilket gör den således till en bra urvalsmetod för intervjustudier (Ibid.:216).

4.3.2 Informantintervju

Innan mitt urval av intervjuobjekt gjordes genomfördes en informantintervju med en tjänsteman som arbetar på Västra Götalandsregionens rättighetskommittés kansli. Som redan nämnt är kommittén för rättighetsfrågor tillsatt i syfte att regionen skall ta ett ansvar för de mänskliga rättigheterna och en informantintervju med en tjänsteman som arbetar övergripande med rättighetsmålet möjliggjorde för mig att få en översikt och uppfattning om läget i Västra Götalandsregionen.

Denna tjänsteman gav mig även tips på vilka personer som har varit aktiva i tolknings- och implementeringsprocessen av rättighetsmålet i regionens olika verksamhetsområden, och således en början på den implementeringsstruktur som jag ämnade att finna.

4.3.3 Val av intervjuobjekt

För att uppfylla mitt syfte med att studera tolknings- och implementeringsprocessen av rättighetsmålet har jag valt att avgränsa mig till respektive verksamhetsområdes nämnd och sekretariat. På Västra Götalandsregionens hemsida står det att organisationen är uppdelad i en politisk del och i en tjänstemannadel. Den politiska delen utgörs av bland annat regionfullmäktige, nämnder och styrelser medan tjänstemannadelen är uppdelad i två delar; dels sekretariat och kanslier och dels alla verksamheter (VGRs hemsida, ”Regionorganisationen”). Den politiska delen har i uppgift att besluta om verksamheternas inriktning, mål, prioriteringar och ekonomi medan det är tjänstemännens uppgift att dels bidra

med underlag för de politiska besluten och dels driva och utveckla verksamheterna utifrån de politiska beslut som tas (VGRs hemsida, ”Politik”).

Tjänstemannaorganisationen har, under ledning av regiondirektören, i uppgift att genomföra och förverkliga de politiska besluten och är uppdelad i två delar: dels alla verksamheter och alla kanslier och sekretariat. Verksamheterna är organiserade i bolag och förvaltningar så som Västrafik och GöteborgsOperan medan kanslier och sekretariat fungerar som ett stöd för den politiska organisationen där tjänstemännen arbetar med underlag för de politiska besluten genom utredningar, analyser, beräkningar och konsekvensbeskrivningar (VGRs hemsida, ”Regionorganisationen”).

Västra Götalandsregionen arbetar utifrån den så kallade ”*beställar- och utförarmodellen*” i sitt arbete med att styra ekonomin och verksamheterna vilket kort innebär att de politiska organen har utöver sina olika ansvarsområden även olika roller. Som *ägare* fördelar regionfullmäktige, som innehar det yttersta ansvaret för regionens verksamhet, pengar på kultur-, kollektivtrafik-, regionalutvecklings-, miljö-, hälso- och sjukvårdsnämnderna som i sin tur agerar som *beställare*. Nämnderna utgår från invånarnas behov inom sina respektive områden och utifrån dessa behov skapas den verksamhet som invånare skall ha tillgång till genom att ge uppdrag eller teckna avtal med olika *utförare* (VGRs hemsida, ”Politik”).

Under informantintervjun pekades två personer ut från respektive verksamhetsområde som ansågs ha varit ledande i arbetet med rättighetsmålet, en tjänsteman från kultursekretariatet och en från kollektivtrafiksekretariatet. Intervjuguiden är som nämnt uppdelad i fyra teman tagna från teorin om implementeringsstrukturer, nämligen mål, strategi, åtgärder och kontakter. Under temat kontakt efterfrågade jag relevanta personer som intervjuobjekten ansåg hade varit aktiv under tolknings- och implementeringsprocessen. På så sätt har så kallade implementeringsstrukturer, ett nätverk av aktörer som varit en aktiv del av tolknings- och implementeringsprocessen av rättighetsmålet, synliggjorts i verksamhetsområdena kultur och kollektivtrafik. Fördelen med denna urvalsmetod är att jag fått kontakt med väldigt insatta människor som varit aktiva i processen och därmed kunnat ge mig information om hur tolkningen och konkretiseringen av regionens rättighetsmål sett ut.

Implementeringsstrukturer som urvalsmetod kan liknas vid det så kallade *snöbollsurvalet*. Bryman (2011:196) menar att ett snöbollsurval går ut på att forskaren får kontakt med en grupp människor som anses vara relevanta för studien och använder sig av dessa för att få kontakt med ytterligare relevanta intervjuobjekt. Bryman lyfter även fram problematiken med denna urvalsmetod och menar att urvalet riskerar att inte vara representativt men i och med att

denna urvalsmetod har bidragit till möjligheten att få tala med väldigt insatta personer som varit aktiva under tolknings- och implementeringsprocessen har det möjliggjort för en bättre förståelse för tolkningen och konkretiseringen av rättighetsmålet.

5 Tolknings- och implementeringsprocess av rättighetsmålet

I detta kapitel följer en redogörelse för studiens empiri som består av valda dokument och semistrukturerade intervjuer och kommer att presenteras utifrån analysverktyget som presenterades tidigare i teorikapitlet.

	Kultur	Kollektivtrafik
Polycymål	”För att mänskliga rättigheter ska respekteras i Västra Götalandsregionens verksamhet behöver beslut ta hänsyn till mänskliga rättigheter och verksamheterna präglas av delaktighet, jämlikhet, transparens och möjlighet till ansvarsutkrävande.”	
Verksamhets mål	Vad är respektive områdes mål med verksamheten? Vad innebär ett rättighetsperspektiv för respektive verksamhetsområde?	
Strategi	Vilka är respektive verksamhetsområdes strategier för att uppnå dels sitt verksamhetsmål och dels rättighetsmålet?	
Åtgärd	Vilka åtgärder ämnar respektive verksamhetsområde att genomföra för att uppnå dels sitt verksamhetsmål och dels rättighetsmålet?	
Tolkning	Hur har respektive verksamhetsområde tolkat rättighetsmålet?	

Redogörelsen av empirin som studien vilar på kommer således att delas upp i mål, strategier och åtgärder i syfte att påvisa tolknings- och implementeringsprocessens struktur. Under varje tema följer en redogörelse av respektive verksamhetsområdes dokument och intervjuer som även analyseras utifrån ovanstående analysverktyg. Genom att ställa de frågor som finns i analysverktyget är förhoppningen att tolknings- och implementeringsprocessen av Västra Götalandsregionen rättighetsmål skall resultera i slutsatser om hur respektive verksamhetsområde har tolkas rättighetsmålet.

5.1 Mål

Under detta tema skall respektive verksamhetsområdes mål redogöras för utifrån frågorna ”Vad är respektive områdes mål med verksamheten?” och ”Vad innebär ett rättighetsperspektiv för respektive verksamhetsområde?”. Med mål menas här respektive verksamhetsområdes övergripande och långsiktiga syfte med verksamheten. Först följer en redogörelse för verksamhetsområdet kultur och därefter kollektivtrafik.

5.1.1 Verksamhetsområdet kultur

Som redan nämnt utgår alla dokument utifrån Västra Götalandsregionen vision om det goda livet och likaså har kulturverksamheten i regionen upprättat dokumentet ”*En mötesplats i världen: Kulturstrategi för Västra Götaland 2012-*” med utgångspunkt i visionen. Detta är kulturens övergripande dokument som syftar till att vägleda regionens kulturpolitik (Kulturstrategi 2012:5). Den första meningen i dokumentet lyder:

”Ett gott liv – för individen och för samhället som helhet – förutsätter tillgång till god kultur.” (Kulturstrategi 2012:5).

I inledningen på kulturstrategin redogörs det för den *demokratiska utmaningen*. Detta innebär utmaningar som uppstår till följd av globalisering, dels utmaningar i form av segregation, arbetslöshet och klassklyftor och dels nya konstnärliga och kulturella uttryck. Detta kopplas till Västra Götalandsregionen svar som finns i visionen, nämligen ”det goda livet”. Detta uttryck är besläktat med det engelska begreppet ”public good” och syftar på resurser som är varken rivaliserande eller exkluderande, där en persons konsumtion av en vara inte minskar tillgången för någon annans. I kulturstrategin kopplas detta tankesätt ihop med kulturen där kulturen lyfts fram som en ”public good”, där det övergripande målet med verksamheten är att kulturen skall vara tillgänglig för alla (Kulturstrategi 2012:5ff). Detta konfirmeras av en tjänsteman på kulturetjänsten som formulerade verksamhetsmålet på följande vis:

”Vi ska arbeta för att göra kulturlivet tillgängligt för alla. Detta har koppling till artikel 27 i FN:s allmänna deklaration av de mänskliga rättigheterna, där det bokstavligen står att var och en har rätt att delta i samhällets kulturliv. [...] Vi talar om en allmänt finansierad verksamhet där regionen ska vara för alla, alltså det allmänna intresset framför särintresset.” – Tjänsteman 2, kulturetjänsten

Denna tjänsteman har dels konfirmerat att verksamhetsmålet innebär att kulturen skall vara tillgänglig för alla och dels kopplat sitt verksamhetsmål till artikel 27 i FN:s allmänna deklaration av de mänskliga rättigheterna vilket tyder på att de har anammat idén om de mänskliga rättigheterna och kopplat det till sitt verksamhetsmål.

Vidare står det i kulturstrategin att kulturen, för att bemöta de utmaningar som nämnts ovan, behöver genomsyras av fem perspektiv: 1. Demokratisk öppenhet, 2. Konstnärlig kvalitet, 3. Social relevans, 4. Ekonomisk potential och 5. Regional profilering. Perspektivet demokratisk öppenhet lyfts fram som särskilt viktigt (Kulturstrategi 2012:12), och anses syfta till:

”[...] Bidra till att skapa rättvisa förutsättningar för alla – oavsett ålder, kön, etnisk bakgrund, samhällsklass, sexuell läggning, könsöverskridande identitet, funktionsförmåga eller religiös övertygelse – att delta i kulturlivet som skapare, publik och samtalsdeltagare.” (Kulturstrategi 2012:14)

I kulturstrategin står det att perspektiven syftar till att tydliggöra prioriteringen av kulturpolitikens uppdrag, och den demokratiska öppenheten syftar till att öppna upp kulturlivet för alla invånare (Kulturstrategi 2012:13f). Fokus här ligger på att kulturen skall vara tillgänglig för alla men denna tillgänglighet innefattar framför allt invånarnas möjligheter till delaktighet., att alla skall ha rätt till att delta i kulturen.

Sammanfattningsvis kan sägas att det övergripande verksamhetsmålet för kultur är att alla skall ha tillgång till kultur och vara delaktiga som skapare, publik och samtalsdeltagare. Rättighetsmålet där de mänskliga rättigheterna skall tas hänsyn till verkar gå hand i hand med verksamhetsmålet eftersom att den är direkt kopplad till artikel 27 i FN:s allmänna deklaration av de mänskliga rättigheterna. Med andra ord är det tänkbart att rättighetsmålet ses gå hand i hand med verksamhetens mål.

5.1.2 Verksamhetsområdet kollektivtrafik

Utifrån visionen om det goda livet har ”*Regionalt trafikförsörjningsprogram för Västra Götaland*” skapats i syfte att peka ut riktningen för kollektivtrafiken för Västra Götalandsregionen och alla dess kommuner (Trafikförsörjningsprogram 2012:3). Precis som för verksamhetsområdet kultur utgår kollektivtrafikens trafikförsörjningsprogram utifrån visionen om det goda livet där visionen syftar till att vara en plattform för att stärka Västra Götaland att bli en attraktiv region att bo och verka i. För att regionen skall bli en attraktivare region anses en viktig aspekt för detta vara att regionen blir mer sammanhållen. En sammanhållen och gemensam region anses ge fler möjligheter till utbildning, kultur, arbete, vård och omsorg samt fritid (Trafikförsörjningsprogram 2012:48).

I trafikförsörjningsprogrammet står det att kollektivtrafiken har stor betydelse för människors tillgänglighet till utbildning, arbete och fritid och därmed en betydelse för tillväxt och utveckling. Denna betydelsefulla roll ställer höga krav på kollektivtrafiken (Ibid.:49). I trafikförsörjningsprogrammet står det tydligt att:

”Det övergripande kollektivtrafikmålet är att ’öka kollektivtrafikens marknadsandel för en attraktiv och konkurrenskraftig region.”
(Trafikförsörjningsprogrammet 2012:5)

Enligt trafikförsörjningsprogrammet har detta mål fokus på hållbarhet och syftet med detta mål är således att minska den negativa miljöpåverkan som transporter har genom att göra kollektivtrafiken mer tillgänglig och således ett självklarare val för människor (Trafikförsörjningsprogram 2012:50). Det står även:

”Målet handlar också om regionförstoring och hur viktigt det är med en attraktiv kollektivtrafik i en tillväxtregion. Samtidigt ska det finnas en grundläggande tillgänglighet för alla invånare, oavsett var man bor och vilka förutsättningar man har.” (Trafikförsörjningsprogram 2012:50)

Idag sker var fjärde motoriserade resa med kollektivtrafiken och detta mål innebär att det år 2025 skall vara var tredje resa. Detta mål anses gå hand i hand med visionen om det goda livet, att ett långsiktigt och hållbart transportsystem kan bidra till att Västra Götaland kan bli en mer sammanhållen region (Trafikförsörjningsprogram 2012:5f).

I början av trafikförsörjningsprogrammet lyfts kollektivtrafikens viktiga roll fram i att bidra till en positiv samhällsutveckling genom att underlätta pendling, minska trängseln samt knyta ihop regionen (Ibid.:3). När det gäller regionens övergripande rättighetsmål lyfts den fram som en aspekt för att kunna göra kollektivtrafiken tillgänglig för alla.

”Ska vi nå målet så vill vi att alla ska kunna välja kollektivtrafiken. Att en inte behöver välja bort det. Alla kan vi aldrig få med men vi vill att de ska ha möjligheten.” – Tjänsteman 3, kollektivtrafiksektariatet

Precis som med kultur är det tänkbart att rättighetsmålet anses vara ett sätt att göra kollektivtrafiken mer tillgänglig för alla. I syfte att beskriva den viktiga roll som kollektivtrafiken har utgörs en del av trafikförsörjningsprogrammet av en översyn av regionens nuläge med fokus på de demografiska förutsättningarna. Planeringen av kollektivtrafiken tar sin utgångspunkt i befolkningsunderlaget och kortfattat kan sägas att det råder stora skillnader gällande befolkningstäthet i Västra Götaland. I Göteborgsområdet råder en befolkningstäthet som underlättar för en kostnadseffektivare trafikförsörjning medan övriga delar av regionen har en glesare befolkningstäthet (Trafikförsörjningsprogram 2012:23f).

Jämfört med kultur verkar inte kollektivtrafik ha en lika stark koppling mellan sitt verksamhetsmål och rättighetsmålet. På frågan om vad ett rättighetsperspektiv innebär för kollektivtrafiken svarar en av tjänstemännen följande:

”Det ska aldrig falla bort på det sättet kan man väl säga att vi tänker konstant på det men sen om man ser det som ett komplement eller huvudingrediens är oklart.”

– Tjänsteman 2, kollektivtrafiksekretariatet

Tjänstemannen ovan tycks mena att rättighetsmålet är viktigt men att det är osäkert ifall det skall ses som ett komplement eller huvudingrediens till det övergripande verksamhetsmålet är oklart. Vidare menas att verksamhetsmålet om att kollektivtrafikens marknadsandel skall öka prioriteras före rättighetsmålet.

”Om rättighetsmålet går emot vårt övergripande mål i någon delfråga så tillgodoser någon särskild grups behov som gör att vi får ett minskat resande därför att den stora massan av resenärer finner det mindre attraktivt, då är det nog en målkonflikt som gör att rättighetsmålet får stryka på foten.” – Tjänsteman 2, kollektivtrafiksekretariatet

Denna prioritering mellan verksamhetsmålet och rättighetsmålet kan inte hittas i kulturområdet vilket gör det tänkbart att kollektivtrafiken inte ser dessa två mål som lika kompletterande som kultur gör, utan istället ser det som två olika mål där rättighetsmålet fungerar som ett komplement.

För att få en tydligare bild av det som nyligen diskuterats visas här en del av analysverktyget där respektive verksamhetsområde övergripande mål presenteras.

	Kultur	Kollektivtrafik
Polycymål	”För att mänskliga rättigheter ska respekteras i Västra Götalandsregionens verksamhet behöver beslut ta hänsyn till mänskliga rättigheter och verksamheterna präglas av delaktighet, jämlikhet, transparens och möjlighet till ansvarsutkrävande.”	
Verksamhetsmål	”Ett gott liv – för individen men också för samhället som helhet – förutsätter tillgång till god kultur.”	”Kollektivtrafikens marknadsandel ska öka för en attraktiv och konkurrenskraftig region”

Tittar en endast på själva formuleringen av respektive verksamhetsmål finns det ett tydligare fokus på individen i målet för kulturen vilket kan tänkas ha möjliggjort för en starkare koppling till rättighetsmålet. Kollektivtrafikens verksamhet å andra sidan utgår mer från ett hållbarhetsperspektiv vilket är tänkbart bidrar till att rättighetsperspektivet inte prioriteras lika mycket.

5.2 Strategier

Under detta tema skall respektive verksamhetsområdes strategier redogöras utifrån frågan ”*Vilka är respektive verksamhetsområdes strategi för att uppnå dels sitt verksamhetsmål och dels rättighetsmålet?*”. Med strategier här menas verksamhetsområdets planerade tillvägagångssätt för att nå dels sina verksamhetsmål och dels rättighetsmålet.

5.2.1 Verksamhetsområdet kultur

Kulturplanen ”*Västra Götalands regionala kulturplan 2013-2015*” lyfts fram som ett sätt att förverkliga kulturstrategin och därmed verksamhetsmålet om att all kultur skall vara tillgänglig för alla med möjlighet till delaktighet och i förlängningen även visionen om det goda livet (Kulturstrategin 2012:5). Som redan nämnt syftar en dimension av demokratisk öppenhet till att möta utmaningarna med globaliseringen. I kulturplanen står det att Västra Götalandsregionen kulturpolitik syftar till att uppnå en demokratisk öppenhet, men även att regionen vill efter förmåga bidra till att de möjligheter som följer av en demokratisk öppenhet utnyttjas för att *vidga deltagandet* i regionens kulturpolitik (Kulturplan 2013:13).

För att kunna främja regionens vision om att vara en mötesplats och bemöta de utmaningar som redan nämnts har fem strategiska områden valts ut, däribland ett vidgat deltagande (Ibid.:16f). I kulturplanen står det att deltagandet i kulturlivet kan vidgas genom:

”Vidga deltagandet genom samverkan med skola, folkbildning, universitet, föreningsliv, arbetsliv och hälso-sjukvård. Motverka aktivt och långsiktigt de diskrimineringsgrunder, men också geografiska avstånd, som hindrar eller försvårar deltagande i regionens kulturliv. Verka för ett kulturliv som präglas av jämställdhet och interkulturell dialog.” (Kulturstrategi 2012:17)

Utifrån detta tycks fokus vara att göra kulturen tillgänglig så att alla skall ha möjligheten att vara delaktiga i kulturlivet. Strategin om ett vidgat deltagande lyftes fram som en nyckel för att uppnå verksamhetsmålet om att kulturen skall vara tillgänglig för alla flera gånger. Bland annat anses vidgat deltagande fungera som ett sätt att ta ett helhetsgrepp på de tidigare använda rättighetsbegreppen; *jämlikhet, mångfald* och *tillgänglighet*.

”De här perspektiven – jämställdhet, mångfald och tillgänglighet – har varit med i uppdragsbeskrivningarna sedan år 2009. I uppdragstagarnas verksamhetsuppföljning har de fått beskriva arbetet med jämställdhet, mångfald och tillgänglighet.” – Tjänsteman 1, kultursekretariatet

Tjänstemannen talade om ett helhetsgrepp på jämställdhet, mångfald och tillgänglighet genom att istället tala om ett vidgat deltagande.

”Innan 2012 arbetade vi med begreppen jämställdhet, mångfald och tillgänglighet men vi ville komma ifrån detta och tala om mänskliga rättigheter som ett perspektiv, och under 2012 kom vidgat deltagande. Och där i ligger mänskliga rättigheter, det är en förutsättning för vidgat deltagande” – Tjänsteman 1, kultursekretariatet

Begreppen jämställdhet, mångfald och tillgänglighet utgjorde tidigare kulturens rättighetsperspektiv och det har nu tagits ett samlat grepp genom begreppet vidgat deltagande. Tjänstemannen menar vidare att verksamhetsmålet om en tillgänglig kultur går hand i hand med mänskliga rättigheter, nämligen att:

”De mänskliga rättigheterna är en förutsättning, för vi kan inte vidga deltagandet i kulturlivet om vi inte respekterar de mänskliga rättigheterna.” – Tjänsteman 1, kultursekretariatet

Detta sätt att resonera tydliggör faktumet att verksamhetsmålet och rättighetsmålet verkar gå hand i hand med varandra på så sätt att rättighetsmålet och själva idén om de mänskliga rättigheterna anses vara en förutsättning för att uppnå sitt verksamhetsmål. Det är tänkbart att rättighetsmålet är en del av en strategi för att uppnå verksamhetsmålet, vilket i sig kan tänkas vara en strategi för att uppnå rättighetsmålet.

I denna förklaring om vad ett vidgat deltagande är kan en se att detta är baserat på de tidigare rättighetsbegreppen som användes, nämligen jämställdhet, mångfald och tillgänglighet. Syftet med att samla dessa tre begrepp under begreppet vidgat deltagande är att underlätta uppdragsprocesserna:

”När vi skriver de här uppdragen, istället för att ha en person som säger att jämställdhet måste med, och en annan som säger mångfald och en tredje som vill ha tillgänglighet för funktionshindrade så har man att vinna på att man ser att dessa tre begrepp ingår i vidgat deltagande.” – Tjänsteman 1, kultursekretariatet

Den andra tjänstemannen som intervjuades för kultursekretariatet lyfte fram, precis som tjänstemannen ovan, fördelen med att ta ett samlat grepp om de tre rättighetsbegreppen:

”Förut hade vi dokument för jämställdhet och mångfald, men nu har detta slagits ihop vilket är bra eftersom en människa är inte endast en kvinna utan mycket mer.

[...] I praktiken kan en individ vara en kvinna med invandrarbakgrund och med en funktionsnedsättning.” – Tjänsteman 2, kultursekretariatet

För att kunna nå kulturens verksamhetsmål har alltså ett helhetsgrepp tagits och ytterligare en förklaring till detta ges:

”Ett helhetsgrepp behövs, människor måste kunna ta sig in fysiskt men även våga sig in, den psykiska tillgängligheten. [...] Har alla möjlighet att ta del av kulturutbudet och har alla möjlighet att vara en del av kulturlivet? Kultur handlar inte bara om att du och jag som åskådare och publik ska kunna gå och titta på någonting, vi ska ju kunna vara en del – kulturen är ju en del av samhället.” – Tjänsteman 1, kultursekretariatet

De citat och utdrag från kulturstrategin visar dels att mänskliga rättigheter ses som en naturlig del av verksamhetens egna verksamhetsmål och dels att det används som en egen strategi, alltså att mänskliga rättigheter används och främjas i syfte att uppnå sitt eget verksamhetsmål. Kulturområdets strategi för att uppnå sitt verksamhetsmål om att göra kulturen tillgänglig för alla sker således genom att främja de mänskliga rättigheterna och arbeta för att motverka diskriminering.

5.2.2 Verksamhetsområdet kollektivtrafik

Trafikförsörjningsprogrammet utgår från visionen om det goda livet och har utöver sitt övergripande verksamhetsmål fyra delmål och tillhörande strategier i syfte att uppnå verksamhetsmålet och i förlängningen visionen om det goda livet i Västra Götaland (Trafikförsörjningsprogram 2012:6).

De fyra delmål som upprättats rör en fördubbling av resandet, resenärers nöjdhet, tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning samt miljöfrågor (Ibid.:6). Det första delmålet, att resandet med kollektivtrafiken år 2025 skall fördubblas i relation till resandet år 2006, fokuserar främst på att förkorta restiderna och göra kollektivtrafiken mer punktlig och därmed attraktivare (Ibid.:52ff). För att öka kollektivtrafikens marknadsandel handlar det andra delmålet om att minst 85 – 90 % av resenärerna skall år 2025 vara nöjda med kollektivtrafiken. För att öka möjligheterna för mer nöjda invånare anses samverkan med andra aktörer vara en förutsättning och de strategier som lyfts fram är främst att bygga ut framkomligheten för kollektivtrafiken. Med detta menas busskörfält i städerna, fler pendelparkeringar (Ibid.:56ff).

Innan det tredje delmålet presenteras skall det fjärde delmålet redogöras för, det handlar om att kollektivtrafiken skall bidra till att miljöpåverkan minskar till 2025. Genom att göra kollektivtrafiken mer tillgänglig och attraktiv kan allt fler människor välja kollektivtrafiken framför sin egen bil och således bidra till att minska transportsektorns miljöpåverkan. Utöver detta syftar det fjärde delmålet även till att minska kollektivtrafikens egen miljöpåverkan genom att bland annat minska bullret från kollektivtrafiken och minska sitt utsläpp av kväveoxider (Ibid.:63).

Det tredje delmålet innebär att kollektivtrafiken skall förbättras för alla resenärsgupper och innefattar att kollektivtrafiken skall beakta alla resenärsgruppers behov, främst att det skall finnas ett utpekat kollektivtrafiknät som är tillgänglighetsanpassat (Trafikförsörjningsprogram 2012:59). Detta delmål lyfts fram som det mål som har starkast koppling till rättighetsmålet.

”När det gäller rättighetsperspektiv är den som starkast i delmålet ’förbättra för alla resenärsgupper’.” – Politiker 2, kollektivtrafiknämnden

I trafikförsörjningsprogrammet (2012:59) står det att detta mål syftar främst till att anpassa kollektivtrafiken för personer som har funktionsnedsättning men att dessa anpassningar bidrar samtidigt till att kollektivtrafiken blir mer tillgänglig och användbar för alla resenärsgupper. Med andra ord innebär den fysiska tillgängligheten att kollektivtrafiken blir mer tillgänglig för alla. Det står även:

”Kollektivtrafikens utformning bör även göras utifrån ett helhetsperspektiv där alla människors möjligheter att delta i samhället bör beaktas. Det måste finnas en medvetenhet för att motverka diskriminering och verka för att alla ska få likvärdig service oberoende av faktorer som funktionshinder, kön, ålder, etnicitet och sexuell läggning.” (Trafikförsörjningsprogram 2012:59)

Vikten av att det finns ett hela resan-perspektiv där både mjuka och fysiska åtgärder beaktas lyfts fram som viktiga i syfte att motverka diskriminering och således undvika att endast ett antal får tillgång till kollektivtrafiken (Ibid.). Fokus verkar dock ligga på just att tillgängliggöra kollektivtrafiken för personer med funktionshinder och att det råder en syn som innebär att en fysiskt mer tillgänglig kollektivtrafik kan leda till synergieffekter som gör kollektivtrafiken mer tillgänglig för alla andra. Intervjuobjekten från kollektivtrafiken är dock medvetna om att det ligger ett starkt fokus på de fysiska funktionsnedsättningarna.

”Jag känner att hittills har det varit stort fokus på funktionsnedsättningarna för det har varit lättast att bemöta de behoven. Det är enkelt att visa. De här

funktionshinderanpassningarna har funnits med väldigt länge.” – Politiker 2, kollektivtrafiknämnden

Strategin ”*Strategi för funktionshinderanpassning av kollektivtrafiken*” är en vidareutveckling och en fördjupning av trafikförsörjningsprogrammet och syftar till att tillgängliggöra kollektivtrafiken för personer med funktionshinder. De funktionshinder som omfattas av strategin är som följer:

”Det handlar om svårigheter att röra sig, att se, att höra, att tolka och bearbeta information samt att tåla vissa ämnen. Olika svårigheter kräver olika typer av anpassning.” (Funktionshindersstrategi 2012:4)

Det verkar finnas ett allmänt intresse att fokusera mer på ett rättighetsperspektiv och att idén är att funktionshinderstrategin kan ge upphov till synergieffekter:

”Vi vill se ifall vi kan skruva lite på saker med anpassning och tillgänglighet för att se ifall det kan ge positiva effekter på andra grupper. [...] Vi är i en kunskapsinsamlingsfas.” – Tjänsteman 3, kollektivtrafiksekretariatet

Kollektivtrafiken verkar som redan nämnt ha haft perspektivet om fysisk tillgänglighet med sig ett tag och har inte riktigt tidigare haft de andra rättighetsperspektiven med sig så som kultur har (jämsällldhet och mångfald). Det finns dock tecken på att de vill ta ett grepp om jämsällldheten och mångfalden, nämligen:

”Vi vill ha en kartläggning över hur vi ska kunna beakta de mänskliga rättigheterna vid planering av exempelvis hållplatser. Beakta de övriga perspektiven som barn, kön, jämsällldhet, religion, ålder och sexuell läggning. Vi vill i uppdraget nämna dem och se ifall de kan koppla tillbaka på samtliga perspektiv, kanske koppla till någon grupp som har synergieffekter och ifall vi nu råkat missa någon grupp.” – Tjänsteman 3, kollektivtrafiksekretariatet

Det finns med andra ord en vilja att utöka tillgängligheten till att omfatta fler perspektiv än bara den fysiska men än så länge är det främst den fysiska tillgängligheten som fokus ligger på att förbättra.

Här nedan följer en översikt för att tydliggöra vilka strategier respektive verksamhetsområde har för att uppnå dels sitt verksamhetsmål och dels rättighetsmålet.

	Kultur	Kollektivtrafik
Polycymål	”För att mänskliga rättigheter ska respekteras i Västra Götalandsregionens verksamhet behöver beslut ta hänsyn till mänskliga rättigheter och verksamheterna präglas av delaktighet, jämlikhet, transparens och möjlighet till ansvarsutkrävande.”	
Strategi	Demokratisk öppenhet Vidgat deltagande (jämställdhet, mångfald och integration)	Förbättra tillgängligheten för alla resandegrupper Funktionshinderanpassning av kollektivtrafiken

Strategierna för respektive verksamhetsområde skiljer sig åt eftersom kollektivtrafiken fokuserar främst på den fysiska tillgängligheten medan kulturområdet syftar på en delaktighet som innefattar även den fysiska tillgängligheten.

5.3 Åtgärder

Under detta tema skall respektive verksamhetsområdes åtgärder redogöras utifrån frågan ”*Vilka åtgärder ämnar respektive verksamhetsområde att genomföra för att uppnå dels sitt verksamhetsmål och dels rättighetsmålet?*”. Med åtgärder menas här de konkreta handlingar som operationaliserats utifrån strategierna för att nå respektive verksamhetsmål.

Som redan nämnt tillämpar Västra Götalandsregionen en så kallad *beställar- och utförarmodell*, vilket innebär att i relationen mellan kultur- och kollektivtrafiknämnden och dess verksamheter råder en så kallad armlängds avstånd. Respektive nämnd formulerar utifrån de politiska prioriteringar som fastställts inriktningar och mål som följs upp årligen (Kulturplan 2013:5f).

5.3.1 Verksamhetsområdet kultur

Som redan nämnt lyfts fem strategiska områden fram för att förverkliga visionen om det goda livet, bland annat vidgat deltagande vars målsättning är att kulturlivet skall vara tillgängligt för alla. Inom vidgat deltagande lyfts de mänskliga rättigheterna fram:

”Inom det första strategiska området, vidgat deltagande, beskrivs Västra Götalandsregionens arbete för att stärka de mänskliga rättigheterna, utmaningar och insatser för det prioriterade barn och ungdomsarbetet, folkbildningen samt den idéburna sektorn/sociala ekonomins roll.” (Kulturplan 2013:25)

Ovanstående utdrag från kulturplanen visar att de mänskliga rättigheterna togs i beaktande vid utformningen av begreppet vidgat deltagande. I den regionala kulturplanen har strategin vidgat deltagande delats upp i åtta åtgärdsområden; jämlikhet, jämställdhet, mångfald,

minoriteter, tillgänglighet, barn och unga, folkbildning samt idéburen sektor/social ekonomi (Kulturplan 2013:25ff). Nedan följer en redogörelse för dessa åtta åtgärdsområden.

Ett jämlikt kulturliv. I denna del står det tydligt att ett jämlikt kulturliv innebär att alla människor har rätt till kulturlivet.

”Alla människor har rätt till att delta i kulturlivet som skapare, publik och samtalsdeltagare oavsett ålder, kön, etnisk bakgrund, samhällsklass, sexuell läggning, könsöverskridande identitet, funktionsförmåga eller religiös övertygelse.”(Kulturplan 2013:26)

Ett jämlikt kulturliv innebär enligt kulturplanen att de mänskliga rättigheterna främjas och att en handlingsplan för mänskliga rättigheter har antagits i detta syfte.

”Inom Västra Götalandsregionen finns en särskild kommitté för rättighetsfrågor. Kulturnämnden har även antagit en handlingsplan för mänskliga rättigheter 2010-2012. Syftet är att ta ett samlat grepp och systematiskt arbeta för det långsiktiga målet om att mänskliga rättigheter ska respekteras inom kulturlivet i Västra Götaland. Handlingsplanen inkluderar mål och konkreta aktiviteter för att uppnå jämställdhet, främja etnisk mångfald och öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning.” (Kulturplan 2013:26)

I handlingsplanen för mänskliga rättigheter lyfts människors lika värde fram samt vikten av att människor skall ha lika möjligheter och rättigheter. För att detta skall uppnås krävs ett arbete för mänskliga rättigheter och mot diskriminering och det står tydligt att grunden för denna handlingsplan kommer från bland annat FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna (Handlingsplan för mänskliga rättigheter 2010:3).

”Syftet med följande handlingsplan är att kulturnämnden ska ta ett samlat grepp och systematiskt arbeta för det långsiktiga målet att mänskliga rättigheter respekteras inom kulturlivet i Västra Götaland.” (Handlingsplan för mänskliga rättigheter 2010:4).

Detta kan således innebära att en viktig del i att uppnå ett jämlikt kulturliv är genom att främja de mänskliga rättigheterna, således lyfts rättighetsmålet även här som ett medel för kulturen att uppnå sitt verksamhetsmål, nämligen att göra kulturlivet tillgängligt för alla.

”Mänskliga rättigheter är en förutsättning, för vi kan inte vidga deltagandet i kulturlivet om vi inte respekterar mänskliga rättigheter.” – Tjänsteman 1, kultursekretariatet

Ovanstående citat från intervjun med en av tjänstemännen från kultursekretariatet bekräftar att främjandet av de mänskliga rättigheterna, och därmed rättighetsmålet, är ett medel för att uppnå verksamhetsmålet.

Jämställdhet. För att uppnå ett jämställt kulturliv använder sig kulturnämnden av dels uppdragsskrivningar och dialoger med utförarna och dels av en jämställdhetsintegrerad budgetprocess (Kulturplan 2013:26). Även i handlingsplanen för mänskliga rättigheter dyker begreppen jämställdhet, mångfald och tillgänglighet upp. För att uppnå det långsiktiga målet om att främja och förverkliga de mänskliga rättigheterna har övergripande mål skapats för dessa tre begrepp. Utgångspunkten här är att fördjupa kunskapen och öka medvetenheten.

”För att uppnå jämställdhet ska medvetenheten om jämställdhetsfrågor öka och kunskapen om hur kvinnor och män är representerade i kulturlivet fördjupas. Kulturnämnden ska verka för att kvinnor och män har lika villkor som kulturarbetare, publik och deltagare. Kulturnämnden ska aktivt stödja initiativ som syftar till att öka jämställdheten i samhället i allmänhet och kulturlivet i synnerhet.” (Handlingsplan för mänskliga rättigheter 2010:4)

Meningen är således att det skall finnas ett jämställdhetsperspektiv vilket även lyfts fram i intervjun med en av tjänstemännen som menar att bland annat könsspridningen på kulturarbetare, publik och deltagare är något som tas hänsyn till.

”Det är viktigt att vi också ser på könsspridningen, är det hälften/hälften eller 80 % män som får pengarna? Eller om vi delar ut stipendier, går det bara till män eller till kvinnor också? Eller de olika uppdragen, vilka är det som tar del av dessa?” – Tjänsteman 1, kultursekretariatet

Tjänstemannen ovan menar att ett jämställdhetsperspektiv bör tas i beaktande i både uppdragsskrivningarna och i dialogerna med utförarna. Vid uppdragsskrivningar berättar politiker från kulturnämnden att jämställdhetsperspektivet tas med.

”När vi ska dela ut medel till projekt tar våra handläggare fram aspekterna mänskliga rättigheter och jämställdhet, och ser till att vi inte ger för mycket till män, att om det är så och så många som sökt så ska vi se till att en andel av de som har en kultur från andra länder är med. Handläggarna lägger förslag till oss och

redovisar hur det ser ut. Och då tittar särskilt jag då på hur det ser ut, är det tillgodosett i en allmän mening så kan en fråga kanske om de har tänkt på det och då brukar de berätta att det har de gjort.” – Politiker 1, kulturnämnden

Politikern menar att handläggarna från kultursekretariatet lägger förslag utifrån hur det ser ut ur ett jämställdhetsperspektiv hos de olika utförarna och att kulturnämnden utifrån detta bestämmer hur pengarna skall fördelas till de olika utförarna.

Mångfald. I kulturplanen lyfts mångfald fram som en viktig del i kulturlivet där mångfald anses berika kulturlivet. Under 2012 har kulturnämnden tagit beslut om en särskild satsning på temat interkulturella möten där syftet är att samverkan skall förbättras mellan redan pågående projekt genom ett förtydligande av uppdrag i de förvaltningar, kulturinstitutioner, föreningar och folkbildningsverksamheter som medverkar. Ett exempel som lyfts fram som en förebild när det gäller satsningar på barn och ungas musikintresse med ett integrationsarbete i förortsmiljö är projektet El Sistema.

”El Sistema använder orkesterspel och körverksamhet inom kulturskolornas ram som verktyg för social och mänsklig utveckling. 2010 startade El Sistema i den mångkulturella förorten Hammarkullen på initiativ av Göteborgs Symfoniker.”
(Kulturplan 2013:26)

Utöver detta exempel lyfts det även fram att det har under en lång tid diskuterats ett internationellt centrum för interkulturell dialog i Västra Götaland där syftet är att skapa en mötesplats och ingång för interkulturella arbeten. Meningen med detta är att främja inkludering och social sammanhållning genom att motverka diskriminering (Kulturplan 2013:27).

Även i handlingsplanen lyfts mångfald fram och liksom med jämställdhet har övergripande mål skapats för att främja mångfalden inom kulturlivet.

”Mångfald ska vara ett nyckelord i allt kulturnämnden gör. Kulturnämnden ska verka för att flickor och pojkar, kvinnor och män oavsett etnisk bakgrund ska kunna uppleva och ta del av kulturutbudet. Kulturnämnden ska aktivt stödja initiativ i kulturlivet som ger plats åt och blandar olika kulturella uttryck och genrer.” (Handlingsplan för mänskliga rättigheter 2010:4)

Ett gott exempel på detta som lyfts fram under intervjuer med både tjänstemän och politiker är utställningen om romer ”Romsam – är du rom” som syftade till att krossa den stereotypiska bilden av romer (Kulturplan 2013:27).

”Vi har gett särskilda pengar för att främja interkulturell utveckling och det är mycket som inte hade blivit av om inte vi hade haft handlingsplanen. Den romska utställningen hade kanske inte blivit av.” – Politiker 1, kulturnämnden

Minoriteter. Som med mångfald inom kulturlivet har minoriteter lyfts fram som en viktig del i att vidga deltagandet i kulturlivet. I kulturplanen står det att Västra Götalandsregionen har haft en samrådsgrupp för de fem nationella minoriteterna sedan år 2006 i syfte att göra dem mer synliga. Även här lyfts utställningen ”Romsam – är du rom” fram som ett lyckat exempel och har bidragit till att synliggöra gruppen romer (Kulturplan 2013:27).

Tillgänglighet. I kulturplanen står det att hela Västra Götalandsregionen har som mål att alla oavsett funktionsförmåga skall kunna delta i samhällslivet, och så även i kulturlivet (Kulturplanen 2013:27). I handlingsplanen för mänskliga rättigheter är det, precis som jämställdhet och mångfald, ett av målen för att främja de mänskliga rättigheterna. Det övergripande målet för att öka tillgängligheten skall medvetenheten om funktionsnedsättning öka i regionen.

”Kulturnämnden ska aktivt stödja initiativ i kulturlivet som syftar till att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. Kulturnämnden ska verka för att kulturaktörer och olika samhällsinstanser samverkar för att alla med funktionsnedsättning ska kunna uppleva och ta del av kulturutbudet samt utöva kultur – både på fritiden och professionellt.” (Handlingsplan för mänskliga rättigheter 2010:5)

Ett lyckat exempel på detta är Spinn som är Sveriges första danskompani med professionella dansare med och utan funktionsnedsättningar, en av kulturnämndens uppdragstagare som bedriver verksamhet av, med och för personer med funktionsnedsättningar (Kulturplan 2013:27).

Barn och unga. Det sjätte åtgärdsområdet för ett vidgat deltagande är ungas delaktighet i regionens kulturverksamheter dels på grund av regionstyrelsens uppdrag att arbeta för ungas delaktighet och dels eftersom Västra Götalandsregionen har beslutat att aktivt arbeta med FN:s barnkonvention.

I syfte att främja ungdomars delaktighet i kulturlivet antogs år 2006 ett särskilt handlingsprogram, ”Rätt att vara med – för barns och ungdomars kultur och fritid”. I detta handlingsprogram lyfts bland annat ungas rätt till att påverka, delta och påverka (Kulturplan 2013:28).

Folkbildningen. Västra Götalandsregionen är huvudman för sju folkhögskolor vilka kulturnämnden har i uppgift att ge långsiktiga uppdrag till. Anledningen till varför detta lyfts fram som ett av åtta åtgärdsområden i syfte att vidga deltagandet är för att allt fler människor upplever att de inte har tillgång till samhällsresurser. Ett sätt att ge människor verktyg för att ta del av samhällets resurser och således bryta utanförskapet kan uppnås genom folkbildning. Folkhögskolorna och studieförbunden lyfts fram som viktiga aktörer för skapandet av kultur, dels som arrangörer och dels som arbetsgivare för kulturarbetare (Ibid.:29).

Idéburen sektor/social ekonomi. Slutligen lyfts det ideella engagemanget fram som en viktig del i att vidga deltagandet i kulturlivet. Den ideella sektorn lyfts fram som en betydelsefull aktör i den lokala kulturutvecklingen och kan ses leda till ett minskande av utanförskapet. Föreningar, folkrörelser, lokala grupper och olika frivilligorganisationer anses länge ha utgjort en viktig del i skapandet av en sammanhållning, engagemang och identitet (Kulturplan 2013:30).

Sammanfattningsvis kan sägas att dessa ovanstående åtta åtgärdsområden syftar till att skapa ett vidgat deltagande i kulturlivet genom att inkludera och möjliggöra för alla att kunna delta i kulturlivet. Det blir även tydligt att rättighetsmålet har tagits i beaktande eftersom de mänskliga rättigheterna kopplas flertalet gånger ihop med det vidgade deltagandet.

5.3.2 Verksamhetsområdet kollektivtrafik

Som redan nämnt har fyra delmål upprättats för att uppnå kollektivtrafikverksamhetens övergripande mål om att öka kollektivtrafikens marknadsandel, och således i förlängningen även visionen om det goda livet. Ett av dessa delmål, att förbättra för alla resenärsgupper, anses ha mest koppling till rättighetsmålet. Detta delmål fokuserar på att tillgängliggöra kollektivtrafiken för personer med funktionsnedsättning men samtidigt lyfts det att dessa fysiska anpassningar bidrar till att kollektivtrafiken blir mer tillgänglig för alla resenärsgupper. I trafikförsörjningsprogrammet står följande:

”Den kollektiva resan är beroende av samspel mellan en mängd faktorer och detaljer som handlar om individen, tillgängliga resmöjligheter och hinder som kan finnas för att genomföra resan.” (Trafikförsörjningsprogram 2012:59)

Detta syftar till att det krävs ett hela resan-perspektiv där både de mjukare och fysiska åtgärderna beaktas. Det grundläggande är att det skall vara både tryggt och enkelt att resa där fysiska åtgärder så som låggolvsfordon, audiovisuella hållplatsutrop och bra reseplanerare syftar till att underlätta för alla resenärer (Trafikförsörjningsprogram 2012:59f). Med andra

ord kan ett fysiskt tillgängligare fordon vara till fördel för alla resenärsgupper. För att uppnå det övergripande verksamhetsmålet samt delmålet att förbättra för alla resenärsgupper har sex åtgärdsområden upprättats, nämligen *förbättra samverkan mellan olika aktörer, utveckla ett prioriterat kollektivtrafiknätverk i samverkan med väghållarna, gör det enklare att resa, öka tryggheten i resandet, öka jämlikhet, jämställdhet, integration samt underlätta barns resande samt inför kvalitetsuppföljning*. Dessa presenteras nedan.

Förbättra samverkan mellan olika aktörer. För att se till att ha ett hela resan-perspektiv är det viktigt att olika aktörer tar ansvar för den goda kvalitén i kollektivtrafikresan. Exempelvis krävs det att väghållarna (kommunerna och Trafikverket), Västtrafik (utföraren), trafikföretag och Västra Götalandsregionen samarbetar för att kunna uppfylla ett hela resan-perspektiv (Ibid.:60).

Utveckla ett prioriterat kollektivtrafiknät i samverkan med väghållarna. Det prioriterade nätverket utgörs av hållplatser i Västra Götaland som har fler än hundra påstigande och för att öka tillgängligheten för funktionsnedsatta finns en vilja att detta prioriterade kollektivtrafiknät skall utvecklas (Ibid.).

”Alla fordon, strategiska knutpunkter samt hållplatser i detta nät ska vara anpassade. Det ska vara tydligt för alla vilka fysiska åtgärder som har gjorts för att möjliggöra resandet och detta ska anges i reseplaneraren. Genom dessa åtgärder kommer det att finnas ett anpassat nät av hållplatser där de största resandeströmmarna finns och det kommer att vara möjligt att resa i alla de viktigaste stråken i Västra Götalandsregionen.” (Trafikförsörjningsprogram 2012:60)

Som redan nämnt har en strategi för funktionshinderanpassning av kollektivtrafiken tagits fram och det står tydligt att det behövs en medvetenhet om de svårigheter en funktionsnedsättning kan innebära (Funktionshinderstrategi 2012:4). Denna strategi lyfter inte fram några rättighetsperspektiv utan fokuserar på den fysiska tillgängligheten, men även här menas att det som är nödvändigt för en del är bra för alla (Ibid.:14). Med detta menas att den fysiska tillgängligheten där det är enkelt att ta sig på och av ett fordon och enkelt att förstå instruktionerna leder till att resan blir mer tillgänglig och användbar för alla resenärer, en så kallad synergieffekt.

Gör det enklare att resa. Inom detta åtgärdsområde lyfts framför allt vikten av att underlätta betalningen av resan (Ibid). Inom denna hamnar biljett- och sortimentstrategi som Västra

Götalandsregionen arbetar med att ta fram. Denna syftar till att förenkla resan för resenärerna genom att det i strategin bland annat redogörs för hur betalningen av resan kan bli smidigare och enklare (VGRs hemsida, ”Pris- och sortimentstrategi”). Under arbetet med denna strategi har referensgrupper bestående av personer med olika förutsättningar för att resa fått bistå med åsikter.

”Nu när vi håller på med det nya biljettsystemet har vi haft referensgrupper som åker med buss, spårvagn och båt så får de tala om hur de upplever det.” – Politiker 1, kollektivtrafiknämnden

Detta visar att det finns en vilja att bredda begreppet tillgänglighet genom att samla in åsikter från olika resenärsgupper.

Öka tryggheten i resandet. Denna åtgärd syftar främst på säkerhetsaspekterna av resandet både i och utanför fordonet. Resenärer skall kunna känna sig trygga dels vid exempelvis påstigande och byte och dels med föraren. Det mänskliga bemötandet som förarna har anses spela en nyckelroll (Trafikförsörjningsprogram 2012:61).

”Det man gör från Västtrafiks sida är bemötandeutbildningar av chaufförer. Vi har ju väldigt många med psykiska nedsättningar som har sina speciella behov och det behövs en kunskap om hur man fungerar då. Och vad det är för problematik och rädslor som kan uppstå när man ska åka kollektivt.” – Politiker 2, kollektivtrafiknämnden

Samma politiker menar att det har på senare tid skett en skiftning från hårda till mjuka värden i kollektivtrafiken.

”Västtrafik har som många andra verksamheter gått från det här lite hårda fysiska som hur fordonen ska se ut, hur vi lägger tidtabeller till att också värna om de mjuka värdena, men kan se att det är otroligt viktigt för att få fler resenärer att vilja åka med oss och för att förstärka varumärket och öka attraktiviteten.” – Politiker 2, kollektivtrafiksekretariatet

Detta kan indikera på att det finns en vilja att bredda begreppet tillgänglighet genom att titta på andra tillgänglighetsaspekter än de rent fysiska som att kunna ta sig in i ett fordon.

Öka jämlikhet, jämställdhet, integration samt underlätta barns resande. Den femte åtgärden för att uppnå verksamhetsområdet är uppdelad i fyra delar. Den första, jämlikheten, syftar till att kollektivtrafiken skall vara både tillgänglig och användbar för alla människor och att

kollektivtrafiken skall kunna tillgodose olika gruppers resebehov (Trafikförsörjningsprogram 2012:61). Detta är nog den del som kan anses vara mest kopplad till de mänskliga rättigheterna:

”Jämlikhet omfattar alla människors rättigheter och möjligheter.”

(Trafikförsörjningsprogram, 2012:61)

Detta visar på att det finns en rättighetsaspekt i kollektivtrafiken men trots det bör det hållas i åtanke att detta än så länge omfattas främst av personer med funktionshinder. Det finns ingen handlingsplan för de mänskliga rättigheterna så som kulturområdet har utan den enda handlingsplanen kollektivtrafiken har riktar sig till funktionshinderanpassning.

Jämställdheten innefattar att både kvinnor och mäns resebehov skall tillgodoses av kollektivtrafiken och här pekar undersökningar på att Västtrafiks resenärer utgörs av 57 % kvinnor och 43 % män (Trafikförsörjningsprogram 2012:61). Även resmönstret mellan könen skiljer sig åt, kvinnor tenderar att resa mer spritt över dagen och under helger men undviker i större utsträckning än män att åka kollektivt kvällstid (Trafikförsörjningsprogram 2012:28). En av tjänstemännen på kollektivtrafiksekretariatet lyfter att det finns ett arbete som syftar till att ta sig an könets olika resmönster och således resbehov.

”Vi ska träffa aktörer som arbetar med transportplanering och de som jobbar med de övergripande strategierna för att skapa ett verktyg för jämställdhetskonskvensbeskrivning, ett verktyg att använda i transportplanering. Det finns mycket forskning om resmönster men man har inte redskap i den hårda planeringen och just ett verktyg är vad vi vill ha. Det är lätt att ta de hårda bitarna men just att ha ett verktyg för konsekvensbeskrivning gör att en kan titta på de svårare bitarna.” – Tjänsteman 3, kollektivtrafiksekretariatet

Tjänstemannen menar således att det finns en vilja att arbeta med kvinnor och mäns olika resmönster och resbehov och att ett verktyg som underlättar för konsekvensbeskrivningar kan möjliggöra för detta.

För att förbättra för alla resenärsgupper finns en vilja att öka integrationen och detta grundar sig i att alla invånare skall kunna försörja sig och kunna delta i samhällslivet. Kollektivtrafiken ses som ett viktigt medel för att skapa resmöjligheter till arbete och utbildning och därmed överbrygga den fysiska segregationen (Trafikförsörjningsprogram 2012:61).

Slutligen lyfts barnperspektivet fram som innebär att kollektivtrafiken skall underlätta för barn att kunna resa och bör därför anpassas bättre till barnens behov där de även skall kunna resa tryggt och säkert (Ibid.:62).

Inför kvalitetsuppföljning. Inom denna åtgärd betonas vikten av att tillgängligheten och användbarheten av kollektivtrafik måste säkerställas genom bland annat uppföljning när det gäller fordonens anpassning, möjlighet till ledsagning samt förarnas kunskap om funktionsnedsattas särskilda mål (Ibid.:62).

För kollektivtrafiken verkar fokus sedan innan ha legat på begreppet tillgänglighet där främst den fysiska tillgängligheten diskuterats.

”Det finns inga nackdelar med rättighetsmålet, bara svårigheter. Det är svårt att veta hur det ska omsättas konkret, just hur det ska implementeras. [...] Frågorna kring de mänskliga rättigheterna är ganska diffusa och abstrakta, svårt att koppla det till det praktiska. Nu snackar vi om hur vi ska få med alla, man har dock inte tidigare inriktat sig specifikt på perspektiven.” – Tjänsteman 1, kollektivtrafiksekretariatet

Det är tänkbart att det råder ett kunskapsglapp och svårförståelse för hur rättighetsmålet skall konkretiseras in i kollektivtrafiken. En av politikerna formulerar problematiken med rättighetsmålet som följande:

”Tillgängligheten är klart det vi arbetar mest med men rättighetsmålet är ju ett väldigt viktigt perspektiv. [...] Det är så mycket som ligger i det begreppet.” – Politiker 1, kollektivtrafiknämnden

Eftersom de sedan tidigare endast arbetat med ett av dessa perspektiv, nämligen den fysiska tillgängligheten, är det tänkbart att det påverkat hur de använder sig av rättighetsmålet och således stannat vid *tillgänglighet*. Det finns, som ovan presenterat, dock inslag av rättighetsperspektiv så som jämställdhet och jämlikhet men dock brist på kunskap om hur de skall konkretiseras i verksamheten. Flera gånger har dock viljan att lära sig hantera rättighetsperspektivet och vidga begreppet tillgänglighet lyfts fram.

Nedan visas en översikt över båda verksamhetsområdenas åtgärder för att dels uppnå sitt verksamhetsmål och dels rättighetsmålet.

	Kultur	Kollektivtrafik
Polycymål	”För att mänskliga rättigheter ska respekteras i Västra Götalandsregionens verksamhet behöver besluta hänsyn till mänskliga rättigheter och verksamheterna präglas av delaktighet, jämlikhet, transparens och möjlighet till ansvarsutkrävande.”	
Åtgärder	Vidgat deltagande – Ett jämlikt kulturliv – Jämställdhet – Mångfald – Minoriteter – Tillgänglighet – Barn och unga – Folkbildning – Idéburen sektor/hållbar ekonomi	Förbättra för alla resenärsgupper – Förbättra samverkan – Utveckla prioriterat nät – Förenkla resandet – Öka tryggheten – Öka jämlikhet, jämställdhet, integration samt underlätta barns resande – Inför kvalitetsuppföljning

Åtgärderna för respektive verksamhetsområde har tydliga likheter. För att uppnå sitt verksamhetsmål, och således även visionen om det goda livet, lyfter båda verksamhetsområden fram åtgärder som främjar jämställdhet, jämlikhet och tillgänglighet. Däremot verkar verksamhetsområdet kultur ha kompletterat rättighetsmålet och de mänskliga rättigheterna till sin verksamhet mer än vad verksamhetsområdet kollektivtrafik gjort och detta har blivit tydligare när åtgärderna har studerats. Det finns en bredare tolkning där kultur går så långt som tillgänglighet och delaktighet medan kollektivtrafik stannar på den fysiska tillgängligheten.

5.4 Tolkning av rättighetsmålet

Hittills i detta kapitel har det redogjorts för verksamhetsområdena kultur och kollektivtrafiks respektive verksamhetsmål, strategier för att nå verksamhetsmål och därefter de åtgärder som syftar till att förverkliga verksamhetsmålen, visionen med det goda livet samt målet om att all verksamhet i Västra Götalandsregionen skall genomsyras av ett rättighetsperspektiv.

	Kultur	Kollektivtrafik
Polycymål	"För att mänskliga rättigheter ska respekteras i Västra Götalandsregionens verksamhet behöver besluta hänsyn till mänskliga rättigheter och verksamheterna präglas av delaktighet, jämlikhet, transparens och möjlighet till ansvarsutkrävande."	
Verksamhetsmål	"Ett gott liv – för individen men också för samhället som helhet – förutsätter tillgång till god kultur"	"Kollektivtrafikens marknadsandel ska öka för en attraktiv och konkurrenskraftig region"
Strategi	Demokratisk öppenhet Vidgat deltagande (jämställdhet, mångfald och integration)	Förbättra tillgängligheten för alla resandegrupper Funktionshinderanpassning av kollektivtrafiken
Åtgärd	Vidgat deltagande – Ett jämlikt kulturliv – Jämställdhet – Mångfald – Minoriteter – Tillgänglighet – Barn och unga – Folkbildning – Idéburen sektor/hållbar ekonomi	Förbättra för alla resenärsgupper – Förbättra samverkan – Utveckla prioriterat nät – Förenkla resandet – Öka tryggheten – Öka jämlikhet, jämställdhet, integration samt underlätta barns resande – Inför kvalitetsuppföljning
Tolkning	<i>Delaktighet</i>	<i>Tillgänglighet</i>

Studiens syfte är som redan nämnt att bidra med kunskap om hur vaga polycymål tolkas och konkretiseras i olika kontexter där studiens forskningsfråga lyder: "Hur tolkas och konkretiseras polycymålet om att all verksamhet i Västra Götalandsregionen skall genomsyras av ett rättighetsperspektiv i verksamhetsområdena kultur och kollektivtrafik?". Nedan följer en sammanfattande diskussion kring hur respektive verksamhetsområde har tolkat och konkretiserat polycymålet om att all verksamhet skall genomsyras av ett rättighetsperspektiv.

Utifrån det som diskuterats är det tänkbart att de två verksamhetsområdena har tolkat och således konkretiserat rättighetsmålet på två olika sätt. Verksamhetsområdet kultur har tolkat och konkretiserat målet till att det skall råda ett vidgat deltagande för att de mänskliga rättigheterna skall respekteras och tas hänsyn till, således är tolkningen *delaktighet*. Verksamhetsområdet kollektivtrafik har däremot tolkat och således konkretiserat detta till att kollektivtrafiken skall vara tillgänglig för alla invånare i Västra Götaland och har fokuserat på den fysiska tillgängligheten, och har således tolkat rättighetsmålet till *tillgänglighet*.

I själva formuleringen av respektive verksamhetsmål finns det ett tydligare fokus på individen i kulturens verksamhetsmål. Där betonas kulturens roll för individens möjlighet till ett gott liv, och således är det tänkbart att rättighetsmålet – som utgår från människans rätt – är mer kompatibelt med kulturens verksamhetsmål eftersom den tydligt pekar på att ett gott liv för individen förutsätter rätt till kulturlivet.

Verksamhetsmålet för kollektivtrafiken har som redan nämnt sitt fokus på hållbarhet och därmed inte direkt på individen. Verksamhetsmålet syftar till att öka marknadsandelen för kollektivtrafik, med andra ord att öka andelen människor som reser med kollektivtrafik. Detta syftar till att minska den negativa miljöpåverkan och även möjliggöra för individen att ta del av samhället genom att kunna ta sig från punkt A till B där B kan utgöras av bland annat utbildning, arbete eller fritid. På så sätt finns det ett rättighetsperspektiv i verksamhetsmålet för kollektivtrafik.

Strategierna för respektive verksamhetsområde skiljer sig åt på så sätt att kultur har ett större fokus på abstrakta termer som demokratisk öppenhet och vidgat deltagande medan kollektivtrafik håller sig till en mer konkret strategi om att tillgängliggöra kollektivtrafiken för funktionshindrade. Verksamhetsområdet kultur verkar föra ett resonemang om att verksamhetsmålet och rättighetsmålet går hand i hand eftersom de mänskliga rättigheterna, och således rättighetsmålet, anses vara en förutsättning för att uppnå sitt verksamhetsmål. Det är tänkbart att rättighetsmålet ses vara en strategi för att uppnå verksamhetsmålet, att ett arbete för de mänskliga rättigheterna och ett arbete mot diskriminering är vad som krävs för att göra kulturen tillgänglig för alla att delta i kulturlivet som skapare, publik och samtalsdeltagare. På samma sätt kan verksamhetsmålet ses vara en strategi för att uppnå rättighetsmålet, med andra ord att verksamhetsmålet att göra kulturen tillgänglig kan bidra till att främja de mänskliga rättigheterna och motverka diskriminering genom att exempelvis förändra de fördomar som finns mot romer.

Verksamhetsområdet kollektivtrafik har som redan nämnt mer konkreta strategier för att uppnå sitt verksamhetsmål, nämligen att tillgängliggöra kollektivtrafiken för funktionshindrade. Det har under studiens gång flera gånger lyfts fram att denna anpassning för att tillgängliggöra kollektivtrafiken för funktionshindrade kan bidra till att kollektivtrafiken blir mer tillgänglig och användbar för alla resenärsgupper. Således innebär den fysiska tillgängligheten att kollektivtrafiken blir mer tillgänglig för alla och således även mer inkluderande. Det finns dock ett problem med detta synsätt. Denna så kallade ”spill over” effekt som innebär att den fysiska tillgängligheten och dess fördelar spiller över på andra

människor och därmed leder till förbättringar för alla kan istället resultera i att det endast får ett symboliskt värde. Det är tänkbart att detta inte mynnar ut i något konkret som faktiskt gynnar de mänskliga rättigheterna, och således tas inte ett ansvar för rättighetsmålet.

Å andra sidan framkom det ett flertal gånger i intervjuerna att det finns en process där rättighetsmålet olika aspekter, såsom jämställdhet och jämlikhet, tagits i beaktande men att det råder svårigheter att konkretisera dem. Denna svårighet kan ha bidragit till att fokus istället fastnar på den fysiska tillgängligheten eftersom, som redan nämnt, det är lättast att visa att verksamheten lyckats genom att peka på att ett tåg har låggolv och svårare att peka på hur kollektivtrafiken främjar jämställdhet i samhället.

Under studiens gång har även intervjuobjekten från verksamhetsområdet kollektivtrafik pekat ut ett flertal gånger att rättighetsmålet kommer sekundärt till verksamhetsmålet som är det primära målet. Det råder således en prioritering mellan kollektivtrafikens verksamhetsmål och regionens rättighetsmål. Denna prioritering framkommer inte under analysen av dokumenten och intervjuerna från verksamhetsområdet kultur utan där ses rättighetsmålet gå hand i hand med verksamhetsmålet. Anledningen till detta kan vara för att kulturen sedan innan arbetat med begreppen jämställdhet, mångfald och tillgänglighet medan kollektivtrafiken endast arbetat med begreppet tillgänglighet.

Som tidigare nämnt i inledningen av denna studie kan tolkningen och konkretiseringen av ett policymål påverkas av de redan rådande policymålen som finns i den nya kontexten. För verksamhetsområdet kultur har rättighetsmålet bidragit till att ett helhetsgrepp har tagits på begreppen jämställdhet, mångfald och tillgänglighet och således har det börjat talas om de mänskliga rättigheterna vilket har utmynnat i ett nytt begrepp, nämligen ett *vidgat deltagande*. Det är således tänkbart att verksamhetsområdet kultur har tolkat och konkretiserat rättighetsmålet till ett vidgat deltagande, där *delaktighet* är den nya tolkningen. I detta fall är det tänkbart att kontexten och de redan existerande begreppen har underlättat kopplingen till det nya policymålet och därmed *främjat* policyns egenskaper och möjliggjort för dessa att ta sig i uttryck i exempelvis olika dokument som strategier och åtgärder.

Verksamhetsområdet kollektivtrafik har å andra sidan tidigare endast haft begreppet tillgänglighet, och framför allt fysisk tillgänglighet. Intervjuobjekten har visat sig vara medvetna om att ett rättighetsperspektiv innefattar fler aspekter än fysisk tillgänglighet men har haft svårigheter att konkretisera dessa övriga aspekter. Således är det tänkbart att verksamhetsområdet kollektivtrafik har tolkat och konkretiserat rättighetsmålet till *tillgänglighet*, och därmed anpassat rättighetsmålet efter den redan rådande policyn om fysisk

tillgänglighet. Eftersom endast begreppet fysisk tillgänglighet funnits i verksamhetsområdet kollektivtrafik är det tänkbart att denna kontext *hämmt* det nya policymålets egenskaper och möjliggjort för endast tillgänglighetsaspekten i policymålet att ta sig uttryck i exempelvis olika dokument som strategier och åtgärder.

Sammanfattningsvis för att besvara den övergripande forskningsfrågan "*Hur tolkas och konkretiseras vaga policymål i en kontext?*" är det viktigt att lyfta fram själva kontexten som det nya policymålet tolkas och konkretiseras in i. Som redan nämnt i inledningen kan de rådande policymål som redan finns i kontexten påverka tolknings- och implementeringsprocessen av det nya målet på så sätt att det nya policymålet *anpassas* efter kontexten. Tolkningen och konkretiseringen av det nya policymålet är således beroende av kontexten och de rådande policymålen och vad denna studie har visat är att samma policymål har tolkats och konkretiserats olika i två kontexter. I det fall som denna studie utgått från kan det ses att det nya policymålets egenskaper har blivit *hämmade* i verksamhetsområdet kollektivtrafik och *främjade* i verksamhetsområdet kultur. De olika kontexterna och de policymål som redan finns där kan dels främja och dels hämma det nya policymålets egenskaper vilket påverkar hur det nya policyområdet tar sig i uttryck.

6 Referenslista

6.1 Litteratur

Abiri, Elisabeth, Brodin, Anna & Johansson, Peter (2008), "Mänskliga rättigheter...?: 'Jag vet att dom finns och jag tror att Sverige är bra på dom' : handbok i mänskliga rättigheter på kommunal nivå", 1 uppl., Stockholm: Fritze

Ahlbäck Öberg, Shirin (2001), "Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem", uppl. 3, Stockholm: SNS förlag

Bryman, Alan, 2011, "Samhällsvetenskapliga metoder", uppl. 2, Malmö: Liber

Cox, Robert & Béland, Daniel, (2013), "Valence, Policy Ideas, and the Rise of Sustainability", i Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, vol. 26, nr. 2, s. 307–328

Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje (red.), (1996), "Translating Organizational Change", Berlin: de Gruyter

Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje (red.), (2005). Global Ideas: How Ideas, Objects and Practices Travel in the Global Economy", uppl. 1, Malmö: Liber

Czarniawska, Barbara, (2012), "Operational Risk, Translation, and Globalization", i Contemporary Economics, vol. 6, nr. 2, s. 26-39

Erlingsdóttir, Guðbjörg & Lindberg, Kajsa (2005), "Isomorphism, Isopraxism and Isonymism: Complimentary or Competing Processes?", Lund: Lund Institute of Economic Research, School of Economics and Management

Esaiasson, Peter, Giljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena, (2007), "Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad", uppl. 3, Stockholm: Norstedts juridik

Freeman, Michael (2002), "Human Rights: An Interdisciplinary Approach", Oxford: Polity press

Hill, Michael (1997), "Understanding Social Policy", uppl. 5, Cambridge, Mass.: Blackwell Publishers

Hill, Michael, (2009), "The public policy process", uppl. 5, Harlow, England: Longman

Hill, Michael & Hupe, Peter (2009), "Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance", uppl. 2, Los Angeles: SAGE

Hjern, Benny & Porter, David (1981), "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis", i Organization Studies, vol. 2, nr. 3, s. 211-227

Kommittén för rättighetsfrågor, "Kommittén för rättighetsfrågor – Strategi 2013-2014", (Hämtas:

<http://www.vgregion.se/upload/R%C3%A4ttighet/publikationer/Kommitt%C3%A9n%20f%C3%B6r%20r%C3%A4ttighetsfr%C3%A5gor%20strategi%202013-2014.docx>)

Kungörelse (SFS 1974:152) om beslutad ny regeringsform, (Hämtas: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Kungorelse-1974152-om-beslu_sfs-1974-152/)

Matland, Richard, (1995), "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation", i *Journal of Public Administration, Research and Theory*, vol. 5, nr. 2, s. 145-174

Merry, Sally Engle (2006), "Human Rights and Gender Violence: Translating International Law Into Local Justice", Chicago: The University of Chicago Press

Montjoy, Robert & O'Toole, Laurence, (1979), "Toward a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective", i *Public Administration Review*, vol. 39, nr. 5, s. 465-476

Municio, Ingegerd, "Implementeringsforskning. En litteraturöversikt", i *Implementeringsforskning*, i *Statsvetenskaplig tidskrift*, vol. 85, nr. 3, s. 183-189

Pipan, Tatiana & Czarniawska, Barbara (2010), "How to Construct an Actor-Network: Management Accounting from Idea to Practice", i *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 21, nr. 3, s. 243-251

Premfors, Rune (1989), "Policyanalys: kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet", Lund: Studentlitteratur

Regeringens skrivelse 2005/06:95, (2006), "En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009", (Hämtas: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/05/98/42/f6301b44.pdf>)

Rothstein, Bo (2001), i Ahlbäck Öberg, Shirin (red.), (2001), "Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem", uppl. 3, Stockholm: SNS förlag

Røvik, Kjell Arne (2008), "Managementsamhället: trender och idéer på 2000-talet", uppl. 1, Malmö: Liber

Sabatier, Paul, (1986), "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", i *Journal of Public Policy*, vol. 6, nr. 1, s. 21-48

Sahlin-Andersson, Kerstin (1996), i Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje (red.) (1996), "Translating Organizational Change", Berlin: de Gruyter

Sahlin-Andersson, Kerstin, (2005), i Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje (red.) (2005). *Global Ideas: How Ideas, Objects and Practices Travel in the Global Economy*", uppl. 1, Malmö: Liber

Sannerstedt, Anders (2001), "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken", i Rothstein, Bo (red.), "Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem", uppl. 3, Stockholm: SNS förlag

Spång, Mikael (2010), "Kommunernas ansvar för att förverkliga mänskliga rättigheter - en kartläggning av 16 kommuner", (Hämtas:

[http://dspace.mah.se/bitstream/handle/2043/9053/Slutrapport Kommunernas%20ansvar%20f%F6r%20att%20f%F6rverkliga%20M%E4nksliga%20r%E4ttigheter.pdf?sequence=2](http://dspace.mah.se/bitstream/handle/2043/9053/Slutrapport_Kommunernas%20ansvar%20f%F6r%20att%20f%F6rverkliga%20M%E4nksliga%20r%E4ttigheter.pdf?sequence=2)

Staaf, Annika & Zanderin, Lars (red.), (2011), "Mänskliga rättigheter i svensk belysning". Uppl. 2, Malmö: Liber

Sylvester, Richard & Ferrara, Joseph (2003), "Conflict and Ambiguity: Implementing Evolutionary Acquisition", (Hämtas: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a423546.pdf>)

Västra Götalandsregionen (2005), "Vision Västra Götaland – Det goda livet", (Hämtas: <http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/regionutveckling/RUSEN/visionwebbversion.pdf>)

Västra Götalandsregionen, kulturnämnden, (2010), "Kulturnämndens handlingsplan för mänskliga rättigheter 2010-2012", (Hämtas: <http://www.vgregion.se/upload/kultursekretariatet/handlingsprogram/Handlingsplan%20f%C3%B6r%20m%C3%A4nksliga%20r%C3%A4ttigheter.pdf>)

Västra Götalandsregionen, kulturnämnden, (2012) "Den stora kulturen – många ska bli fler: Ett vidgat deltagande i Västra Götalands kulturarv", (Hämtas: <http://www.vgregion.se/upload/kultursekretariatet/Den%20stora%20kulturen.pdf>)

Västra Götalandsregionen, kulturnämnden, (2012), "En mötesplats i världen: Kulturstrategi för Västra Götaland 2012-", (Hämtas: http://www.vgregion.se/upload/RF_och_RS/Kulturstrategi.pdf)

Västra Götalandsregionen, kulturnämnden, (2013), "Västra Götalands regionala kulturplan 2013-2015", (Hämtas: <http://www.vgregion.se/upload/kultursekretariatet/pdf/kulturplan/Regional%20Kulturplan.pdf>)

Västra Götalandsregionen, kollektivtrafiknämnden (2012), "Regionalt trafikförsörjningsprogram för Västra Götaland", (Hämtas: http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/Kollektivtrafikn%C3%A4mnden/TPR/Trafikf%C3%B6rs%C3%B6rjnprogr_VGR_130625_1%C3%A5guppl%C3%B6st.pdf)

Västra Götalandsregionen, kollektivtrafiknämnden, (2012), "Strategi för funktionshinderanpassning av kollektivtrafiken", (Hämtas: http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/Kollektivtrafikn%C3%A4mnden/Bilaga_TP_P_Funktionshinderanpassning_130107low.pdf)

Winter, Sören, (2006), "Implementation" i Peters, Guy & Pierre, Jon, (red.), (2006), "Handbook of Public Policy", London: Sage

6.2 Hemsidor

Förenta Nationerna, ”Allmänna deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna”, (Hämtat 2013-09-28 <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=swd>)

Förenta Nationerna, ”Så skyddar FN de allmänna rättigheterna”, (Hämtat 2013-09-28, <http://www.fn.se/fn-info/vad-gor-fn/manskliga-rattigheter-och-demokrati/karnkonventionerna/>)

Regeringens skrivelse 2003/04:20, (2003), ”Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik”, (Hämtas: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Manskliga-rattigheter-i-svensk_GR0320/?text=true)

Västra Götalandsregionen, ”Politik”, (Hämtat 2013-10-08 <http://www.vgregion.se/sv/Vastra-Gotalandsregionen/startside/Politik/>)

Västra Götalandsregionen, ”Pris- och sortimentstrategi”, (Hämtat 2013-11-19 <http://www.vgregion.se/sv/Vastra-Gotalandsregionen/startside/Kollektivtrafik/Pris-och-sortiment-i-kollektivtrafiken/>)

Västra Götalandsregionen, ”Regionorganisationen”, (Hämtat 2013-10-08 <http://www.vgregion.se/sv/Vastra-Gotalandsregionen/startside/Om-Vastra-Gotalandsregionen/Regionorganisationen/>)

Västra Götalandsregionen, ”Rättighetsfrågor”, (Hämtat 2013-10-08 <http://www.vgregion.se/sv/Vastra-Gotalandsregionen/startside/Regionutveckling/rattighetsfragor/>)

Västra Götalandsregionen, ”Trafikförsörjningsprogrammet – så utvecklas kollektivtrafiken”, (Hämtat 2013-10-18 <http://www.vgregion.se/Vastra-Gotalandsregionen/startside/Kollektivtrafik/Trafikforsorjningsprogrammet--sa-utvecklas-kollektivtrafiken/>)

Västra Götalandsregionen, ”Vision Västra Götaland”, (Hämtat 2013-10-17 <http://www.vgregion.se/sv/Vastra-Gotalandsregionen/startside/Om-Vastra-Gotalandsregionen/-Vastra-Gotaland/Vision-Vastra-Gotaland/>)

Västra Götalandsregionen, ”Vård och hälsa”, (Hämtat 2013-10-08 <http://www.vgregion.se/sv/Vastra-Gotalandsregionen/startside/Vard-och-halsa/>)

6.3 Intervjuer

Informantintervju, Västra Götalandsregionen, rättighetskommitténs kansli, 2013-10-17

6.3.1 Verksamhetsområdet kollektivtrafik

Politiker 1, Västra Götalandsregionen, kollektivtrafiknämnden, 2013-11-07

Politiker 2, Västra Götalandsregionen, kollektivtrafiknämnden, 2013-11-12

Tjänsteman 1, Västra Götalandsregionen, kollektivtrafiksekretariatet, 2013-11-04

Tjänsteman 2, Västra Götalandsregionen, kollektivtrafiksekretariatet, 2013-11-07

Tjänsteman 3, Västra Götalandsregionen, kollektivtrafiksekretariatet, 2013-11-19

6.3.2 Verksamhetsområdet kultur

Politiker 1, Västra Götalandsregionen, kulturnämnden, 2013-11-14

Tjänsteman 1, Västra Götalandsregionen, kultursekretariatet, 2013-11-01

Tjänsteman 2, Västra Götalandsregionen, kultursekretariatet, 2013-11-12

7 Bilaga 1. Intervjuguide

Denna intervjuguide utgår från fyra teman; mål, strategier, åtgärder och kontakter. Alla intervjuer började med att intervjupersonen fick kort berätta om sig själv och sin roll i sin verksamhet.

Mål

- Berätta om verksamhetsområdet kultur/kollektivtrafik.
- Berätta om syftet och målen med verksamhetsområdet kultur/kollektivtrafik.
- Västra Götalandsregionen har som mål att all verksamhet ska genomsyras av ett rättighetsperspektiv, vad innebär det?
- Vad innebär ett rättighetsperspektiv för er verksamhet?
- Påverkar ett rättighetsperspektiv er verksamhet? Hur?

Strategier

- Vilka är era strategier för att uppnå syftet och målen med verksamhetsområdet kultur/kollektivtrafik?
- Har ni strategier för att uppnå målet med att er verksamhet ska genomsyras av ett rättighetsperspektiv?

Åtgärder

- Vilka åtgärder har ni genomfört/ska ni genomföra för att uppnå syftet och målen med verksamhetsområdet kultur/kollektivtrafik?
- Har ni genomfört/ska ni genomföra åtgärder för att uppnå målet med att er verksamhet ska genomsyras av ett rättighetsperspektiv?

Kontakter

- Vem eller vilka anser du har varit aktiva i tolknings- och implementeringsprocessen av rättighetsmålet?