

Pilotprojekt
Genusanalys av
budgeten i Stock-
holms stad
Juni 2015

stockholm.se

Pilotprojekt Genusanalys av budgeten i Stockholms stad
Juni 2015

Dnr: 439-780/2015
Utgivare: Kommunstyrelsen

Konsult:
Ann Boman Utveckling AB

Innehåll

Innehåll	3
1. Bakgrund	4
1.1 Pilotprojekt Jämställdhetsintegrering av budgetprocessen	5
<i>Projektets mål och syfte</i>	5
<i>Projektbeskrivning</i>	5
1.2 Begreppsdefinitioner	7
<i>Nationella jämställdhetspolitiska mål</i>	7
<i>FNs kvinnokonvention</i>	7
<i>Jämställdhetsintegrering</i>	8
<i>Jämställdhetsintegrerad budgetprocess</i>	9
<i>CEMR-deklarationen</i>	10
<i>Könsuppdelad statistik</i>	10
<i>Jämställdhetsanalys, genusanalys och könskonsekvensbeskrivning</i>	11
2. Resultatredovisning	11
2.1 Genomförda analyser i deltagande förvaltningar	12
<i>Stadsdelsförvaltningarna</i>	12
<i>Fackförvaltningarna</i>	15
2.2 Erfarenheter och lärdomar	19
<i>Styrning och ledning</i>	19
<i>Kompetensutveckling</i>	20
3. Jämställdhetsintegrering	20
3.1 Skiss till strategi för arbetet med jämställdhetsintegrering i Stockholms stad	20
<i>Mål och styrning</i>	21
<i>Utbildning</i>	21
<i>Metoder och arbetssätt</i>	22
<i>Jämställdhetsanalys och könskonsekvensbeskrivning</i>	22
<i>Stöd och samordning</i>	23
Bilaga 1	25
Deltagare i pilotprojekt Jämställdhetsintegrerad budgetprocess	25
Projektmedlemmar	25

Förord

Under våren 2015 har fyra förvaltningar inom Stockholms stad tillsammans med stadsledningskontoret genomfört ett pilotprojekt i syfte att inhämta erfarenheter inför stadens kommande arbete med att jämställdhetsintegrera hela stadens budget. Föreliggande rapport är en sammanfattning av det arbete som förvaltningarna genomfört och de lärdomar som de dragit i samband med detta. Rapporten är i första hand avsedd att användas i stadsledningskontorets fortsatta arbete med jämställdhetsintegrering.

1. Bakgrund

I Stockholms stads budget 2015, Dnr 111-459/2014, klargörs stadens ambitioner med jämställdhetsarbetet.

”Stockholm ska vara en jämställd stad där makt, möjligheter och resurser fördelas jämnt, oavsett kön. Stadens egen verksamhet ska bidra till detta. Det förutsätter att stadens verksamhet och budget analyseras utifrån ett jämställdhetsperspektiv samt att staden arbetar utifrån exempelvis de nationella jämställdhetsmålen och CEMR-deklarationen.

Ett medvetet arbete med att analysera verksamheten ger förutsättningar för att se ojämställda strukturer. En analys av stadens budget ska också ligga till grund för en budgetprocess som redan tidigt ser, och vill åtgärda, skillnader i hur stadens resurser fördelas. Målet är att budgetprocessen för 2016 utgår från genusbudgetering som metod.” (s 45)

”Budgetarbetet ska vila på könsuppdelad statistik och uppföljning av resursfördelningen. Staden ska i arbetet med budgeten för 2016 påbörja arbetet med genusbudgetering.” (s. 11)

Syftet med en jämställdhetsintegrerad budgetprocess är att uppnå stadens mål för jämställdhet och jämställdhetsarbetet samt de nationella jämställdhetspolitiska målen.

1.1 Pilotprojekt Jämställdhetsintegrering av budgetprocessen

I budgeten uppdras åt stadsledningskontoret att se till att en genusanalys av stadens budget genomförs (4.1) med slutdatum 2015-06-30. Mot bakgrund av det uppdraget har under tiden mars till juni 2015 genomförts ett pilotprojekt där fyra förvaltningar, i samarbete med stadsledningskontoret, genomfört jämställdhetsanalyser av delar av sina verksamheter. De fyra förvaltningarna är kulturförvaltningen, idrottsförvaltningen samt stadsdelsförvaltningarna Skarpnäck och Enskede-Årsta-Vantör.

Projektets mål och syfte

Syftet med pilotprojektet är bl.a. att samla erfarenheter för kommande arbete med att jämställdhetsintegrera hela stadens budget. Målet har varit att projektet ska resultera i:

1. En dokumentation av förutsättningarna för jämställdhetsintegrering. Det handlar om tillgången till och möjligheterna att samla in könsuppdelad statistik och att beskriva eventuella könsskillnader i samband med resursfördelning.
2. Beskriva vilka resurser, i form av tid och kompetens, som krävs för att göra en jämställdhetsanalys av de könsskillnader som blottlagts. I de fall jämställdhetsintegreringsprocessen kommit till slutsatser och förslag till förändringar ska även det beskrivas. Dokumentationen ska beskriva arbetsprocessen och de erfarenheter som gjorts i arbetet.

Projektbeskrivning

Enligt projektbeskrivningen¹ har pilotprojektets uppgifter varit följande:

De fyra förvaltningarna har identifierat följande frågeställningar för arbetet men har inte förväntats att hinna gå igenom alla steg inom ramen för pilotprojektet.

¹ Pilotprojekt - Genusanalys av budgeten i Stockholms stad. 2015-04-23

1. Identifiera underlag

Vilka är förutsättningarna för jämställdhetsintegrering?

Finns könsuppdelad statistik/annat underlag? Är statistik inom de olika verksamheterna könsuppdelad, är nämndernas mål och indikatorer könsuppdelade, har olika verksamhets-system (t.ex. Paraplyet) könsuppdelade data?

Går det att identifiera könsskillnader i relation till

- hur pengar används?
- antal insatser och hur de utformas?

2. Göra jämställdhetsanalys

Välj ett område och gör en jämställdhetsanalys av identifierade könsskillnader. Vad beror könsskillnader på? Hänger de ihop med könsstereotypa föreställningar och förväntningar? Är skillnaderna i enlighet med stadens jämställdhetsmål? Finns risk att jämställdhet motverkas? Finns tillräcklig kompetens för att göra analysen? Finns tid att göra den?

3. Identifiera brister

Analysera resultaten: Vilka könsskillnader, och andra skillnader, har synliggjorts? Vad kan vi förstå om brister i verksamheten och vad behöver ändras?

4. Föreslå åtgärder

Nästa steg i processen är att föreslå förändringar i fördelning av arbetssätt, resursfördelning eller dylikt.

Stadsledningskontoret gör en översiktlig kartläggning av könsindelning i

- medborgarundersökningar, brukarundersökningar och andra enkäter som är statsövergripande
- mål och indikatorer i stadens budget för 2015 (hur stor andel är könsuppdelade).

Förvaltningarnas deltagare i projektet har varit direktörer, ekonomichefer, controllers eller motsvarande. Från Stadsledningskontorets kansli för mänskliga rättigheter har direktören och en handläggare deltagit. Till projektet har knutits en konsult för strategiskt stöd och för skriftlig slut-

rapportering av pilotprojektet. En förteckning över samtliga deltagare finns i bilaga 1.

1.2 Begreppsdefinitioner

Några begrepp har varit centrala i pilotprojektets arbete. Begreppen vi här valt att definiera är nationella jämställdhetsmål, jämställdhetsintegrering, jämställdhetsintegrerad budgetprocess, CEMR-deklarationen, könsuppdelad statistik samt jämställdhetsanalys, genusanalys och könskonsekvensbeskrivning.

Nationella jämställdhetspolitiska mål

Målet för den nationella jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv² och antogs i bred politisk enighet 2006. Till det jämställdhetspolitiska målet finns fyra delmål:

En jämn fördelning av makt och inflytande

Kvinnor och män ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och forma villkoren för beslutsfattandet

Ekonomisk jämställdhet

Kvinnor och män a samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut

Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgs-arbetet

Kvinnor och män ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjlighet att ge och få omsorg på lika villkor.

Mäns våld mot kvinnor upphöra

Kvinnor och män, flickor och pojkar, ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

FNs kvinnokonvention

Kvinnokonventionen, ofta förkortad CEDAW av dess engelska namn (*Convention on the Elimination of all Forms of Discriminat-*

² Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken.
Prop. 2005/06:155

ion against Women), antogs av FNs Generalförsamling 1979. Hittills har 188 stater ratificerat kvinnokonventionen, däribland Sverige. Den innehåller 30 artiklar som rör kvinnors rättigheter inom alla områden, bland annat kvinnors rätt till utbildning, medborgarskap, sin egen kropp och hälsa.

Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, är en av FN:s konventioner om de mänskliga rättigheterna. I FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna står det att alla är födda fria och har lika värde och rättigheter – oavsett kön. Ändå diskrimineras människor på grund av kön världen över. I Kvinnokonventionens inledning konstateras att diskrimineringen av kvinnor är utbredd och att många utsätts för kränkningar endast på grund av att de är kvinnor. Kvinnokonventionen finns för att ytterligare poängtera och säkerställa avskaffandet av diskriminering av kvinnor. Vart fjärde år rapporterar regeringarna om de åtgärder som vidtagits för att genomföra konventionen.

Jämställdhetsintegrering

Jämställdhetsintegrering är en *strategi*, för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Strategin innebär att ett jämställdhetsperspektiv integreras i alla led av beslutsfattande, planering och utförande av verksamheten.

Vid FNs Pekingkonferens 1995 antogs en deklARATION och en handlingsplan för jämställdhetsarbetet. I Pekingdokumentet lyfts jämställdhetsintegrering (*gender mainstreaming*) fram som strategi och sedan dess är strategin huvudstrategi för jämställdhetsarbetet inom FN, EU, Europarådet och Nordiska Rådet bl.a. I Sverige antogs jämställdhetsintegrering som strategi 1994³.

Den definition av strategin jämställdhetsintegrering som används oftast i Sverige är Europarådets definition från 1998:

”Jämställdhetsintegrering innebär (om)organisering, förbättring, utveckling och utvärdering av de beslutsfattande processerna i syfte att införliva jämställdhetsperspektivet på alla områden och på alla nivåer genom de aktörer som vanligtvis är involverade i politiska beslut”

³ Delad makt, delat ansvar, Prop 1993/94:147

Jämställdhetsintegrering är den huvudsakliga strategi som Sverige har för att nå jämställdhet i samhället. Den syftar till att förbättra verksamhetens kvalitet och resultat. Fokus är på likvärdighet i service och tjänster gentemot medborgare/ kunder/brukare. Det innebär att jämställdhetsarbetet nu vilar på två ben; dels de personalpolitiska frågorna såsom löner, könsfördelning, arbetsvillkor etc. dels kvalitetsfrågor i arbetet riktat mot medborgarna. Strategin kallas ofta för jämställd medborgarservice, för att visa på att det är verksamheten som står i fokus.

Inom Stockholms stad ansvarar PAS, personalstrategiska avdelningen inom stadsledningskontoret för det personalpolitiska benet och Riktlinjer för mångfald och jämställdhetsfrågor är det styrdokument som anvisar hur arbetet ska bedrivas. Det andra benet hanteras av Kansliet för mänskliga rättigheter och demokratiutveckling.

Jämställdhetsintegrering är en nödvändig strategi därför att jämställdhet inte kan genomföras isolerat. För att nå jämställdhet behöver stadens alla verksamheter vidta åtgärder inom alla sina ordinarie verksamheter.

Jämställdhetsintegrerad budgetprocess

Gender budgeting, genusbudget och jämställdhetsintegrerad budgetprocess avser ofta samma sak. Genusbudgetering är en översättning från engelskans *Gender budgeting*, som enligt SKL är det samma som jämställdhetsintegrerad budgetprocess⁴. Pilotprojektet har därför valt att använda det svenska uttrycket *jämställdhetsintegrerad budgetprocess* och i rapporten används därför det uttrycket.

Europarådets definition av jämställdhetsintegrerad budgetprocess (*gender budgeting*) är vanligt förekommande och deras definition från år 2005 lyder:

Gender budgeting är en tillämpning av jämställdhetsintegrering i budgetprocessen. Det innebär en jämställdhetsanalys av budgeten som inbegriper ett jämställdhetsperspektiv på alla nivåer av budgetprocessen liksom en omfördelning av tillgångar och utgifter för att öka jämställdheten.”

⁴ Håll i och håll ut! Erfarenheter av jämställdhetsintegrering i kommuner och landsting, s 31, SKL 2014

En jämställdhetsintegrerad budgetprocess innebär alltså att principen om jämställdhetsintegrering tillämpas i budgetförfarandet. Det innebär en utvärdering av budgetpolitikens jämställdhetseffekter och en integrering av jämställdhetsperspektivet på alla nivåer i budgetförfarandet. Det innebär också en analys av om budgeten stödjer ett arbete för att nå de jämställdhetspolitiska målen.

CEMR-deklarationen

Deklarationen för jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå är ett verktyg för kommuner, landsting och regioner för att integrera jämställdhetsperspektivet i det politiska beslutsfattandet och i den praktiska verksamheten. Avsikten är att se till att diskrimineringslagstiftningen efterlevs och att principer reglerade i internationella avtal omsätts i praktik på lokal och regional nivå.

Stockholms stad har undertecknat deklarationen och förbinder sig därigenom att göra en handlingsplan där prioriteringar, åtgärder och de resurser som ska tilldelas respektive ändamål anges. En sådan plan kommer att tas fram av stadsledningskontoret som en del av arbetet med jämställdhetsintegrering.

Könsuppdelad statistik

Könsuppdelad statistik är ett avgörande verktyg i arbetet med en jämställdhetsintegrerad budgetprocess.

Kön ska vara en övergripande och genomgående indelningsgrund i statistiken. All statistik som relaterar till individer måste dels vara insamlad, analyserad och presenterad efter kön, dels spegla jämställdhetsfrågor och jämställdhetsproblem i samhället. Det är inte tillräckligt att samla in och dela upp statistiken efter kön utan den måste även leda vidare till analyser, mål och åtgärder för att vara meningsfull. Statistik presenterad efter kön innebär att, flickor och pojkar, kvinnor och män ska vara synlig. Både skillnader och likheter ska redovisas.⁵

⁵ Könsuppdelad statistik – ett nödvändigt medel för jämställdhetsanalys. CBM 2004:1 SCB

Jämställdhetsanalys, genusanalys och könskonsekvensbeskrivning

Utifrån statistik som visar hur stadens fördelning av resurser och utformning av verksamheten kommer män och kvinnor, flickor och pojkar, till del kan en jämställdhetsanalys/genusanalys göras. Begreppen jämställdhetsanalys och genusanalys används ibland synonymt och ibland ges olika definitioner av dem.

Vissa menar att en *jämställdhetsanalys* är en kartläggning av verksamheten i form av bland annat könsuppdelad statistik som analyseras i förhållande till de jämställdhetspolitiska målen. Andra menar att *jämställdhetsanalysen* görs utifrån hela jämställdhetspolitiken som ju baseras på genussystemet⁶ som utgångspunkt. Med den definitionen innebär alltså en jämställdhetsanalys att man utgår från både jämställdhetsmål och genussystem i sin analys. En *genusanalys* kan beskrivas som en analys av huruvida identifierade skillnader mellan könen beror på föreställningar om vad som är manligt och kvinnligt istället för på människors verkliga behov. En genusanalys blir därmed smalare än en jämställdhetsanalys enligt den senare definitionen.

Oavsett begrepp så är syftet att påvisa om det föreligger behov av förändrat arbetssätt eller förändrad resursfördelning.

Ytterligare ett begrepp och analys som används i arbetet med jämställdhetsintegrering är *könskonsekvensbeskrivning*. Det är en beskrivning som utgår från statistik och annan data uppdelad på kön som analyserar och beskriver tänkbara konsekvenser för kvinnor respektive män. En könkonsekvensbeskrivning är alltså en *prognos* av tänkbara konsekvenser och görs i samband med att beslutsunderlag tas fram. Den bygger ofta på tidigare gjorda jämställdhetsanalyser, som ju kan beskrivas som en *diagnos* av befintlig verksamhet.

2. Resultatredovisning

De fyra förvaltningar som deltagit i pilotprojektet har åtagit sig att göra jämställdhetsanalyser av delar av sin verksamhet samt att beskriva vilka resurser som krävs och beskriva arbetsprocessen och de

⁶ Genus betyder socialt och kulturellt kön, de egenskaper och förmågor som vår kultur knyter till kvinnor respektive män. Det vi uppfattar som kvinnligt och manligt

erfarenheter som gjorts i arbetet. Avsikten är att kunna säga något om hur förutsättningarna ser ut för att jämställdhetsintegrera budgetprocessen. Här redovisas i korthet förvaltningarnas arbete och erfarenheter av dem.

2.1 Genomförda analyser i deltagande förvaltningar

Stadsdelsförvaltningarna

Fritidsverksamheter

De båda stadsdelsförvaltningarna Enskede-Årsta-Vantör och Skarpnäck har gemensamt genomfört och presenterat jämställdhetsanalyser inom sina respektive fritidsverksamheter med fokus på fördelning av resurser. Analyserna har avgränsats till att gälla verksamheten på fritidsgårdar. Vid genomgång av vilken statistik som finns och vilken som är önskvärd konstateras att det finns könsuppdelad besöksstatistik för fritidsgårdar inom båda stadsdelsförvaltningarna att tillgå, men den är manuellt framtagen. Detta innebär flera svagheter, bl. a är det arbetskrävande att samla in statistik manuellt.

I de båda aktuella stadsdelarna, liksom i övriga delar av landet, är det en övervägande majoritet pojkar som besöker fritidsgårdarna. Följaktligen är det så att en större mängd resurser går till pojkar, såväl personella som ekonomiska. En analys gjord enbart på antalet besök per kön i Skarpnäck visar att pojkarna kostade 67 procent av utfallet om ca 6 mnkr och flickorna 33 procent. Detta motsvarar ca 4 mnkr för pojkarna och ca 2 mnkr för flickorna.

Frågor som ställs i analysen är vilka utgångspunkter som ska gälla för verksamheten när det gäller fördelning av resurser mellan flickor och pojkar. Ett alternativ är att pojkar och flickor ska ha samma möjligheter att besöka fritidsgårdar och då måste ev. hinder för flickor att besöka gårdarna identifieras och elimineras. En annan möjlig utgångspunkt skulle, enligt analysen, kunna vara detsamma idag som på 1940-talet när fritidsgårdarna utvecklades, nämligen att motverka ”ungdomsproblematisering” vilket främst handlade om att fånga in grabbar i en mer organiserad verksamhet. Utifrån en sådan utgångspunkt skulle det gå att analysera vilka kostnader samhället skulle vinna på att undvika exempelvis sociala oroligheter och ställa dessa mot de resurser som fritidsverksamheten förfogar över.

Statistik som stadsdelarna gärna hade velat ha könsuppdelad är för- eningsbidragen vilket inte är möjligt idag, annat än med manuell

hantering. Det skulle innebära orimligt mycket merarbete för att få fram aktuella uppgifter på det sättet.

Mot bakgrund av ovanstående redovisning från de båda stadsdelsförvaltningarna kan konstateras att en viktig fråga som behöver besvaras är om resurserna används för att svara upp mot de mål som finns. Målen för verksamheten måste vara tydliga för att det ska bli möjligt att göra en jämställdhetsanalys. Det är ju mot dem man gör analysen – i vilken grad når verksamheten måluppfyllelse och är måluppfyllelsen lika hög för båda könen? Om målet är att undvika social oro ger analysen ett svar, kanske blir svaret då att måluppfyllelsen är god. Om målet istället är att erbjuda meningsfulla aktiviteter för flickor och pojkar blir svaret ett annat, troligen att verksamheten behöver ändra inriktning för att nå fler flickor. Många satsar då på specifika tjejkvällar, eller erbjuder dans- och sminkaktiviteter. Är målet att bryta genusordningen och stereotypa könsnormer inom fritidsverksamheten blir åtgärderna kanske att skapa aktiviteter där alla, både pojkar och flickor, kan och vill medverka.

Enskede-Årsta-Vantör

Stadsdelsförvaltningen Enskede-Årsta-Vantör bedriver sedan tidigare ett aktivt och systematiskt arbete med att jämställdhetsintegrera sin verksamhet. Utvecklingsarbetet ”Jämställda beslut”, bedrivs inom flera verksamheter. Inom individ- och familjeomsorgen vuxen, arbetar man för att säkerställa att kvinnor och män ges likvärdiga insatser med hög kvalitet. Bl.a. har jämställdhetsanalyser gjorts på mottagningsenheten om villkoren för bostadslöshet och hyresskulder. Inom äldreomsorgen bedrivs ett liknande arbete för att kvinnor och män ska ges likvärdig äldreomsorg med hög kvalitet.

En enhet som arbetat länge med ”Jämställda beslut” inom Enskede-Årsta-Vantör är Beställarenheten för funktionsnedsatta och socialpsykiatri. Erfarenheter som den enheten gjort är att under sex månader föredra ärenden utan att använda hon eller han. Enheten ansåg att det var svårt, eller rent av omöjligt, att genom ett helt ärende inte ”avslöja” kön. Det gick att utifrån annat innehåll anta om det var en man eller kvinna. Försöket har avslutats eftersom enheten inte upplevde det som givande med ”avidentifierade” ärendedragningar. Ytterligare en erfarenhet från enhetens utvecklingsarbete är att kvinnor och män beskrivs på olika sätt i utredningar. Utbildning och yrkesliv beskrevs ofta mer omfattande i de utredningar kring män medan kvinnor som hade män som bärare. Männerna beskrev även

sig själva som mer aktiva ”jag har krävt det av arbetsterapeuten” medan kvinnorna oftare beskrev sig som passiva ”jag har inte hört något av arbetsterapeuten”. Enheten konstaterar också att det är viktigt att handläggaren är medveten om kön och genus i hela handläggningsskedjan – från mötet med brukaren till beslut och genomförande. Därför har en checklista tagits fram för att ge stöd i processen.

Enskede-Årsta-Vantörs erfarenheter är att ett utvecklingsarbete för jämställdhetsintegrerad verksamhet behöver vara systematiskt, beröra hela organisationen och omfatta stöd och anpassad utbildning till alla led i organisationen – från politiker till berörda medarbetare. En annan lärdom stadsdelen dragit av sitt arbete är att delaktighet och lärande är viktiga faktorer. Jämställdhet är en av stadsdelens tre fokusområden vilket innebär att det ska genomsyra all verksamhet. Till detta har en styrgrupp knutits där också de fackliga organisationerna medverkar. En bred förankring ger hög grad av acceptans enligt stadsdelen. Att ledningen – såväl den politiska som förvaltningens - måste vara bärare och möjliggöra utvecklingsarbetet är en annan viktig lärdom.

Skarpnäck

Skarpnäcks stadsdelsnämnd har som mål att brukare och anhöriga har förtroende för att likställighet och jämställdhet gäller och att genusperspektivet beaktas, vid utredningar, bedömningar och beslut. Stadsdelsnämndens verksamhet ska jämställdhetsintegreras i syfte att synliggöra effekten av nämndens beslut och resursfördelning beroende på kön.

Hemtjänstinsatser

Stadsdelsförvaltningen i Skarpnäck har gjort en kartläggning av insatser inom hemtjänsten. Dessvärre visade det sig att dessa inte var möjliga att använda för att dra några slutsatser. Den stora vinsten med kartläggningen är att den visar på flera brister i möjligheten att få fram relevant data som behövs för att göra en analys av insatser och resursfördelning uppdelat på kön.

Den viktigaste faktorn som påverkar analysmöjligheterna är att kvinnan i sammanboende par används som registerledare när det gäller serviceinsatser. Om ett sammanboende par söker serviceinsatser (städning, tvätt etc.) registreras insatserna på kvinnan. Om mannen däremot får omsorgsinsatser registreras alla insatser (även serviceinsatserna) på mannen. Anledningen är att sammanboende

par ska slippa få dubbla fakturor och dubbla avgifter. Detta innebär att det är omöjligt att dra något slutsatser ur materialet eftersom alla insatser som ser ut att ha getts till en kvinna lika gärna kan gälla ett sammanboende par. Om jämställdhetsanalyser av hemtjänstdata ur Paraplyet ska kunna göras behöver staden således se över denna rutin.

För att göra en analys av om biståndsbedömningen är jämställd är boendeförhållandena en viktig parameter. Det blir inte relevant att bedöma gruppen kvinnor med gruppen män om det inte går att särskilja vilka som är ensamboende och vilka som är sammanboende. När biståndshandläggaren fattar beslut om hemtjänstinsatser registrerar de även brukarens civilstånd men uppgifterna säger dessvärre ingenting om brukarens faktiska boendeförhållanden. När handläggaren däremot fattar ett avgiftsbeslut registreras det vanligen i kundinformationen i ett fritextfält om personen är något av de tre alternativen ensamstående, make/maka/reg partner eller sambo. Att skapa rapporter som matchar insatsdata och avgiftsdata i en rapport skulle alltså behövas för att möjliggöra relevanta analyser.

Placeringar på vård- och omsorgsboenden

Stadsdelsförvaltningen i Skarpnäck har gjort en kartläggning av placeringar på vård- och omsorgsboenden. Slutsatsen är att frågan är så komplex och beror på många faktorer utanför själva verksamheten att det inte är möjligt att dra några slutsatser.

Även denna kartläggning visade på brister i möjlighet att få fram relevanta uppgifter för att göra en jämställdhetsanalys av beslut och resursfördelning. Det är i dagsläget inte enkelt att ta fram uppgifter ur Paraplysystemet över ansöknings- respektive verkställighetsdatum. Det innebär att ev. könsskillnader i kötid/väntetid inte har kunnat kartläggas. Det är inte heller möjligt att hämta ut systematisk information ur Paraplyet om den äldres civilstånd/familjesituation och boendeförhållanden i hemmet.

Fackförvaltningarna

Idrottsförvaltningen

Idrottsförvaltningen redovisar redan idag hur budgeten för idrottsinvesteringar (inom fastighetsnämndens budget) fördelas på män och kvinnor. Modellen har använts från mitten av 90-talet och baseras på dåvarande forskningsenhetens undersökningar om hur stor andel män respektive kvinnor som nyttjar de olika verksamhetsytorna inom förvaltningens anläggningar (bygger på dörrenkäter där

faktisk fördelning av antalet utövare registrerats vid ett flertal tillfällen).

En lista med de vanligaste anläggningstypernas procentuella könsfördelning utgör grunden för förvaltningens beräkningar där procentsatserna används för fördelning av aktuella investeringsbelopp, antingen bokförda eller budgeterade.

Eventuella problem som kan uppkomma är hur ska man se på "tjejsatsningar" på anläggningstyper med en övervikt för män. Exempelvis inom skateboard och anpassning av arenor för att uppfylla kraven för damallsvenskan. Modellen tar idag inte hänsyn till detta.

Generellt utgör pojkar en större del när det gäller nyttjandet av anläggningar totalt och föreningsverksamhet. Vad gäller den egna verksamheten, där det finns anledning att tro att fördelningen kanske ser annorlunda ut, är inte intäkter och kostnader särredovisade, förvaltningen har inte heller uppdelad besöksstatistik i systemen – enda sättet att få fram det skulle vara att manuellt räkna besökarna på plats.

Förvaltningen har könsuppdelad statistik i simhallarnas kassasystem på kunder som köper års- och halvårskort samt kurser. Man kan se totalt antal besök för dessa, men inte vad de gör under besöket. För föreningskunder m.fl. i övriga anläggningar finns ingen uppdelad besöksstatistik i något IT/passagesystem.

Vad gäller redovisning av intäkter och kostnader så är de flesta poster i driftbudget inte tillräckligt särredovisade för att sätta i relation till eventuell statistik. Exempelvis kan lägsta nivån vara idrottsplatser, simhall och idrottshallar sammantaget. Vid behov måste osäkra schablonberäkningar göras om intäkter och kostnader ska fördelas. Att få det rätt i ekonomisystemet direkt skulle medföra väldigt mycket merarbete för många och nyttan har hittills inte ansetts motivera detta.

Fastighetsrelaterade kostnader t.ex. hyra, underhåll och energi vilka till viss del följer samma mönster som investeringskostnaderna utgör en stor del av nämndens kostnader. Gällande underhåll och energi finns det detaljerad uppdelning i Excel (ej Agresso), där skulle det tekniskt vara möjligt att i stort sett fördela kostnaderna efter samma modell som investeringsbudgeten.

Idrottsförvaltningen har sedan länge gjort jämställdhetsanalyser av föreningsbidrag och dessa visar att bidragen fördelas ojämnt mellan

könen, ca 60 procent ges till pojkar och ca 40 procent till flickor. Förvaltningen brottas med hur detta ska kunna förändras. Analysen är att den sneda fördelningen beror på befintliga genusstrukturer i samhället och de frågar sig om lösningen ska vara lika mycket pengar genom exempelvis särskilda tjejsatsningar, eller om insatser ska göras för att få aktiviteterna och idrotterna mindre könssegregerade.

Förvaltningen diskuterar också om generella insatser genom jämställdhetsintegrering ska tillämpas eller om s.k. särskilda åtgärder med insatser riktat mot underrepresenterat kön är lämpliga.

Den nationella jämställdhetspolitikens huvudstrategi för genomförandet är jämställdhetsintegrering, vilket innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska införlivas i allt beslutsfattande och inom alla verksamhetsområden. Arbetet med jämställdhetsintegrering kompletteras ibland med särskilda jämställdhetsåtgärder vars syfte är att påskynda utvecklingen och förbättra arbetet inom vissa områden. Dessa särskilda åtgärder kan användas för insatser som endast omfattar ett av könen, exempelvis kan de vända sig till pappor inom barnavårdscentralernas verksamhet eller till att förändra fritidsverksamheten så att fler flickor blir delaktiga.

Kulturförvaltningen

Kulturförvaltningen inledde sitt arbete med att undersöka vilka förutsättningar som finns idag för att jämställdhetsintegrera. Vilken typ av könsuppdelad statistik finns och vad är det som saknas? Det visade sig att en hel del statistik finns, exempelvis har Stadsbiblioteken statistik för antal aktiva låntagare och antal utlån per år uppdelat på kön. Kulturstrategiska avdelningen har statistik på hur många kvinnor respektive män som får ateljéstöd, hederspriser och stipendier varje år. Vidare har Stockholms konst statistik för antal kvinnliga och manliga konstnärer i gestaltungsprojekt samt konststatistik för de konstnärer som skapat de konstverk staden köper in. Även för Kulturskolans kursplatser kan könsuppdelad statistik tas fram.

Däremot saknas könsuppdelad statistik för de stora kulturstöden som främst betalas ut till museum, teatrar, konsthallar, operor, dansarenor och festivaler inom Stockholms kulturliv. Det finns inte heller någon uppföljning på vilka besökare dessa kulturinstitutioner och aktörer har. Andra områden som saknar könsuppdelad statistik är förvaltningens publika verksamheter såsom Stadsmuseet, Medeltidsmuseet, Liljevalchs, Stockholms Stadsbibliotek och de evenemang som förvaltningen anordnar. Vid några tillfällen har enkäter gjorts för att kartlägga stadens kulturbesökare, men dessa har inte

gjorts kontinuerligt och har heller inte ställts till någon större mängd personer.

För att kön ska kunna vara en övergripande och genomgående indelningsgrund i stadens statistik framöver så är slutsatsen att Kulturförvaltningen på sikt behöver hitta ett enkelt sätt att samla in könsuppdelad data för alla sina besökare.

Förvaltningen valde att göra en kartläggning av resursförbrukningen inom olika ämnen i Kulturskolan. Genom programmet Microsoft Dynamics CRM som är Kulturskolans databas kan en mängd olika rapporter tas ut. Dessvärre har det varit svårt att få ut just de data som behövs för att kunna göra en analys av resursförbrukningen inom olika ämnen. Därför fick uppgifter från databasen kompletteras med manuellt insamlad data från bland annat budgetfiler. Frågorna för analysen var:

- Finns det skillnader inom olika flickdominerade eller pojkdominerade ämnen i hur mycket lärartid som läggs på respektive ämne?
- Finns det skillnader i hur mycket investeringar som görs i instrument eller annat material i olika typer av ämnen?

Det visade sig också svårt att få fram sysselsättningsgraden för pedagogerna. De uppgifterna fick inhämtas manuellt från enhetscheferna. Kulturförvaltningen konstaterar därför att det varit både problematiskt och tidskrävande att ta fram en kartläggning som visar förbrukad lärartid för olika ämnen och dessutom fördelat på antal elever per kön. Kulturförvaltningen har under tiden som pilotprojektet pågått inte hunnit samla in allt material som krävs för att kunna göra en jämställdhetsanalys av resursförbrukning per ämne inom Kulturskolan. Därför finns det heller inga slutsatser att dra inom den frågeställning som förvaltningen valt att fokusera på, nämligen om det finns skillnader i hur mycket lärartid som läggs på flickdominerade respektive pojkdominerade ämnen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontoret har gjort en översiktlig inventering av dels om resultaten i stadens egna brukarundersökningar är könsuppdelade, dels hur jämställdhet återspeglas i målstrukturen i ILS (stadens system för integrerad ledning och uppföljning)

I medborgarundersökningen är kön en genomgående indelningsgrund. Däremot inte i stadens egna brukarundersökningar inom äldreomsorg, funktionsnedsättning och socialpsykiatri. I resultatredovisningarna för dessa områden finns kön med som en övergri-

pande indelningsgrund i några frågor, men inte alla. I de flesta undersökningarna redovisas kvinnors respektive mäns nöjdhet i ett särskilt avsnitt. För att kunna använda brukarundersökningarna som underlag för jämställdhetsintegrering gäller att *allt* ska var uppdelat efter kön, helst även ålder. (Det är möjligt att dessa uppgifter går att hämta via särskilda körningar av data).

I stadens budget för 2015 finns verksamhetsområdesmålet ”Stockholm är fritt från diskriminering” (4.1), däremot inget särskilt jämställdhetsmål. Aktiviteter om att nämnderna ska könsuppdelade verksamhetsstatistik samt jämställdhetsintegrera verksamheten är knutna till mål 4.1. Ett tiotal nämnder har dock under formulerat egna nämndmål om att arbeta för jämställdhet mellan könen.

2.2 Erfarenheter och lärdomar

Utifrån uppdraget att undersöka vilka förutsättningar som finns för jämställdhetsintegrering av budgetprocessen har de medverkande förvaltningarna redovisat följande erfarenheter och lärdomar inför stadens fortsatta arbete.

Styrning och ledning

- Det är svårt att få fram relevant statistik ur systemen
- Det finns brister i insamlingen av data till systemen, exempelvis när det gäller registerledare
- Det är allt för tidskrävande att ta fram uppgifter till analysen manuellt
- Det är omöjligt att dra slutsatser om data som tas fram i kartläggningen inte är tillförlitlig
- Målen för verksamheterna är oprecisa, hur vet man att målet är uppnått för båda könen?
- Jämställdhetsmål behövs inom vissa områden
- Rapportering av indikatorer för mål som rör individer ska vara könsuppdelade
- Budgeten är inte tillräckligt specificerad för att kunna få fram nedbrutna uppgifter
- Arbetet kräver mycket tid, som måste kunna avsättas
- Arbetet kräver politisk vilja till omprioritering om analysen visar ett sådant behov
- Styrning och ledning av verksamheterna behöver jämställdhetsintegreras
- Anvisningar till budget, uppföljning och verksamhetsplaner måste innehålla tydliga instruktioner

- Att alltid ha tillgång till könsuppdelad statistik kan vara en komplex fråga eftersom det kan innebära ett merarbete för brukaren, exempelvis stadsdelarnas föreningsbidrag

Kompetensutveckling

- Arbetet har varit stimulerande men svårt
- Det är svårt att göra analyser ur ett jämställdhets-/genusperspektiv. Det kräver kunskaper om jämställdhet, genus samt i att göra kartläggningar och analyser.
- Arbetet kräver utbildning och praktisk handledning
- Arbetet kräver tid för reflektion och samtal

3. Jämställdhetsintegrering

Jämställdhetsintegrering av verksamhet och budgetprocess är en ny strategi för Stockholms stad och det finns därför inga utvecklade arbetssätt. För att hela staden och alla dess verksamheter ska ha förutsättningar att arbeta efter strategin jämställdhetsintegrerad budgetprocess behövs att program och/eller riktlinjer utarbetas för arbetet. Ett utvecklingsarbete bör därför omgående påbörjas i syfte att utarbeta sådana styrdokument som utgår från ett övergripande perspektiv för Stockholms stad och som sedan i tillämpningen kan anpassas till varje enskild förvaltning och bolag.

I detta kapitel skissas på innehåll i en strategi för jämställdhetsintegrering av budgetprocessen i Stockholms stad.

3.1 Skiss till strategi för arbetet med jämställdhetsintegrering i Stockholms stad

Arbetet med jämställdhetsintegrering av budgetprocessen i Stockholms stad innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i alla steg av beslutsprocesserna om detta inte är uppenbart irrelevant för sakfrågan. Syftet är att skapa bästa möjliga förutsättningar för att jämställdhet ska genomsyra stadens verksamheter.

I denna skiss lyfts viktiga områden som behöver utvecklas inom ramen för en strategi och en handlingsplan. Skissen presenteras ef-

ter modellen MUMS⁷ (Mål och styrning, Utbildning, Metoder och arbetssätt samt Stöd och samordning) som är en modell för planering av utvecklingsarbete som utarbetats och tillämpats i Regeringskansliets arbete med jämställdhetsintegrering men som också använts i många andra organisationer i planeringsarbetet.

Mål och styrning

Jämställdhetsintegrering innebär att hela Stockholms stad följer en strategi för att integrera ett jämställdhetsperspektiv i alla beslutsprocesser och inom alla verksamhetsområden. Tydlig styrning och konsekvent uppföljning är en förutsättning för att arbetet ska lyckas. Det viktigt att det ges tydliga direktiv till hela organisationen om vad som är beslutat och vad som förväntas av respektive förvaltning och bolag när det gäller jämställdhetsarbetet. Varje förvaltning och bolag måste ha möjlighet att förstå sitt uppdrag.

Konsekvent uppföljning gör att mål och andra direktiv tas på allvar. Om mål och åtaganden följs upp konsekvent blir det en tydlig signal att det är viktigt att återrapportera hur åtaganden har genomförts. Stadsledningskontoret bör årligen sammanställa en jämställdhetsredovisning utifrån målen i strategin och respektive förvaltning och bolags egna verksamhetsplaner. En strategi behöver också identifiera ansvar, roller och organisation för utvecklingsarbetet.

Utbildning

Det är viktigt att förtroendevalda, chefer och medarbetare har kunskaper kring CEMR-deklarationen, jämställdhetsmålen i budget samt vad jämställdhet och jämställdhetsintegrering innebär. De behöver också ha en uppfattning om de centrala jämställdhetspolitiska frågorna inom den egna verksamheten. Kunskaperna bör vara på en sådan nivå att medarbetare kan göra en jämställdhetsanalys inom sitt verksamhetsområde. Genom särskilda jämställdhetsutbildningar respektive jämställdhetsavsnitt i övriga utbildningar kan en höjd utbildningsnivå uppnås.

Varje förvaltning svarar för att förtroendevalda, chefer och medarbetare har adekvat kunskap för att kunna göra jämställdhetsanalyser inom sitt eget verksamhetsområde. Stadsledningskontoret tillhandahåller viss förvaltningsövergripande kompetenshöjning för stadens

⁷ SOU 2007:15 JämStöds Praktika. Metodhandbok för jämställdhetsintegrering

nämnder och bolag inom området, för att staden framgångsrikt ska kunna arbeta med jämställdhetsintegrering.

Metoder och arbetssätt

För att chefer och medarbetare ska kunna bedriva arbetet med jämställdhetsintegrerad budgetprocess krävs verktyg och metoder. Viktiga sådana är mål och indikatorer, könsuppdelad statistik och jämställdhetsanalyser. Strategin bör undersöka möjligheten att presentera några generella metoder som kan användas förvaltningsövergripande i staden. Inom vissa verksamheter kan särskilda metoder behöva användas. Inom ramen för utvecklingsarbetet bör också gemensamma verktyg och arbetssätt utvecklas för verksamheter som återfinns inom flera förvaltningar, exempelvis inom stadsdelsförvaltningarna.

Könsuppdelad statistik

Kön ska vara en övergripande och genomgående indelningsgrund i all statistik som relaterar till individer. Beslutsunderlag i form av förslag och tjänsteutlåtanden där statistik som avser individer redovisas, ska statistiken genomgående presenteras, kommenteras och analyseras efter kön, om det inte finns särskilda skäl mot detta.

Riktlinjen omfattar användningen av statistik i tabeller och diagram som avser individer, dvs. statistik som direkt eller indirekt rör fysiska personer. Ett exempel på statistik som indirekt rör fysiska personer är hushållsstatistik, där enpersonshushåll och hushåll som består av ensamstående kvinna eller man med eller utan barn, kan delas upp efter kön. Statistik över företag, bostäder och dylikt berörs inte, om den inte indirekt faktiskt avser fysiska personer, t.ex. statistik över företagande eller företagare.

En könsuppdelad tabell har kön som genomgående och övergripande indelningsgrund. I de fall källan till tabeller och diagram är officiell statistik och är individbaserad, gäller att statistiken ska levereras uppdelad efter kön. Undantag från riktlinjen får göras om det finns särskilda skäl, t.ex. då urvalets storlek inte medger en uppdelning på kön. Det är inte godtagbart att, på grund av utrymmesskäl, utelämna kön som övergripande indelningsgrund i presentationen av individbaserad statistik.

Jämställdhetsanalys och könskonsekvensbeskrivning

I beslutsunderlag ska konsekvenser av förslag redovisas för kvinnor respektive män och flickor respektive pojkar (könskonsekvensbe-

skrivning). Vidare ska en analys göras av hur förslagen påverkar genomförandet av jämställdhetspolitiken. Vid uppföljning av verksamheter ska i årsredovisningar och tertialrapporter resultat av genomförda jämställdhetsanalyser samt förslag till förbättring redovisas, om analysen visade behov av omfördelning av resurser eller andra förbättringsåtgärder.

Syftet är att stadens verksamheter ska bidra till att genomföra de jämställdhetspolitiska målen. Vid tillsättande av utredningar, utvecklings- och projektarbeten bör det anges hur ett jämställdhetsperspektiv bör anläggas. I utredningsrapporter mm ska en konsekvensbeskrivning utifrån ett jämställdhetsperspektiv presenteras.

Varje nämnd och bolagsstyrelse behöver avsätta tid och resurser för arbete med att implementera jämställdhetsintegrering som en strategi för att nå jämställdhet. Att jämställdhetsintegrera budgetprocessen kräver nya arbetssätt och nya riktlinjer som måste vara anpassade till respektive förvaltnings och bolags specifika förhållanden och förutsättningar. En plan och en organisation för arbetet tas fram inom respektive förvaltning och bolag. Stadsledningskontoret erbjuder stöd i arbetet.

Stöd och samordning

För att arbetet med en jämställdhetsintegrerad budgetprocess ska bli effektivt krävs koordinerade insatser inom staden, förvaltningsövergripande och inom och mellan förvaltningarna.

Stadsledningskontoret ansvarar för övergripande uppföljnings-, och samordningsinsatser. Stadsledningskontoret ska också tillhandahålla kompetenshöjning, stöd, rådgivning och information till förvaltningarna/bolagen och dess ledningar, vad gäller jämställdhetsintegrering av budgetprocessen.

Varje förvaltning och bolag svarar själva för att organisera och genomföra arbetet med en jämställdhetsintegrerad budgetprocess. Alla förvaltningar och bolag ska se till att det finns en person med ansvar för att samordna och utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering av budgetprocessen inom förvaltningen/bolaget. Denna bör i sitt ordinarie uppdrag vara väl förtrogen med nämndarbetet och fungera som kunskaps- och metodstöd för förvaltningen/bolaget.

Stadsledningskontoret är sammankallande för ett nätverk och har ansvar för att stödja de personer jämställdhetsansvariga i deras uppdrag. Genom att delta i ett sådant kommunövergripande nätverk skapas förutsättningar för ett erfarenhets- och kunskapsutbyte.

Förvaltningarnas och bolagens arbete rapporteras årligen till stadsledningskontoret som kommer att göra en uppföljning av hur arbetet fortskrider som presenteras i en årlig jämställdhetsredovisning.

Bilaga 1

Deltagare i pilotprojekt Jämställdhetsintegrerad budgetprocess

Projektmedlemmar

Annika Hjelm

Olle Öhman

Susanne Olsson

Magnus Boström

Johanna Karlsson

Lena Lundström Stoltz

Ulrika Klemets

Margareta Östrand

Johanna Barane

Tomas Snees

Stadsledningskontoret, ordf.

Idrottsförvaltningen

Idrottsförvaltningen

Kulturförvaltningen

Kulturförvaltningen

Enskede-Årsta-Vantör

Enskede-Årsta-Vantör

Skarpnäck

Skarpnäck

Skarpnäck

Övriga deltagare

Josefin Lokvist

Jonas Hedenström

Ulf Adaktusson

Staffan Moberg

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontoret