

REVIDERAD
2014



JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERAD BUDGETPROCESS I KOMMUNER OCH LANDSTING

Gender budgeting

Redaktör: Berit Sundgren Grinups



KARLSKOGA
KOMMUN



Kristinehamns
kommun



ÖREBRO



ÖREBRO LÄNS
LANDSTING

Jämställdhetsintegrerad budgetprocess i kommuner och landsting – reviderad 2014

Layout: Advant Produktionsbyrå

Fotograf till bild på förstasidan: Nina Hellström

Förord

När jag hösten 2010 blev tillfrågad om uppdraget som processledare för detta gender budgeting projekt visste jag ganska lite om vad det skulle innebära. Det var ett pilotprojekt så vi var alla modiga nybörjare. Konceptet var att utveckla och bevara kunskap och erfarenhet av jämställdhetsintegrerad budgetprocess hos ordinarie personal i de medverkande organisationerna. Min tidigare kunskap och erfarenhet av genusforskning och konkret jämställdhetsarbete i kommuner och landsting skulle visa sig vara nyttiga erfarenheter. Arbetet har minst sagt varit utvecklande, intressant, roligt men också utmanande.

Tack till styrgrupp, arbetsgrupp m fl. i projektet som vågade lita på mig och deltagarna att vi skulle ta oss an detta pionjärbete på bästa sätt. Härmed överlämnar jag med stolthet dokumentationen från två års projektarbete och tackar deltagarna och andra inblandade för det inspirerande samarbetet. Min förhoppning är att det arbete vi gjort och dokumenterat kan vara till hjälp för andra i kommuner och landsting med ambitioner att jämställdhetsintegrera budgetprocesser.

Karlstad, november 2013



Berit Sundgren Grinups

BSG utveckling AB

Innehåll

Förord	3
Erfarenheter och lärdomar av att prova på gender budgeting i kommuner och landsting	9
Sammanfattning	10
Inledning	11
Bakgrund till gender budgeting och projektet	12
Gender budgeting	13
Projektet "Kunskapsutveckling kring budgetarbete i jämställdhetsperspektiv"	16
Kartläggnings- och analysarbetets olika steg	21
Förutsättningar för gender budgeting arbete	27
Kritiska passager	29
Ytterligare lärdomar	30
Redovisningar av "prova-på" gender budgeting	31
Referenser	33
Jämställdhetsintegrerad budget	35
Sammanfattning	36
Sammandrag av verksamheternas presentationer	38
Avgränsningar och frågeställningar	40
Presentation av resultat	41
Reflektioner	44
Vad har vi lärt oss	45
Inköp av material på fritidsgård	47
Inledning	48
Bakgrund	48
Avgränsning	49
Arbetsprocessen	50
Slutsatser	51
Är våra föreningsbidrag jämställda?	53
Sammanfattning	54
Inledning	54
Syfte och avgränsning	56
Metod	57
Bidragsbeskrivning	57
Presentation av resultatet	59
Sammanställning	62
Diskussion	65
Källhänvisning	67
Rik eller fattig stad? Hur väl speglas medborgarnas behov och önskemål?	69
Sammanfattning	70
Bakgrundsbeskrivning	70
Syfte, avgränsningar och frågeställningar	71

Resultat.....	72
Diskussion – reflektion.....	74
Vad har vi lärt oss?	78
Källor.....	79
PärLAN – en ny förskola i Karlskoga kommun med jämställd utemiljö	81
Sammanfattning	82
Inledning	82
Uppdraget att bygga en förskola.....	83
Jämställdhetsintegrerad planeringsprocess	84
Jämförelse mellan två förskolor	84
Brukardialog.....	86
Betydelsen av förskolans utemiljö – kunskapsinhämtning	88
Utemiljön vid PärLAN	89
Genderbudget analys	91
Resultat och erfarenheter	92
Slutsats	93
Här är vi nu.....	93
Framtid.....	94
Källor.....	94
Gender budgeting projekt 2013 – En jämställd lekplats?	97
Sammanfattning	98
Bakgrund.....	99
Frågeställning och utgångspunkt för gender budgeting projektet	101
Metod.....	102
Presentation av resultatet av kartläggningen	103
Diskussion och reflektioner.....	105
Slutsats	107
Vad har vi lärt oss av projektarbetet?	108
Hur går vi vidare?	109
Bilaga 1	110
Bilaga 2	111
Cykelolyckor – analys ur ett könsperspektiv	113
Sammanfattning	114
Inledning	115
Resultat.....	117
Källhänvisningar	119
Handläggningstid för värmepumpar – analys ur ett könsperspektiv	121
Sammanfattning	122
Inledning	122
Resultat.....	124
Slutsats och diskussion	124
Källhänvisningar.....	125
Bilaga.....	126

Jämställda stödinsatser i Askersunds kommun?	129
Sammanfattning	130
Bakgrund	130
Hypotes.....	134
Syfte	134
Metod	134
Undersökning och resultat	134
Diskussion	137
Reflektioner.....	138
Vad har vi lärt oss.....	138
Källor	139
Särskilda stödåtgärder inom grundskolan ur ett jämställdhetsperspektiv ..	141
Sammanfattning	142
Inledning	142
Styrdokument och resultat	144
Analys/Diskussion	148
Kunskapsprocessen	150
Källförteckning	151
Placering av unga på institution – jämställd resursfördelning?	153
Sammanfattning	154
Inledning	154
Utgångspunkter	156
Registerundersökning och resultat.....	158
Diskussion och slutsatser.....	161
Källor	163
En rättssäker överförmyndare	
– om strävan mot en likvärdig handläggning	165
Sammanfattning	166
Inledning	166
Bakgrund	167
Syfte	167
Avgränsning och disposition	168
Metod.....	168
Resultatredovisning.....	169
Slutsatser	172
Diskussion	173
Lärande i projektet.....	173
Överförmyndarnämnden 2013	174
Källförteckning	174
Bilaga	175

Gender Budgeting analys av arbetsmarknadsinsatsen Komjobb 2012 ...	177
Sammanfattning	178
Bakgrundsbeskrivning	178
Avgränsning och frågeställningar	180
Metod/tillvägagångssätt	180
Presentation av resultaten av kartläggningen	180
Diskussion/Reflektion	182
Vad har vi lärt oss av projektarbetet?	184
Källor/referenser	185
Beviljad- och utförd tid till äldre kvinnor och män	187
Sammanfattning	188
Bakgrund	188
Syfte och avgränsning	190
Metod	191
Resultat	192
Diskussion	196
Slutsats	199
Källor	199
Jämställd diabetessjukvård	201
Sammanfattning	202
Inledning	202
Bakgrund	203
Syfte	203
Metod	203
Resultat	204
Diskussion	209
Lärdomar	210
Referenser	210
Genderbudget på Förvaltningen för Habilitering och Hjälpmedel	213
Sammanfattning	214
Bakgrund	214
Avgränsning och frågeställningar	215
Metod/tillvägagångssätt	216
Presentation av resultat	217
Diskussion och reflektioner	223
Vad har vi lärt oss?	224
Källor	225

Erfarenheter och lärdomar av att prova på gender budgeting i kommuner och landsting

Författare:

Berit Sundgren Grinups. Driver företaget BSG utveckling AB.
Fil lic i socialt arbete och genusvetare. Processledare i projektet.
Berit har mångårig erfarenhet från förändringsarbete i offentlig förvaltning
samt utbildning och forskning inom området kön, arbete och hälsa.

Sammanfattning

Åren 2012 och 2013 bedrevs projektet ”Kunskapsutveckling kring budgetarbete med jämställdhetsperspektiv” i samarbete mellan Örebro kommun, Örebro läns landsting, Karlskoga kommun, Kristinehamns kommun och Askersunds kommun. Ett gender budgeting-projekt där det innovativa var att arbetet har genomförts av ordinarie personal och inte experter och forskare.

Gender budgeting är en antagen strategi internationellt och nationellt för att synliggöra kvinnor och män, flickor och pojkar i offentliga budgetar. Gender budgeting-processen delas upp i 1) utvärdering av budgetens effekter ur könsperspektiv, 2) integrering av genusperspektiv på alla nivåer i budgetförslaget samt 3) restrukturering som innebär att förändra resursfördelningen mellan könen utifrån resultaten av utvärderingen.

Projektets syfte var att utveckla kunskap och förmåga att tillämpa gender budgeting som arbetsverktyg. Genomförandet skedde i följande moment: storföreläsningar, arbetande seminarier, eget kartläggnings- och analysarbete (utvärdering), handledning samt dokumentation. Sammanlagt har 44 deltagare från 16 verksamheter varit med i projektet.

Deltagarnas egna kartläggnings- och analysarbeten löpte parallellt med kunskapandet i föreläsningar och seminarier. Fem steg i kartläggnings- och analysarbetet har identifierats; 1) Att komma igång, 2) Vidare i kartläggningsarbetet, 3) Förberedelse för analys, 4) Analys och 5) Återkoppling till budget. För varje steg rekommenderas att vissa specifika frågor behandlas. Att komma igång handlade om att upptäcka kvinnor och män, flickor och pojkar bakom budgetsiffrorna. Det första steget ledde till livliga diskussioner, erfarenhetsutbyte och att en mängd frågor ställdes. För att komma vidare blev behovet av flera kompetenser uppenbart; ekonomisk, utrednings-, verksamhets- och inte minst jämställdhets- och genuskompetens. Mångfalden av kompetenser behövdes under hela gender budgeting-processen och inte minst under analysfasen då resultatet av kartläggningen skulle förklaras och diskuteras i relation till en rimlig resursfördelning mellan könen och i relation till jämställdhetsmålen. Som ett sista moment i gender budgeting görs någon form av återkoppling till budgeten. T ex hur skulle budgeten förändras om både kvinnor och män fick lika mycket eller lika lite resurser som det andra könet.

I gender budgeting-termer talas om tre olika analysnivåer. Nivå 1 fokuserar den granskade verksamhetsbudgeten, nivå 2 når vidare och diskuterar relationen till andra budgetar men också konsekvenser för kvinnors och mäns ekonomi och arbete (betalt och obetalt). Nivå 3 slutligen ifrågasätter budgetens grundvalar och struktur.

Olika verksamheter, såsom service, behovsrelaterad verksamhet och investeringar (med kollektiva nyttigheter) leder delvis till olika analysfrågor. Det gemensamma i analysen rör berednings- och beslutsförslaget innan själva verksamheten tas i anspråk av kunden/brukaren (genom att väljas eller sökas).

Förankring, tid och andra resurser, ett tydligt mandat som deltagare samt stöd i utvecklingsarbetet är tillsammans med könsuppdelad statistik och en mångfald kompetenser identifierade som viktiga förutsättningar för gender budgeting-arbete. Några kritiska passager uppmärksammades såsom att komma vidare efter det första kartläggningssteget och analysen som dessutom har en extraordinärt bred ansats.

Andra lärdomar som gjordes handlar om att arbetet kräver 1) långsiktighet och uthållighet, 2) är komplext och intressant, 3) leder till att jämställdhet oftare och mer sakligt diskuteras på arbetsplatserna, 4) att man stöter på motstånd och 5) att ett glapp ofta finns mellan förväntningar och möjliga resultat.

Kapitlet avslutas med en kort beskrivning av rapportens fortsättning med de olika gender budgeting-projektens redovisningar.

Inledning

Gender budgeting – angeläget initiativ

Som genusvetare och tidigare välfärdsforskare har jag ofta funderat över grunderna i vårt ekonomiska system utifrån de två huvudsakliga produktioner/arbeten som behöver utföras för ett samhälles överlevnad. Det krävs att människor produceras och vi behöver producera varor och tjänster. Dessa båda produktioner har av tradition delats upp mellan kvinnor och män. Människor blir till och fostras genom andras omsorg¹. Dessa andra är ofta kvinnor som utför omsorgsarbete både i form av avlönat yrkesarbete och oavlönat arbete i den privata sfären. Kvinnors antal oavlönade arbetstimmar ligger t o m nära mäns antal avlönade arbetstimmar.² Kvinnors liv och villkor präglas alltså fortsatt av stort omsorgsansvar.

Produktionen av varor och tjänster å andra sidan har genom historien utförts i huvudsak av män och är betalt arbete. Idén bakom den svenska välfärdsstaten var att genom försäkringar och bidrag, skydda människor från ofrivilliga avbrott i sin ekonomiska försörjning. Välfärden kom därför att utvecklas utifrån den manliga livssfären och med mäns erfarenheter och referensramar som grund. Det fick konsekvenser för kvinnors obetalda arbete, som kom att osynliggöras i välfärdsutvecklingen och i ekonomiska sammanhang trots nödvändigheten av detta arbete för samhällets fortlevnad. Utan människor har samhället ingen arbetskraft och inte heller några konsumenter! Eller med andra ord; varor och tjänster kan varken produceras eller konsumeras utan människor! Slutsatsen blir att där ekonomi hanteras behöver hänsyn tas till både kvinnors och mäns hela livssfärer och till både betalt och obetalt arbete för att skapa social och ekonomisk hållbarhet.

Ekonomisk teori har kritiserats från flera håll för att exkludera inte bara kvinnors traditionella obetalda arbete. Också ekosystemet och naturresurserna kräver uppmärksamhet för ett samhälles överlevnad på sikt.³ Gender budgeting med sin breda ansats uppfattar jag därför som ett mycket angeläget initiativ att granska och synliggöra ekonomi i relation till kön/genus och jämställdhet.

Projektet "KUB"

Projektet "Kunskapsutveckling kring budgetarbete med jämställdhetsperspektiv" (förkortat KUB) har bedrivits i samarbete mellan Örebro kommun, Örebro läns landsting, Karlskoga kommun, Kristinehamns kommun och Askersunds kommun.⁴ Genomförandet har skett i två omgångar under åren 2012 och 2013. Att tillämpa gender budgeting som strategi för att synliggöra kvinnor och män i kommunala budgetar tillsammans med att låta ordinarie personal genomföra arbetet drevs som ett pilotprojekt under år ett (2012). Erfarenheterna från det första året togs tillvara inför den andra utbildningsomgången som startade i februari 2013. Målet är att successivt öka organisationernas interna kunskap och förmåga att säkerställa att kommunens resurser fördelas likvärdigt till kvinnor och män, flickor och pojkar. Jag som processledare och deltagarna från kommunerna och landstinget har tagit några första steg i detta lovvärda utvecklingsarbete.

1. Omsorg ingår i statsvetare Anna Jonasdottirs [2003] teori om Kärlekraft (Love power) och handlar om könsrelationernas sociala praktik. Begreppet kärlekraft beskrivs som en produktiv och mänsklig förmåga som kan jämföras med arbetskraft, men inte reduceras till det.

2. Vid beräkningar i slutet av 1990-talet visade sig kvinnors oavlönade arbetstimmar t o m överstiga mäns avlönade, Nyberg 1997.

3. Mer om detta kan läsas i Sveriges Kvinnolobby, 2009, sid 35 ff.

4. Projektet ingår som en del i ett flerårigt och större samarbete mellan organisationerna som delvis har finansierats av Sveriges kommuner och landsting (SKL) inom ramen för program för Hållbar Jämställdhet. Organisationerna avrapporterar projektet till SKL hösten 2013. Även Apel FoU Örebro (ett forsknings- och utvecklingscentrum inom området lärande och utveckling i arbetslivet) som följt projektet lämnar rapport hösten 2013.

Rapportens uppläggning

Det här inledande kapitlet handlar om vad vi under de två projektåren gjort, erfarit och lärt, sett från min horisont som processledare. Kapitlet inleds med en bakgrund till gender budgeting som strategi för ett jämställdhetsintegrerande arbete med budget. Därefter lite om begreppet ”gender budgeting” och processens olika delar. Fokus riktas sedan till det här aktuella projektet och hur arbetet genomförts och vilka lärdomar som successivt vunnits under de två åren. Det första årets process var mer oförutsägbar där seminarieinnehåll- och ordning etc. planerades efterhand. Erfarenheterna därifrån lades sedan till grund för planeringen av år två, som av det skälet hade en tydligare struktur från start. Mycket av arbetet har byggt vidare på min och deltagarnas befintliga kompetens att göra kartläggningar och genus- och jämställdhetsanalyser. Det är en bra grund att stå på för att upptäcka och kunna hantera den variationsrikedom arbetet med att jämställdhetsintegrera en verksamhet i allmänhet och jämställdhetsintegrera budgetprocessen i synnerhet innebär.

Resten av rapporten innehåller dokumentation från sexton kartläggnings- och analysarbeten kopplade till budget och ekonomi. Dessa arbeten har varit led i utvecklingen av en jämställdhetsintegrerad budgetprocess i de deltagande kommunerna och landstinget. Projektets tvååriga arbete som här dokumenterats kan ses som ett bidrag till att utveckla metoder och strategier för gender budgeting i kommunala budgetar.

Bakgrund till gender budgeting och projektet

Pekingkonferensen

Gender budgeting är en antagen strategi internationellt och nationellt för att synliggöra kvinnor och män i offentliga budgetar. I Handlingsplanen från FN:s Pekingkonferens 1995 skrevs in att alla budgetar ska vara jämställdhetsintegrerade.

”En budget ska ha ett konsekvent, synligt och genomarbetat könsperspektiv som gör det möjligt att säkra en utveckling till en jämställd värld.” (Plattform för Action 1995)

Denna skrivning förpliktigar alla världens länder inklusive Sverige att arbeta för att integrera jämställdhet i offentliga budgetar och i hela budgetförfarandet. Det senare inkluderar sådant som representation av kvinnor och män i olika budgetbeslutsforum, normer, styrsystem och grundantaganden för budgetarbetet, etc. Gender budgeting har genomförts i ett 60-tal länder världen över från 1980-talet och framåt. Nya Zeeland, Sydafrika och Kanada nämns som föregångsländer i dessa sammanhang.⁵ I många länder har gender budgeting-analyser visat att resursfördelningen av offentliga budgetar är ojämsställd och gynnar män. Mäns behov, prioriteringar och aktiviteter väger ofta tyngre än kvinnors när begränsade resurser ska fördelas mellan olika utgiftsområden.

I Sverige har Sveriges Kvinnolobby⁶ gått i bräschen för gender budgeting-arbetet och bl. a granskat Sveriges statsbudgetar och dokumenterat sina analyser.⁷ Dessa rapporter tillsammans med en handbok i gender budgeting med titeln Pengar nu! var värdefull kunskap och erfarenhet inför starten av första utbildningsomgången i februari 2012. Botkyrka kommun har med hjälp av två forskare i nationalekonomi genomfört och avrapporterat gender budgeting-analyser inom förvaltningarna Kultur och Fritid och Hemtjänsten med finansiellt stöd från Sveriges kommuner

5. Sveriges Kvinnolobby 2008.

6. Sveriges Kvinnolobby är en paraplyorganisation för kvinnoorganisationer i Sverige. De arbetar för kvinnors fulla mänskliga rättigheter och jämställdhet i Sverige, EU och internationellt. Läs mer på www.sverigeskvinnolobby.se.

7. Sveriges Kvinnolobby, bl. a 2008, 2009, 2010, 2012. Kan laddas ner från www.sverigeskvinnolobby.se.

och landsting (SKL).⁸ Även dessa har bidragit med kunskap och inspiration inför och under projektarbetet. Under år 2013 har vi även tagit del av och låtit oss inspireras av olika projekt inom området ”jämställdhet och ekonomi”, bl.a. arbetet i några kommuner under namnet ”Smart ekonomi”.⁹

CEMR-deklarationen och lokala mål

Samtliga deltagande organisationer i projektet har undertecknat den s k CEMR-deklarationen¹⁰, europeiska deklarationen för jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå. Deklarationen är ett verktyg för kommuner, landsting och regioner att integrera jämställdhetsperspektivet i det politiska beslutsfattandet och i den praktiska verksamheten. Undertecknandet innebär grundläggande ställningstaganden i fråga om jämställdhet och i arbetet för att främja jämställdheten i organisationen respektive i verksamheten.

En av de sex principer som nämns i deklarationen som grundläggande för arbetet är jämställdhetsintegrering av alla kommunens/regionens verksamheter. Där står bl a följande:

Jämställdhetsperspektivet måste beaktas vid utformningen av politiska åtgärder, metoder och instrument som påverkar människornas vardag – till exempel genom jämställdhetsintegrering (gender mainstreaming¹¹) och jämställdhetsintegrering i budgetarbetet (gender budgeting¹²).

CEMR deklarationen innebär långtgående skyldigheter för organisationerna att utveckla jämställdheten i alla delar och aspekter av sin verksamhet, i relation till både medarbetare och brukare/kunder. Arbetet ska formuleras i en handlingsplan. I flera av deltagarnas rapporter som följer efter detta inledande kapitel redovisas sådana lokala mål för det generella jämställdhetsintegrerande arbetet och för strävan att utveckla jämställdhetsintegrering i budgetförfarandet.

Gender budgeting

Gender budgeting innebär att ställa frågor om hur den ekonomiska politiken påverkar kvinnor och män. Att synliggöra effekterna för kvinnor och män av offentliga budgetar. Både inkomster och utgifter kan ingå i en gender budgeting-analys. Det är i huvudsak fördelningen av resurserna mellan kvinnor och män som fokuseras i ett gender budgeting-arbete för att säkerställa att kvinnor och män får del av resurserna på ett rimligt och rättvist sätt. Det kan betyda att kvinnor och män får olika eller lika resurstilldelning. Det behöver alltså inte vara orimligt att det finns en skillnad mellan hur resurser fördelas mellan män och kvinnor. Det kan t o m vara orimligt när resurserna tilldelas lika. Det ska vara kvinnors och mäns reella behov och prioriteringar som styr hur resurserna fördelas, vilket inte alltid är känt eller ens särskilt lätt att utreda.¹³ För att utröna hur det förhåller sig med budgetens användning krävs en omfattande granskning av hela budgetprocessen från styrsystem till utvärdering av verksamheten ur jämställdhets- och genusperspektiv. Vidare ska de involverade aktörernas kön och genusmedvetenhet ingå i granskningen.

8. SKL 2010a och 2010b.

9. SKL 2013.

10. CEMR=Council of European Municipalities and Regions. Europas motsvarighet till Sveriges kommuner och landsting, SKL.

11. Jämställdhetsintegrering (gender mainstreaming) innebär "(om)organisering, förbättring, utveckling och utvärdering av beslutsprocesser, så att jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen av de aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattandet" (Europarådet).

12. Med gender budgeting menas "... en tillämpning av jämställdhetsintegrering i budgetprocessen. Det innebär en könsbaserad budgetbedömning där ett jämställdhetsperspektiv integreras på alla nivåer i budgetprocessen och där inriktnings- och utgiftsstrukturen anpassas i syfte att främja jämställdhet." (CEMR deklarationen, Del 1).

13. Den s k Capability-ansatsen tillämpas allmer inom området gender budgeting. Det definieras som "...de möjligheter, förmågor och förutsättningar som individen behöver för att uppnå det liv hon själv definierar som gott" (Pengar Nu! sid 11). Ett antal vida frågor ska diskuteras och utredas med en sådan ansats.

Definition och innebörd

SKL beskriver gender budgeting som *en strategi för att synliggöra hur offentliga verksamheter och offentliga resurser når ut till kvinnor och män, i alla åldrar, och hur de möter upp kvinnors och mäns behov och preferenser (prioriteringar) samt om den aktuella fördelningen stöder utvecklingen mot ett jämställt samhälle.*¹⁴

Europarådet definierar gender budgeting såhär: *Gender budgeting är tillämpning av principen om jämställdhetsintegrering i budgetförfarandet. Detta innebär en utvärdering av budgetpolitikens genuseffekter och en integrering av genusperspektivet på alla nivåer i budgetförfarandet, samt en restrukturering av inkomster och utgifter för att främja jämställdheten (författarens understrykningar).*

Låt oss fördjupa oss en aning i Europarådets definition. Jämställdhet och genusperspektiv ska integreras och genuseffekter granskas. Hur kan man förstå dessa anspråk?

Jämställdhetsintegrering är den arbetsstrategi som antagits internationellt och nationellt för att främja jämställdheten.¹⁵ Jämställdhet är det politiska målet bakom strategin, som riksdag och regering enats om ska främjas i allt politiskt arbete. I arbetet med gender budgeting testas därför budgetprocessen i relation till dessa jämställdhetsmål. De jämställdhetspolitiska målen är definierade av riksdag och regering enligt följande – uppdelade på ett övergripande mål och fyra delmål:

Kvinnor och män har samma makt att forma samhället och sina egna liv:

1. En jämn fördelning av makt och inflytande

Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva medborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet.

2. Ekonomisk jämställdhet

Kvinnor och män ska ha samma möjlighet och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.

3. En jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet

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

4. Mäns våld mot kvinnor ska upphöra

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

Gender budgeting innebär att utvärdera om de jämställdhetspolitiska målen översatts till budgetmässiga beslut. Eller formulerat på ett annat sätt; främjar budgetens effekter jämställdhetsmålen eller inte? Beroende på vilken offentlig budget som synas kan regionala och lokala jämställdhetsmål vara med i analysen. De nationella målen ska dock alltid vara en del i en gender budgeting-analys. Detta vida analysperspektiv är, så som jag uppfattat det, en viktig poäng med gender budgeting som jag återkommer till längre fram.

Prefixet *genus* förekommer i två ord i Europarådets definition av gender budgeting, nämligen i orden genuseffekter och genusperspektiv. I Nationalencyklopedin definieras genus som ett *...begrepp inom humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning och teoribildning som används för att förstå och urskilja de föreställningar, idéer och handlingar som sammantagna formar människors sociala kön.*¹⁶ Lite förenklat kan man säga att ordet genus markerar att vi ”görs” till kvinnor och män och begreppet lyckas därmed beskriva det sociala, kulturella och historiskt föränderliga i vad det innebär att vara kvinna eller man.¹⁷

14. SKL 2010b.

15. Se fotnot 11.

16. Se www.ne.se.

17. Läs mer om att göra kön i Elvin-Nowak & Thomsson 2003.

I gender budgeting-sammanhang ska även den aspekten alltså utvärderas; vilka effekter budgetpolitiken har för kvinnors och mäns möjligheter att välja, agera och bemötas fördomsfritt ur genusperspektiv. Genuseffekter och genusperspektiv kan därmed sägas inbegripa en analys av hur budgetpolitik och budgetprocess bidrar till i hur hög grad kvinnor och män ges möjlighet till likvärdiga liv utan att styras till könsstereotypa aktiviteter och val.

Skapandet av kvinnor och män inkluderar förväntningar och föreställningar som också har att göra med relationen mellan könen. Två principer för denna genusordning har identifierats i det sk genusystemet.¹⁸ Den första, som också lägger grunden för den andra principen, är isärhållandet mellan könen, som bl. a visat sig motverka integrationssträvanden av könen. Den svenska fortsatt könssegregerade arbetsmarknaden, trots satsningar för att skapa jämställdhet, är ett exempel på detta. Den andra principen beskrivs ofta som att mannen är norm för människan (och kvinnan är det andra¹⁹). Det innebär att vi på strukturell nivå värderar kategorin män och egenskaper, platser, kunskap och beteenden som förknippas med män högre i jämförelse med kvinnor och det som hör ihop med dem. Värderingen av privat och offentlig sektor på arbetsmarknaden med tillhörande lönestruktur samt fortsatt funna löneskillnader för lika och likvärdiga arbeten är exempel på denna princip. Hur genusystemets principer, isärhållningen och rangordningen, påverkas av offentliga resursers fördelning kräver uppmärksamhet i en gender budgeting-analys.

Tre steg i arbetet

Att analysera en offentlig budget handlar därför inte enbart om att granska hur budgeten främjar jämställdhet i samhället och lokalt, utan också om hur budgetprocessen i olika delar bidrar till att förändra förlegade könsstereotypa föreställningar. Institutioner är regulativa, normativa och kulturella, kan t o m sägas bestå av föreställningar och tankesätt.²⁰ Om vissa idéer bär upp institutionen betyder det å andra sidan att andra tankesätt inte så lätt upptas i befintlig kultur utan faller utanför. Gender budgeting riktar fokus både på utvärderingen av den utvalda budgeten och på den kontext, det institutionella sammanhang, som bidrar till att budgeten ser ut som den gör.

Gender budgeting-arbetet delas upp i tre steg.

1. **Utvärdering** av budgetens effekter ur könsperspektiv. Utvärdering av budget görs vid delårsrapporter och bokslut och är en kartläggning och analys av hur budgetmedlen fördelats.
2. **Integrering** av genusperspektiv på alla nivåer i budgetförfarandet såsom styrning och ledning, statistik och fakta, begrepp och text samt representation i arbetet.
3. **Restrukturering** innebär att göra förändringar i budgeten utifrån resultat från de två första stegen i arbetet i syfte att främja jämställdheten.

Gender budgeting/Jämställdhetsintegrerad budgetprocess

Under projektets första år diskuterades definitionen och målet med arbetet en del. Skulle vi skapa en ”jämställd budget”? Hur ser en sådan ut? Deltagarna såg olika på vad en budget är. Består den av enbart siffror och är en teknisk produkt eller inkluderas den verksamhet som pengarna är till för att genomföra i budgetbegreppet? Processen dvs. hela skeendet/förfarandet kring arbetet med budget fann vi vara centralt i definitionen av gender budgeting och valde därför inledningsvis att kalla vårt arbete ”Jämställdhetsintegrering av budgetprocessen”. Vartefter arbetet fortskridit har många blivit bekväma med begreppet ”gender budgeting” som med sin ändelse ”-ing” markerar processformen.

18. Hirdman 2001.

19. Jmf Simone de Beauvoir, 1949: Det andra könet.

20. Wittbom 2009 avhandlar detta institutionella perspektiv med referens till Scott 2001 i sin avhandling. Att spränga normer: om målstyrningsprocesser för jämställdhetsintegrering.

Gender budgeting är alltså den praktik där jämställdhet integreras i budgetförfarandet. En budgetprocess är ständigt pågående och involverar många aktörer från både administration och verksamhet. Budgetprocessen inkluderar olika återkommande moment såsom delårsrapporter och bokslut t ex. I dessa beskrivs hur resurserna kommit att användas, t ex till vilka verksamheter och vilka målgrupper. Hur resurserna fördelats mellan kvinnor och män, flickor och pojkar i olika grupper blir av central betydelse i ett gender budgeting-arbete/en jämställdhetsintegrerad budgetprocess.

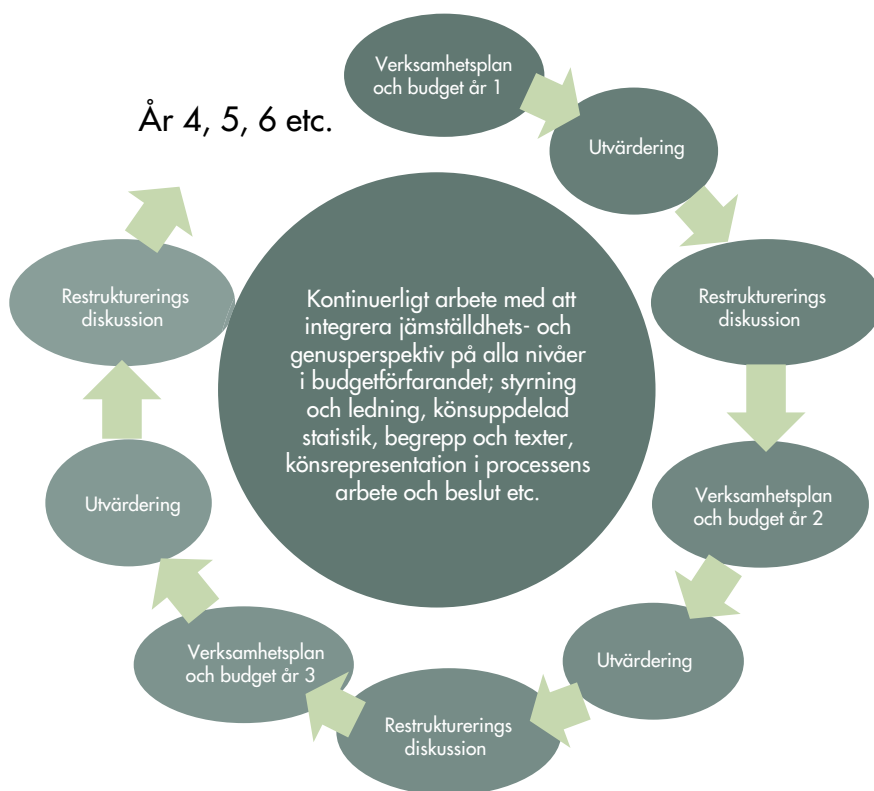


Bild: Illustration av gender budgeting-processen

Projektet "Kunskapsutveckling kring budgetarbete i jämställdhetsperspektiv"

Deltagare och deltagande verksamheter

Projektkommunerna och landstinget ansvarade för rekrytering av deltagare. Det första projektåret blev det en grupp om 28 deltagare.²¹ Elva (11) hade uppdrag som verksamhetsplanerare eller motsvarande och tolv (12) var ekonomer av något slag från respektive verksamhet. Fem (5) deltagare var chefer. Nitton (19) deltagare var kvinnor och nio (9) män. Under hand avbröt tre (3) deltagare sitt engagemang i projektet i samråd med sina chefer. Tidsbrist och andra prioriteringar angavs som skäl. Övriga 25 fanns med under hela projekttiden även om det var i varierande omfattning. En högre andel av kvinnorna närvarade mer frekvent än männen.

21. Två (2) deltagare från Göteborgs stad, Lundby stadsdelsförvaltning hade bjudits in att följa projektet och ingår i gruppen.

Samtidigt med att projektet för år två planerades och nya deltagare skulle rekryteras kom två av de tre projektledarna, varav en var samordnare, att lämna projektet. Den ena permanent och den andra tillfälligt. Innan ny samordnare och projektledning var igång visade det sig att rekryteringen av nya deltagare hade fallit lite mellan stolarna/legat på sparlåga och andra årets antal deltagare blev avsevärt färre. De antal som följt utbildningen och genomfört kartläggnings- och analysarbetet består av 10 kvinnor och 2 män. Utöver det har 7 deltagit i enstaka utbildningar/seminarier men varit mer aktiva i kartläggnings- och analysarbetet. Av dessa sju är 5 kvinnor och 2 män. Två deltagare hoppade tidigt av utbildningen i huvudsak pga. brist på tid. Projektet har med andra ord i varierande omfattning alltså berört 19 deltagare under det andra projektåret. Sammansättningen av professioner var olik det första årets deltagargrupp. Andra året hade sju (7) av deltagarna chefsuppdrag och dessutom deltog två (2) politiker. Av de övriga var sex (6) ekonomer och fyra (4) verksamhetsföreträdare av olika slag.

Deltagarna kom från verksamheter enligt nedan. Intressant att notera är att Kultur- och fritidsförvaltningen i Örebro kommun samt Samhällsbyggnadsförvaltningen i Karlskoga kommun finns representerade båda projektåren:

Örebro kommun:

Förvaltningen för funktionshindrade (2012)
 Kultur- och fritidsförvaltningen (2012 och 2013)
 Miljökontoret (2013)
 Skolförvaltningen (2012)
 Socialförvaltningen (2012)
 Stadsbyggnad och Tekniska förvaltningen (2013)
 Vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen (2013)
 Vård och omsorgsförvaltningen (2012)
 Överförmyndarnämndens kansli (2012)

Örebro läns landsting:

Habiliteringsförvaltningen (2013)
 Karlskoga lasarett (2012)

Karlskoga kommun:

Samhällsbyggnadsförvaltningen (2012 och 2013)

Askersunds kommun:

Familjecentralen (2013)
 Kultur- och fritidsförvaltningen (2012)

Kristinehamns kommun:

Miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen (2012)
 Skolförvaltningen (2013)

Göteborgs stad:

Lundby stadsdelsförvaltning (2012)

Av dessa nitton (19) verksamheter kom kartläggnings- och analysarbetet igång på alla utom en.²² Sexton (16) av dem kom också att skriftligen avrapportera sitt arbete som alltså finns dokumenterat i denna rapport.²³

22. Miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen i Kristinehamn.

23. De som saknas är Förvaltningen för funktionshindrade i Örebro kommun och Lundby stadsdelsförvaltning i Göteborgs stad. Båda förvaltningarna har genomfört kartläggning- och analys och har ett resultat.

Projektupplägg

Projektet ”Kunskapsutveckling kring budgetarbete med jämställdhetsperspektiv” har genomförts i följande moment; storföreläsningar, arbetande seminarier, eget kartläggnings- och analysarbete, handledning och dokumentation. De olika momenten beskrivs mer i detalj nedan. Den röda tråden har varit att utveckla kunskap och förmåga att genomföra utvärderingar av budget i ett jämställdhets- och genusperspektiv (det vi kallar eget kartläggnings- och analysarbete) samt lära mer om vad jämställdhetsintegrerad budgetprocess/gender budgeting innebär. Följande kurslitteratur rekommenderades första året:

- SCB statistiska centralbyrån. 2004. *Könsuppdelad statistik. Ett nödvändigt medel för jämställdhetsanalys.*
- Sveriges Kvinnolobby 2008. *Pengar nu! En handbok i gender budgeting.*

Andra året kompletterades listan med följande:

- *Jämställdhetsintegrerad budgetprocess i kommuner och landsting. Gender Budgeting – Rapport från projekt ”Kunskapsutveckling kring budgetarbete med jämställdhetsperspektiv”* år ett.
- Lindholm, Kristina (red) 2011. *Jämställdhet i verksamhetsutveckling, valda delar.*

Centralt för projektet kom att bli det praktiska kartläggnings- och analysarbetet i den egna verksamheten. De olika utbildningsinslagen syftade i huvudsak till att stödja det arbetet och öka kunskapen om gender budgeting/jämställdhetsintegrerad budgetprocess.

Storföreläsningar och arbetande seminarier

Följande 1 till 1,5 timmes långa sk storföreläsningar genomfördes under det första projektåret 2012. Inbjudan till föreläsningarna gick ut brett i de samverkande organisationerna och många av dem var välbesökta:

2012-02-17	En bit av kakan – budgetarbete med jämställdhetsperspektiv. (Gertrud Åström ²⁴ och Ingrid Osika ²⁵)
2012-03-27	Könsuppdelad statistik – ett nödvändigt medel för jämställdhetsanalys. (Lena Johansson ²⁶)
2012-05-11	Hur vet vi att det är jämställdhet vi skapar? (Ann Boman ²⁷)
2012-08-30	Genus och ekonomi i kommunal verklighet – effektivitet och risker? (Agneta Stark ²⁸)
2012-12-07	Spridningskonferens om Gender Budget – hur blev det? (representanter för styrgruppen, processledare och deltagare)

Tanken var att kontinuerligt framöver erbjuda storföreläsningar på temat gender budgeting för deltagare, chefer, politiker och andra intresserade.

Målet var att deltagarna m fl skulle få möjlighet att vidmakthålla och fylla på sina kunskaper inom området. Den planen fullföljdes under det andra året genom att bjuda in till följande tre

24. Gertrud Åström är utredare och konsult i jämställdhetsfrågor och dessutom ordförande i Sverige Kvinnolobby.

25. Ingrid Osika är nationalekonom och har i samarbete med nationalekonomen Anna Klerby bl. a genomfört gender budgeting analyserna åt Sveriges Kvinnolobby samt Botkyrka kommun. Hon har vidare i samarbete med Birgitta Evengård m fl. genomfört och publicerat det sk Tvätsäckprojektet (Läkartidningen 2005).

26. Lena Johansson har tidigare bl. a arbetat med jämställdhetsstatistik vid Statistiska centralbyrån, numera konsult.

27. Ann Boman har bl. a lett den statliga utredningen JämStöd som utvecklat metoder och utbildningar för jämställdhetsintegrering.

28. Agneta Stark är docent i företagsekonomi och samhällsdebattör.

föreläsningar. Sannolikt nådde inbjudningarna inte riktigt ut som tidigare och föreläsningarna besöktes endast av ett fåtal förutom deltagarna i andra årets utbildningsomgång:

- 2013-03-19 Smart Ekonomi och Gender Budgeting. (Richard Ahl²⁹)
- 2013-04-25 Könsuppdelad statistik – Vägen från könsuppdelad statistik till presentation och jämställdhetsanalyser. (Lena Johansson³⁰)
- 2013-06-03 Presentation av lokala exempel:
- Jämställdhetsintegrerad budget, Askersunds kommun
 - En rättssäker överförmyndare – om strävan mot en likvärdig handläggning, Örebro kommun
 - Placering av unga på institution – jämställd resursfördelning? Örebro kommun

Under planeringen av innehållet i föreläsningar och arbetande seminarier är två togs fasta på gjorda erfarenheter och önskemål från första årets deltagare; 1) att tidigare i projektet få veta mer om de samverkande organisationernas jämställdhetsfrämjande arbete och förstå i vilket sammanhang det egna arbetet bedrevs,³¹ 2) att få hjälp att ta till sig kurslitteraturen³² och 3) att få fler exempel på liknande kartläggningar- och analyser man själv skulle göra från konkret verksamhet.³³ Det ledde till att det blev en förbättrad introduktion där samtliga kommuner, landstinget och utvärderande Apel Fou presenterade sig och sitt uppdrag. Till introduktionen bjöds deltagare, deras chefer och andra berörda in. Många vittnade om betydelsen av att chefer och kollegor kände till deltagarnas uppdrag för att öka förståelsen för arbetsinsatsen och fråga efter resultat.

Vidare ägnades viss tid vid varje arbetande seminarium åt genomgång av delar av kurslitteraturen. Och som framgår ovan ägnades en storföreläsning åt att tre verksamheter från året innan berättade om de projektarbeten de genomfört. De kunde även förmedla erfarenheter i övrigt från deltagandet under första projektåret.³⁴

I anslutning till föreläsningarna har deltagarna fortsatt arbetet i så kallade arbetande seminarier. Ett seminarium under andra projektåret arrangerades halvdag och utan föregående föreläsning. Från början avrundades seminarierna med en sen lunch men ganska snabbt upptäcktes behov av att även ta eftermiddagarna i anspråk. Första året diskuterades mycket kring förväntningar på deltagarna och vad som egentligen skulle göras och när det skulle göras? Det rådde bl a stor osäkerhet kring vem som frågar efter resultaten? En del tid ägnades vidare åt att ta till sig gender budgeting som metod och förstå vad olika begrepp står för?

Det har funnits ett behov av att återkommande påminna om vad gender budgeting är och stegen i arbetsprocessen. Det fungerade som ett sätt för oss involverade i projektet att hålla fokus och processa kunskapen inom området. Det tog t ex lite tid att inse att kartläggningen och analysen, som vi hanterat som central för projektet, endast var en del i gender budgeting-arbetet, en del i att jämställdhetsintegrera budgetprocessen. Andra moment som att integrera jämställdhet i övriga delar i budgetförfarandet, kom att ägnas mindre uppmärksamhet. Detta fokus på det första steget i processen, utvärderingen är inte ovanligt i studier inom området.³⁵

29. Richard Ahl på företaget Payoff är civilekonom och har doktorerat inom området etik och processer. Han har deltagit i SKL:s projekt Smart Ekonomi i ett samarbete med Borås kommun.

30. Se fotnot 26.

31. Första årets deltagare fick en sådan presentation och redovisning på det sista seminariet vilket ansågs alldeles för sent.

32. Under första året utgick projektleddning och processledare ifrån att kursdeltagarna på egen hand tog till sig kurslitteraturen. Det visade sig vara en orealistisk förväntan.

33. Det fanns inte samma tillgång till erfarenheter från motsvarande arbeten under första året. Dock redovisades vid det sista seminariet ett antal jämställdhetskartläggningar med analyser från konkret offentlig verksamhet.

34. T ex tidsåtgång, svårigheter, hur har arbetet tagits emot på den egna arbetsplatsen etc.

35. Anna Klerby och Ingrid Osika (2011) beskriver samma fokus på utvärderingen i sitt arbete. De kom att benämna denna del i arbetet för genusmedveten budgetanalys.

Inför varje arbetande seminarium förbereddes någon form av kunskapsgenomgång. Det var naturligt att de olika arbetsstegen i kartlägnings- och analysarbetet kom att ligga till grund för de olika kunskapsinslagen. Så behandlades t ex hur man formulerar en frågeställning och vilka metoder som kan användas för att få svar på sina frågor. Analys i jämställdhets- och genusperspektiv har ägnats seminarietid liksom innebörden för olika projekt av gender budget-analysens tre nivåer.³⁶

Samtliga deltagare har före kursstart erhållit någon form av grundläggande utbildning inom området jämställdhet och genus. Många har genomgått en tredagars sk JGL-utbildning (JGL=Jämställdhet, Göra, Lära). Ungefär halvvägs in i respektive projektår har jämställdhets- och genuskunskap repeterats och delvis fördjupats. Deltagarna är två fyllde kontinuerligt på sina kunskaper inom området genom att kurslitteraturen gicks igenom. En viss tveksamhet inför värdet av jämställdhet och förekomst av ojämställdhet kom till uttryck bland första årets deltagare men inte bland deltagare under år två.

En ytterligare ambition med seminarierna var att deltagarna skulle kunna följa varandras olika projektarbeten. Hur de initierades, eventuella problem i kartlägningsfasen, ta del av resultat och kunna bidra i analysfasen. Det blev mer så under första året. Då bjöds dessutom politiker och beslutsfattare med mandat att påverka budgetarbetet in vid en förberedd presentation från respektive verksamhet. Initiativet var mycket uppskattat av alla och också inspirerande för deltagarna. Av olika anledningar blev något motsvarande inte av under det andra projektåret.

Erfarenheterna av första årets arbetande seminarier summerades som varierande och trevande. Det var ett pionjärprojekt där själva arbetsprocessen successivt vägledde fortsättningen. Ingen tidigare erfarenhet av gender budgeting på kommunal nivå genomförd av ordinarie personal från olika yrkesgrupper var känd. Det andra året infann sig en ökad säkerhet avseende arbetsprocessens olika delar, vilket sannolikt bidrog till att samtalen och diskussionerna under andra året fokuserade gender budgeting-arbetet i högre utsträckning än år ett.

Eget kartlägnings- och analysarbete i verksamheterna

Ett viktigt inslag i kunskapsprocessen var att prova på ett kartlägnings- och analysarbete (motsvarande utvärdering i modellen för gender budgeting) i den egna verksamheten. Mellan introduktionstillfället och nästa gemensamma föreläsning/seminarium rekommenderades deltagarna att dels organisera arbetet på hemmaplan och dels komma igång med granskningen av det senaste bokslutet från den egna verksamheten. Det var ett medvetet sätt att snabbt komma igång med arbetet och samtalet omkring jämställdhet och genus. Deltagarna ombads ta reda på vilken målgrupp som får del i verksamhetens anslag, könsfördelningen i gruppen, hur resurserna i verksamheten fördelas mellan olika aktiviteter/insatser och hur kvinnor respektive män, flickor och pojkar får del i resurserna. Redan i detta inledande skede framgår om och hur organisationens verksamhetssystem levererar könsuppdelad statistik och hur den tas tillvara i organisationen etc. Viktig kunskap inför det fortsatta arbetet.

Varje enskild verksamhet har organiserat och genomfört sin kartläggning och analys i en takt, på ett sätt och i en omfattning som anpassats till respektive organisation. Antalet engagerade medarbetare på hemmaplan som tillsammans med deltagaren/deltagarna medverkat i kartlägningsarbetet på något sätt har därför varierat.

Handledning

Handledning i arbetet har varit tillgängligt vid behov och önskemål via mail och telefon. Särskilda handledningsdagar med processledaren har också erbjudits. Första projektåret genomfördes minst två halvdagars handledning per verksamhet då handledaren (tillika processledaren)

36. Läs mer om gender budgeting- analysen olika nivåer på sid 24.

personligen besökte verksamheten. För de flesta tillkom ytterligare handledningstillfällen i den formen. Under det andra projektåret arrangerades istället sex handledningsdagar i Örebro respektive Karlskoga. Till dessa dagar bokade verksamheterna tid med processledaren för handledning och kunde också nyttja lokalen och dagen för eget arbete. Många hade klagat över svårigheten att avsätta tid för det egna kartläggningsarbetet på hemmaplan. Med det här arrangemanget hoppades projektledningen ge möjligheter till arbetsro. Varje verksamhet erbjöds handlednings- och arbetsdag vid tre tillfällen under projektets gång. Andra än deltagarna som medverkade i kartläggningsarbetet på hemmaplan välkomnades till handledningstillfällena. I något fall hade en hel förvaltning engagerats i kartläggningsarbetet och närmare tio personer var med vid handledningstillfällena. I andra var det någon eller några ytterligare personer förutom deltagarna med vid sittningarna. I nästan hälften av verksamhetsgrupperna har det aldrig varit fler på handledningarna än deltagarna i projektet och i vissa fall har inte heller alla deltagare varit närvarande. Innehållet har bestämts utifrån respektive grupps önskemål och behov. Oftast har något kartläggningsmaterial diskuterats som skickats ut i förväg eller presenterats vid mötet.

Förutom handledning vid personliga möten har e-post och någon gång telefonkontakt varit kanaler för handledning, särskilt i samband med den avslutande dokumentationen.

Värdet av handledningen beror givetvis på många omständigheter. Generellt uppfattar jag den dock som avgörande för projektets ambitioner att deltagarna ska prova på ett gender budgeting-arbete. Dels fungerar handledningsdagarna som dead-lines för olika steg i arbetet och dels bidrar handledningen till kunskap, struktur och nödvändigt reflekterande. För den enskilde kan det handla om vana, intresse och vilja att ta emot kommentarer och kritik (positiv och negativ) från andra, men också om organisatoriska förutsättningar för arbetet. Är det någon som frågar efter det som görs? Finns tid att ta in, reflektera och använda kompletterande eller alternativa perspektiv i arbetet? Och framför allt hur motiverad och beredvillig är organisationen och dess medarbetare att lära nytt och förändra arbetsmetoder som ett resultat av ny kunskap.³⁷

Dokumentation

Det avslutande momentet var den gemensamma dokumentationen av bakgrund, upplägg, och genomförande av projektet, prova-på-arbetet, och erfarenheter i övrigt. Resultatet är den rapport du har i din hand.³⁸ I detta inledande kapitel redovisas erfarenheterna från den gemensamma processen. Övriga kapitel är dokumentationen från de sexton (16) verksamheternas kartläggnings- och analysarbeten m.m.

Kartläggnings- och analysarbetets olika steg

Kartläggning och analys är endast hypotetiskt möjliga att skilja på. De arbetas med parallellt under hela processen. Intresset att förstå det man upptäcker eller kartlägger väcks ofta snabbt i processen. Följande steg identifierades i kunskapsutvecklingsprocessen, där vissa frågor behövde hanteras innan arbetet kunde tas vidare:

1. Att komma igång
2. Vidare i kartläggningsarbetet
3. Förberedelse för analys
4. Analys
5. Återkoppling till budget

37. Jämför t ex sid 15 ovan om institutioners inarbetade respektive exkluderade regler, normer och kultur och att nya tankesätt därför har svårt att få fäste.

38. Första året dokumenterades arbetet i rapporten "Jämställdhetsintegrerad budgetprocess i kommuner och landsting. Gender Budgeting". Denna rapport är en sammanställning av erfarenheterna från båda projektåren.

Att komma igång

Det är som sagts tidigare inte budgeten som ska granskas eftersom den enbart är en slags ekonomisk plan för den verksamhet som ska bedrivas kommande budgetperiod. En budget specificerar inte hur stor del av medlen eller vilka insatser/aktiviteter som ska nyttjas av vilket kön. Det skulle t o m kunna vara diskriminering om det förhöll sig på det sättet. Detta beroende på att individuella behov, preferenser etc. och inte kön ska styra resursanvändningen. Kön kan däremot vara synligt i budget om aktiviteter/insatser är riktade till något specifikt kön, som t ex en behandlingsinstitution för kvinnor som missbrukar etc.

Det är först när anslagen förbrukats till olika aktiviteter/insatser som en utvärdering kan göras om medlen kommit kvinnor och män, flickor och pojkar tillgodo på ett likvärdigt sätt. Dvs. att resursfördelningen mellan könen bedöms som rimlig utifrån behov, preferenser, beteenden etc. I den granskningen bör självklart även riktade medel ingå och jämföras med övrig fördelning av verksamhetens anslag mellan könen, t ex till missbruksvård. För att komma igång rekommenderas att tid avsätts för en diskussion utifrån följande frågor:

- Vilken målgrupp får del i verksamhetens anslag? Könsfördelningen i målgruppen?
- Hur har pengarna fördelats mellan olika insatser/aktiviteter?
- Hur har pengarna fördelats mellan kvinnor och män, flickor och pojkar inom respektive insats/aktivitet?
- Vilka nyckeltal används?
- Tillgång till könsuppdelad statistik?
- Övrigt med intresse ur jämställdhetshänseende?

I en sådan diskussion synliggörs resursfördelningen mellan könen och många frågor väcks som man kan behöva söka svar på i sin fortsatta kartläggning. Det föranleder därför ofta frågan om hur mycket som rimligen bör ingå i kartläggningen och analysen. Här spelar förstås tid och andra resurser stor roll för kartläggningens omfattning. Om man t ex diskuterar institutionsplaceringar kommer frågor om verksamheternas innehåll, hur verksamheterna presenteras i tal och skrift, könsfördelningen i personalgruppen, alternativa institutioner, relationen till öppenvården etc. att dryftas. Det är många steg i hanteringen av, och många som är involverade i hur anslagen i slutänden fördelas mellan könen.

Projektets kunskapsutveckling pågick under 10 månader det första året och t o m kortare tid det andra året. De flesta deltagare kämpade kontinuerligt mot tidsbrist, vilket gjorde avgränsningsarbetet till en aktuell fråga. Det var inte omfattningen av kartläggningsarbetet som var det viktigaste i projektet utan att utveckla förmågan att genomföra kartläggnings- och analysarbete och öka kunskapen om jämställdhetsintegration av budgetprocessen. Ett mer renlärt gendebudgeting-arbete som t ex gjorts av forskare i Botkyrka kommun (inom Kultur och Fritid och inom Hemtjänst) samt det s k Tvättsäcksprojektet³⁹ på Danderyds sjukhus kräver mer resurser i form av tid, kunskap m m än vad projektet tillhandahöll. Hela processen från föregående bokslut till kommande bokslut är studieobjektet i ett gendebudgeting-arbete (jämställdhetsintegrering av budgetförfarandet) och alltså per definition ett omfattande arbete.

39. SKL 2010, Ingrid Osika m fl.

Vidare i kartläggningsarbetet

Hur kommer man vidare i arbetet efter att ha upptäckt kvinnor och män, flickor och pojkar bakom siffrorna i ett bokslut eller motsvarande? Jämställdhetsfältet med tillhörande erfarenheter och frågor som dyker upp kan ibland upplevas som stort, ja nästan övermäktigt att ta sig an. När man väl lyft på locket till att synliggöra kön är det en välfylld källa av reflektioner att ösa ur. Var ska man börja och hur går man vidare? Det är nu dags att utifrån tillgängliga databaser och verksamhetsstatistik välja ett studieobjekt, avgränsa kartläggningen (t ex i tid, typ av insats/aktivitet etc.) och formulera de frågor man vill att kartläggningen- och analysen ska besvara. För att kunna ställa relevanta frågor är det nödvändigt att diskutera hypoteser om det som hittills kommit fram i arbetet, t ex:

- Vilka andra sociala förhållanden tror ni kan bidra till det ni upptäckt (ålder, etnicitet, utbildning, bostadsområde etc.)?
- Vilka andra omständigheter tror ni kan bidra till det ni upptäckt (andra verksamhetsbudgetar, regler, normer etc.)?
- Vilka ytterligare data behövs för att pröva era hypoteser och komma vidare i kartläggnings- och analysarbetet?

Ett tips är att formulera frågorna för kartläggningen så specifikt och konkret som möjligt. T ex Hur fördelas insatsen X, i timmar och kr, mellan kvinnor och män i olika åldrar under år 2012 i bostadsområde Y? Hur har fördelningen av insatsen X, i timmar och kr, mellan kvinnor och män i olika åldrar utvecklats under åren 2010-2012 i bostadsområde Y? Vilka behov har kvinnor och män i olika åldrar i bostadsområde Y av insatsen X? Hur presenteras insatsen X i informationsmaterial och på vår hemsida sett ur ett genusperspektiv? Etc.

Kartläggningen ska ge svar på de ställda frågorna. En del svar nås genom att befintlig statistik bearbetas, medan andra svar måste sökas genom ny datainsamling. Några tänkbara metoder för detta är:⁴⁰

- enkäter/frågeformulär
- intervjuer, individuella eller i grupp
- observationer
- dokumentstudier t ex ordsök, textanalys

Kartläggningen inte bara svarar på ställda frågor utan synliggör dessutom verksamhetssystemens tillförlitlighet och relevans för jämställdhets- och genusanalyser. Det senare är viktiga lärdomar i det fortsatta arbetet med att jämställdhetsintegrera budgetförfarandet. Hur relevanta är t ex etablerade nyckeltal? Hur säker är tillgänglig statistik och annan data? Saknas statistik inom något område och är statistiken könsuppdelad?

Förberedelse för analys

Nu bör själva kartläggningsarbetet vara över och ett resultat finnas. Inför analysen finns skäl att fundera över hur kartläggningsresultaten/insamlade data ska presenteras. Kvalitativa data redovisas oftast i beskrivande text. Presentationen av kvantitativa data, som ofta är det centrala i en gender budgeting-analys, kräver lite mer funderingar. Ska resultaten redovisas i absoluta tal eller i procent och i så fall i kolumn-, rad- och/eller totalprocent. Man får syn på olika saker beroende på hur de procentuella beräkningarna görs. En presentation av andelar i procent mellan könen, dvs. x procent kvinnor i relation till y procent män där totalen blir 100 procent ger en slags information om förhållandena. En annan får man vid presentation av andelar i procent inom respektive kön, t ex x procent av alla kvinnor i en undersökning har en viss variabel och y procent har den inte (totalt 100 procent), och motsvarande andel män av alla män osv.

40. Läs mer om metod i t ex Knut Halvorsen 1992.

En tabell med mycket information kan ha ett berättigande i vissa fall men i andra kan det innebära att man inte ser centrala mönster och tendenser. Ett diagram med få staplar med den mest centrala informationen om resursfördelningen mellan könen kan i vissa kartläggningar vara det klokaste sättet att presentera data.⁴¹ För att nå bästa möjliga presentation rekommenderas att ta fram alla tänkbara variationer av presentationer och välja ut den som tydligast illustrerar resultaten av kartläggningen. Fundera även över att lägga samman olika kategorier av variabler utan att viktig information försvinner.

I det här skedet ligger fokus på att försöka förstå de resultat som kommit fram. Huvudfrågan är om resursfördelningen mellan könen är rimlig. I gender budgeting-processer involveras kompetenser inom ekonomi, det aktuella verksamhetsområdet, jämställdhet och genus. I samband med analysen blir behovet av mer fördjupade kunskaper inom de olika områdena extra tydligt. Många deltagargrupper vände sig till verksamhetskunniga kollegor under den här arbetsfasen för att höra deras syn på kartläggningsresultaten.

Genuskunskapen var svårare att få tillgång till inom respektive organisation. Varje deltagare hade, som nämnts tidigare, fått en tredagars JGL (Jämställdhet, Göra, Lära) utbildning⁴² eller motsvarande före sitt deltagande i projektet. I samband med handledning och seminarier bistod processledaren med kompetens om jämställdhet och genus. På rekommendation från deltagare är ett genomfördes regelrätta genomgångar av all kurslitteratur under andra årets seminarier. Kontinuerligt hänvisades till olika databaser och källor för mer specifik kunskap inom genusområdet. Bl. a rekommenderades webbsidan *jamstall.nu* där referenser från forskning och dokumenterade utvecklingsarbeten går att finna.⁴³ En relevant fråga i det här sammanhanget berör genusexperters roll i relation till generalisters genuskompetens i kommunalt jämställdhetsintegrerande arbete. Det är en fråga som återkommande dryftas bland forskare med erfarenhet från olika interaktiva jämställdhetsprojekt i arbetslivet.⁴⁴ Under rubriken "Flera olika kompetenser" längre fram i rapporten diskuteras frågan ytterligare.

Följande punkter sammanfattar förberedelsen för analysen:

- Pröva olika sätt att presentera data.
- Preliminära resultat diskuteras med verksamhets- och genuskunniga som en del i analysarbetet.
- Sök litteratur och referenser mm inom området.

Analys

De två centrala analysfrågorna för en gender budgeting analys är:

- Är det en rimlig resursfördelning?
- Främjar resursfördelningen jämställdhetsmålen?

Som sagts tidigare behöver resurserna inte fördelas lika mellan könen för att anses vara rättvist fördelade. En lika fördelning av resurser mellan könen i ett sammanhang kan bedömas som orimlig utifrån kvinnors och mäns behov, preferenser, kompletterande verksamheter etc. Därför är analysen så central för en jämställdhetskartläggning. Här kan det vara nödvändigt att ta reda på om kvinnors och/eller mäns behov, prioriteringar, preferenser, beteenden har legat till grund för verksamhetens utformning. Det är inte säkert att kvinnors och mäns, flickors och pojkars behov och/eller preferenser ens är kända. Vilka förväntningar har kvinnor och män, flickor och pojkar på verksamheten? Bemöts kvinnor och män, flickor och pojkar på ett könsspecifikt sätt?

41. Läs mer i SCB 2004, Könsuppdelad statistik. Ett nödvändigt medel för jämställdhetsanalys.

42. JGL utbildning Bas ger grunden för att kunna förstå, förhålla sig till och diskutera jämställdhetsfrågor. Utbildningen följer en fastställd kursplan, genomförs av certifierade kursledare och är kvalitetssäkrad. Utbildningen är tre dagar totalt och arrangeras av Försvarshögskolan.

43. www.jamstall.nu är resultatet av ett samarbete mellan Göteborgs universitet, Sveriges Kommuner och Landsting, Vinnova samt Europeiska socialfonden.

44. Bl. a lyfte Agneta Stark frågan i sin föreläsning inom projektets ram i augusti 2012. Läs även t ex Eva Amundsdotter, Susanne Andersson 2009.

Hur genusmedveten är organisationen och dess medarbetare? Har kvinnor och män, flickor och pojkar möjlighet att påverka verksamheten i lika hög grad? Vad vet vi om andra delar i budgetprocessen ur jämställdhets- och genusperspektiv?

Den andra huvudsakliga analysfrågan handlar om att relatera resultaten till lokala och nationella jämställdhetsmål. På detta sätt vidgas perspektiven också till samhällsnivå. I gender budgeting-termer talas om tre olika analysnivåer varav Nivå 2 inkluderar detta samhällsperspektiv.⁴⁵

Nivå 1: Att tänka sig en budget som en box. Inom boxen analyseras fördelningen av resurser till kvinnor och män och hur de olika verksamheterna/aktiviteterna i en budget relaterar till varandra.

Nivå 2: Vad händer utanför boxen? Här fokuseras komplementära verksamheter/aktiviteter som kan påverkas av den primära budgeten (i nivå 1). Det kan röra sig om andra offentliga budgetar men också få konsekvenser för individers privatekonomi. Hit hör även obetalt arbete som kan komma att komplettera verksamheter/aktiviteter som härrör från den primära budgeten.

I det här analysammanhanget kan man ha god hjälp av Sveriges Kvinnolobbys dokument ”Viktiga aspekter inom Gender Budgeting”.⁴⁶ Där framgår vikten av att hänsyn tas till kvinnors och mäns *tidsbudgetar* i arbetet med gender budgeting då kvinnors tidsbudgetar oftare är mer ansträngda än mäns pga. mer obetalt hem- och omsorgsarbete. Vidare konstateras att *offentliga budgetar påverkar både betalt och obetalt arbete* och kan ge olika konsekvenser för kvinnor respektive män. Nedskärningar i offentlig äldreomsorg t ex kan innebära att kvinnor kommer att göra mer obetalt omsorgsarbete och mindre betalt arbete. Det påverkar inte bara den enskilda kvinnans ekonomi och jämställdheten i familj och samhälle. Det innebär också minskade skatteintäkter med konsekvenser för offentliga sektorns resurser.

Det kortsiktiga perspektivet som oftast är utgångspunkten för offentliga budgetar föreslås kompletteras med *resonemang om de mer långsiktiga resultaten*. En marginaliserad person kostar samhället 650 000 – 1 900 000 kr per år, beroende på situation.⁴⁷ Förebyggande arbete för att undvika marginalisering kan på lång sikt innebära både ekonomiska och humanistiska vinster för samhället. Slutligen beskrivs i dokumentet det s k *stuprörstänkandet* som karaktäristiskt för offentlig verksamhet. Det finns ett ekonomiskt värde i att utveckla en helhetssyn och samordning i användandet av offentliga medel. Gender budgeting har ambitioner att synliggöra dessa kontextuella aspekter.

Nivå 3: Ifrågasättandet av boxens grundvalar och struktur. Vilka normer och värderingar ligger till grund för fördelningen av resurser. På vilka grunder vilar våra antaganden om människors behov och preferenser? Och varför betraktas vissa poster som investeringar och andra som utgifter, t ex investerar vi i vår framtida infrastruktur (gator och vägar) medan utbildning och barnomsorg hanteras som utgifter. Varför ses inte dessa som sociala investeringar för framtida samhällsbygge och arbetsmarknad?

Olika verksamheter – delvis olika analys

Vilken typ av verksamhet som deltagarna kartlade och analyserade påverkade analysfrågorna i viss utsträckning. Vissa verksamheter har karaktären av service som medborgarna kan ta del av om de så vill. Andra aktiviteter/insatser levereras först efter behovsprövning. Ytterligare andra verksamheter karaktäriseras som investeringar av olika slag, som t ex i infrastruktursatsningar. Dessa är s k kollektiva nyttigheter där den individuella brukaren inte är lika lätt identifierbar. Vi kom att göra en indelning i serviceverksamhet, behovsrelaterad verksamhet och investeringar.

45. De tre nivåerna beskrivs i SKL:s rapport från gender budget analyserna i Botkyrka kommun 2010.

46. Finns att ladda ner på www.sverigeskvinnolobby.se.

47. Sveriges Kvinnolobby 2008.

Gemensamma analysfrågor för samtliga rör förfarandet innan själva verksamheten tas i anspråk av kunden/brukaren. Det kan t ex vara frågor som;

- Vilka förbereder och vilka fattar besluten om verksamhetens budget och utformning?
- Fördelningen kvinnor och män som förbereder och fattar besluten?
- Vilka begrepp, formuleringar, bilder och symboler används i texter om verksamheten, t ex i informationsfoldrar, på hemsida etc.

Dessa gemensamma frågor kompletteras sedan med olika analysfrågor beroende på verksamhetens art enligt nedan.

Service verksamhet:

- Vilka tar del av vad inom verksamheten? Fördelningen kvinnor och män, flickor och pojkar?
- Kostnad för olika aktiviteter? Resursfördelningen mellan kvinnor och män, flickor och pojkar?
- Vilka levererar olika delar i verksamheten? Fördelningen kvinnor och män?
- Vilket är utbudet inom verksamheten? Vilka aktiviteter erbjuds och varför just dessa?
- Hur ser innehållet i de olika aktiviteterna inom verksamheten ut och varför? Hur ser verksamhetsplanen ut?
- Bemötandefrågor. Hur bemöts kvinnor och män, flickor och pojkar som brukare?

Behovsrelaterad verksamhet:

- Vilka har behov av verksamheten? Fördelningen kvinnor och män, flickor och pojkar?
- Vilka efterfrågar/ansöker om insatserna/verksamheten? Fördelning kvinnor och män, flickor och pojkar?
- Antalet bifall respektive avslag vid ansökningar till olika insatser? Fördelningen kvinnor och män, flickor och pojkar?
- Kostnad för olika insatser? Resursfördelningen mellan kvinnor och män, flickor och pojkar?
- Effekter av insatser/verksamheten för kvinnor respektive män, flickor respektive pojkar?
- Vilket är utbudet av insatser inom verksamheten? Vilka insatser erbjuds och varför just dessa?
- Hur ser innehållet i insatserna/verksamheten ut och varför? Hur ser verksamhetsplanen ut?
- Bemötandefrågor. Hur bemöts kvinnor och män, flickor och pojkar som brukare?

Investeringar:

- Vilka investeringsposter finns inom området? Varför just dessa? Vilka alternativa investeringsposter finns?
- Vilka är kvinnors och mäns, flickors och pojkars preferenser och attityder i förhållande till området?
- Kvinnors och mäns, flickors och pojkars beteenden/vanor i förhållande till investeringsområdets objekt? Resursfördelningen mellan kvinnor och män, flickor och pojkar?

Återkoppling till budget

Som en tankeväckande ”knorr” på analysen och en återkoppling till budgeten och ekonomiska resonemang föreslås göra beräkningar på hur budgeten skulle förändras om både kvinnor respektive män fick lika mycket eller lika lite resurser (tid, hjälpmedel m fl. resurser) som det andra könet. Även vid små skillnader i kronor mellan fördelning av resurser till kvinnor och män kan summorna öka dramatiskt vid beräkningar över ett helt budgetår eller längre. SKL-projektet ”Smart Ekonomi” bidrar med för gender budget-analyser användningsbara ekonomiska jämförelser mellan att genomföra insatser eller inte. Här knyts jämställdhet och ekonomi ihop och ses i individ-, organisations- och samhällsekonomiskt perspektiv.⁴⁸

Förutsättningar för gender budgeting arbete

För ett framgångsrikt utvecklingsarbete krävs både individuella och organisatoriska förutsättningar. Enskilda individers problemmedvetenhet, som i det här fallet handlar om insikter om (o)jämställdheten i samhället, bidrar i de flesta fall till en önskan att förändra. Dessutom är vissa individer mer nyfikna och utvecklingsbenägna än andra. Hur än de individuella förutsättningarna ser ut bedöms de organisatoriska förutsättningarna som grundläggande för vad individer kan åstadkomma.

Talesättet ”Människan är som ett instrument, ger ifrån sig den ton man slår an” tycker jag passar väl in i sammanhanget. De förutsättningar organisationer erbjuder uppmuntrar alternativt försvårar utvecklingen i arbetslivet. Krympande bemanning och otydliga uppdrag är inte ovanligt i dagens arbetsliv med konsekvenser för motivation, arbetsglädje och viljan att investera tid och energi i utvecklingsarbeten av olika slag.⁴⁹

Förankring, tid, mandat och stöd

De organisatoriska förutsättningarna handlar om förankring, tid och andra resurser, ett tydligt mandat som deltagare samt stöd i utvecklingsarbetet. Det var stor skillnad i hur väl deltagarnas arbete hade förankrats på respektive arbetsplats. En viss skillnad kan säkert härledas till organisationens storlek – svårare i en stor organisation än en mindre. Mycket är dock avhängigt ledares/chefers kunskap om och attityder till jämställdhet och genusfrågor.⁵⁰

Förankring

Förankringen i de deltagande organisationerna hade förstås nått lite längre under andra projektåret, vilket visade sig i att deltagare överlag hade bättre kännedom om vad projektet innebar.

Otillräcklig förankring på vissa deltagares arbetsplatser var en påtaglig källa till frustration, klagomål, sämre fokus och lägre intresse för arbetet hos dessa deltagare. Karaktäristiskt för andra deltagare var att förankringsarbetet kommit längre på deras arbetsplatser och projektdeltagandet ingick som ett led i ett långsiktigt planerat jämställdhetsfrämjande arbete. Särskilt märkbar var den förbättrade förankringen på hemmaplan för de deltagare vars förvaltningar hade erfarenhet av deltagande även första året. En liten föraning om vad integrering av jämställdhets- och genusperspektiv skulle kunna betyda i praktiken.

48. SKL 2013.

49. Sundgren Grinups 2004.

50. Chefens inställning till arbetet är helt avgörande för ett framgångsrikt jämställdhetsarbete. Se t ex Ulrika Lorentzi och Vinnova 2009 samt Kristina Lindholm 2011.

Tid

Som nämnts tidigare arbetade flertalet under konstant tidsbrist. Min roll som processledare handlade inte sällan om att utifrån kompetens och erfarenhet anpassa deltagarnas uppdrag till givna förutsättningar. Det kom bl a att betyda att generellt sänka flertalet deltagares ambitioner avseende vad de skulle kunna åstadkomma under ett knappt års arbete. Mål och uppdrag från politiker och chefer har karaktären av retoriska och svepande formuleringar som kan vara svåra att operationalisera till en konkret verksamhet. Till detta kommer de mycket begränsade erfarenheterna av jämställdhetsintegrering i allmänhet och jämställdhetsintegrering av budgetprocesser i synnerhet. Allt får konsekvenser för förväntningar och tolkning av det här aktuella uppdraget. Gjorda erfarenheter kan successivt bidra till mer realistiskt formulerade mål och uppdrag.

Tydligt mandat och stöd i arbetet

Tydligheten i mandatet som deltagare kan handla om att få ta kollegers kompetens och tid i anspråk genom att t ex efterfråga/beställa uppgifter etc. Engagemang och stöd från närmaste chef visar sig även här vara en viktig förutsättning. Att han/hon som chef t ex frågar hur det går, frågar efter resultat, låter deltagarna berätta för övriga om projektarbetet, frigör rimlig tid att delta och genomföra projektarbetet etc. Under det andra projektåret deltar fler chefer (och även politiker) än första året, vilket kan vara en anledning till att flera redan innan arbetet helt slutförts fått tillträde till nämnder och ledningsgrupper för att berätta om sitt arbete. Även andra förhållanden har säkert betydelse för den utvecklingen, t ex att projektet upprepas ett andra år, förankringsarbetet har nått längre, m m.

Könsuppdelad statistik

En nödvändig förutsättning för gender budgeting är att organisationen har all individstatistik könsuppdelad och att den är lätt att få fram ur verksamhetssystem och databaser. Individbaserad verksamhetsstatistik som lämnas till exempelvis till SKL eller Socialstyrelsen ska alltid vara könsuppdelad. Men det betyder inte alltid att organisationen som lämnar statistiken själva efterfrågar och presenterar den könsuppdelad. Här spelar vanan att alltid redovisa statistik könsuppdelad roll för hur tillgänglig den varit för deltagarna. Där könsuppdelad statistik inte finns kan nya administrativa rutiner behöva skapas för att utveckla förutsättningarna för att successivt kvalitetssäkra verksamheten ur jämställdhetsperspektiv. Så har också skett inom vissa verksamheter som ett resultat av projektets kartläggnings- och analysarbeten.

Under arbetet har vidare uppdragats att verksamhetssystem inte alltid är tillförlitliga avseende könsuppdelad information, även om den finns. I ett fall valdes den ena individen som anmälare/sökande trots att två personer fanns angivna på blanketten. Vem det blev av de två var avhängigt vem som fanns registrerad i ett annat datasystem inom verksamheten. Och hur kan verksamheten synliggöras ur könsperspektiv om rutinen är att i ett sökande hushåll alltid ta mannen eller kvinnan som registerledare? Alla sådana upptäckter blir viktiga led i utvecklingsarbetet med gender budget-analyser i offentlig sektor.

Flera olika kompetenser

Kompetenser inom flera områden behöver samlas för ett gender budgeting-arbete. Det rör sig om kunskap inom aktuellt verksamhetsområde, ekonomikompetens, kompetens och erfarenhet av utredningsarbete samt jämställdhets- och genuskunskap. Samtliga dessa kompetenser bedöms som nödvändiga under hela arbetet. Från planering av kartläggningsarbetet till analysen samt i arbetet med att jämställdhetsintegrera hela budgetförfarandet. Jämställdhets- och genuskompetensen är den som lätt hamnar på undantag. Erfarenheten är att den kunskapen lätt underskattas i det här arbetet såväl som i många andra sammanhang. Det betyder att här är en varning på sin plats. Utan välgrundad genusvetenskaplig kompetens kan arbetet bli kontraproduktivt och till och med leda till ökad ojämställdhet. Sammansättningen av kompetenser i arbetsgrupper för gender budgeting-arbete samt hur samtliga kompetenser ska kunna tillhandahållas i arbetet är frågor som definitivt kräver fortsatt uppmärksamhet.

Kritiska passager

Efter första kartläggningssteget

Som processledare har jag uppmärksammat att vissa saker varit lite svårare än andra. Att ställa relevanta följdfrågor efter det första kartläggningssteget är en sådan kritisk passage. När man väl fått fram de könsuppdelade uppgifterna om verksamheten man vill studera krävs den ovan beskrivna samlade kompetensen för att ställa fördjupningsfrågorna. Hur är verksamheten organiserad? Vilka erfarenheter har man i verksamheten? Vilka andra individuella variabler spelar roll i sammanhanget, t ex ålder, etnicitet, utbildning etc? Finns tidigare kunskap och erfarenheter från området i könsperspektiv? Etc.

Analysen

Att fortsätta ställa frågor

Kartläggning och analys är, som nämnt tidigare i rapporten, en helhet där de båda delarna endast hypotetiskt kan särskiljas. Redan i samband med de första resultaten initieras frågan Varför? Statistik om kvinnor och män ger ny kunskap om verkligheten som i sin tur skapar behov av mer statistik om kvinnor och män, osv. På så sätt belyses problemet ytterligare och varför-frågan besvaras successivt? Denna kreativa process med att fortsätta ställa frågor och gräva vidare både på djup och bredd hör sannolikt inte till de vanligaste arbetsuppgifterna.

Vilja och tid att läsa och reflektera

När de efterfrågade resultaten finns, ska dessa tolkas, förklaras, problematiseras och jämföras med resultat från andra motsvarande studier. Att genomföra en analys är därför tidskrävande. Att söka och ta del av forskning och studier inom området tar tid liksom att reflektera och diskutera. Jag uppfattar att det finns ett motstånd mot att läsa kurslitteratur och/eller andra böcker eller rapporter som en väg till kunskap och lärande. Den tiden kan vara svår att få till i konkurrens med uppgifter av annan karaktär och kanske är det ingen vana som uppmuntras i organisationen. Dessutom behövs en viss ställtid, dvs. tid att sätta sig in i arbetet och tankarna omkring arbetet, innan någon vidareutveckling kommer i gång.

I flera av de involverade organisationerna i projektet är vanan vid att genomföra analyser liten och systematiskt arbete pågår i några av dem för att utveckla analysverktyg och analytisk kompetens. Att i en gender budgeting-analys tänka utanför ”boxen”,⁵¹ dvs. utanför den budget man kartlagt och dessutom fundera över t ex den egna budgetens relation till andra budgetar, budgetens konsekvenser för män och kvinnor på strukturell nivå, eventuell påverkan på fördelningen mellan könen av betalt och obetalt arbete etc. ses som en extraordinär analys.

Tillgång till behövlig kompetens

En utmaning för deltagarna i analyserandet var tillgången på nödvändig kompetens. Många samlade kollegor närmare verksamheten för en diskussion om resultaten. Det fungerade både som en förankring av projektarbetet och som ett lärande av verksamheten ur könsperspektiv. Några deltagare tog del av enstaka genusvetenskapliga referenser. Denna mångfald av behövlig kompetens inom gender budgeting-arbete är ett måste. Hur den ska tillgodoses i kommuner och landsting är en fråga som kräver ledningens uppmärksamhet för fortsatt utveckling av arbetet med jämställdhetsintegrerad budgetprocess.

Vad är rimlig fördelning mellan könen?

En av de två centrala analysfrågorna - Vad är en rimlig resursfördelning? – hör till de kritiska passagera. Sker fokusering på skillnader mellan könen i kartläggningsarbetet ligger det nära till hands att undra hur stor skillnad mellan könen som är acceptabel respektive inte. Men

51. Nivå 2 och Nivå 3 i en gender budgeting-analys. Se sid 25.

oavsett skillnader eller likheter mellan könen ska alltid frågan om rimlighet ställas? Resultat kan t ex visa på lika resursfördelning mellan könen men också på stor eller liten skillnad i resursfördelningen mellan könen. Oavsett vilket kan fördelningen av resurser mellan könen vara rimlig eller orimlig i alla dessa fall och bero på behov, preferenser, komplementära resurser etc.

Att vidga perspektiven

Att se den egna lokala verksamheten i ett större perspektiv visade sig vara en utmaning för många. Vad har vår kommuns verksamhetsbudget med nationella jämställdhetsmål att göra? Kön i relation till offentliga medel och verksamheter är ett inte så väl känt kunskapsområde.⁵² Antal äldre i befolkningen och antal födda barn per kvinna är t ex viktiga demografiska omständigheter i planeringen inför framtiden där genusanalyser har en central roll. Så t ex överlever kvinnan ofta mannen i en relation vilket bl a får konsekvenser för äldreomsorg och ekonomi.

Ytterligare lärdomar

Gender budgeting-arbetet är långsiktigt och kräver uthållighet

Varhelst man befinner sig i en organisation har kunskap om jämställdhetsarbetets villkor betydelse. Det kan gälla formulering av mål och uppdrag, planering eller genomförande av utvecklingsarbeten etc. Arbetet med att integrera jämställdhet och genusperspektiv är en långsiktig process där inga genvägar är möjliga. Organisationen och individerna i organisationen mognar successivt genom kunskap och erfarenhet. Tydliga resultat av arbetet kan låta vänta på sig beroende av arbetets karaktär av process. Istället beskrivs oftare kvalitativa förändringar såsom att reflektion och diskussion har ökat som en effekt av jämställdhetsintegrerande projekt.

Att integrera jämställdhet i ett budgetförfarande enligt modell för ett gender budgeting-arbete är därför ett långsiktigt och tålmodigt arbete. Verksamhetssystem, rutiner, regler, kriterier, dokument etc. ska successivt granskas under arbetets gång ur jämställdhets- och genusperspektiv. Många etablerade arbetssätt och arbetsmaterial kommer sannolikt att vartefter utvecklas för att främja jämställdhet och jämställdhetsintegration av budgetförfarandet. För att följa utvecklingen och kvalitetssäkra verksamheter ur jämställdhets- och genusperspektiv kan arbetet aldrig upphöra. Korta politiska mandatperioder och chefskontrakt kan, men behöver nödvändigtvis inte, utgöra hinder för långsiktigheten. Att formulera visioner och på ledningsnivå enas om jämställdhetsmålen är i det perspektivet viktiga bidrag till framgång inom området.

Gender budgeting-arbetet är komplext och intressant

Arbetet med att jämställdhetsintegrera budgetprocessen uppfattas som omfattande och svårt men samtidigt intressant. Det breda analytiska perspektiv som ingår i ett gender budgeting-arbete bidrar inte minst till detta. Man behöver vara påläst om samhället och dess utveckling. Samtidigt berörs man som man eller kvinna och deltagare av det som synas och diskuteras vilket många deltagare vittnar om bidrar till att göra arbetet intressant.

En mångfald av kompetenser behöver samlas i gemensamma forum för diskussioner. I det här projektet har planerare, ekonomer och chefer deltagit och samtliga har före projektstart fått en grundläggande utbildning i jämställdhet och genuskunskap. Genom planerarna och ekonomerna finns utredningskompetensen och de chefer som deltagit har stått för mandatet i arbetet och den vidare integrationen på arbetsplatsen. När arbetet successivt utvecklas i dessa kommunala organisationer ser jag behov av att skapa en organisation för arbetet som systematiskt involverar även verksamhetsexperten och genusexperten.

52. Agneta Stark m fl.

Jämställdhet oftare på agendan nu

En vanlig bieffekt av projektarbetet tycks vara att jämställdhetsfrågor oftare dryftas vid fikabord och arbetsmöten. Deltagare berättar vidare att frågan oftare hanteras mer professionellt och mindre raljerande. Jämställdhetstemat har i dagens samhälle en större plats i media och forskning än för några decennier sedan. Det blir en källa till kunskap men fungerar också som bränsle till diskussioner och initiativ i arbetslivet.

Jag kan uppleva att jämställdhet och genusfrågor flyttat fram sina positioner i många kommuner och landsting. Samtidigt är variationen betydande avseende kompetens och erfarenheter inom området i en och samma organisation. Det visar inte minst att två förvaltningar i projektet har haft deltagare med båda projektåren medan andra förvaltningar inte har visat något intresse att delta något år. Utvecklingen av jämställdheten är som forskning visar fortfarande delvis personbunden.⁵³ Ger ledningen ett uppdrag att jämställdhetsintegrera är genomförandet avhängigt vem som är chef/ledare. Som sagts flera gånger tidigare i rapporten är chefer/ledare definitivt nyckelpersoner i jämställdhetsarbetet, vilket gör chefsrekryteringen till en central strategi i arbetet.

Man stöter på motstånd

Det hade varit överraskande om inga tendenser till motstånd mot projektet hade märkts. Allt förändringsarbete möter motstånd. ”Man vet vad man har men inte vad man får”. Osäkerhet och rädsla inför vad förändringen innebär kan bidra till olika former av motstånd.⁵⁴ Inom projektet förekommer både passivt och aktivt motstånd.⁵⁵ Deltagare har t ex beskrivit att deras arbete inte efterfrågas, det glöms helt enkelt bort. Andra har nåtts av nedvärderande och förminsande kommentarer om jämställdhet och projektet som sådant ”vad ska det där vara bra för?”. I andra fall har det visat sig svårt att få fram uppgifter, trots att dessa finns eller så har man fått vänta på material och svar. Att skjuta upp möten och konferenser i tid uppfattas också som ett uttryck för motstånd. Den utbredda frånvaron vid olika moment inom projektet skulle kunna ha med motstånd att göra. Hur man prioriterar utgår ju som bekant från grundantaganden, normer och värderingar.

Glapp mellan förväntningar och möjliga resultat

I rapporten har konstaterats att arbetet med att jämställdhetsintegrera budgetprocessen och arbeta med gender budgeting är komplext, omfattande, långsiktigt och stöter på visst motstånd. Inom projektet har vi tampats med både andras och egna uttryck för höga förväntningar i relation till vad som är möjligt åstadkomma utifrån givna förutsättningar och begränsad tid. Detta glapp mellan förväntningar och möjliga resultat kan förhoppningsvis motverkas av ökad kunskap och vunnit erfarenhet hos fler i organisationerna.

Redovisningar av ”prova-på” gender budgeting

Rapporten fortsätter med de spännande redovisningarna av deltagarnas kartläggnings- och analysarbete inom ramen för projektet. Ordningen följer inte något specifikt mönster utan arbeten inom verksamhetsområden som ligger nära varandra redovisas tillsammans.

Först ut är kultur- och fritidsförvaltningen i Askersunds kommun och kultur- och fritidsförvaltningen i Örebro kommun. I Askersund var anslaget till en början brett inom förvaltningen och en hel del resultat kom fram som presenteras inledningsvis i deras dokumentation. Därefter görs en fördjupad analys i Musikskolans verksamhet. I Örebro kommun har två fritidsgårdar

53. Karin Sjöberg 2011.

54. Anna Wahl m fl 2008.

55. Inrid Pincus 1997.

varit i fokus för första årets kartläggning. Den handlar om hur flickor och pojkar kommit att använda material som köpts in under en viss period. Andra årets deltagare kartlade och diskuterade hur generella och selektiva bidrag till föreningar kommer flickor och pojkar till del.

Därefter följer rapporterna från Karlskoga kommun, Samhällsbyggnadsförvaltningen, som första året kom att studera en del i förvaltningens investeringsbudget genom att intervjua personer med koppling till investeringsbudgeten. I det arbetet kom många frågor att synliggöras och diskuteras som inspirerade andra årets deltagare till att studera, genomföra, dokumentera och beräkna kostnaderna för en jämställdhetsintegrerad planeringsprocess vid nybyggnation av en förskola och där skapa en utemiljö som kan användas jämställt. Kristinehamns kommun intresserade sig också för jämställd lekmiljö och har genom intervjuer av personal och observationer i förskolors utemiljöer identifierat ytor, material och pedagogik som gynnar en jämställd utemiljö.

Förvaltningskontoret Samhälle och miljö i Örebro kommun har i samarbete med Stadsbyggnad och Tekniska förvaltningen samt Miljökontoret genomfört två kartläggningar och analyser. Stadsbyggnad och Tekniska förvaltningen har analyserat cykelolycksstatistik ur ett könsperspektiv med hjälp av kartsikt bl a för bidra till diskussion om vägunderhåll, trafikplanering och investering. Miljökontoret hade för avsikt att studera handläggningstider i relation till om det var en man eller kvinna som gjort anmälan/ansökan att installera värmepump. Deltagarna nådde istället andra lärdomar som t ex hur verksamhetssystem kan omöjliggöra tillförlitlig könsuppdelad statistik.

Många av kartläggningarna och analyserna behandlar behovsprövade verksamheter. Redovisningarna från dessa projektarbeten inleds med Askersunds kommun. Där har Familjecentralen kartlagt fördelningen av samlade stödresurser till skolbarn och unga avseende kön och ålder. Pojkar får mer resurser än flickor i yngre åldrar medan flickornas behov ökar i tonåren. Är det så behoven ser ut?

Därefter följer fem kartläggningar genomförda i Örebro kommun. Den första är inom skolförvaltningen där deltagarna granskat hur de samordnade särskilda stödåtgärderna inom grundskolan i Skolnämnd sydväst fördelas mellan flickor och pojkar. Efter detta rapporterar socialförvaltningen om sitt arbete med syfte att synliggöra skillnader och likheter mellan flickor och pojkar när det gäller olika former av placeringar samt granska resursfördelningen mellan könen avseende institutionsplaceringar av unga. Hos överförmyndaren pågår redan ett arbete för att nå en likvärdig handläggning. Inom projektet tog man sig an frågan om arvodering av ställföreträdare i ett genusperspektiv. Vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsnämnden visar i sin kartläggning och analys att karaktären på arbetsmarknadsinsatsen Komjobb främjar män i större utsträckning än kvinnor att bli självförsörjande. Nästa rapport är från deltagargruppen från Vård och omsorgsförvaltningen som har kartlagt skillnader i hjälp till äldre kvinnor och män avseende beviljad och utförd tid och diskuterar sina resultat i ett sk intersektionellt perspektiv.

Sist ut bland behovsprövade verksamheter är Örebro läns landsting. Deltagarna från Karlskoga lasarett har studerat diabetessjukvården ur ett jämställdhetsperspektiv och Habiliteringsförvaltningen har kartlagt förflytningshjälpmedel, insatser för dövblinda samt byte av hörapparat ur ett könsperspektiv.

Referenser

- Amundsdotter, Eva, Susanne Andersson & Marita Svensson 2009. *Mellanchefen en makt-potential*. Aktionsorienterad genusforskning. I samarbete med Vinnova.
- de Beauvoir, Simone. 1949. *Det andra könet*. Andra upplagan, fjärde tryckningen, 2002.
- Elvin-Nowak & Thomsson. 2003. *Att göra kön. Om vårt våldsamma behov av att vara kvinnor och män*. Stockholm: Bonniers förlag.
- Halvorsen, Knut. 1992. *Sambällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Hirdman, Yvonne. 2001. *Genus – om det stabilas föränderliga former*. Malmö: Liber.
- Jonasdottir, Anna. 2003. *Kärlekskraft, makt och politiska intressen: en teori om patriarkatet i nutida västerländska samhällen*. Göteborg: Daidalos förlag.
- Lindholm, Kristina (red). 2011. *Jämställdhet i verksamhetsutveckling*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Lorenzi, Ulrika. 2009. *Från hantverkskilt till hästföretag. Genusperspektiv på innovation och jämställdhet*. Vinnova rapport VR 2009:20.
- Nyberg, Anita. 1997. ”Kvinnor, män och inkomster. Jämställdhet och oberoende” i *Statens Offentliga Utredningar 1997:87*. Stockholm: Fritzes.
- Osika Ingrid & Birgitta Evengård m fl. ”Tvättsäcksprojektet – genusskillnader in på bara skinnen. Olika behandling för män och kvinnor vid några vanliga hudsjukdomar” i *Läkartidningen 2005*. Nr 40. Volym 102.
- Pincus, Ingrid. 1997. *Manligt motstånd och ambivalens till jämställdhetsreformer*. Högskolan i Örebro. Kvinnovetenskapligt forums skriftserie nr 5.
- Sjöberg, Karin. 2011. ”Förändring i linjen eller vid sidan om”, i Lindholm, Kristina (red). 2011. *Jämställdhet i verksamhetsutveckling*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Stark, Agneta (red). 1997. ”Ljusnande framtid eller ett långt farväl? Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning” i *Statens Offentliga Utredningar SOU 1997:115*.
- Statistiska centralbyrån. 2004. *Könsuppdelad statistik. Ett nödvändigt medel för jämställdhetsanalys*.
- Sundgren Grinups, Berit (red). 2004. *Den bortglömda hälsans folk. Rapport från projekt ”Långtidsfrisk i Värmland – ett vardagsbaserat hälsoarbete”*. Karlstad University studies 2004:50.
- Sveriges kommuner och landsting.
- 2010a. *Kultur och fritid i Botkyrka – en gender budget-analys*.
 - 2010b. *Hemtjänsten i Botkyrka – en gender budget-analys*.
 - 2013. *Smart ekonomi. Att räkna på jämställdhetsvinster – en sammanfattning*.
- Sveriges Kvinnolobby.
- 2008. *Pengar nu! En handbok i gender budgeting*.
 - 2009. *Kulissen kvar i det jämställda Sverige? En feministisk analys av vårbudgeten 2009*.
 - 2010. *På scenen – en feministisk genomgång av budgetpropositionen 2010*.
 - 2012. *Duktiga flickor kostar inte – en jämställdhetsanalys av budgetpropositionen för 2012*.
- Wahl, Anna. Eduards, Maud m fl. 2008. *Motstånd & Fantasi. Historien om F*. Studentlitteratur.
- Wittbom, Ewa. 2009. *Att spränga normer: om målstyrningsprocesser för jämställdhetsintegrering*. Akademisk avhandling i företagsekonomi.

Jämställdhets- integrerad budget

Författare:

Gunilla Rönnberg. Förvaltningschef, Kultur- och fritidsförvaltningen, Askersunds kommun. Gunilla har tidigare startat kulturhuset i Askersund, och nu gått vidare till en tjänst i Svenska kyrkan i Kumla. Där skall hon utveckla arbetet med barn och ungdomsmusiken, arbeta med kultur som verktyg för att stötta socialt utsatta grupper och skapa samarbete med övriga kulturaktörer i samhället.

Camilla Ignell. Ekonom, Askersunds kommun.

Sammanfattning

Under våren 2012 inleddes ett arbete på Kultur- och fritidsförvaltningen med att utarbeta strategier för att kontinuerligt jämställdhetsintegrera budgetarbetet i alla verksamheter på förvaltningen.

Kultur- och fritidsförvaltningen i Askersunds kommun består av friluftsliv, fritidsanläggningar, föreningsbidrag och stöd till föreningarnas anläggningar. Det finns en fritidsgård i kommunal regi, och stöd ges till föreningar som driver fritidsgårdar i ytterområden. Inom kulturorganisationen finns bibliotek med filialer och skolbibliotek. Dessutom finns en musikskola som är belägen i ett kulturhus där lokalerna också hyrs ut till studieförbund och privata aktörer för t.ex. dansundervisning och körrepetitioner. Förvaltningen har också ansvar för en sommaröppen konsthall och evenemang. Det största evenemanget är jazzfestivalen som äger rum i juni, vilken har blivit ett signum för Askersund.

2012 års arbete för en jämställdhetsintegrerad budget har fokuserats på kartläggning av könsfördelning på olika områden inom Kultur- och fritidsförvaltningens olika verksamheter. Strategier och arbetsmetoder har utformats för att med olika tillvägagångssätt samla in könsuppdelad statistik. Beslut har fattats om att redovisa statistiken kontinuerligt. Kultur- och fritidsnämnden har bland sina prioriterade mål bl.a. beslutat om att fritidsgården och musikskolan skall redovisa hur riktade aktiviteter genomförts i verksamheterna varje termin.

Bidragsreglerna ses över och i slutet av 2013 kan man med hjälp av den könsuppdelade statistiken få den kunskap som skall ligga till grund för en rättvis fördelning av kommunens bidrag.

Kommunen fortsätter arbetet med jämställdhetsintegrerad budget på andra förvaltningar år 2013. Familjecentralen som ligger under både Barn- och utbildningsförvaltningen och Socialförvaltningen blir nästa verksamhet där arbetet med jämställdhetsintegrerad budget tar vid.

Bakgrund

Under våren 2012 inleddes ett arbete på Kultur- och fritidsförvaltningen med att utarbeta strategier för att kontinuerligt jämställdhetsintegrera budgetarbetet i alla verksamheter på förvaltningen. Gunilla Rönnberg, förvaltningschef och Camilla Ignell, förvaltningsekonom har lett arbetet.

Politiskt initiativ

Kommunens politiska ledning tog initiativ till att föra upp jämställdhetsfrågan högt på dagordningen. Hela den politiska- och tjänstemannaledningen har genomgått JGL-utbildning (Jämställdhet–Göra–Lära) för att bereda en gemensam grund att stå på. Utgångspunkten för JGL-utbildningen är de demokratiska beslut, lagar och överenskommelser om jämställdhet som finns i Sverige. Utifrån dessa används teorier och förklaringsmodeller med genusvetenskaplig grund. Kommunen har också inrättat en jämställdhetsgrupp med tjänstemän från de olika förvaltningarna. De ska ta fram en jämställdhetsplan där särskilt artiklarna 11-21 i CEMR deklARATIONEN beaktas. De handlar om arbetsgivarrollen, upphandling av varor och tjänster, rollen som tjänsteleverantör, hälsa, social omsorg och sociala tjänster, barnomsorg, vård av anhöriga, social integration, bostäder, kultur, idrott och fritid samt säkerhet och trygghet.¹

CEMR-deklARATIONEN²

År 2010 undertecknade Askersunds kommun CEMR-deklARATIONEN. Artikel 20 handlar om kultur, idrott och fritid. Där står följande riktlinjer:

1. Europeisk deklARATION om jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå.
2. CEMR är de europeiska kommun- och regionförbundens samarbetsorganisation. JämställdhetsdeklARATIONEN antogs av CEMR:s högsta politiska ledning i maj 2006.

1. Undertecknaren erkänner allas rätt att delta i kulturlivet och att njuta av konsten.
2. Undertecknaren erkänner också idrottens bidrag till samhällslivet och till förverkligandet av rätten till hälsa enligt artikel 14. Undertecknaren erkänner också att kvinnor och män har rätt till lika tillgång till kultur-, fritids- och idrottsaktiviteter och anläggningar.
3. Undertecknaren är medveten om att kvinnor och män kan ha olika erfarenheter och intressen när det gäller kultur, idrott och fritid och att dessa kan bero på stereotypa attityder och beteenden relaterade till kön och förbinder sig därför att vidta eller främja åtgärder, inklusive att där det är lämpligt:
 - i möjligaste mån se till att idrotts-, kultur- och fritidsanläggningar och verksamheter tillhandahålls och är tillgängliga på samma villkor för kvinnor och män, pojkar och flickor.
 - uppmuntra kvinnor och män, pojkar och flickor att delta på lika villkor i idrott och kulturaktiviteter, även sådana som traditionellt betraktas som övervägande ”kvinnliga” eller ”manliga”.
 - uppmuntra konstnärer och kultur- och idrottsföreningar att främja kultur- och idrottsaktiviteter som utmanar könsstereotyper
 - uppmuntra folkbiblioteken att utmana stereotypa könsrollsmönster i sitt utbud av böcker och annat material samt i sin reklamverksamhet.

Ny budgetprocess

2012 har hela kommunen också arbetat med en ny budgetprocess, där nämnderna utifrån kommunens utvecklingsområden bl.a. fått i uppdrag att ta fram ett antal prioriterade mål varje år. Där står uttryckt att Kultur- och fritidsnämnden har i uppdrag att aktivt arbeta med jämställdhet inom alla verksamhetsområden.

Gällande fritidsgårdsverksamheten och musikskolan har följande jämställdhetsmål lyfts fram som prioriterade mål i arbetsbudgeten:

- Vid varje terminsslut skall redovisas hur riktade aktiviteter genomförts, för att locka pojkar och flickor till ämnen som av tradition varit dominerade av motsatt kön.

Kartläggning av förvaltningens verksamheter

Kartläggningen av förvaltningens verksamheter ur genusperspektiv som inleddes våren 2012, innefattade musikskola med kulturhus, bibliotek, konst- och evenemang, fritidsgårdar och föreningsbidrag. Det sistnämnda innefattar aktivitetsbidrag och anläggningsstöd. För att få en uppfattning om den totala bilden av kostnaderna för föreningsaktiviteter har även beslutats att ta med subventioner av hallhyror och serviceinsatser på fotbollsplaner. Tanken har varit att hitta olika metoder för att systematiskt samla in könsuppdelad statistik som skall ge underlag för fördelningen av budget mellan de bägge könen. Förvaltningen avser att fokusera på olika verksamheter varje år som en del av det kontinuerliga arbetet. I denna rapport har vi valt att lyfta fram musikskolan i den fördjupade beskrivningen samt i analysen.

Dokument på Askersunds kommuns hemsida

På Kultur- och fritidsförvaltningens hemsida finns förutom denna rapport följande dokument att tillgå:

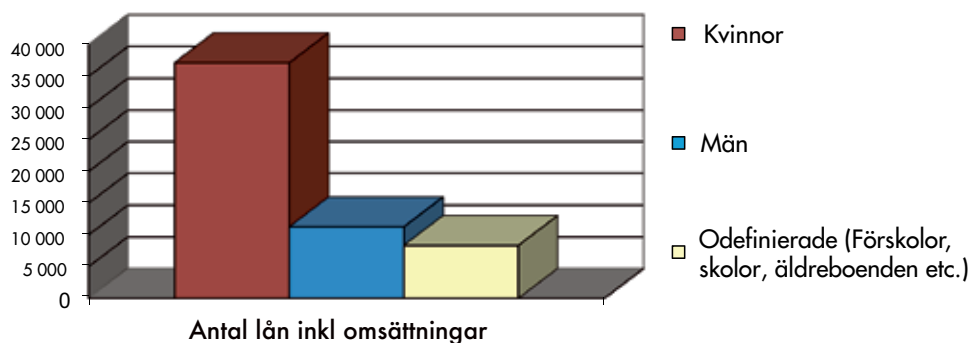
- Frågor till grund för kartläggningen av förvaltningens verksamheter.
- En fördjupad presentation från bibliotek, musikskola, konst- och kulturevenemang och fritid.
- Bibliotekets enkätfrågor.
- Nya blanketter för ansökning av bidrag.

Sammandrag av verksamheternas presentationer

Bibliotek

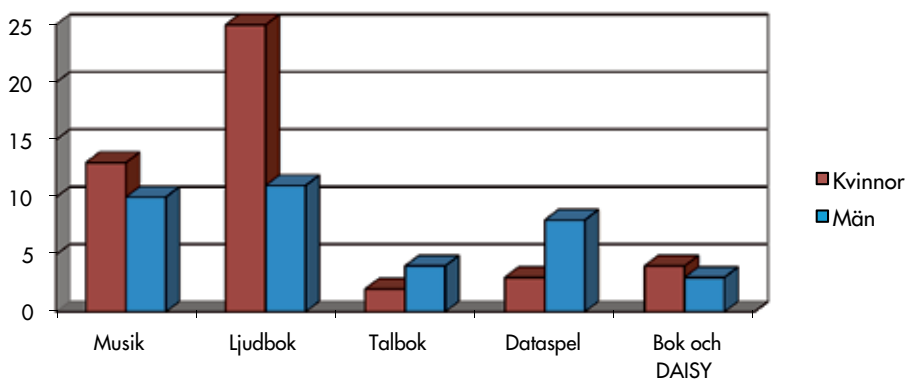
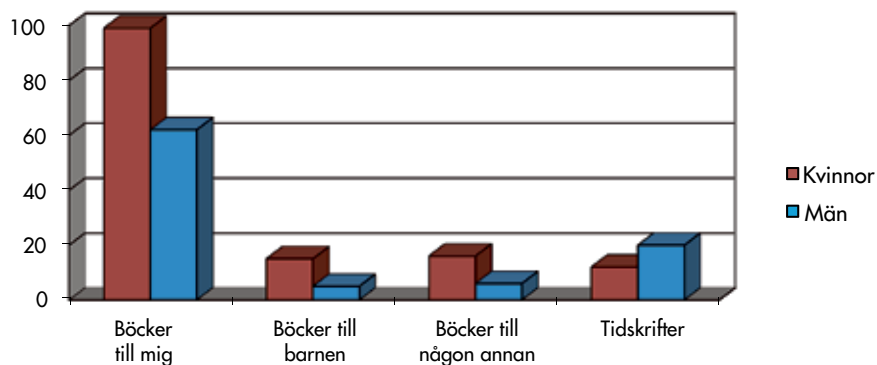
I kommunen finns huvudbibliotek i Askersund och biblioteksfilialer i Hammar och Åsbro, som har öppet en dag i veckan. Biblioteken i Askersund följer riket i stort gällande vilka som lånar på biblioteket. Fler kvinnor än män besöker och lånar från biblioteken.

Utlån fördelat på kvinnor och män 2011



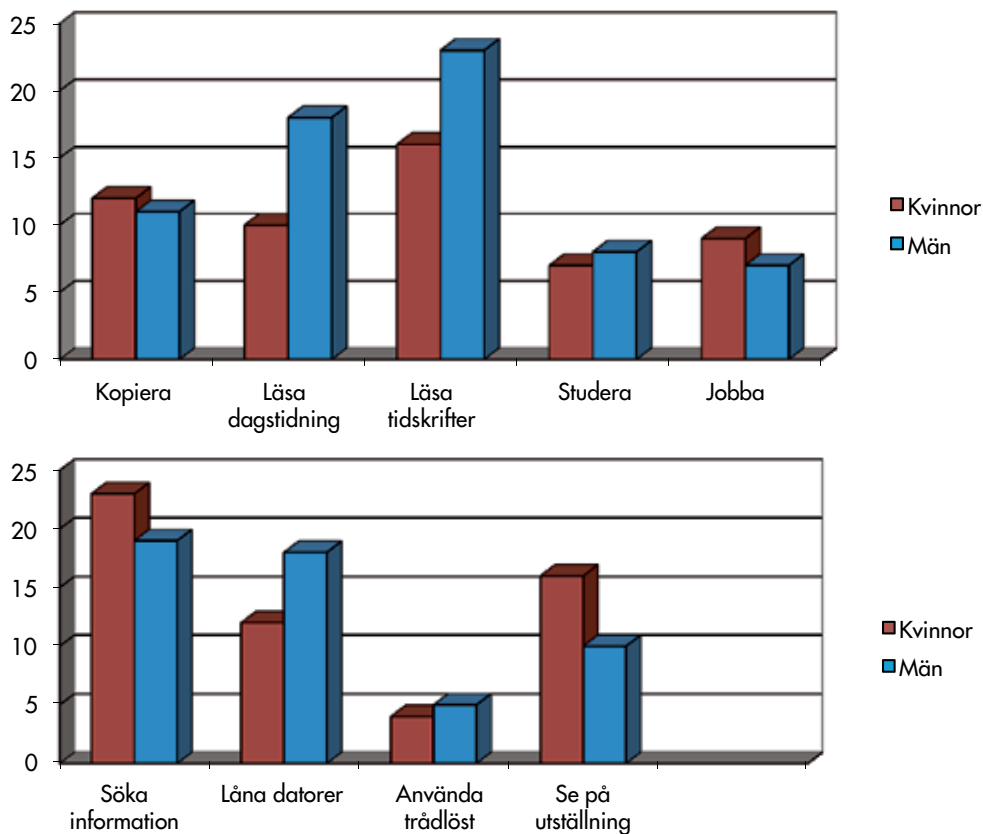
Här finns det en felkälla, som kan ses i den enkät som gjordes v. 40 år 2012: Den visar att kvinnorna lånar i högre utsträckning till andra än enbart till sig själva, dvs. både till resten av familjen, facklitteratur till sina barns studier, och till sjuka anhöriga mm. Den visar också att kvinnor lånar fler böcker och ljudböcker än män, medan män lånar tidskrifter, talböcker och dataspel i högre utsträckning än kvinnor.

Vad vill man låna på biblioteket?



Män läser oftare än kvinnor tidningar och tidskrifter på biblioteket och de använder också oftare dator på biblioteket. Kvinnorna däremot, besöker oftare utställningar än männen.

Vad vill man göra på biblioteket?



Biblioteket kommer att arbeta med att utmana stereotypa könsroller. Man planerar att arrangera sagostunder där olika yrkesgrupper engageras att läsa för barnen, där det underrepresenterade könet får tillfälle att möta mindre barn. T.ex. skulle en kvinnlig polis kunna läsa ”Här kommer polisbilen”.

Konst

Askersunds kommun har en konsthall där utställningar anordnas under sommarhalvåret både i kommunens regi och i föreningsregi. På konsthallen kommer könsuppdelad statistik att föras fr.o.m. 2013 både över besökare och utställare.

Kulturpris/stipendium

Årligen delar Askersunds kommun ut ett kulturstipendium till person som visat sig ha goda förutsättningar för insatser inom det kulturella verksamhetsområdet. Kulturpriset delas ut till person som erkännande för särskilt värdefulla insatser inom det kulturella verksamhetsområdet. När vi tittade på Askersunds kommuns kulturstipendium och kulturpris, såg vi att stipendiet som utövare själva får söka var precis jämt fördelat mellan kvinnor och män. Ett mycket intressant resultat fick vi dock när vi räknade hur kulturpriset i kommunen hade fördelats mellan kvinnor och män. Det visade sig att sedan 1982 har, förutom grupper, 12% kvinnor fått kulturpriset, och 70% män. Till kulturpris nomineras kandidater av allmänheten, men nämnden har också mandat att nominera. Det är nämnden som beslutar vem som tilldelas priset.

Kulturstipendiater 1977–2012 och Kulturpristagare 1982–2012

Mottagare	Kulturstipendier Antal	Kulturpris Antal
Grupper	8	6
Kvinnor	14	4
Män	15	23
Totalt	37	33

Evenemang och konserter

Det har aldrig tidigare gjorts någon reflektion inför olika evenemang över hur t.ex. orkestrar är sammansatta om man ser till antalet män och kvinnor. De två stora arrangemangen sommaren 2012, "Jazzfestivalen" och "Sommarmusiken", visade en snedfördelning mellan kvinnor och män. Under sommarmusiken fanns 9 kvinnliga huvudartister och 15 manliga och kompbanden bestod till nästan hundra procent av män.

Jazzfestivalen innehöll fram till 2011 enbart tradjazzmusik som är en tydligt mansdominerad genre, med band som nästan enbart består av män. Men från 2012 breddades festivalens innehåll till all typ av jazzmusik, och tog även med ungdomar och barn. Till 2013 års festival finns nu en målsättning att också se på de medverkande artisterna med tanke på genus.

Fritidsgårdsverksamhet

I Askersund finns en fritidsgård för årskurs 6–9 som drivs av kommunen. Där var fördelningen av besöken år 2011 58% pojkar och 42% flickor.

Under 2012 har fritidsgårdens personal arbetat mer aktivt för att locka tjejer att komma. Man har försökt hitta aktiviteter som tilltalar tjejer och t.ex. gjort speciella tjejkvällar, vilket har resulterat i en nästan jämn fördelning av pojkar och flickor i besöksantalen. Fritidsgårdens personal har ett arbetssätt där man låter eleverna planera aktiviteterna med stöd från ledarna. Från 2013 har fritidsgården i uppdrag att även göra aktiviteter som utmanar könstereotypa mönster. Då kommer personalen att uppmuntra tjejerna att tänka ut hur man kan locka killar till något som av tradition varit en tjejakтивitet, och killarna får i uppdrag att göra en traditionell killaktivitet på ett sätt som kan locka tjejer att komma.

Föreningsbidrag

Kultur- och fritidsförvaltningen började se över reglerna för bidrag till föreningar och anläggningsstöd under år 2012. Därför finns det en möjlighet att utforma regler som främjar en rättvis fördelning mellan kvinnor och män, flickor och pojkar. Nya blanketter skickades ut hösten 2012 där könsuppdelad statistik skall rapporteras från föreningarna vid ansökningstillfället för bidragen och anläggningsstöden. För att få en uppfattning om den totala bilden av kostnaderna för föreningsaktiviteter, ser förvaltningen även på subventioner av hallhyror och serviceinsatser på fotbollsplaner, för att sedan kunna göra en gender budget analys. När resultaten av budgetanalysen av föreningsbidragen sett ur könsperspektiv står klar i slutet av 2013, kommer nämnden att kunna ta hänsyn till detta vid fördelning av bidrag och anläggningsstöd.

Avgränsningar och frågeställningar

Kultur- och fritidsförvaltningens plan var att göra en gender budgetanalys på föreningsbidragen under hösten 2012. Tyvärr visade det sig att statistikinsamlingen på denna del kommer att ta lång tid, då det till stor del är föreningarna som måste inkomma med underlaget. Eftersom det inte efterfrågats tidigare, finns inte alla data ännu. Vi kommer fortsätta att arbeta för att få tillgång till dessa underlag, men har valt att fokusera analysen på musikskolan i detta arbete.

Musikskolan

Musikskolan i Askersunds kommun vänder sig i huvudsak till barn från åk. 3 till åk. 9. På skolan går också ett antal yngre grundskoleelever, förskoleelever samt gymnasieelever. Undervisningen bedrivs individuellt och i ensembleform, och elever kan välja mellan ett stort antal instrument och genrer. Vilka ämnen som erbjuds kan skifta något mellan olika terminer, allt efter önskemål, tillgång och trender i samhället. De ämnen som musikskolan för närvarande erbjuder är Rock (elgitarr, elbas, keyboard, trummor), piano, gitarr (akustisk), sång (kör, solosång, sånggrupper), stråk (violin, viola, cello) och blås (*träblås*: saxofon, klarinett, tvärflöjt *bleckblås*: trombon, trumpet).

Skolan är jämförelsevis liten med ca 240 placerade elever (några elever är placerade på flera ämnen) och en årsbudget på 2 778 tkr. Fler flickor än pojkar anmäler sig till musikskolan. Därför är det fler flickor som deltar i utbudet, och får därmed en större del av budgeten. Denna beskrivning behöver dock nyanseras ytterligare, och målsättningen är att med hjälp av statistik belysa den till synes könsneutrala budgeten, dess problem och vad som kan förändras.

Frågeställningar:

- Är förutsättningarna rättvisa mellan pojkars och flickors musicerande?
- Hur stor del av budgeten går till flickors respektive pojkars musicerande?
- Hur ser könsfördelning ut inom musikskolans olika ämnen?
- På vilket sätt kan man arbeta med riktade aktiviteter för att locka flickor respektive pojkar till ämnen som av tradition varit dominerade av det ena könet?

Tillvägagångssätt

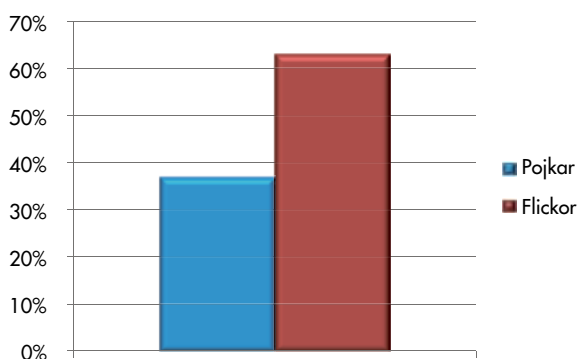
Musikskolan har till dags dato inte samlat in könsuppdelad statistik kontinuerligt och i musikskolans elevkatalog görs ingen automatisk uppdelning efter kön. Denna statistik har därför fått inhämtas manuellt. Några detaljerade rådata från föregående år har inte funnits tillgänglig, och därför utgörs all statistik av uppgifter från höstterminen 2012. Poängteras bör också att nedanstående diagram visar fördelningen av ämnesval, inte det faktiska antalet elever på skolan (en elev kan välja flera ämnen), men de visar tydligt på deltagandet sett över kön.

Presentation av resultat

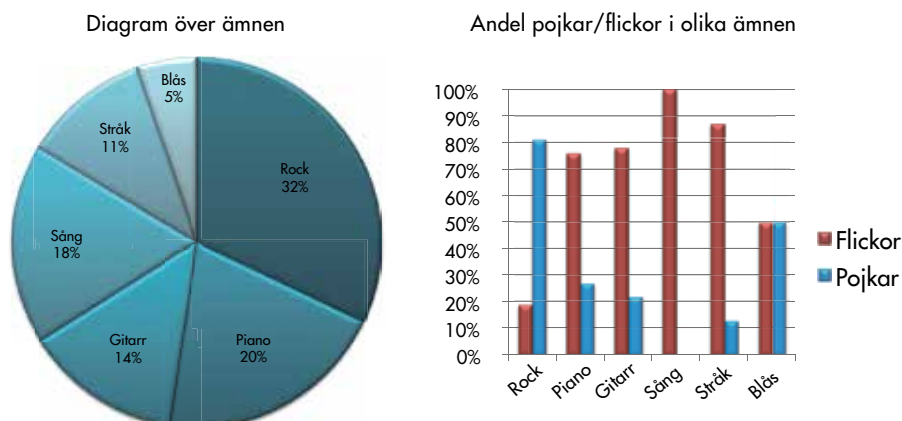
Könsfördelning

Då 63% av deltagarna är flickor och 37% pojkar ligger musikskolan nära, men inte riktigt inom ramen för vad som anses vara en jämn könsfördelning (60%–40%).

Deltagande i musikskolans ämnen fördelat över kön



Tittar man närmare kan man tydligt se en normativ könsuppdelning inom musikskolans ämnen:



Blås är det minsta ämnet sett till antal deltagare men samtidigt det enda som faller innanför riktmärket för jämn könsfördelning. Inom denna grupp domineras träblås av flickor och bleckblås av pojkar. Sång är ett av de populäraste ämnena sett till antal deltagare men har också den mest ojämna könsfördelningen; hela 100% av de sångstuderande är flickor. Gitarr, stråk och piano uppvisar alla en slående majoritet av flickor, medan 90% av alla som spelar rock är pojkar. Ser man till fördelningen inom respektive kön är det en stor majoritet av pojkar, nära 70% som spelar rock, medan flickors deltagande är mer jämt fördelat över flera ämnen, dock med en övervikt på sång och piano (över 60% kombinerat). Värt att tänka på är också de olika ämnenas profilering. Pojkarna är färre till antal och spelar främst rock, en populär genre som tilltalar många. Flickors större genrebredd sträcker sig även över smalare musik och riskerar därmed att inte få samma uppmärksamhet, trots deras flertal.

Budget

Eftersom flickornas deltagande är högre, får de en större del av budgeten. Mellan ämnena är det också stor skillnad i kostnad, eftersom rock och sång/körundervisning till stor del sker i grupp, medan övriga instrument har fler individuella lektioner och därför blir dyrare. Poängteras bör att olika instrument kräver olika förutsättningar, och viss instrumentalundervisning måste tillåtas kosta mer i undervisningstid.

Den totala undervisningstiden på musikskolan är 3590 minuter/år fördelat på följande vis:

- Rock har 930 min, dvs. 26% av tiden.
- Piano har 1020 min, dvs. 28% av tiden.
- Gitarr har 590 min, dvs. 16% av tiden.
- Sång har 410 min, dvs. 11% av tiden.
- Stråk har 370 min, dvs. 10% av tiden.
- Blås har 270 min, dvs. 8% av tiden.

Detta visas i nedanstående tabell. Tidsåtgången påverkas om undervisningen kan bedrivas i grupp eller är enskild. Även om rock totalt sett har flest elever, är det pianoundervisning och blås som tar mest tid av lärarna. När det gäller pianoundervisning finns det svårigheter att undervisa fler elever samtidigt. Även om undervisningen sker i pianostudio (flera pianon i samma rum) ser inte eleverna lika väl hur läraren förevisar, som när läraren med instrumenten blås-, sång-, stråk och gitarr sitter framför eleven i undervisningssituationen.

Ämne	Flickor	Pojkar	Elever totalt	Minuter totalt	Min/elev
Rock	16	70	86	930	11
Piano	41	13	54	1020	19
Gitarr	29	8	37	590	16
Sång	47	0	47	410	9
Stråk	26	4	30	370	12
Blås	7	7	14	270	19
Av totalen	166	102	268	3590	13

Ämne	Flickor	Pojkar	Elever totalt	Minuter totalt	Min/elev mot snittet
Rock	19%	81%	32%	26%	81%
Piano	76%	24%	20%	28%	141%
Gitarr	78%	22%	14%	16%	119%
Sång	100%	0%	18%	11%	65%
Stråk	87%	13%	11%	10%	92%
Blås	50%	50%	5%	8%	144%
Av totalen	62%	38%			

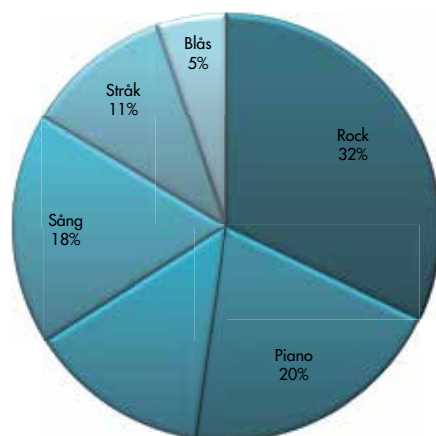
I medeltal fördelas undervisningstiden/vecka och kostnaden/år för varje elev enligt följande:

- Rockelever får 11 min/vecka och kostar ca: 8500 kr/år.
- Pianoelever får 19 min/vecka och kostar ca: 14 700 kr/år.
- Gitarrelever får 16 min/vecka och kostar ca: 12 400 kr/år.
- Sångelever får 9 min/vecka och kostar ca: 7 000 kr/år.
- Stråkelever får 12 min/vecka och kostar ca: 9 300 kr/år.
- Blåselever får 19 min/vecka och kostar ca: 14 700 kr/år.

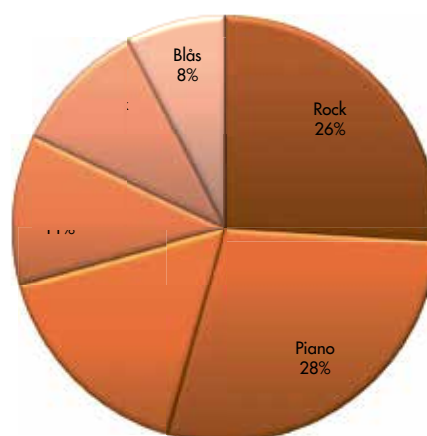
Ovanstående kostnad är beräknad på hela budgeten, inklusive lokalkostnader. Dock utgör personalkostnaderna den större delen av musikskolans budgetanslag. Den totala budgeten för musikskolan är 2 778 000 kr, och totala antalet undervisningsminuter är 3590.

Nedanstående diagram visar tydligt hur stor andel elever och budget varje ämne har.

Elever fördelat per ämne



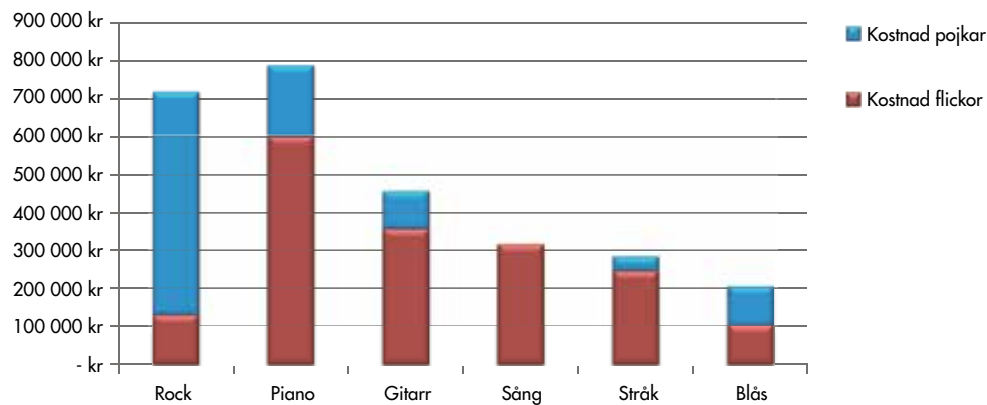
Budget fördelat per ämne



Budget – Kostnadsfördelning

Genom att gå ned på detaljnivå för att se exakt hur många minuter flickor respektive pojkar fått på varje lektion per ämne, har det varit möjligt att se den exakta kostnaden för bägge könen i varje ämne, och få fram att flickornas kostnad i musikskolan är ca. 1 700 000 kr och pojkarnas kostnad ca. 1 000 000 kr. Alltså får flickorna 63% av budgeten och pojkarna får 37% av budgeten.

Budgetfördelning	
Flickor	Pojkar
1 760 870 kr	1 017 130 kr
63%	37%



Reflektioner

Könsfördelningen på musikskolan är självklart påverkad av samhällets och kulturlivets normer. Musikskolan behöver dock aktivt arbeta för att belysa situationen, samt se över vad som kan göras för att påverka könsstrukturen på skolan och i förlängningen det övriga samhället. Inga pengar öronmärks åt flickor eller pojkar, men planen är att avsätta pengar i form av personalresurser. Det kan innebära att avsätta tid för analys och utveckling av verksamheten när det gäller jämställdhet. Det är viktigt att diskutera frågorna och att använda kompetensutbildningstid för utbildning i jämställdhetsfrågor. Riktade aktiviteter är också en åtgärd för att kontinuerligt arbeta med genusfrågor. Det finns många likheter med det resultat som Botkyrka kom fram till i sin gender budget analys av hur instrumentfördelningen mellan pojkar och flickor ser ut.³ Det är intressant då de är en mycket större kommun än Askersund.

Klart är att en av de största utmaningarna är att få en jämnare könsfördelning på musikskolan, både sett till det totala deltagandet samt inom enskilda ämnen. Musikskolan behöver fundera på hur i synnerhet pojkar aktivt kan lockas till deltagande, annars kan vi aldrig åtgärda den nuvarande könsfördelningen helt och hållet. Riktade aktiviteter är planerade men långsiktiga lösningar har ej utformats ännu.

En idé är att se över och ändra namnen på vissa ämnen för att göra dessa mer könsneutrala. Vad händer t.ex. om man ändrar ordet "Rockgrupp" till "Popgrupp" eller "Körsång" till "Vokalensemble", dvs. behåller innebörden men byter ut benämningen? Även undervisningsutbudet kan behöva ses över och adderas bör ämnen som inte är så starkt normativa, dvs. mer otraditionella ämnen som är könsneutrala, t.ex. "Världsmusik".

3. Kultur och fritid i Botkyrka- en gender budget analys.

En analys av omvärld och kultur, och i synnerhet utbildning av lärarna i genusfrågor är också mycket viktigt. Utbildning i genusfrågor för personal som skall arbeta med dessa frågor är det allra viktigaste i allt genusarbete.

Om personalen tycker att det är onödigt, kommer man inte att göra ett bra arbete och då faller resultatet. Detta är det allra viktigaste för det fortsatta genusarbetet, för att få en långsiktig utveckling och hållbar förändring.

Insamling och bevaring av könsuppdelad statistik

Systematisk insamling och bevaring av detaljerad könsuppdelad statistik för varje ämne och termin är en av musikskolans viktigaste uppgifter, dels för att denna statistik inte finns att tillgå på annat sätt, men också för att kunna göra nya tabeller och diagram för framtida analyser. Det är ytterst viktigt att dessa rådata bevaras i sin ursprungliga form. Även information kring varaktighet av studier bör samlas in. Denna statistik får bli utgångspunkt för musikskolans fortsatta arbete med genusfrågor. Den kan även användas till framtida jämförelser med andra musikskolors uppgifter för att se var musikskolan i Askersund står i förhållande till övriga landet. Med den könsuppdelade statistiken kan också samhällstrender bli tydliga över en längre period. Resultatet av genusarbetet måste också redovisas regelbundet.

Vad har vi lärt oss

Vi som ingick i detta arbete hade inga större erfarenheter av att arbeta med genusperspektiv på verksamheten sedan tidigare. Alla chefer på kultur- och fritidsförvaltningen samt övriga som ingick i projektet, har fått erbjudande att gå ”Jämställdhet-Göra-Lära”- utbildningen. Alla har tyckt att den var mycket bra och den triggade genusperspektivets frågeställningar i vardagen.

Vi började genderbudgetarbetet på bred front med hela förvaltningen. Hade vi vetat då att det skulle mynna ut i denna rapport hade vi kanske avgränsat oss mer. Det positiva i att vi började brett var att hela förvaltningen kom med i arbetet, och det har vi tillgodo nu i det fortsatta arbetet med genderbudgetering. Vår intention är att vi ska fortsätta samla in statistik, mer statistik och bättre statistik, för att kunna fortsätta att redovisa hur våra budgetmedel fördelas i verksamheten.

Då vi arbetar i en förhållandevis liten kommun har vi haft god nytta av att det är bra förankrat i politiken samt i kommunledningen. Det blir inte heller så svårt att samla in statistik i framtiden, om vi har den sammanställd sedan tidigare. Närheten till verksamheten har också underlättat arbetet. Våra chefer och medarbetare har alla varit engagerade i arbetet.

Det som har varit svårt är att vi inte har haft tillgång till all statistik som vi har önskat. Vi har under arbetets gång fått inse att det kommer att ta minst ett år att få in de efterfrågade underlagen om hur våra hallar används. I dag kan vi bara se vilken förening som hyr hallen, men inte om det är pojkar eller flickor som använder den. En annan kritisk faktor är tid. Då de vanliga arbetsuppgifterna också ska utföras, är det lätt hänt att detta arbete prioriteras ned. Man kanske ska schemalägga genusarbetet på samma sätt som man bokar möten för att underlätta prioriteringen.

Projektet har pågått under ett år, vilket är bra då man har fått fundera och reflektera över tid. Hade det varit kortare period kanske arbetet hade varit mer intensivt. Alla vi som har arbetat i detta projekt har tyckt att det har varit viktigt och roligt. Vi har fått en kunskap om jämställdhet som vi inte hade förut, samt fått verktyg för att aktivt arbeta med detta. En riskfaktor i det fortsatta arbetet är att en av oss, Gunilla Rönneberg, gått vidare till annat arbete. Som förvaltningschef och drivande i detta arbete finns en risk att det fortsatta arbetet tappar fart när hon slutat. Till er andra som är på gång att påbörja er resa i detta projekt; ni kommer att ha en rolig tid framför er och vi vill önska er lycka till i ert arbete.

Inköp av material på fritidsgård

Författare:

Siw Hagelman. Administrativ samordnare,
Kultur- och fritidsförvaltningen, Örebro Kommun.

Inledning

Örebro kommun har fattat beslut om att arbeta med jämställdhetsintegrering i budgetarbetet. I samband med detta har kommunen tillsammans med Karlskoga kommun, Kristinehamns kommun, Askersunds kommun och Örebro läns landsting sökt och fått projektmedel till en kunskapsutbildning i Gender budget. Gruppen har bestått av ca 30 personer.

Utbildningen har genomförts med föreläsningar, arbetande seminarier handledning samt en startkonferens. En resultatkonferens genomfördes den 7 december 2012 där politiker, chefer, ekonomer, controllers deltog och fick ta del av de arbeten som gjorts under året.

Syftet med utbildningen har varit att utbilda deltagarna så att de kan bli ett stöd till förvaltningschefer och chefer och skapa förutsättningar för kunna fördela och använda resurserna på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Från kultur- och fritidsförvaltningen har jag deltagit i utbildningen, med en arbetsgrupp inom förvaltningen som stöd.

Bakgrund

Kultur- och fritidsförvaltningen arbetar mot två nämnder, kultur- och medborgarnämnden och fritids- och turistnämnden. I det arbete som gjorts i kunskapsutbildningen (KUB) har vi jobbat med budgeten för två fritidsgårdar som är organiserade inom kultur- och medborgarnämndens ansvarsområde.

Det finns 12 fritidsgårdar och 7 av dessa ingår i kultur- och fritidsförvaltningens verksamhetsområde.

Den totala budgeten för kultur- och fritidsförvaltningen uppgick 2011 till 153 015 tkr. Budgeten för fritidsgårdarna var 31 127 tkr.

Enheten Fritid Ungdom har aktivt arbetat med att få fler flickor att besöka fritidsgårdarna. Bland annat har enheten haft en budgetförstärkning direkt riktad mot aktiviteter för flickor så kallat tjejpengen.

Några goda exempel från 2009–2010 på hur fritidsgårdarna lokalt använt tjejpengen är:

- öppet enbart för tjejer en gång i veckan i Markbacken
- timanställning av ledare med speciell kompetens (boxning, basket, dans) i Brickebacken, Norrby, Haga
- riktade aktiviteter för tjejer några gånger i månaden på Varberga och Lillån som hela personalgrupperna turas om att ansvara för så att även manlig personal bygger upp en god relation med de besökande tjejerna
- tjejgrupper på skoltid på Mikaelsskolan
- Vivalla har satsat på att förbättra den öppna verksamheten genom mer planerade aktiviteter, inköp av olika spel, böcker, tidningar, material etc. De har även öppet söndagar enbart för flickor.

Under hösten 2011 bildades en jämställdhetsgrupp som har till uppgift att bevaka så jämställdhetsarbetet fortsätter även utan riktade pengar. Gruppen har bl a organiserat en utbildningsdag och gjort förändringar i mallen för verksamhetsplanen så att jämställdhetsfrågan framgår tydligare. Just nu pågår arbetet med att ta fram en jämställdhetsvision för enheten.

I verksamhetsplanen för Fritid Ungdom finns följande uppdrag beskrivet:

Fritid Ungdom arbetar utifrån ett hälsofrämjande perspektiv vilket innebär att den strategiska verksamhetsplaneringen utgår från att ungdomsverksamheten ska:

- inriktas på att utveckla ungdomars frisk- och skyddsfaktorer
- ha en egen verksamhetsidé med en självständig roll gentemot andra aktörer
- utgår från en bildnings- och frihetstradition snarare än en myndighetstradition
- fokusera särskilt på jämställdhet och integration i mångfaldsarbetet
- stimulera ungdomars inflytande, engagemang samt deras demokratiska utveckling

Fritidsgården ska även:

- vara en aktiv kraft och ett nav för fritids- och kulturutveckling i områdesarbetet
- utveckla samverkan med det civila samhället
- erbjuda en attraktiv mötesplats för ungdomar med såväl öppen verksamhet och arrangemang som spontana och gruppvisa verksamheter

3R metoden är ett sätt att mäta och utvärdera hur jämställd en verksamhet är. Detta har gjorts på en fritidsgård under 2011. De slutsatser och lärdomar som kunnat dras av den utvärderingen ska spridas via fritidsgårdarnas jämställdhetsgrupp. Ytterligare mätning på en fritidsgård kommer att genomföras under 2012. Där dessa mätningar görs så skulle även denna metod som vi nu påbörjat kunna användas för ytterligare uppföljning.

Avgränsning

Att titta på hur ekonomiska/budget resurser nyttjas ger en bild av hur satsningen på pojkar/flickor ser ut.

Valet blev att se på två fritidsgårdars inköp av material för att se ”Hur mycket av materialet används av pojkar respektive flickor.

Vi har valt att titta på inköp under perioden september till december 2011. Kontogruppen livsmedel valdes bort då det inte går att få fram hur mycket som pojkar och flickor använder. Resor finns inte heller redovisade då det inte går att på ett smidigt sätt få fram kostnaden för en enskild fritidsgård. När det görs lite större resor och arrangemang så samordnas dessa oftast och betalas centralt.

Vi valde ut två fritidsgårdar som vi fortsättningsvis kallar för A och B. Kopior togs fram ur ekonomisystemet Raindance där vi kunde se vilka inköp som gjorts under den aktuella tiden. Därefter träffade vi personal på de båda fritidsgårdarna och tillsammans gick vi igenom materialet och gjorde en uppskattning hur mycket av inköpen som gick till flickor respektive pojkarna.

Arbetsprocessen

Kartläggningen

De flesta inköpen av material sker efter förslag från ungdomarna själva. Det kan vara TV-spel, pärlor, smink, olika typer av spel m.m.

Fritidsgård A

Under den period som vi mätte var det totalt 10 personer anställda på fritidsgården. Anställningarna består av tillsvidareanställd 40% och timanställd personal uppgick till 60%. Medelåldern var 31 år och fördelning 40% män och 60% kvinnor.

Antal ungdomar mellan 13 år upp till 17 år som besökte fritidsgården under september till och med december 2011 uppgick till 2 461 besök. Av dessa var 40% flickor och 60% pojkar. Det är inte antal individer utan antal besök som har mätts under denna tid.

I Örebro kommuns statistikdatabas framgår att antal boende personer inom området där fritidsgården ligger är ca 9 300. Av dessa är det ungdomar mellan 13-18 år fördelade på pojkar 464 och flickor 420. Även ungdomar från andra bostadsområden besöker fritidsgården.

Vi tittade igenom samtliga fakturor tillsammans med några ur personalgruppen. Utifrån fakturan diskuterade vi vilka som använt materialet och gjorde en procentuell bedömning för att kunna se det ekonomiska utfallet.

Totalt i kronor hade inköp gjorts för 18 993 kronor. Av inköpen uppskattade personalen att 51% nyttjades av flickorna och 49% av pojkarna.

Fritidsgård B

Fritidsgården har 9 personal anställd med en fördelning på 56% män och 44% kvinnor. Medelåldern uppgick till 30 år.

Antal besökare på fritidsgården var under denna period 2 876. 46% var flickor och 54% var pojkar.

Besökarna räknas varje kväll men samma person kan återkomma flera kvällar.

I Örebro kommuns statistikdatabas framgår att antal boende personer inom området där fritidsgården ligger är ca 9 800. Av dessa är det ungdomar mellan 13-18 år fördelade på pojkar 334 och flickor 323. Även ungdomar från andra bostadsområden besöker fritidsgården.

Metoden var densamma när det gällde genomgången av fakturorna. Vi träffade några ur personalgruppen och diskuterade vad som hade köpts in och vilka som hade använt materialet.

Totalt i kronor hade inköp gjorts för 25 611 kronor. Av inköpen uppskattade personalen att 31% nyttjades av flickorna och 69% av pojkarna.

Slutsatser

På fritidsgård A var skillnaden inte så stor när det gällde inköpen där det visade sig att 51% av varorna användes av flickorna och 49% av pojkarna. Pojkarna fick mindre av inköpen men de var fler pojkar än flickor som besökte gården under denna tid.

På fritidsgård B använde pojkarna 69% av inköpt material. Antal pojkar som besökte gården uppgick till 54%.

Det går inte att dra några riktiga slutsatser då vi endast har tittat på fyra månaders inköp. För att få en rätt bedömning krävs att man granskar ett år av inköpen.

I februari 2013 kommer vi att göra samma typ av kartläggning på en fritidsgård och då ska vi granska hela 2012 års inköp.

Vi har tagit fram en metod som vi kan fortsätta att utveckla för att kunna se hur pengarna används mellan pojkar och flickor. Detta kan leda till att personalen blir mer uppmärksam på hur man köper in material på fritidsgårdarna för att därmed säkerställa att en rättvis fördelning av resurserna sker med avseende pojkar/flickor.

Under våra möten med personalen på fritidsgårdarna uppstod bra och konkreta diskussioner. På en av gårdarna visade det sig att endast flickor anmälde sig till resor som gjordes. Vi diskuterade hur inbjudningarna var riktade och att man kan ha det i åtanke när man gör en planerad resa i framtiden.

Är våra föreningsbidrag jämförbara?

Författare:

Sonja Bejstam. Ekonom, Förvaltningskontor Kultur och fritid, Örebro kommun.

Åsa Enkvist Lenander. Ekonom, Förvaltningskontor Kultur och fritid, Örebro kommun.

Sammanfattning

Kartläggning av bidrag ur ett jämställdhetsperspektiv är ett steg till att nå en jämställdhetsintegrerad budget. Vi har undersökt hur våra föreningsbidrag fördelar sig på kön och försökt besvara frågan om detta är en rimlig fördelning. Bidragen som granskats är Fritids- och turistnämnden generella och selektiva bidrag till föreningar, 8,2 mnkr 2012. Bidragsverksamheten har fokus på ungdomar 7–20 år. Inom de generella bidragen finns grund-, medlems- och lokalbidrag till idrotts- och idéburna föreningar samt aktivitetsbidrag till idrottsföreningar. De selektiva bidragen ges löpande under året och består av särskilda bidrag och projektbidrag.

Inom idrottsföreningar är det flest pojkar som är medlemmar. Det totala beloppet fördelas i högre grad till pojkarna på grund av det högre antalet pojkar i föreningarna. Föreningar inom idrott får i snitt 60 % av sina kommunala bidrag via aktivitetsbidrag. Detta gynnar gruppen pojkar som har nästan dubbelt så många aktiviteter som flickor. Inom de idéburna föreningarna är bidraget relativt jämt fördelat mellan könen.

De som är aktiva i föreningar har oftast medlemskap i flera föreningar. Pojkar har övervägande fler medlemskap än flickor. Flickor är aktiva i nästan lika hög grad som pojkar men det sker i större grad utanför de föreningar som får bidrag från Fritids- och turistnämnden.

Utbetalda bidrag i förhållande till medlemskap visar att flickmedlemskap genererar ett något högre bidrag än ett pojkmemberskap. Utslaget per invånare är bidraget i snitt per pojke högre än per flicka.

Inledning

I Sverige är jämställdhetsintegrering den huvudsakliga strategi som används för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Jämställdhetsintegrering innebär att beslut inom alla politikområden ska präglas av ett jämställdhetsperspektiv. Örebro kommun har tagit beslut om jämställdhetsintegrering.

I dokumentet ”Övergripande strategier och budget 2013 med plan för 2014–2015” framgår att kommunens arbete med jämställdhet ska intensifieras under 2013 och en handlingsplan för jämställdhet utifrån CEMR:s¹ europeiska jämställdhetsdeklaration ska färdigställas. Kunskaperna om en jämställdhetsintegrerad budget ska öka i kommunen för att behov och prioriteringar ska samspela med resursfördelningen. Beredningsprocessen ska också kvalitetssäkras ur ett jämställdhetsperspektiv genom att den konsekvensbedömning som görs där ska inkludera bland annat genusperspektivet.

Inom Fritids- och turistnämndens verksamhetsområde har under 2013 flera artiklar och artikelserier publicerats, bland annat i Dagens samhälle och i Nerikes Allehanda², gällande jämställdheten i Örebro som idrottskommun i jämförelse med andra kommuner. En medvetenhet och ett intresse finns inom nämnden.

Fritids- och turistnämndens uppdrag inom bidragsverksamhet är prioriterat i åldrarna 7–20 år. I Örebro kommuns befolkning i dessa åldrar utgör pojkarna 51 % medan flickorna utgör 49 %, en skillnad på cirka 250 fler pojkar.³ Uppdraget är att få fler aktiva i organiserade fritidsaktiviteter med fokus på flickor.

1. CEMR Council of European Municipalities and Regions. Den europeiska deklarationen för jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå.

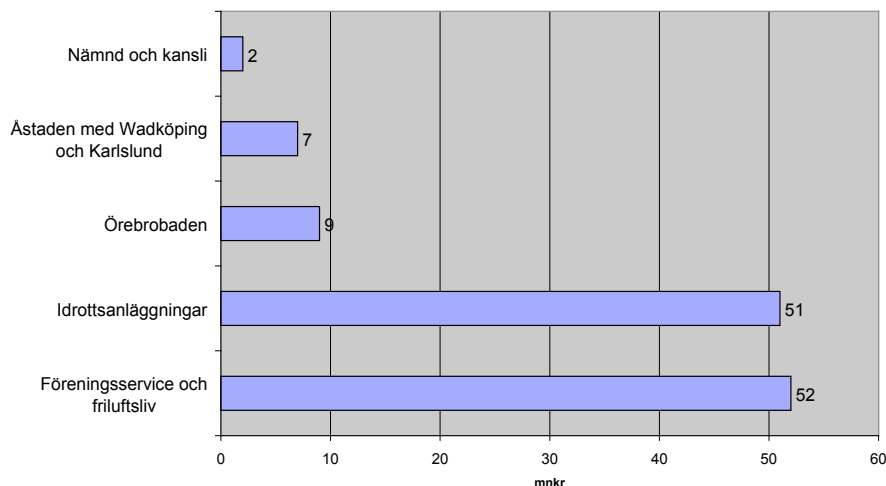
2. Artiklarna som publicerades i NA den 17–20 mars 2013 hade rubrikerna: ”Så blev det en ishäll för tjejerna - också”, ”Så snedfördelas skatepengarna”, ”Miljonregn till idrott hamnar inte på ridsport”, ”Nu borde det vara tjejernas tur”.

3. Enligt SCB:s befolkningsstatistik, fördelningen har avrundat varit konstant 51 % pojkar sedan 2008, med prognos till 2017.

I landstingets undersökning Liv & hälsa ung⁴ visar det sig att andelen tjejer och killar i organiserade fysiska aktiviteter och som rör på sig minst en gång i veckan på fritiden är relativt jämförbara. Andelen av Örebro unga som säger att de tränar en gång i veckan eller mer är för flickor 79 % och för pojkar 82 %. Andelen som uppger att de har varit med i någon organiserad fysisk aktivitet/sport det senaste året är för flickor 69 % och för pojkar 72 %.

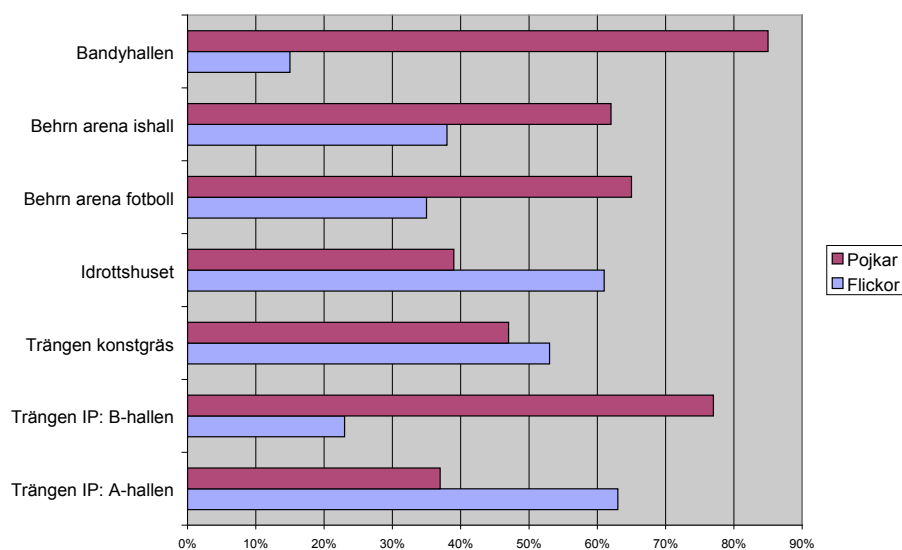
Fritids- och turistnämnden hade år 2012 en budget på 121,4 mnkr. Verksamheten omfattar, förutom nämnd och kansli, Åstaden med Wadköping och Karlslund, Örebrobaden (Eyra-, Haga- och Brickebacksbadet), Idrottsanläggningar samt Föreningsservice och friluftsliv.

Diagram 1. Fördelning av Fritids- och turistnämndens budget 2012



Den icke föreningsdrivna idrottens verksamhet domineras av de centrala idrottsanläggningarna. Dessa anläggningar används till något större del av pojkar, vilket framgår av kommunens statistik.⁵

Diagram 2. Nyttjandegrad av kommunens större idrottsanläggningar fördelade på kön

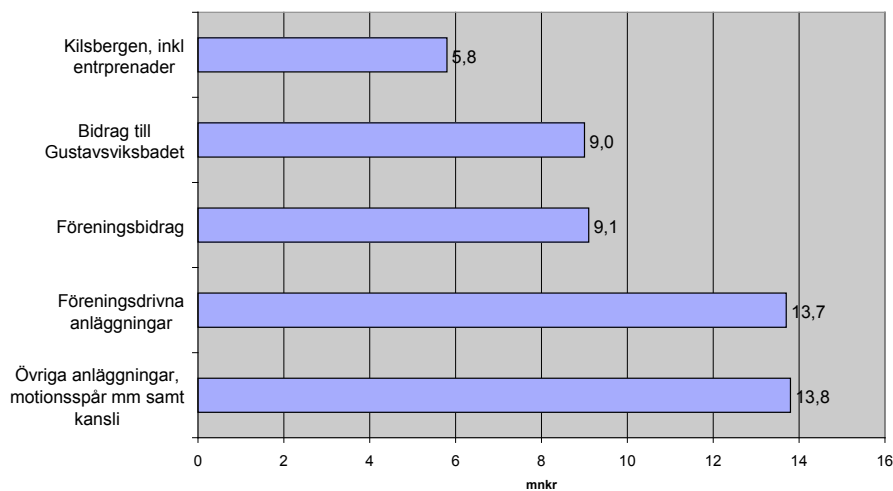


4. Örebro läns landstings undersökning Liv & hälsa ung 2011, som görs i grundskolans årskurs 7 och 9 och år 2 på gymnasiet.

5. Siffrorna kommer från kommunens bokningssystem. Allmänhetens åkning har inte räknats med. Bandyhallen är en uppskattningsstatistik saknas men det finns mixade bandyilag i de yngre åldersklasserna, och en del tid används av skinnarklubben SK Winner.

Budgeten på Föreningservice och friluftsliv omfattar bland annat skötselbidrag till föreningar, hyror på anläggningar, bidrag till Gustavsviksbadet, verksamhet i Kilsbergen inklusive entreprenader, samt föreningsbidrag.

Diagram 3. Fördelning av budget 2012 för enheten Föreningservice och friluftsliv



Föreningservice och friluftsliv administrerar bidrag till idrottsföreningar och idéburna föreningar⁶, förutom sponsring som sker på kommunstyrelsenivå. Bidragen ges för verksamhet i åldrarna 7–20 år. Föreningar får bidrag för skötsel av anläggningar via enskilda avtal samt generella bidrag för medlemsantal, lokaler och aktiviteter. Föreningar kan även söka selektiva bidrag, för till exempel mindre investeringar och arrangemang.

Fokus för denna granskning har varit föreningsbidrag, 9,1 mnkr. Av dessa har 0,9 mnkr varit tillfälliga bidrag i samband med ombyggnation av idrottshuset samt bidrag till politiska ungdomsförbund. Resterande 8,2 mnkr har varit de generella och de selektiva bidragen vilka har granskats i denna rapport.

Syfte och avgränsning

Syftet med kartläggningen och analysen är att undersöka hur våra föreningsbidrag fördelar sig på kön och diskutera rimligheten av fördelningen.

Vi har valt att se hur tilldelningen av de generella och de selektiva bidrag som föreningar kan söka hos Fritids- och turismnämnden, fördelar sig på pojkar och flickor utifrån medlemsantal och invånarantal.

Skötselbidrag som kan inkludera hyresbidrag utreds för närvarande inom förvaltningen och ingår därför inte i vår kartläggning. Vi har även valt att inte granska hur bidragen är fördelade på de politiska ungdomsföreningarna, eftersom dessa idag inte har krav på medlemsredovisning.

6. Exempel på idéburna föreningar är scoutrörelsen, kyrkor och samfund samt invandrarföreningar.

Metod

Kartläggningen har sin grund i de bidrag som betalades ut 2012 och som uppgick till 8,2 mnkr. Vi har granskat de 640 utbetalningar som gjordes från de aktuella verksamheterna.

Bidragen har i huvudsak betalats ut till idrotts- eller idéburna föreningar. Inom de selektiva bidragen har utbetalningar även skett till paraplyorganisationer och nystartade föreningar. Dessa har inte könsuppdelad statistik. Samtliga utbetalda belopp har redovisats. 89 % av dessa har kunnat fördelas på kön.

Uppgifter om de generella utbetalda bidragen till idrottsföreningar och idéburna föreningar, som betalas ut två gånger per år via filöverföring, har hämtats från föreningsenhetens datasystem och har kontrollerats mot kommunens ekonomisystem. Motsvarande uppgifter om de selektiva bidragen, vilka betalas ut löpande under året, har tagits ur kommunens ekonomisystem.

Bidragen har ställts i relation till den könsuppdelade statistik som föreningarna redovisar i samband med ansökningar. När det rör grund-, medlems- och lokalbidrag har denna statistik använts. Eftersom vi inte har könsuppdelad statistik för den del av bidraget som avser aktiviteter, då bidraget ges per sammankomst, har vi använt statistik hämtat från RF⁷ i dessa fall. Våra aktivitetsbidrag grundar sig på aktiviteter som utfördes ht 2011 och vt 2012. RF:s statistik motsvarar samma period. I några fall (4 % av de utbetalda aktivitetsbidragen) hade föreningar fått bidrag utan att ha sökt motsvarande från RF. I dessa fall användes medlemsfördelningen som fördelningsnyckel.

De selektiva bidragen som getts till idrotts- och idéburna föreningar har könsuppdelats i förhållande till de medlemmar de aktuella föreningarna har.

För sommarbidraget 2012 har vi enbart tillgång till den totala procentuella fördelningen per kön.

Redovisningen av bidragen har gjorts i tabeller där medlemskap alternativt aktiviteter uppdelat på kön redovisats som en procentuell fördelning och ställts i relation till fördelning av det totala utbetalda beloppet uppdelat på kön.

Avslutningsvis har samtliga belopp och medlemskap sammanställts både som diagram och som tabeller med avseende på kön. De utbetalda bidragen har beräknats både i relation till medlemskap och invånarantal.

Bidragsbeskrivning

Örebro kommun ger stöd och bidrag till föreningslivet. Bidraget ger ett visst ekonomiskt stöd till föreningarnas olika aktiviteter och ska stimulera till att bedriva en så mångskiftande verksamhet som möjligt. Förutom de föreningsbidrag som kan sökas via Fritids- och turistnämnden finns kulturbidrag samt bidrag för föreningar inom det sociala området och för föreningar för äldre. Dessa administreras av annan nämnd.

Bidragen som Fritids- och turistnämnden förmedlar är skötselbidrag, bidrag till politiska ungdomsförbund samt generella och selektiva bidrag. Bidrag kan sökas av föreningar som uppfyller Fritids- och turistnämndens krav på bidragsberättigade föreningar⁸, har barn- och ungdomsverksamhet (7–20 år) och är öppna för alla.

7. Riksidrottsförbundet.

8. Se Örebro kommuns hemsida "Bidragsbestämmelser" <http://www.orebro.se/364.html> (2013-09-16).

Bidragsreglerna, inklusive bidragsnivåerna, fastställs av Fritids- och turistnämnden. Bidragsnivåerna har varit relativt oförändrade under flera år. Några nya bidrag har tillkommit, exempelvis sommarbidrag och selektiva bidrag. Bidraget för lokaler har sänkts. Nämnden ser regelbundet över kriterierna för bidrag och en större översyn gjordes 2009.

Bidragen delas in i två grupper: generella och selektiva bidrag. Det generella bidraget ges till föreningars ordinarie verksamhet, söks på fastställda datum och redovisas under rubrikerna Idrott och Idéburna. Det selektiva bidraget kan sökas löpande under året och inkluderar Särskilt bidrag och Projektbidrag. De selektiva bidragen kan sökas av alla föreningar och organisationer inom nämndens ansvarsområde.

Tabell 1. Uppdelning av bidrag 2012 i Generella bidrag och Selektiva bidrag

Generella bidrag	Utfall 2012, kr
Idrott	2 941 766
Idéburna	2 179 269
Selektiva bidrag	
Särskilt bidrag	2 267 500
Projektbidrag	783 655
Totalt bidrag	8 172 190

Generellt bidrag – Idrott

Föreningen ska ha idrottsverksamhet för barn och ungdomar 7–20 år samt vara ansluten till Riksidrottsförbundet. Det generella bidraget för idrott består av grund-, medlems- och lokalbidrag samt aktivitetsbidrag.

Grund-, medlems- och lokalbidrag

Grundbidraget är 2 620 kr per förening och år. Medlemsbidraget är 53 kr per barn 7–9 år. För medlemmar 10–20 år kan föreningen bara söka aktivitetsbidrag. Lokalbidraget är 95 kr per år och beräknas på antal bidragsberättigade medlemmar (7–20 år), dock aldrig mer än 70 procent av den totala hyreskostnaden.

Aktivitetsbidrag

Aktivitetsbidraget är 35 kr per grupp och sammankomst. För att en aktivitet ska vara bidragsberättigad ska aktiviteten vara ledarledd och pågå minst 60 minuter, gruppen bestå av minst 5 deltagare per tillfälle, minst 50 procent av gruppens deltagare ska vara i bidragsberättigad ålder (10–20 år) och ledare kan endast leda en grupp/tillfälle.

Generellt bidrag – Idéburna

Idéburna föreningar ska ha verksamhet för barn och ungdomar (7–20 år).

Grund-, medlems- och lokalbidrag

Grundbidraget är även här 2 620 kr per förening och år. Medlemsbidraget är 53 kr per barn 7–9 år. För medlemmar 10–20 år är bidraget 192 kr/medlem och år. Lokalbidraget är 95 kr per år och medlem och beräknas på antal bidragsberättigade medlemmar (7–20 år), dock aldrig mer än 70 procent av den totala hyreskostnaden.

Selektivt bidrag – Särskilt bidrag

Bidraget avser att uppnå jämlika uppväxtvillkor, hälsofrämjande åtgärder samt främja jämställdhet i föreningens verksamhet. Ett särskilt fokus finns på verksamhet för flickor. Bidraget kan betalas ut för att hålla nere barns och ungdomars kostnad för deltagande i föreningens verksamhet. Bidraget kan betalas ut för tävling, cup och arrangemang för barn och ungdomar eller bidrag för reparation eller mindre investeringar.

Selektivt bidrag – Projektbidrag

Föreningar och organisationer kan söka projektbidrag för att utveckla eller pröva nya idéer som utvecklar verksamheten. Projektet får inte löpa på mer än tre år. Projektbidraget ska stödja verksamhet som är utöver föreningens ordinarie verksamhet. Bidraget ska främja integration, demokrati, socialt engagemang, jämställdhet och föreningars arbete att motverka bruket av tobak, alkohol och droger.

Inom projektbidrag finns även Ung peng, som är ett bidrag från Örebro kommun riktat till ungdomar som vill genomföra utåtriktade kulturarrangemang och fritidsaktiviteter för andra ungdomar. Ung peng har funnits länge inom Kultur- och medborgarnämnden och kan sedan 2011 även sökas via Fritids- och turismnämnden. Bidraget är maximerat till 5 000 kronor.

Ett särskilt bidrag för anordnande av sommaraktiviteter för barn och unga anslogs från kommunstyrelsen 2012. Bidraget var en satsning för att ge barn och ungdomar och deras familjer möjlighet till sommarupplevelser.

Presentation av resultatet

Resultatet bygger på uppgifter om beviljade och utbetalda bidrag. Generella bidraget får alla som uppfyller kraven på bidragsberättigad förening och som inkommer med ansökan i tid. Det selektiva bidraget beslutas av nämnd om det överstiger ett basbelopp, medan lägre belopp beslutas på delegation. I de fall nämnden tar beslut innehåller tjänsteskrivelsen även en konsekvensbeskrivning utifrån genus. Även de selektiva bidragen beviljas normalt under förutsättning att föreningen uppfyller grundkraven och kriterierna för bidragen. Undantaget är sommarbidrag, där föreningarna ansökte om mer pengar än vad som fanns att fördela.

Generellt bidrag – Idrott

Tabell 2. Uppdelning av Generellt bidrag – Idrott

Generellt bidrag – Idrott	
Grund-, medlems- och lokalbidrag, kr	1 173 566
Aktivitetsbidrag, kr	1 768 200
Totalt, kr	2 941 766

Föreningar inom idrott får i snitt 60 % av sina kommunala bidrag via aktivitetsbidrag. Även stödet från RF är baserat på aktiviteter.

Grund-, medlems- och lokalbidrag

Tabell 3. Fördelning grund-, medlems- och lokalbidrag

	Totalt	Flickor	Pojkar
Antal medlemskap	18 927	7 307	11 620
Andel pojkar/flickor		38,6%	61,4%
Belopp totalt, kr	1 173 566	456 846	713 720
Belopp fördelat flickor/pojkar		39,2%	60,8%
Belopp per medlemskap fördelat flickor/pojkar, kr		63	61

Inom idrottsföreningar är det flest pojkar som är medlemmar. Beloppet per flicka är något högre än per pojke, men det totala beloppet fördelas i högre grad till pojkarna på grund av det högre antalet pojkar i föreningarna.

Aktivitetsbidrag (lokalt aktivitetsstöd)

Tabell 4. Fördelning aktivitetsbidrag

	Totalt	Flickor	Pojkar
Antal aktiviteter	606 530	206 926	399 604
Andel aktiviteter fördelat flickor/pojkar		34,1%	65,9%
Belopp totalt, kr	1 768 200	665 075	1 103 125
Belopp fördelat flickor/pojkar		37,6%	62,4%
Belopp per aktivitet fördelat flickor/pojkar, kr		3,2	2,8

Aktivitetsbidraget gynnar pojkar, som har nästan dubbelt så många aktiviteter som flickor. Detta har sin grund dels i att pojkarna har något fler aktiviteter per pojkmedlemskap, dels i att gruppen pojkar är större än gruppen flickor. Kommunens bidrag för aktiviteter baserar sig på antal grupper och sammankomster. För att få en bild av aktivitetsnivån uppdelat på kön har RF:s statistik använts. För en liten del av bidragen, motsvarande 78 000 kronor, saknas statistik från RF och då har istället medlemsantalet använts som fördelningsnyckel.

Generellt bidrag – Idéburna

Tabell 5. Fördelning grund-, medlems- och lokalbidrag

	Totalt	Flickor	Pojkar
Antal medlemskap	12 519	6 334	6 185
Andel pojkar/flickor		51%	49%
Belopp totalt, kr	2 179 269	1 080 171	1 099 098
Belopp fördelat flickor/pojkar		50%	50%
Belopp per medlemskap fördelat flickor/pojkar, kr		171	178

Invandrarföreningar dominerar i gruppen idéburna föreningarna. Övriga exempel är föreningar inom kyrkor och samfund samt scout- och friluftsföreningar.

Bidraget baseras enbart på medlemsantal. Inom de idéburna föreningarna registreras inte aktiviteter.

Selektivt bidrag – Särskilt bidrag

Vid genomgången av statistiken kring särskilt bidrag framkom att könsuppdelad statistik inte alltid finns tillgänglig, exempelvis vid nystart av en förening, start av ny verksamhet samt för paraplyorganisationer⁹. Dessa två relativt stora poster har därmed inte kunnat fördelas per kön.

Tabell 6. Fördelning särskilt bidrag

	Belopp, kr
Bidrag vid arrangemang	20 000
Bidrag till nystartade föreningar	298 500
Bidrag till paraplyorganisation	480 000
Bidrag till föreningar med könsuppdelning, 24 st	1 469 000
Totalt	2 267 500

Totalt har 48 bidrag betalats ut och beloppen har varierat mellan 5 000 kronor upp till 200 000 kronor.

De föreningar som har könsuppdelad statistik och som fått särskilt bidrag uppgår till 24 föreningar. Fördelningen mellan pojkar och flickor ser ut som följer:

Tabell 7. Fördelning föreningar med könsuppdelning som erhållit särskilt bidrag

	Totalt	Flickor	Pojkar
Antal medlemskap	7 212	3 006	4 206
Andel pojkar/flickor		42%	58%
Belopp totalt, kr	1 469 000	723 146	745 854
Belopp fördelat flickor/pojkar		49%	51%
Belopp per medlemskap fördelat flickor/pojkar, kr		241	177

De föreningar med medlemsstatistik som har beviljats ett större bidrag har varit KFUM Friidrott, Örebro Simallians, Örebro fältrittklubb och Örebro Tennisklubb. De största bidragsbeloppen har framförallt avsett investeringar i anläggningar.

De föreningar som får särskilt bidrag är i högre grad pojkdominerade. Bidraget som betalats ut har fördelats relativt jämt mellan könen, vilket innebär att bidraget per flicka har varit högre.

Selektivt bidrag – Projektbidrag

Tabell 8. Fördelning projektbidrag

	Belopp, kr
Sommarbidrag	536 055
Bidrag föreningar med könsuppdelning, 11 st	152 600
Bidrag till paraplyorganisation	70 000
Bidrag till arrangemang (nystartat förening)	13 000
Ung Peng	12 000
Totalt	783 655

9. Paraplyorganisation är en samordning av flera föreningar, exempelvis Örebro läns idrottsförbund och Örebro Föreningsråd.

Bidraget för sommaraktiviteter utgjorde den största delen av projektbidragen. Totalt kom det in 29 ansökningar till Fritids- och turistnämnden angående sommarbidragen. Sju av dessa gavs avslag och 22 beviljades bidrag. Av dessa 22 föreningar var sex idrottsföreningar, tre sociala föreningar¹⁰, samt 13 etniska föreningar. Totalt involverades cirka 1 500 personer, varav 500 flickor (7–20 år) och 600 pojkar (7–20 år)¹¹. Fördelningen mellan könen var relativt jämn, men med en något större andel pojkar. Några av ansökningarna riktade sig specifikt mot antingen tjejer eller killar. Redovisningen av bidraget gjordes på en övergripande nivå vilket innebar att vi har gjort bedömningen att beloppet fördelat sig med lika stor andel per deltagare.

Tabell 9. Fördelning sommarbidrag

	Totalt	Flickor	Pojkar
Antal deltagare	1 100	500	600
Andel pojkar/flickor		45%	55%
Belopp totalt, kr	536 055	243 661	292 394
Belopp fördelat flickor/pojkar		45%	55%
Belopp per deltagare, kr		487	487

Bidraget till föreningar med uppdelning flickor/pojkar tilldelades sex idrottsföreningar, fyra invandrarföreningar och en religiös förening.

Tabell 10. Fördelning föreningar med könsuppdelning som erhållit projektbidrag

	Totalt	Flickor	Pojkar
Antal medlemskap	1 857	716	1 141
Andel pojkar/flickor		39%	61%
Belopp totalt, kr	152 600	60 324	92 276
Belopp fördelat flickor/pojkar		40%	60%
Belopp per medlemskap fördelat flickor/pojkar, kr		84	81

Ung peng har delats ut till tre personer 2012.

Sammanställning

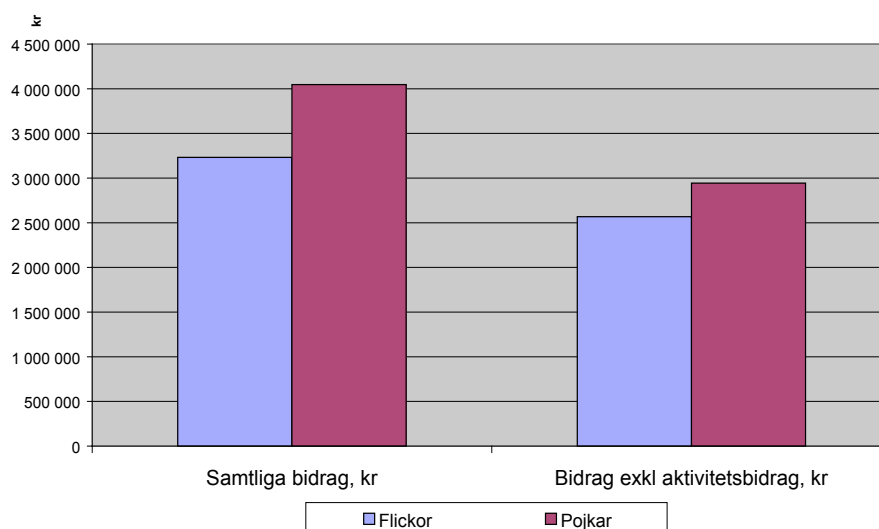
Bidragsverksamheten har fokus på ungdomar 7–20 år. Enheten föreningservice och friluftsliv vänder sig direkt mot föreningar och stöttar dessa ekonomiskt. Föreningar kan också söka bidrag årligen. Denna utbetalning uppgick 2012 till 9,1 mnkr. Av dessa var 900 tkr tillfälliga bidrag samt stöd till politiska ungdomsföreningar. Resterande 8,2 mnkr utgör underlaget i vår analys.

Majoriteten av bidragen är uppdelade på kön, 89 %, (motsvarar 7,3 mnkr). Där könsuppdelning saknas omfattar det bidrag till paraplyorganisationer, närmare 7 % och resterande utbetalda bidrag är i huvudsak bidrag vid uppstartande av föreningar.

10. I texten används begreppet "sociala föreningar" för dem som inte inriktar sig på specifika grupper, utan är öppna för alla, samtidigt som de aktivt verkar för fler än sina medlemmar.

11. Resterande 400 deltagare var personer utanför åldersintervallet, t.ex. föräldrar.

Diagram 4. Bidrag fördelat på kön



Gruppen flickor får en lägre andel av bidragen än gruppen pojkar. När vi exkluderar aktivitetsbidragen som till större del fördelas till gruppen pojkar blir skillnaden mindre.

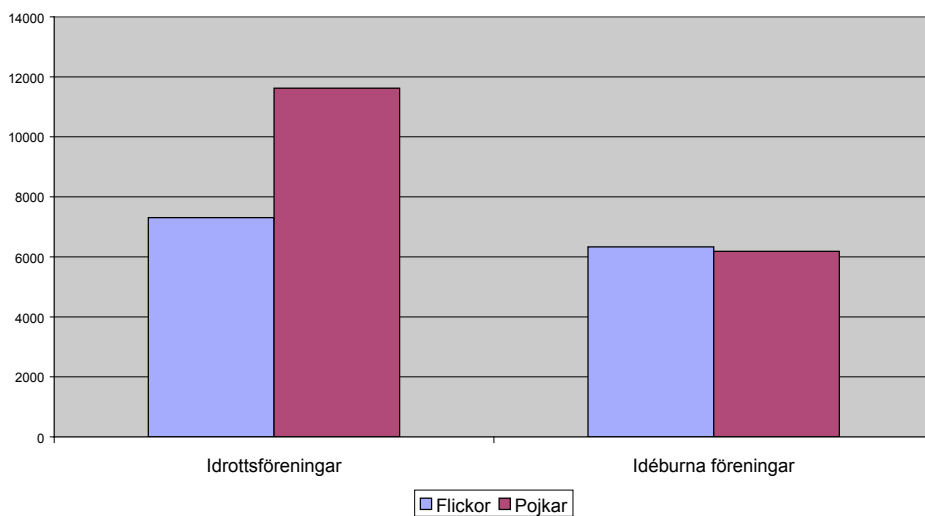
Tabell 11. Utbetalda belopp 2012 som fördelas på kön

	Totalt	Flickor	Pojkar
Idrott, grund-, medlems- och lokalbidrag	1 173 566	459 846	713 720
Idrott, aktivitetsbidrag	1 768 270	665 075	1 103 195
Idéburna, grund-, medlems- och lokalbidrag	2 179 296	1 080 171	1 099 098
Särskilt bidrag	1 469 000	723 146	745 854
Projektbidrag	688 655	303 985	384 670
Samtliga bidrag	7 278 760	3 232 223	4 046 537
Fördelning %		44%	56%

Tabell 12. Summering bidrag exkl. aktivitetsbidrag

	Totalt	Flickor	Pojkar
Bidrag exkl aktivitetsbidrag, kr	5 510 490	2 456 148	2 943 342
Fördelning %		47%	53%

Diagram 5. Antal medlemskap i föreningar

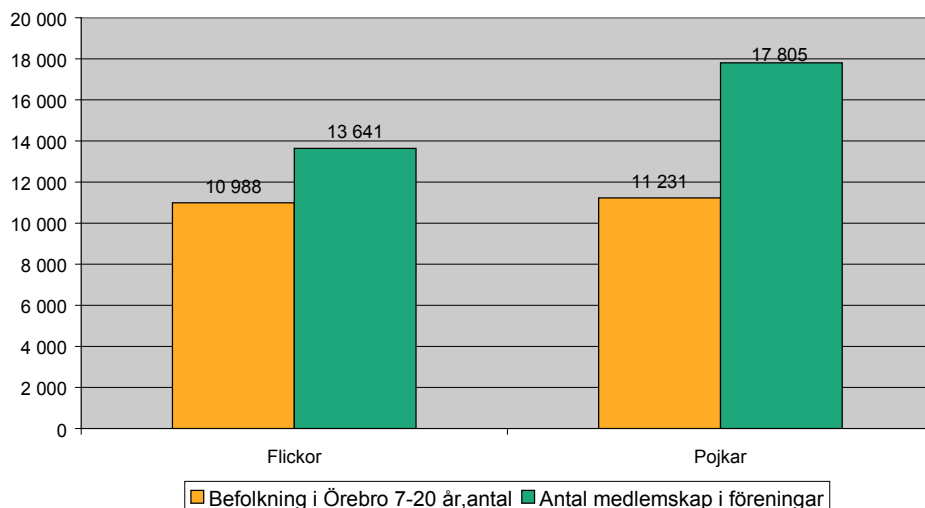


Inom idrottsföreningar överväger pojksmedlemskap medan det är relativt jämt fördelat mellan könen inom idéburna föreningar.

Tabell 13. Summering medlemskap

Antal medlemskap	Totalt	Flickor	Pojkar
Idrottsföreningar	18 927	7 307	11 620
Idéburna föreningar	12 519	6 334	6 185
Totalt	31 446	13 641	17 805
Fördelning %		43%	57%

Diagram 6. Medlemskap i förhållande till invånarantal

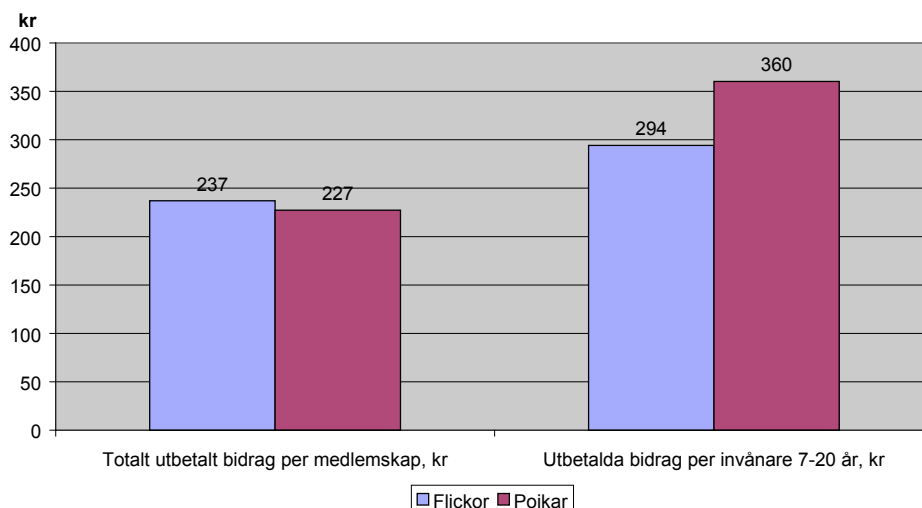


De som är aktiva i föreningar har oftast medlemskap i flera föreningar. Pojkar har övervägande fler medlemskap än flickor.

Tabell 14. Befolkning 7–20 år jämfört med medlemskap

	Totalt	Flickor	Pojkar
Befolkning i Örebro 7–20 år, antal	22 219	10 988	11 231
Antal medlemskap i föreningar	31 446	13 641	17 805
Antal medlemskap i förhållande till invånare	1,4	1,2	1,6

Diagram 7. Jämförelse bidrag i förhållande till medlemskap respektive invånarantal



Utbetalda bidrag i förhållande till medlemskap visar att flickmedlemskap genererar ett något högre bidrag än ett pojksmedlemskap. Utslaget per invånare är bidraget i snitt per pojke högre.

Tabell 15. Utbetalt bidrag fördelat på medlemskap

	Totalt	Flickor	Pojkar
Totalt utbetalt bidrag per medlemskap, kr	231	237	227
Utbetalt exkl aktivitetsbidrag per medlemskap, kr	175	188	165

Tabell 16. Utbetalt bidrag fördelat på invånarantal

	Totalt	Flickor	Pojkar
Utbetalda bidrag per invånare 7–20 år, kr	328	294	360
Fördelning %		45%	55%

Diskussion

Kommunens stöd till föreningar

En jämställd fördelning av budget borde vara att flickor och pojkar får lika mycket. Sammanfattningsvis får pojkarna 56 % av bidragsbeloppet. Är detta en rimlig fördelning?

Den största orsaken till att det ser ut så här är att fler pojkar än flickor är medlemmar i de aktuella föreningarna. Tydligast är denna snedfördelning inom idrottsföreningar. Landstingets undersökning Liv & hälsa ung visar att flickor är aktiva i nästan lika hög grad som pojkar. Detta innebär att flickornas aktivitet sker i större grad utanför de föreningar som får bidrag från Fritids- och turistnämnden, medan pojkarna i högre grad ingår i dessa föreningar. Pojkar i kommunen har i snitt ett högre antal medlemskap i idrottsföreningar än flickor. Vi har även sett att de större centrala anläggningarna nyttjas i något högre grad av pojkar än av flickor.

Det finns delar i vårt bidragssystem som särskilt gynnar pojkar, framförallt aktivitetsbidrag. Aktivitetsbidrag är drygt hälften av kommunens bidrag till idrottsföreningar. Bidraget ges efter utförda aktiviteter. Här ser vi att pojkar har fler aktivitetstillfällen än flickor med exempelvis fler träningar per vecka.

Trots att kommunens bidrag totalt sett tillfaller pojkar i högre grad än flickor finns det en intressant skillnad när man tittar på bidraget per medlemskap. Ett flickmedlemskap genererar i genomsnitt tio kr mer än ett pojkmemberskap. En förklaring kan vara att idrotter som domineras av flickor sker i mindre grupper. Flickor kan också vara mer aktiva i de yngre åldrarna där det generella medlemsbidraget ges.

Inom det särskilda bidraget har fördelningen av beloppet varit relativt jämn mellan flickor och pojkar, trots att pojkarna där står för 58 % av medlemmarna. Detta innebär att bidraget utslaget per flicka har varit högre. Det särskilda bidraget kan bland annat sökas till mindre investeringar i egna lokaler. Detta är vanligare inom flickdominerade verksamheter då dessa i större utsträckning än pojkar finns utanför de kommunala anläggningarna.

Bidraget till de idéburna föreningarna, drygt 2 miljoner kronor, ser vi fördelas jämnt mellan könen. Dock går det inte att se hur aktiva medlemmarna i föreningarna är, då aktiviteter inte redovisas. Det gör att vi har svårt att se hur jämställd verksamheten i dessa föreningar är i praktiken.

Konsekvenser för individen

Antalet medlemskap överstiger invånarantalet i motsvarande åldersintervall, 1,2 medlemskap i snitt för flickor och 1,6 för pojkar. Landstingets undersökning Liv & hälsa ung 2011 visar att 69 % flickor deltar i organiserad fysisk aktivitet/sport och 72 % pojkar. Denna statistik inkluderar andra aktörer än föreningar men ger vid handen att de som är aktiva i föreningar är det i flera föreningar.

Den som bedriver sina aktiviteter i privat regi får inte del av den subvention som föreningsbidraget innebär. Detta drabbar flickor i större utsträckning än pojkar, eftersom dessa enligt ovanstående undersökning i högre grad än pojkarna återfinns hos andra aktörer än föreningar. Flickorna bekostar sina aktiviteter i högre utsträckning med egna medel, däremot får en flicka som finns i föreningslivet tio kronor mer än motsvarande pojke.

Idag ser vi inte hur stor andel bland ungdomarna vi når eftersom en person kan vara medlem och aktiv i flera föreningar. Detta ger en orättvisa mellan individer, eftersom en individ kan vara med i flera föreningar och därmed få stor del av kommunens bidrag, medan andra blir mindre gynnade.

En stor betydelse för föreningars verksamhet är kommunens övriga bidrag (skötselbidrag till föreningar och subventionerade lokaler) samt det aktivitetsbidrag som betalas ut av RF. Detta påverkar individens kostnader för föreningsverksamheten, men ligger utanför det vi kartlagt.

Vad kan kommunen göra?

Bidragen fördelas idag utifrån en likabehandlingsprincip baserad på kriterier för de olika bidragen. Gruppen pojkar får mer än gruppen flickor, men bilden är mer komplex än vad vår kartläggning beskriver.

Föreningar där flickorna deltar i högre grad, exempelvis inom dans- och teaterverksamhet, får idag bidrag från Kultur- och medborgarnämnden. Likaså deltar flickor till stor del i de aktiviteter som anordnas av studieförbund och där ges bidrag från Kultur- och medborgarnämnden. Kulturskolan domineras av flickor.

Kommunens stöttning av föreningar har även en social aspekt. Det finns studier som pekar på att barn och ungdomar som deltar i organiserad verksamhet klarar sig bättre i samhället. För att rätt prioritera satsningar inom nämndens ansvarsområden är riktade fritidsvaneundersökningar viktiga. Landstingets undersökning Liv & hälsa ung ger viss information, men inte tillräckligt för nämndens behov.

Flickor finns inte i föreningslivet, framförallt gällande idrottsföreningar, i samma utsträckning som pojkar. Kan kommunen fungera som ett stöd för föreningar och andra organisationer för att öka andelen flickor? Kommunen kan till exempel erbjuda flickor bra träningstider och sträva efter att kunna förlägga verksamheten i fräscha lokaler i trygg miljö. Kanske kan kommunen lyfta fram goda förebilder och eldsjälur. Kommunen kan också se över det stöd som man ger i form av anläggningar. Här bör man tydligare väga in genusperspektivet i samband med investeringar.

Är det då en rimlig fördelning att pojkarna får 56 % av bidragsbeloppet?

Det enkla svaret vore att vi skulle tillskjuta medel till den grupp som är förfördelad, men:

Om flickor fick lika mycket som pojkar sett på satsningen i förhållande till befolkningen 7–20 år, skulle vi behöva öka bidragen med drygt 725 000 kronor och öronmärka dessa för flickor.

Om vi däremot ser hur satsningen är i förhållande till individuella medlemskap, skulle pojkarna behöva få drygt 178 000 kronor mer i riktat föreningsstöd för att komma upp i samma nivå som flickorna.

Vi har inte analyserat behovet hos flickor och pojkar. Kan det finnas ett större behov, ur till exempel en social aspekt, hos pojkar? Flickor kan vi dessutom hitta i andra verksamheter än i Fritids- och turistnämndens områden. En lika intressant analys kunde vara att titta på den geografiska fördelningen av våra bidrag.

Källhänvisning

Artikelserie från Nerikes Allehanda, 17–20 mars 2013, ”Så blev det en ishall för tjejerna – också”, ”Så snedfördelas skattepengarna”, ”Miljonregn till idrott hamnar inte på ridsport”, ”Nu borde det vara tjejernas tur”

Fritids- och turistnämndens bokningssystem Booking

SCB:s befolkningsstatistik, http://www.scb.se/Pages/SSD/SSD_TreeView.aspx?id=340478 (2013-09-20)

Örebro kommuns ekonomisystem Raindance

Örebro kommuns hemsida ”Bidragsbestämmelser”, <http://www.orebro.se/364.html> (2013-09-16)

Örebro kommuns hemsida, ”Föreningsstöd”, <http://www.orebro.se/44.html> (2013-09-16)

Örebro kommuns ”Övergripande strategier och budget 2013”

Örebro läns landstings rapport ”Liv & hälsa ung 2011”

Rik eller fattig stad? Hur väl speglas medborgarnas behov och önskemål?

Författare:

Eleonore Åkerlund. Avdelningschef, Stadsbyggnadskontoret,
Samhällsbyggnadsförvaltningen, Karlskoga kommun.

Ulla Lindqvist. Ekonom, Kommunstyrelsens Ledningskontor,
Karlskoga kommun.

Martin Lindström. Verksamhetsutvecklare,
Samhällsbyggnadsförvaltningen, Karlskoga kommun.

Sammanfattning

I denna studie har investeringsbudgeten för verksamheten gata-park inom samhällsbyggnadsförvaltningen, Karlskoga kommun, studerats ur ett jämställdhetsperspektiv. För att bedöma hur väl budgeten speglar behovet och önskemålet hos medborgarna samt för att försöka bedöma om jämställdhet vägs in i processen inför fördelning av investeringsmedel har intervjuer med verksamhetens arbetsledare och avdelningschef genomförts.

Resultatet från intervjuerna ger inga tydliga svar på frågorna utan leder istället till ytterligare frågor. Varför är kännedomen om den egna investeringsbudgetens grunder så svag? Är det värdefullt för investeringsbudgeten att utöka dialogen med medborgarna – kvinnorna och männen, flickorna och pojkarna? Resultatet visar att det finns ett stort intresse inom verksamheten att lyssna på medborgarna – att man tycker att det är värdefullt och man efterfrågar mer dialog och undersökningar.

Diskussionen kring resultaten handlar framförallt om just vikten av medborgar- och brukardialog i stadsplaneringen, samt svårigheterna kring detta, framförallt ur genusperspektiv. Olika forum för dialog analyseras liksom en diskussion kring mäns och kvinnors olika referensramar. Även vikten av att inte cementera könsrollerna och att vara professionell tjänsteperson är andra aspekter som berörs.

Avslutningsvis konstateras att den rika staden är den stad som i sin stadsplanering tillgodoser människors – kvinnors och mäns, flickors och pojkars – behov och önskemål i strävan att nå en god bebyggd miljö där människor trivs och vill bo.

Bakgrundsbeskrivning

Studien är en del av utbildningen ”Kunskapsutveckling kring budgetarbete med jämställdhetsperspektiv”, finansierat av Sveriges kommuner och landsting. Utbildningen har pågått under 2012 och samhällsbyggnadsförvaltningen från Karlskoga kommun har varit en av de deltagande kommunerna. Förvaltningen har under en längre tid utbildat både politiker och tjänstemän i jämställdhet. Karlskoga har undertecknat den europeiska deklARATIONEN för jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå, den s.k. CEMR¹ deklARATIONEN, med grundläggande ställningstaganden i fråga om jämställdhet. DeklARATIONEN är ett verktyg för kommuner, landsting och regioner att integrera jämställdhetsperspektivet i det politiska beslutsfattandet och i den praktiska verksamheten.

Jämställdhetsintegrerat budgetarbete, gender budgeting², syftar till att belysa hur de offentliga resurserna fördelas mellan män och kvinnor och att säkerställa en rättvis fördelning efter behov och preferenser.

Samhällsbyggnadsförvaltningens budget

Inom samhällsbyggnadsförvaltningens, SBF:s, tilldelade investeringsram inryms både kommunövergripande projekt samt SBF:s interna investeringsbehov. 2012 års ram för samhällsbyggnadsförvaltningen omfattar drygt 130 mkr varav 80% avser investeringar åt andra förvaltningar (kommunövergripande projekt).

1. CEMR=Council of European Municipalities and Regions.

2. Med gender budgeting menas "... en tillämpning av jämställdhetsintegrering i budgetprocessen. Det innebär en könsbaserad budgetbedömning där ett jämställdhetsperspektiv integreras på alla nivåer i budgetprocessen och där intäkt- och utgiftsstrukturen anpassas i syfte att främja jämställdhet." (CEMR deklARATIONEN, Del 1 sid 7)

Drygt 20% fördelas inom den egna förvaltningen på investeringsgrupperna fastighet, gata-park och utveckling. Detta ska täcka upp reinvesteringsbehovet av både gator, gång- och cykelvägar, maskiner, fordon, utveckling och underhåll av kommunens fastigheter i vilka många andra förvaltningars verksamheter inryms. Fördelningen av investeringarna görs på ledningsnivå och ofta är den likartad år från år. Den procentuella fördelningen av tilldelad budget mellan fastighet, gata-park och utveckling är ofta den samma.

Studieobjekt

Stadsplanering innebär att ordna stadens byggnader, gator och grönområden. Detta görs från en övergripande nivå för hela kommunen till detaljnivå för enstaka kvarter. Investeringsbudgeten för gata-4park är en del av genomförandet av stadsplaneringen i Karlskoga och det är denna som är föremål för studien. Budgeten för år 2012 omfattar 10 miljoner kronor fördelat mellan följande huvudgrupper inom gata-park:

Gata/trafiksäkerhet	6,8 milj
Parkmiljöer	0,6 milj
Lekmiljöer	0,4 milj
Tillgänglighet	0,5 milj
Maskiner/fordon	1,7 milj

Syfte, avgränsningar och frågeställningar

Syftet med studien är att fördjupa kunskaperna om hur jämställdhet kan beaktas i det egna budgetarbetet. Studien är begränsad till investeringsbudgeten för gata-park verksamheten. Detta då den har störst del av förvaltningens investeringar som går direkt till kollektiva nyttigheter för medborgarna och initialt som mest intressant att titta på ur ett jämställdhetsperspektiv.

Målet har varit att utvärdera om dagens budgetprocess aktivt väger in jämställdhet som en aspekt vid fördelning av investeringar samt om jämställdhet är en relevant aspekt att ha med i arbetet. Studien ska ses som ett första initiativ till att belysa och uppmärksamma möjligheterna med att integrera jämställdhet i budgetarbetet.

Frågeställningarna som är föremål för studien är:

- Hur väl speglar fördelningen av investeringarna i gatu-parks investeringsbudget behovet och önskemålet hos medborgarna – kvinnor och män, flickor och pojkar?
- Hur ser processen ut inför fördelning av investeringsmedel – vägs jämställdhet in som en aspekt?

Metod

Detta är en kvalitativ studie med frågor ställda i syfte att söka förståelse för aktuell budgetprocess, dess prioriteringar och grunden för dessa – ”varför ser fördelningen ut som den gör?”. Metoden har varit att djupintervjua samtliga 6 arbetsledare inom gata-park-verksamheten samt avdelningschefen. Tre öppna frågor ställdes och intervjuerna genomfördes av två intervjuledare, i tre olika konstellationer³, som träffade en arbetsledare/avdelningschef vid varje tillfälle. Intervjuerna har varierat i tid från 30 till 90 minuter.

3. Martin Lindström och Eleonore Åkerlund; Martin Lindström och Ulla Lindquist, Ulla Lindquist och Eleonore Åkerlund.

Följande frågor ställdes:

1. Hur skulle du vilja fördela investeringarna, 10 miljoner kr, om du fick ensam besluta? (den intervjuade fyller i mall med huvudgrupper och fördelning)
 - a. Hur tänker du och vad tar du hänsyn till?
Med denna fråga önskas få fram hur den enskilde, med sin kunskap och känsla för verk samheten, prioriterar fördelningen av 10 miljoner kronor utan att vara påverkad av att se aktuell fördelning.
2. Vad ligger bakom nuvarande fördelning? (nuvarande fördelning 2012 års budget visas)
Syftet med denna fråga är att få inblick i bakgrunden till fördelningen i den aktuella investeringsbudgeten.
3. På vilket sätt tas det hänsyn till medborgarnas behov och önskemål vid fördelning i dagens investeringsbudget?
 - a. När du gjorde fördelningen i fråga 1, tog du då hänsyn till medborgarnas behov och önskemål?

Frågorna presenterades efterhand för att den intervjuade inte skulle låta sig påverkas av efterföljande frågor i sitt svar.

Utöver intervjuer har eftersökning av redan gjorda studier inom området gjorts. Dock har det varit svårt att hitta studier gjorda på stadsplanering, budgetarbete och jämställdhet – detta verkar vara ett relativt outforskat område. Däremot finns en hel del skrivet om medborgarnas delaktighet i stadsplanering.

Resultat

Nedan följer en sammanfattning av resultatet från intervjuerna. Då svaren är i berättande form har urvalet av svar framförallt gjorts utifrån hur många som har lyft fram samma eller liknande aspekter i sina svar.

Egen fördelning av 10 miljoner

I den egna fördelningen av investeringssumman är det mest kännetecknande att alla de intervjuade har olika fördelning av de 10 miljonerna. Ingen av de intervjuade har en fördelning eller fördelningsgrupper som till fullo överensstämmer med gällande budget för år 2012. Samtliga intervjuade har i stort sett med de huvudgrupper som ingår i gällande budget, om än med lite olika benämningar, men det har även tillkommit huvudgrupper som inte finns med i gällande budget. Tre exempel på nya huvudgrupper är ”Utveckling”, ”Attraktivt Karlskoga” och ”Trädplantering”.

Mest särskiljande från gällande budget är att samtliga lägger väsentligt mycket mindre pengar på investeringar i gatalasfalt till förmån för investeringar i park/lek/utsmyckning.

I resonemanget kring fördelningen framkommer tydligt olika fokus. Fokus är dock inte automatiskt kopplat till det ansvarsområde som den intervjuade representerar utan kännetecknande för samtliga är att de resonerar utifrån det man anser är ett faktiskt behov i Karlskoga. Ett urval av värdeord som ligger till grund för de egna fördelningarna följer här, utan inbördes ordning:

- Tillgänglighet
- Hälsoeffekter
- Resvanor
- Trygghet

- Belysning
- Underhåll
- Skolvägar
- Attraktivitet
- Asfaltsbehov
- Trafiksäkerhet
- Stadsdelsparker
- Bilar
- Samarbete
- Centrum
- Gator
- Gång- och cykelvägar

Flera av de intervjuade understryker vikten av investeringar som gynnar ett attraktivt Karlskoga, bl.a. i form av mer utsmyckning och satsningar på ”det gröna”. Även centrumsatsningar ses av flera som en viktig del i ett attraktivt Karlskoga. Men, det är också tydligt att bilden av vad ett attraktivt Karlskoga innebär skiljer sig åt mellan de intervjuade. Någon anser att satsningar på det gröna är rätt, medan någon annan bedömer att bra gator är av stor betydelse för attraktiviteten.

Avdelningschefen, som naturligtvis kan sin gällande budget, passar på att lägga en ”önskebudget” utifrån de behov av framtidssatsningar som han ser som viktiga för verksamheten och för Karlskoga. Även denna budget skiljer sig från nu gällande framförallt genom att han tydliggör att mer pengar bör gå till gång- och cykelvägar samt till park- och lekmiljöer.

Varför ser det ut som det gör?

Det är ingen av arbetsledarna som kan redogöra för varför liggande investeringsbudget ser ut som den gör. Fem av dem uttrycker särskilt att man själv inte är delaktig i fördelningen av investeringarna utan att detta sköts av avdelningschefen. Fyra av de intervjuade tror att det framförallt är tradition i fördelningen – ”man gör som man alltid har gjort”. Ytterligare en av de intervjuade uttrycker en annan variant av tradition i att säga att dennes erfarenhet är att infrastruktur kopplad till bilanvändandet alltid har första prioritet vid investeringar i stadsbyggnad och att det aldrig är gatuhenheten inom gata-park som får stå tillbaka när det saknas pengar i projekten. Ytterligare en person framhåller att det är ett fokus på bilar (typ vägar, asfalt, parkeringar) generellt sett.

Avdelningschefen har en annan inblick i investeringsbudgeten då han är ansvarig för det förslag till fördelning som sedan antas av nämnden. Hans bild är något annorlunda än arbetsledarnas. Att liggande budget har mer pengar på gata beror till stor del på statsbidragssystemet som dubblar varje satsad krona på gatuombyggnad som görs för trafiksäkerheten. Avdelningschefen framhåller också att det inte finns något stort mått av arv eller tradition i investeringsbudgeten. Han medger dock att det inom gata kan finnas ett mått av arv då han själv är gatumanniska i sin ursprungliga roll och har haft lättare att se behovet där. Idag är dock parken en högt prioriterad verksamhet och bedömningen är att det kommer fortsätta att vara så. Målet är att parken, i framtiden, ska ha en lika stor del av investeringsbudgeten som gata. Investeringarna styrs också av behovet som uppkommer i och med att kommunen idag är mer noggrann med att förverkliga detaljplanerna. Inom investeringsgruppen ”Maskiner och fordon” har behovet av investeringar minskat rejält eftersom man har kommit väldigt långt med att förnya den tidigare föråldrade fordonsparken.

Medborgarnas påverkan

Generellt kan man säga att de intervjuade är eniga om att det vore positivt med mer dialog med medborgarna och bra med fler undersökningar om vad medborgarna önskar och har behov av. Någon aktiv process för att låta medborgarna påverka eller ha synpunkter på gata-parks investeringar finns dock inte. Några lyfter fram den personliga erfarenheten som källa till kunskap om vad medborgarna vill ha. En annan synpunkt är att kundundersökningar tyvärr inte hinns med.

Flera påtalar att den främsta källan för inflytande från medborgarna är tjänsten ”Tyck om Karlskoga” som finns på kommunens hemsida. Det kommer många åsikter dit. Enligt en av de intervjuade handlar många synpunkter om asfalt. En annan reflektion som gjorts om synpunkterna som kommer genom ”Tyck om” är att det främst är män med första barn och hus samt äldre män med barnbarn som hör av sig. Stor hänsyn tas till de åsikter och klagomål som kommer in via denna kanal enligt flera av de intervjuade. I stort sett alla intervjuade framhåller att man tycker att det är väldigt viktigt att lyssna till synpunkter som kommer in.

Två motsatta bilder som framkom om vad man tror att medborgarna vill ha är:

- ”Karlskogaborna är traditionella – de prioriterar asfalt”
- ”Medborgarna önskar mer grönt”

För några år sedan gjordes en specifik brukarundersökning som visar att skolvägar är viktigt att prioritera. Denna undersökning har också blivit vägledande i arbetet med prioriteringar inom gata-park. Detta är det flera av de intervjuade som lyfter fram som ett gott exempel och att det vore bra med återkommande undersökningar som blir vägledande.

Även de undersökningar (ej kommunspezifika) som leverantörer av lekutrusningar har att referera till när det gäller behov och mönster i lekparker används vid utformning av lekytor.

En av de intervjuade lyfter fram att en viktig källa för påverkan från medborgarna är detaljplane-processen där samråd är en obligatorisk del och där utformningen av staden bestäms. Personen ifråga önskar själv vara del i denna viktiga process för att kunna påverka inom sitt ansvarsområde, som idag ofta missas eller kommer in försent i planarbetet.

Följdfrågan kring hur den intervjuade själv har tagit hänsyn till medborgarnas behov vid sin egen fördelning av investeringarna har framförallt besvarats med att man gått på magkänsla och erfarenhet, speciellt inom sitt eget ansvarsområde.

Diskussion – reflektion

Får vi svar på frågorna?

Den första relevanta fråga som måste ställas är om frågeställningarna som är utgångspunkt i arbetet har blivit besvarade. Frågorna som ställdes var:

- Hur väl speglar fördelningen av investeringarna i gatu-parks investeringsbudget behovet och önskemålet hos medborgarna – kvinnor och män, flickor och pojkar?
- Hur ser processen ut inför fördelning av investeringsmedel – vägs jämställdhet in som en aspekt?

Den metod som valdes var att intervjua de personer som vi trodde skulle ha kännedom om budgetprocessen och bakgrunden till varför fördelningen ser ut som den gör och därigenom få svar på frågorna. Med resultatet vid hand är det svårt att säga att vi har fått ett entydigt svar och man kan ifrågasätta om rätt metod valdes. Å andra sidan är det intressant att se att resultatet från intervjuerna leder till två andra frågor:

- Varför är kännedomen om den egna investeringsbudgetens grunder så svag?
- Är det värdefullt för investeringsbudgeten att utöka dialogen med medborgarna – kvinnorna och männen, flickorna och pojkarna?

Den första frågan av dessa två kommer inte att beröras djupare i denna rapport mer än att vi konstaterar att kännedomen om bakgrunden till aktuell fördelning i investeringsbudgeten är svag. I stort sett alla inleder med att säga att man inte är delaktig samt att man tror att det är mycket tradition i fördelningen av pengar. Då det enligt avdelningschefen inte är tradition är det naturligtvis synd att arbetsledarna tror så. Att inte känna sig delaktig kan betyda att den kunskap som finns om verksamheten och dess behov delvis går förlorad och att ekonomin får leva sitt eget liv istället för att vara en följd av god verksamhetsplanering.

Det är den andra av frågorna som diskussionen får utvecklas ifrån, då den är direkt kopplad till uppgiften att försöka belysa och uppmärksamma möjligheterna med att integrera jämställdhet i budgetarbetet.

Blir det bättre om vi vet vad medborgarna tycker?

Som tidigare nämnts är budgeten för gata-park främst avsedd för kollektiva nyttigheter utan någon specifik mottagare. Vi måste alltså i förväg analysera och ta ställning till hur investeringarna ska fördelas i olika nyttigheter och däri försöka ta in jämställdhetsaspekten. Mycket av det som är skrivet om stadsplanering och jämställdhet handlar om att lyssna på medborgarna – medborgar- och brukardialog. Vad har vi då att lära av detta?

Egna erfarenheter

Den första egna erfarenheten som bör lyftas fram är den undersökning om skolvägar som flera av de intervjuade refererar till. Den är intressant ut två aspekter. Den ena är att man faktiskt sätter värde på att få veta vad brukarna tycker. Den andra är att det faktiskt påverkar verksamheten till det bättre. Ett annat internt exempel där kommunikationen med bland annat föräldrar och skola varit en stor framgångsfaktor är vid byggnationen av gång- och cykelväg vid en skola med stora trafikproblem.⁴ Detta var två goda exempel från verksamheten som ofta lyfts fram – de tillhör inte de normala arbetsrutinerna vad det verkar som.

Att säkerställa att man har en stadsplaneringsprocess som medvetet väger in medborgarnas behov och önskemål är inte så självklart i de invanda arbetsrutinerna, vilket än så länge är ganska allmänt i Sverige. Att Sveriges kommuner och landsting har särskilda satsningar på medborgardialog i planprocessen får ses som tillräckligt bevis för detta.

Detaljplanens samråd

En viktig del som påverkar gata-parks verksamhet och investeringar är vad som beslutas i kommunens detaljplaner, vilket också några av de intervjuade påpekar. När det gäller detaljplaner så står i plan- och bygglagen att ”allmänna och enskilda intressen [skall] vägas mot varandra” och att ”samråd skall ske med personer som berörs”. Detta sker genom fastställda arbetsformer främst i form av samrådsmöten. Samrådet är alltså en källa för påverkan från medborgare som berörs. Men, de traditionella sätten att arbeta med exempelvis samråd i stadsplanering är ingen

4. Intern skrivelse i JGL-kurs, E Åkerlund, U Lindqvist, C Karlsson.

garanti för att en representativ grupp kommer till tals. Några enklare studier av nyligen framtagna detaljplaner inom Karlskoga kommun visar exempelvis att samrådsmötena är överrepresenterade av män i övre medelåldern. Detta är inte unikt för Karlskoga utan har även uppmärksammats i forskningsstudier.⁵

Framtidsscenarioer

Att engagera medborgare i exempelvis detaljplanefrågor är inte särskilt lätt. Även om männen ofta är överrepresenterade på samrådsmötena så är det många gånger svårt att få ett engagemang överhuvudtaget. Flera av de intervjuade påpekar att man får in många synpunkter via ”Tyck om Karlskoga”. Det är lätt att inse att det är enklare för medborgarna att tycka till om något som verkligen finns, ofta i deras direkta närhet och vardag, än att engagera sig i en plan som många kanske inte har förmåga att sätta sig in i eller som man inte känner sig direkt berörd av. Problemen med ”Tyck om” som källa till kunskap om vad medborgarna tycker är åtminstone två. Dels handlar det oftast om klagomål snarare än framtida stadsplanering och dels är det svårt att veta hur representativ den synpunkten är som kommer in. Det blir svårt att få ett helhetsgrepp via denna källa.

En metod för att engagera medborgarna i stadsplanering är att arbeta med framtidsscenarioer. Enligt Ulrika Gunnarsson Östling vid Institutionen för samhällsplanering och miljö vid KTH är det en svår men bra metod. Den involverar medborgarna och det blir ofta tydligt att det finns mer än ett sätt att bygga staden. Skillnaden mellan att involvera medborgarna i detaljplanens samrådsdel och att engagera dem i framtidsscenarioer är att planen ofta är mer eller mindre färdig och endast detaljer kan påverkas. Att arbeta med framtidsbilder är mer förutsättningslöst – framtiden är inte förutbestämd utan vi kan göra val.⁶ Liknande konstateras i arbetet som ledde till rapporten ”Den jämställda staden” där man bland annat hade arbetat med idéseminarier riktade mot kvinnor. Man fann att kvinnorna hade en tydlig önskan om att vara en del i det visionära skapandet av sitt närområde och inte enbart bjudas in till ett samråd med ett mer eller mindre färdigt förslag.⁷ Till skillnad från ”Tyck om Karlskoga” är detta ett mer målmedvetet sätt att arbeta med medborgarnas tyckanden där man också kan styra diskussionen utifrån teman eller stadsdelar.

Män och kvinnor – olika referensramar

Andra studier har visat att kvinnor inte deltar i stadsplaneringen på samma villkor som män, att kvinnors behov och önskningar inte tas på allvar i planeringen och att kvinnor gör andra prioriteringar än män, som en följd av att kvinnor och män delvis lever olika liv.⁸ Detta är grundläggande kunskaper att ha med sig i en jämställdhetsmedveten stadsplanering. Att män och kvinnor delvis lever olika liv och således ger olika infallsvinklar i exempelvis stadsplanering pekar också på att en tjänstemannagrupp, eller politisk nämnd, som till större delen består av män (eller av kvinnor) kan påverka på ett icke jämställt sätt. Det framstår som viktigt att yrkesutövandet sker på ett öppet och transparent sätt där arbetsmetoderna är ”kvalitetssäkrade” ur jämställdhetssynpunkt.

Risk för cementering av könsroller

Att eftersträva en jämställd stadsplanering handlar också om att hela tiden vara vaksam så att inte könsroller cementeras istället för att upplösas, vilket Anita Larsson, stadsplanerare och forskare, framhåller. Att planera för att underlätta för personer i en viss situation kan, om man inte ser upp, få den effekten att den gruppen fastnar där. Hon hävdar också att kvinnors

5. Den jämställda staden, s 7, Wide och Hudson, 2008.

6. Ur Genus nr 2/12, ”Jämställd stad är allas ansvar”, av Anne Jalakas.

7. Den jämställda staden, s 20, Wide och Hudson, 2008.

8. Den jämställda staden, s 6, Wide och Hudson, 2008.

erfarenheter är viktiga, inte för att de är kvinnors utan för att de idag är annorlunda än mäns. I ett framtida samhälle kommer mäns och kvinnors erfarenheter att vara mer lika.⁹ Anita Larssons resonemang stärker vår tro att det är viktigt att i första hand prata om medborgarna och att dessa består av kvinnor och män, flickor och pojkar. Att vi kvalitetssäkrar arbetsmetoderna och har en medveten dialog med medborgarna minskar risken för cementering av könsroller.

Kvantitet – kvalitet

Utöver att lyssna till vad medborgarna önskar och har behov av är att i stadsplaneringsarbetet – i valet av investeringar – även göra djupare sociala analyser och konsekvensanalyser ut bl.a. genusperspektiv.¹⁰ Jämställdhet i stadsplaneringen innebär inte enbart att se till att lika många kvinnor som män kommer till tals i exempelvis samrådsprocessen i ett detaljplanearbete, utan det innebär lika mycket en kvalitativ aspekt där både kvinnors och mäns kunskaper, erfarenheter och värderingar skall tas tillvara och få berika och påverka utvecklingen.¹¹ Att inte fastna vid kvantitet är viktigt. Alla medborgare har inte lika stora möjligheter att göra sig hörda i det offentliga rummet. Om vi håller oss till kön så är det i allmänhet så att män har lättare att komma till tals och påverka, vilket även allmänt gäller vid tidigare nämnda samrådsmöten.¹² En intressant fortsatt studie vore att titta på hur fördelningen ser ut mellan antalet kvinnor och män som lämnar synpunkter till ”Tyck om Karlskoga”, särskilt eftersom detta är en av de främsta källorna för påverkan från medborgarna idag inom gata-parks verksamhetsområde enligt de intervjuade.

Makt och inflytande

En annan aspekt som lyfts fram i artikeln ”Stadens rum i ständig omvandling”¹³ är att i omskapandet av städer, som ständigt pågår, är det vilka perspektiv i planeringen som får gehör som avgör vem staden är bra för. Det är enkelt att tänka sig att en stad där exempelvis miljöperspektivet är väldigt starkt så får det genomslag i stadsplaneringen. Detsamma borde gälla jämställdhet. I samma artikel är de intervjuade forskarna eniga om att stadsplaneringen är en fråga om makt och att det är många människor som anser sig ha lite eller inget inflytande över hur deras stad ser ut. Att få människor att göra sin röst hörd, att tala om vad de tycker, handlar mycket om att ändra arbetssätten. Chris Hudson är en av dem som arbetat med ett projekt att göra stadsplaneringsprocessen mer tillgänglig för de medborgare som sällan gör sin röst hörda i detta sammanhang. Även detta är något att diskutera vidare lokalt – vilka perspektiv är viktiga i Karlskoga? Kanske en fråga som ska drivas politiskt?

Professionalismen då?

I och med alla argument för att lyssna mer på medborgarna kan man fråga sig var tjänstepersonernas professionalism kommer in – saknar den betydelse? Svaret är såklart nej. Tjänstepersonerna är experter på stadsplanering i olika perspektiv. En av deras viktigaste uppgifter är att se till allmänintresset. Enligt Wide och Hudson¹⁴ handlar stadsplaneringsuppdraget om att uppnå en balans mellan å ena sidan tjänstepersonernas expertkunskaper om helheten och tekniska detaljer och å andra sidan medborgarnas expertkunskaper om det egna livet och närområdet. I den balansen är det viktigt att inte tjänstepersonerna får ett irrelevant maktövertag som hämmar delaktigheten.

Professionalismens roll är också att kunna föra en diskussion med medborgarna om relevanta framtidsfrågor som är vår skyldighet att bevaka och ta hänsyn till, såsom klimat och hälsa. Dialogen kan exempelvis handla om utformning av närmiljöer för att främja fysisk aktivitet där

9. Ur Genus nr 2/12, ”Jämställd stad är allas ansvar”, av Anne Jalakas.

10. Ur Genus nr 2/12, ”Stadsrummet är mer än bara byggnader”, av Inga-Bodil Ekselius.

11. Den jämställda staden, s 7, Wide och Hudson, 2008.

12. Den jämställda staden, s 9, Wide och Hudson, 2008.

13. Ur Genus nr 2/12, ”Stadens rum i ständig omvandling” av Siri Reutersvärd.

14. Den jämställda staden, s 10, Wide och Hudson, 2008.

tjänstepersonens expertkunskap bland annat är att veta att hälsa och fysisk miljö är en viktig framtidsfråga. Likaså är dialog med medborgarna om alternativa transporter en del i arbetet med uppgiften att minska klimatpåverkan.

Intervjuerna i vår studie visar på mycket kunskap och insikt från tjänstepersonerna om investeringarnas betydelse för en god livsmiljö i Karlskoga. De visar också att det finns ett starkt önskemål från flera att få vara mer delaktiga i stadsplaneringen, att få tid för god planering och att lyssna mer till medborgarna. Vi ställer oss frågan vad det betyder att de intervjuades budgeter skiljer sig åt – att mycket mindre pengar läggs på gata och mer på park exempelvis? Det är såklart mycket svårt att veta, men reflektionen blir att de faktiskt har en annan bild av vad som vore bra för staden. Deras fördelning ska naturligtvis inte ses som att man exakt förordar de summorna utan snarare som en viljeinriktning kring hur pengarna, i storleksordning, borde fördelas.

Vikten av representativitet

Diskussionen om jämställdhet i stadsplaneringen kan lätt bli en diskussion om staden blir annorlunda om det är kvinnor eller män som påverkar mest. Frågan är i sig inte särskilt viktig – det viktiga är att säkerställa att om människor – medborgare – ska få göra sin röst hörda i stadsplaneringen så är det vår skyldighet att säkerställa att det är en representativ grupp som kommer till tals. Detta kan vara ur flera perspektiv såsom kön, etnicitet och ålder. Med dagens tillgänglighet av geografisk information och statistik är det möjligt att för ett specifikt område i förväg bestämma hur en representativ grupp för området ser ut. Det som är kännetecknande för det som finns skrivet om medborgardialog och jämställdhet i stadsbyggandet är att ökad representativitet och dialog ger andra resultat och lösningar.

Den rika staden

Den sammanfattande reflektionen är att den rika staden är den stad som i sin stadsplanering tillgodoser människors behov och önskemål i strävan att nå en god bebyggd miljö där människor trivs och vill bo. Att göra det kräver en väl genomarbetad process där arbetsmetoderna tillförsäkrar oss om att vi inte särbehandlar vissa grupper, vare sig negativt eller positivt.

Vad har vi lärt oss?

Inledningsvis i projektet var fokus på budgeten och hur jämställd denna var. Känslan var att det är budgeten – fördelningen av pengar – som gynnar eller missgynnar jämställdhet. I takt med att arbetet framskridit har insikten om att budgeten endast är ett verktyg för att hålla ordning och begränsa de ekonomiska resurserna i åtgärder som grundar sig på beslut långt tidigare i processen. Jämställdhetsanalysen av budgeten fungerar mer som en kontroll hur fördelningen av pengar ser ut ur ett jämställdhetsperspektiv. Att nå ett jämställt samhälle – ur bl.a. stadsplaneringssynpunkt – grundar sig på arbetssätt som säkerställer att denna hänsyn tas långt mycket tidigare; i detaljplaner, i planeringen av offentliga institutioner, i brukarundersökningar, i medborgardialog m.m. än budgeten kommer in. Sedan ska naturligtvis budgeten spegla de intentioner som detta underlag ger och det är både de förtroendevaldas och tjänstemännens ansvar att säkerställa.

Ytterligare en lärdom som vi kom till insikt om väldigt tidigt är att det är svårt att könsbestämma investeringarna som vi har tittat på. Det handlar till stor del om kollektiva nyttigheter utan någon specifik mottagare (jämför exempelvis studier av bidrag till enskilda där mottagaren är man eller kvinna). Att dra slutsatsen att satsningar på asfalt gynnar män och investeringar i park gynnar kvinnor skulle vara att låta sig påverkas av sina egna föreställningar om vad som är typiskt manligt och typiskt kvinnligt. Vår utgångspunkt blev därför medborgarna som ju består av kvinnor och män, flickor och pojkar – och för att förstå hur jämställd vår investerings-

budget är så är en viktig parameter att faktiskt ta reda på vad Karlskögaborna tycker är viktigt i sin stad. Detta medför att om Karlskoga ska kunna nå framgång i att skapa en attraktiv stad så måste beslut om investeringar fattas med väl genomarbetade faktaunderlag. Magkänsla är ofta bra, men räcker inte.

I takt med intervjuerna har vi också fascinerats över det stora intresse och den kunskap som finns hos arbetsledarna för att resonera kring investeringar och att tänka helhetsperspektiv. Man bör naturligtvis utnyttja denna resurs vid framtagandet av budget. En systematiserad budgetprocess där arbetsledarna ingår skulle inte bara ge en bättre helhetsbild utan skulle dessutom skapa delaktighet och förståelse för budgeten hos arbetsledarna.

Källor

Wide, Jessika & Hudson, Christine (2008) *”Den jämställda staden? Om jämställdhet och delaktighet i stadsplanering”* av Jessika Wide och Christine Hudson, Umeå kommun

Ur tidsskriften ”Genus” No 2/2012, Nationella sekretariatet för genusforskning vid Göteborgs universitet:

- *”Stadens rum i ständig omvandling”*, av Siri Reutersvärd
- *”Jämställd stad är allas ansvar”*, av Anne Jalakas
- *”Stadsrummet är mer än bara byggnader”*, av Inga-Bodil Ekselius

Intern skrivelse i JGL-kurs, E Åkerlund, U Lindqvist, C Karlsson, Karlskoga kommun

Hemsida Sveriges kommuner och landsting:

www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/medborgardialog/natverk_medborgardialog/natverk-medborgardialog-i-planfragor

Pärlan – en ny förskola i Karlskoga kommun med jämställd utemiljö

Författare:

Liselotte Eriksson. Ordförande i Samhällsbyggnadsnämnden.

Stig Rengman. TF förvaltningschef, Samhällsbyggnadsförvaltningen.

Veronica Holmén. Stadsträdgårdsmästare, Samhällsbyggnadsförvaltningen.

Kristin Södergren. Projektledare, Samhällsbyggnadsförvaltningen.

Sammanfattning

Blir det någon skillnad när man planerar och bygger en ”traditionell” förskolas utemiljö jämfört med en med jämställdhet som utgångspunkt? Det är den frågeställningen som detta projekt har utgått ifrån.

En projektgrupp, med personer från samhällsbyggnadsnämnden och samhällsbyggnadsförvaltningen i Karlskoga kommun, har för andra året deltagit i utbildningen ”Kunskapsutveckling kring budgetarbete med jämställdhetsperspektiv”. I detta projekt har två olika förskolors utemiljöer jämförts när det gäller planeringsprocess och investeringsbudget. Målet har varit att utveckla en jämställdhetsintegrerad planeringsprocess och att slutprodukten, d v s utemiljön, ska ha jämställdhet som utgångspunkt.

Resultatet har visat att en jämställdhetsintegrerad planeringsprocess kräver mer tid för genomförande och ett större engagemang från berörda parter. I det här projektet har det krävts en större kunskapsinhämtning, framförallt om jämställdhet, betydelsen av förskolors utemiljöer och barns utveckling. Vi har genomfört brukardialoger med förskolebarn, föräldrar och med representanter från berörda förvaltningar. Dialogerna i sig har gett styrka och bättre träffsäkerhet i planeringen av byggandet samt en bra förankring åt projektet.

Analysen av investeringsbudgetarna för utemiljöerna vid förskolorna har visat att det varken blir dyrare eller billigare att bygga en utemiljö med jämställdhet som utgångspunkt. Slutsatsen är att genom ett medvetet förhållningssätt, samt att tidigt involvera brukargrupper, är det möjligt att skapa bättre utemiljöer för samma investeringsbelopp.

Inledning

Samhällsbyggnadsförvaltningen i Karlskoga kommun har för andra året deltagit i utbildningen ”Kunskapsutveckling kring budgetarbete med jämställdhetsperspektiv” - ”Gender budgeting¹” finansierat av Sveriges kommuner och landsting (SKL). Att delta i utbildningen är en del i satsningen på att öka både politikernas och tjänstemäns kunskap och medvetenhet om jämställdhet och genus. Under de senaste åren har flertalet politiker i samhällsbyggnadsnämnden och många tjänstemän i förvaltningen genomfört en basutbildning i JGL². Syftet har varit att politiker och personal ska ha en gemensam kunskapsbas och medvetenhet om jämställdhet att arbeta utifrån. Karlskoga kommun har så sent som 2010 skrivit under CEMR³ deklARATIONEN – en deklARATION för jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå.

I Gender budgeting kurs 1 gjordes en jämställdhetsanalys av delar av förvaltningens investeringsbudget. Studien resulterade i rapporten *”Rik eller fattig stad? Hur väl speglas medborgarnas behov och önskemål?”*. Studien medförde en verksamhetsutveckling inom förvaltningen. I stället för att fördela medel i internbudgeten ”som vi alltid gjort” bygger fördelningen numera på en uppdragsdialog mellan förvaltningschef och avdelningschefer. Avdelningarnas uppdrag och verksamhet har idag en tydligare koppling till behovet av ekonomiska medel.

I denna, Gender budgeting kurs 2, har en ny projektgrupp inom förvaltningen gjort en integrering av gender budgeting direkt i ett konkret pågående investeringsprojekt – Pärlan – en nybyggnation av en förskola. Gruppen har jämfört två förskolors utemiljöer när det gäller planeringsprocess och investeringsbudget. Frågeställningen har varit: Blir det någon skillnad när man planerar och bygger en ”traditionell” förskolas utemiljö jämfört med en med jämställdhet som utgångspunkt?

1. Gender budgeting innebär att ställa frågor om hur den ekonomiska politiken påverkar kvinnor och män.

2. Jämställdhet Göra Lära – en basutbildning om jämställdhet.

3. CEMR Council of European Municipalities and Regions, de europeiska kommun och regionförbundens samarbetsorganisation.

Projektet har innefattat tre delar

- att utveckla planeringsprocessen till att bli jämställdhetsintegrerad
- att göra en genderbudget analys av investeringsbudgeten för utemiljön
- att planera för en utemiljö som främjar jämställdhet.

Deltagarna i projektet har bestått av fyra personer (en man och tre kvinnor): en politiker tillika ordförande i samhällsbyggnadsnämnden och tre tjänstemän (tf förvaltningschef, stadsträdgårdsmästare och en projektledare). Sammansättningen har gett en styrka till projektet och en god förankring i organisationen.

Uppdraget att bygga en förskola

Behovet av nya förskoleplatser i Karlskoga kommun har ökat de senaste åren, bl a ska en äldre förskola rivas. Samhällsbyggnadsförvaltningen fick i uppgift att tillsammans med barn- och utbildningsförvaltningen göra en förstudie till en ny förskola på en centralt belägen tomt. När förstudien var genomförd fattade kommunfullmäktige beslut om kommunens investeringsramar. Därefter beslöt samhällsbyggnadsnämnden att uppdra åt förvaltningen att bygga en ny förskola med byggstart hösten 2013. Totalkostnaden får uppgå till 9,9 Mkr varav 460 tkr är vikta till förskolans utemiljö. Till uppdragsbeslutet finns ett projektdirektiv med ett antal punkter, varav ett tydligt anger att *”vid utformningen av den yttre miljön i omedelbar anslutning till den nya förskolan skall områdena säkerhet, buller, lekmiljö och jämställdhet särskilt uppmärksammas”*. Nedan är en bild på den aktuella tomten för den nya förskolan. Den ska ligga intill Karlskoga kommuns kulturskola.



Jämställdhetsintegrerad planeringsprocess

Jämställdhetsintegrerad planeringsprocess och jämställd utemiljö – vad menar vi med det?

Med jämställdhetsintegrerad planeringsprocess menar vi att jämställdhetsperspektivet integreras i alla steg i planeringsfasen från uppdragsbeslut till planering, utförande och i resursfördelningen.

- Uppdragsbeslut – politiskt stöd och förankring av jämställdhetsperspektivet i projektet.
- Planeringsfasen – grupp sammansättning och möten ska inte bara representeras efter titel och profession. Både kvinnor och män ska finnas representerade och bli respekterade.
- Resursfördelningen – ska analysera och synliggöra hur resursfördelningen påverkar kvinnor och män, flickor och pojkar. Analysen ska säkerställa att resurserna fördelas på ett rimligt sätt.
- Utförande – jämställdhet ska vara en aspekt i slutresultatet.

Med ”jämställd utemiljö” i förskolan menar vi:

- En förskolegård för alla barn, oavsett kön, där så lite som möjligt är könskodat, i meningen att det förutsätts användas av antingen flickor eller pojkar. Ej könskodade material uppmuntrar till fantasilek.
- Barnen, flickorna och pojkarna, ska vilja vara på hela ytan och göra precis det de spontant vill göra och leka, utan att de styrs in på vad som är killigt eller tjejigt.

Jämförelse mellan två förskolor

Planeringsprocess och resursfördelning till utemiljön jämförs mellan de två förskolorna Rödhaken och Pärlan:

- Rödhaken – en traditionell förskola byggd 2005 och planerad på ett i kommunen tidigare traditionellt sätt med utgångspunkt; en beställare - en utförare.
- Pärlan – byggstart hösten 2013, tydligt politiskt uppdrag, en utförare men med flera dialoger och jämställdhet som utgångspunkt.

Rödhaken kallar vi i denna rapport för ”traditionell”. Den speglar ett planeringssätt som kommunen tidigare har använt d v s ”så brukar det gå till”. Vi påstår inte att planeringsprocessen eller utemiljön vid Rödhaken *inte* skulle vara jämställd, vi bara beskriver och använder det projektet för jämförelse med projektet Pärlan.

Rödhaken – traditionell planeringsprocess

När Rödhaken byggdes såg organisationen inom kommunen annorlunda ut mot i dag. Planeringsprocessen var enkel. Dåvarande fastighetskontor tilldelades en summa pengar med uppdraget att bygga en byggnad för en förskola på ett visst antal kvadratmeter. De fick ett uppdrag, byggde en förskola och lämnade över en nyckel när den var färdigbyggd.

Planeringen för utemiljön kom i sista skedet och fick då anpassas efter befintlig markyta. Det köptes in olika lekredskap som ”brukar” finnas vid en förskola; sandlåda, klätterställning, cyklar etc. Utformningen av utemiljön talar tydligt om för barnen att ”just här ska du göra den här leken” ex sandleksaker, balansövning, gunga etc.



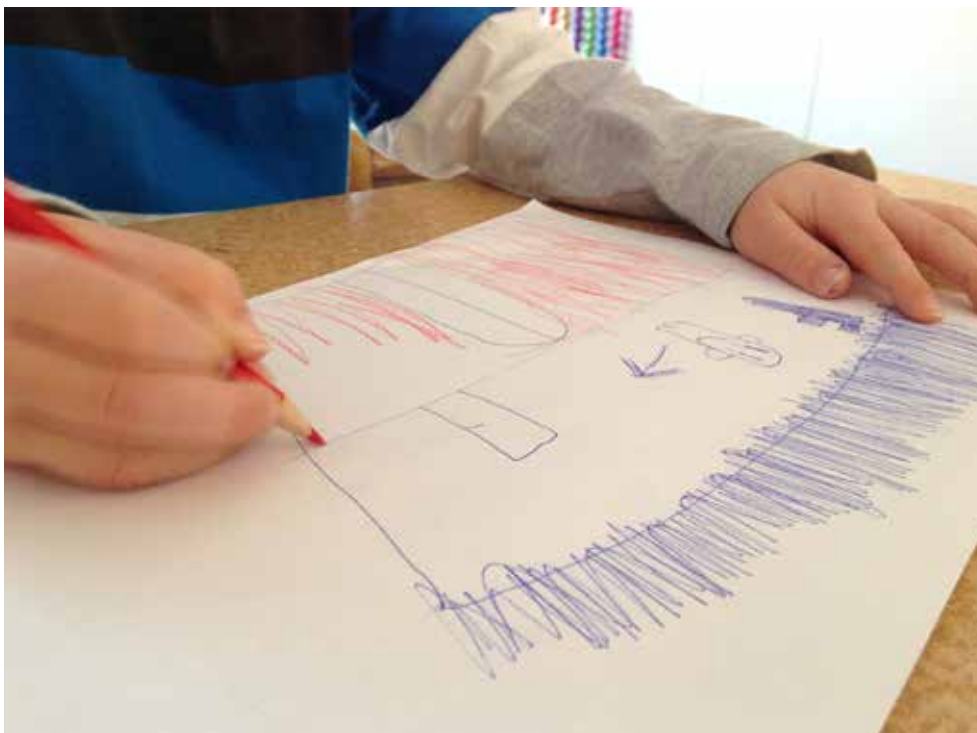
PärLAN – jämställdhetsintegrerad planeringsprocess

Målet har varit att skapa en jämställdhetsintegrerad planeringsprocess. I planeringen har vi utgått från förvaltningens projektplan och integrerat ett jämställdhetsperspektiv, bl a med hjälp av de kunskaper som vi kontinuerligt tillförts i gender budget utbildningen, men också från tidigare utbildningar och studiebesök bl a i Malmö Stad. Slutprodukten d v s utemiljön, ska ha jämställdhet som utgångspunkt, och på så sätt skapa förutsättningar för att barnen, flickor och pojkar, ska få utvecklas som individer och i sin egen takt.

I projektgruppen har vi brottats med, reflekterat över och diskuterat en rad frågeställningar under planeringsfasen bl a:

- Vad främjar jämställdhet i planering?
- Vilka funktioner/kompetenser behöver vi möta, intervjua och diskutera med? Viktigt med både män och kvinnor, flickor och pojkar.
- Hur genomför man brukardialoger?
- Vad är en jämställd utemiljö? Får inte pojkar leka pojklekar och flickor leka flicklekar?
- Vad vill flickor och pojkar göra och leka när de vistas utomhus?
- Vad har pedagogerna för tankar och förväntningar på utformningen av utemiljön?

En jämställdhetsintegrerad planeringsprocess bygger på fler delmoment jämfört med en traditionell planering. Den innefattar kunskapsinhämtning, erfarenhetsutbyten, brukardialoger och planeringsmöten. I arbetet kring brukardialogerna har vi försökt att se till att de representanter som vi bjudit in är både män och kvinnor, flickor och pojkar. Syftet med dialogerna har också varit, att vi tillsammans med brukarna, ska få en gemensam syn på utgångsläget och målbilden. Nedan beskriver vi sammanfattande vad respektive brukardialog resulterat i.



Brukardialog

Brukardialogen, som resulterade i tre dialoger, genomfördes av samhällsbyggnadsförvaltningen under våren 2013. Förvaltningens kommunikatör var samordnare och vår projektgrupp samt annan berörd personal från samhällsbyggnadsförvaltningen deltog i dialogerna. Dialogen fördes med tre olika grupper med män/kvinnor och pojkar/flickor; förskolebarn, föräldrar och en grupp med förskolepersonal tillsammans med personal från kost och städ.

Resultatet av brukardialogen kring utomhusmiljön har sammanställts i en rapport ”Sammanställning av synpunkter från brukardialog om ny förskola 2013”⁴ och den ligger till grund för utformningen av förskolans utemiljö.

Brukardialog med barn

I dialogen deltog barn i åldrarna 4-6 år från två förskolor, vars avdelningar kommer att flyttas till den nya förskolan Pärlan. Det var 6 flickor och 8 pojkar som deltog. De fick prata om och beskriva vad som var roligast att göra inomhus och utomhus. De fick även rita teckningar som visade vad som var roligast att göra.

Både flickor och pojkar tyckte att det var roligast att leka med sådant som involverar att springa, gömma sig, klättra upp och åka ner. Allra roligast var sådant man kunde göra många tillsammans t ex att åka pulka på stora mattor, åka rutschkana tillsammans i ett långt ”tåg”, experimentera med vatten och att bygga egna hinderbanor. Både flickor och pojkar vill gärna cykla. Flickor och pojkar tyckte att samma saker var roliga att göra utomhus.

4. Sammanställning gjord av Johanna Eklind, samhällsbyggnadsförvaltningen 2013.

Brukardialog med föräldrar

Föräldrar från 41 st hushåll med barn i samma förskolor som ovan bjöds in till en brukardialogkväll. Det kom nio föräldrar, 6 kvinnor och 3 män samt 3 barn (pojkar). Under dialogkvällen kunde de inbjudna föräldrarna diskutera den nya förskolan genom att gå runt mellan fyra olika bord; inomhusmiljö, utomhusmiljö, omgivning och verksamhet.

Brukardialog med verksamhetsutövarna

Dialogen hölls vid två tillfällen och det var representanter från samhällsbyggnadsförvaltningen, barn- och utbildningsförvaltningen och folkhälsoförvaltningen (kost och städ). Det var 4 män och 11 kvinnor.

Vid dialogen diskuterades och informerades kring förskolans placering, förväntningar och behov samt att förskolan ska ha den pedagogiska inriktningen naturvetenskap och experiment. Vi diskuterade också kring direktivet om jämställdhet och utformningen av förskolans utemiljö.

Sammanställning av synpunkter och önskemål	
Skärmtak i anslutning till entréerna	Buskar och stenar som bildar rum att leka och gömma sig i
Eluttag till limpistoler, musikspelare etc under skärmtaket	Labyrinter
Vattenutkast för vattenlek och experiment	Snickarbänk utomhus
Gården kan delas in i två delar, en inre och en yttre	Sandlåda
Naturmaterial	Gungbräda
Kuperat för att åka pulka	Behålla experiment och naturintresset som finns i dag på förskolorna
Asfalterad cykelslinga, avskilt från de mindre barnen	Bra staket med barnsäkra grindar
Möjlighet att odla	Gård med bra överblick
Växthus för att kunna följa växtsäsongen längre	Placera förråd för att minska bullret
Stockar för balansgång	Träd och buskar att gömma sig bland
Hinderbana, gärna lösa hinder som barnen kan bygga med själva	Stor rutschkana
Utrymme för isbana	Vattenbana att ha båtar i
Skugga	Klättra, leka att man åker till rymden
Belysning av lektytor året runt	Utmanande miljö, upptäcka
Tillgänglighetsanpassning	Gungor
Ramper i cement	

Betydelsen av förskolans utemiljö – kunskapsinhämtning

För att klara av projektet med jämställd utemiljö var vi tvungna att införskaffa mer kunskap om betydelsen av en förskolas utemiljö. 90 % av Sveriges förskolebarn vistas en stor del av sin vakna tid i förskolan⁵ och därför är det viktigt att utformningen av miljöerna där barnen vistas är bra.

Miljö och sociala interaktioner samverkar i barnens utveckling. Skolgården d v s utemiljön är viktig som identitetsskapare då den som fysisk miljö är en plats där barn väljer både lek och sociala interaktioner⁶. Utemiljöns utformning har betydelse för små barns utveckling av grundläggande grovmotoriska rörelser så som gå, hoppa, springa, klättra, balansera mm. Genom att träna på grundläggande grovmotoriska rörelser stimuleras även förmågan för inläring så som språklig förmåga, social kompetens etc.

Under planeringsfasen av den nya förskolan gjorde en kvinnlig student från Karlstad Universitet sin praktik vid samhällsbyggnadsförvaltningen. Hon fick i uppdrag att göra en studie på skolgårdsmiljöerna på förskolor i Karlskoga utifrån ett genus- och planerarperspektiv. Hon skulle också sammanställa kunskap genom att studera litteratur och forskning inom området genus och förskolemiljöer. Syftet var att ta fram underlag för hur vi kan utforma bra förskolegårdar för lek och som gör att barn, oavsett kön, leker på hela utemiljön och tillsammans med varandra.

Uppdraget resulterade i rapporten *"En genusmedveten förskolemiljö – Att inspirera till lek"*. Nedan följer några utdrag från rapporten som belyser genus och utformning av lekmiljön:

- För att kunna arbeta genusmedvetet och kunna motverka könsroller måste man veta hur det ser ut idag. Forskning har visat att upp till 70 % av leken i förskolan är könsuppdelad, d v s flick- och pojklekar, och de resterade 30 % är gemensam lek. Att leken kan vara könskodad kan också inverka på hur ytorna används av barnen. Som exempel är att pojkar ofta rör sig över stora ytor och längre bort från de vuxna. Flickor leker ofta nära de vuxna och på samma ställe.
- En varierad miljö är bra lekmiljö. Det handlar om att miljön ska vara öppen, rumslig, naturlig, kuperad och inbjudande med många lösa föremål som pinnar, brädor, rör och klossar. Det handlar om att blanda markunderlag som asfalt och natur.
- Naturen i sig är könsneutral, träden, stenarna, gräset och löven har ingen könskodning och kan i sin enkelhet med hjälp av fantasin bli hundra olika saker för hundra olika barn.
- Det är inte alltid så att det måste finnas en färdig miljö för leken – fantasin kan ge mer. Vid utformning av skolgårdar måste man tänka på att inte krympa barnens frirum och möjlighet till fantasi. Ytor med utrymme för fantasi används mer än där leken är förutbestämd.
- Det är först när barnen har möjlighet att, inte planera utan i stundens ingivelse välja platser för sitt agerande och forma dessa platser på ett sätt som inte är bestämt på förhand, som man kan påstå att området fungerar ur barnens perspektiv.

5. Skolverket, Stockholm; 2013, www.skolverket.se.

6. Lindblad Bodil, Skolgården – barnens frirum, 1993 s.13.

7. Rapporten är skriven av Elisabeth Björk, samhällsplanerarpogrammet, Karlstad Universitet.

Rapportens slutsatser är att en bra skolgård/utemiljö är bra för alla barn, oavsett kön. Om man skapar en skolgård där så lite som möjligt är könskodat och på så sätt kan användas av alla barnen, skapar man också de bästa förutsättningarna för förskolelärarna att hjälpa barnen att leka med varandra oavsett kön. Utformningen av en sådan skolgård bygger på att man öppnar upp för barnen att leka överallt, utan att behöva tänka på om det är killigt eller tjejigt. Rapporten ligger till grund för utformningen av förskolemiljön vid Pärlan.

Utemiljön vid Pärlan

Vi har utgått från att förskolan ska ha den pedagogiska inriktningen naturvetenskap och experiment. Målsättningen är att skapa en utemiljö som stimulerar till fri lek och utveckling i en miljö som uppmuntrar flickor och pojkar till lekar som inte konserverar och skapar könsnormer.

I planeringen har vi försökt att samla ihop all den kunskap vi fått till oss under projektets gång och lagt samman med den erfarenhet och kompetens vi har med oss i förvaltningen. Vi har också träffat genuspedagoger ifrån Kristinehamns kommun och diskuterat förskolors utemiljöer. Där har de arbetat mycket med material och miljöer som inte går att koda efter kön.

I våra diskussioner och dialoger med pedagoger, föräldrar och barn har utgångsläget varit att ta bort traditionella lekmaterial och lekmoduler med riktad lek och istället försöka använda okodad lekutrustning och naturmaterial vid utformningen.

Med bilden nedan försöker vi illustrera ett exempel på att det inte måste finnas en färdig miljö för lek, t ex en klätterställning (som är ett substitut för den naturliga miljön). Flickorna på bilden väljer att leka i naturen och det är det vi vill försöka skapa vid Pärlan i en utemiljö som ger mer utrymme för fantasilekar och inte en miljö där leken är förutbestämd.



Nedan är en skiss över hur vi har tänkt oss utformningen av Pärkans utemiljö.



Vi vill skapa en utemiljö som stimulerar till fri lek och utveckling. Vi har utgått från de fyra elementen; jord, vatten, luft och eld. Delar av ytorna, särskilt i mitten av grönytan, ska göras kuperade och olika material ska användas som gräs, grus, sand, stockar, stenar mm.

All lekutrustning kommer till största delen att vara av naturmaterial. Vi har valt ut lekutrustningen med eftertanke. För "tillsammans-lekar" har vi t ex valt en rutschkana som är bred och en lång "gunglarv"⁸ med plats för flera barn. Vegetation, träd, buskar, fruktträd kommer att användas för att skapa rum för olika sorters lekar men också möjlighet till skugga. Under de större träden kommer finnas bänkar att sitta på. I ena hörnet blir det en samlingsplats med stockar att sitta på och med möjlighet att elda och grilla.

Pedagogerna vill också ha möjlighet att odla egna växter för att barnen ska utveckla sinnen som smak, känsel och syn och därför har vi lagt in en odlingsyta nära vattenuttag.

Gården har medvetet delats upp. Det finns en yta som är asfalterad för att användas för olika lekar, t ex bollekar, cykling, rita med asfaltkritor och för att göra isbana vintertid.

8. Bilder på lekutrustning från Sik Holz.

Genderbudget analys

När vi gick in i projektet var tanken att göra en gender budget analys av investeringsbudgeten för de två förskolornas utemiljöer. Gender budgeting innebär att ställa frågor om hur den ekonomiska politiken påverkar kvinnor och män, flickor och pojkar. Det är i huvudsak fördelningen av de ekonomiska resurserna mellan kvinnor och män, flickor och pojkar som granskas i projektet, för att säkerställa att resurserna fördelas på ett rimligt och rättvist sätt. Det som försvårar vår analys är att det är svårt att tolka utformningen av den fysiska miljön. Det är svårt att påstå att vissa miljöer eller lekredskap gynnar ”bara” pojkars eller ”bara” flickors utveckling, för att sedan göra en gender budget analys och räkna på skillnader i de båda förskolornas budgetar. Vi har därför i detta projekt gjort antaganden att utförandet av Rödhaken har varit ”traditionellt” och att utförandet av Pärlan, kommer att ha bättre förutsättningar för att främja jämställdhet. Rödhaken har bl a ett mer traditionellt utbud av lekutrustning.

Nedan är en enkel tabell med investeringsbudgetarna. Utgångsläget är detsamma, dvs de 400 tkr som investerades 2005 är jämförbara med de 460 tkr 2013, inklusive indexuppräknings.

	Investeringsbudget	Markarbeten/återställning	Träd, fruktträd, buskar	Lekutrustning	Summa
Rödhaken	400'	250' Markarbeten Sand Asfalt	0' Befintligt	150' Sandlåda 10' 2 st fjäderlek 11 Klätterlek 90' 3-p gungställning 30' Balansbom 5	400 tkr
Pärlan	460'	115' Markarbeten Sand Asfalt	60' 3 x lönn 3 x fruktträd Buskar Häck	285' Stockar sandlåda 36' Fjäderlek "larv" 20' Lekdjur/sköldpadda 15' Bakbord 2 st 15' Balanslek orm 35' Rutschkana för fler 37' Vattenlek 55' Pilkoja 5' Övrigt: sittbänkar, odlingsyta, eldstad mm 67'	460 tkr

Analysen av investeringsbudgetarna visar att det inte blir dyrare att planera för en utemiljö med jämställdhet som utgångspunkt. Kostnaden för markarbeten/återställning för Pärlan är mindre än hälften av motsvarande kostnad för Rödhaken. I och med att planeringen av utemiljön vid Pärlan har varit med från början i byggprojektet, så har vi planerat för att ta hand om schaktmassorna från husbygget på plats. De ska användas till uppbyggnaden av utemiljön, vilket är en kostnadsbesparing då bl a fraktkostnaderna minskar. Posten för träd och lekutrustning skiljer sig också åt och är högre för Pärlan, men förklaras dels av att det är planerat för fler barn (3 avdelningar jmf med två på Rödhaken). Vid planeringen av Pärlan har vi utgått från barnen och perspektivet att upptäcka, leka och lära. Vi har valt lekutrustning med utgångspunkt från naturmaterial och jämställdhet.

Resultat och erfarenheter

Planeringsprocess

En jämställdhetsintegrerad planeringsprocess kräver mer tid för genomförande och ett större engagemang från de berörda parterna. Det har krävts att vi införskaffat mer kunskap, framförallt om jämställdhet och barns utveckling.

Dialogerna i sig har gett styrka och bättre träffsäkerhet i byggandet samt en bra förankring åt projektet. Det är viktigt att tidigt i planeringen införa dialoger med tydligt syfte och med rätt deltagare.

En stor skillnad är att byggandet av utemiljön vid förskolan har fått en annan status än tidigare. Utemiljön blev en del i byggandet redan från början. Det är inte längre något som ”får komma sen och ”det blir som det blir”. Exempel på en praktisk vinst är att vi kan planera så att de jordmassor som uppkommer i samband med bygget av huset, kan tas om hand på plats, och användas till uppbyggandet av utemiljön.

Utemiljön

I detta projekt vill vi försöka skapa en miljö och välja utrustning som är så lite könskodad som möjligt, för att försöka skapa en förskolegård för alla barn, oavsett kön. Vi påstår inte att en ”traditionell” utemiljö inte skulle göra det samma, men det är väldigt svårt att analysera. Vi hoppas att utemiljön vid Pärlan kommer att stimulera mer till fri lek och utveckling.

Vi vill poängtera att det är svårt att tolka eller påstå att vissa lekredskap riktar sig mer till pojkar eller flickor. Självklart ska barnen leka killekar och tjejelekar – det hör också till utvecklingen – men vi vill försöka stimulera till en friare lek. Att göra en asfalterad yta skulle kunna innebära att den ytan kommer att användas mer av pojkar för bollekar, men vi får inte glömma bort att det fortfarande är den pedagogiska miljön som är vägledande för barnen, hur de ska agera och leka.

Gender budget

Om man ser till de konkreta investeringsmedlen så har budgetanalysen visat att det varken blir dyrare eller billigare att bygga en utemiljö med jämställdhet som utgångspunkt.

Framgångsfaktorer

- Projektet har politiskt stöd och är därför väl förankrat.
- I projektgruppen finns en politiker och flera chefer vilket ger mandat och handlingskraft åt arbetet.
- Brukardialogerna tror vi leder till ökad hållbarhet och ökad kvalitet på sikt, i och med att fler personer har varit involverade och fattat bra beslut före byggstart.
- Det har blivit mer legitimt att prata ”jämställdhet” och det väcker intresse och nya diskussioner.
- Genom att bjuda in till dialog över förvaltningsgränser har det konkret medfört ett bättre samarbete även inom andra områden och projekt.
- Vi känner oss stärkta att arbeta med jämställdhet i fler projekt inom förvaltningen.

Lärdomar

Det vi har lärt oss och ska ta med oss till kommande projekt är framför allt att förbättra och utveckla sättet vi genomfört dialogerna på:

- Vi ska planera bättre så att vi kan bjuda in rätt personer med rätt befattning, kompetens och med mandat att ha åsikter och komma med synpunkter. När vi bjöd in till dialog om den nya förskolan var varken förskolechef eller personal utsedd än.
- När vi bjuder in ska vi vara tydligare med att redogöra för syftet med dialogen. Det är också viktigt att få en gemensam syn på utgångsläget och målbilden. Vi bjöd in till dialog och tog för givet att de andra förstod att vi ville mer än att bara ha ett envägs informationsmöte. Deltagarna förstod inte förrän vid det andra mötet att vi bjöd in till *dialog* och vad som var syftet med att de skulle delta. Vi är inte vana att arbeta i dialogform.
- Vi måste vara beredda på att ju fler involverade personer desto mer komplex blir processen.

Slutsats

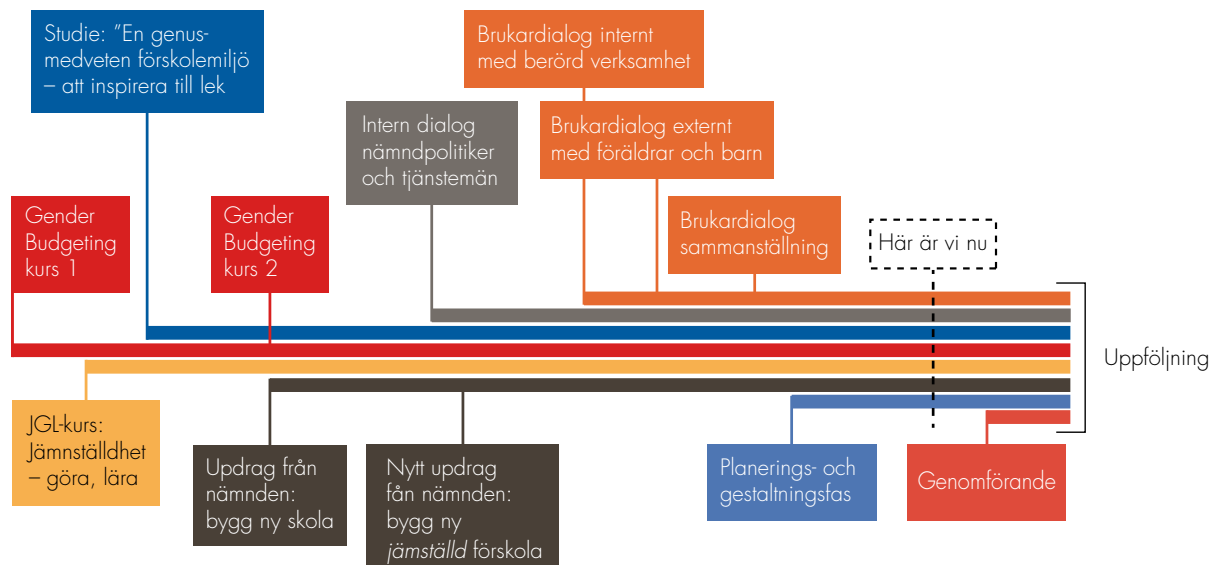
Slutsatsen är att genom ett medvetet förhållningssätt, samt att tidigt involvera brukargrupper, är det möjligt att skapa bättre utemiljöer för samma investeringsbelopp.

En jämställdhetsintegrerad planeringsprocess tar mer arbetstid i anspråk – JA – men det tror vi kommer att vägas upp av en ökad kvalitet i det vi levererar och en ökad nöjdhet hos brukarna. Förhoppningsvis bidrar det också till att flickor och pojkar får utvecklas till egna individer oavsett kön.

Här är vi nu

Projektet med att integrera gender budgeting är inte avslutat. Vi är mitt uppe i processen med att skissa och rita utemiljön till förskolan. Själva byggstarten har också blivit försenad p g a överklagningar i upphandlingsfasen av själva byggnaden.

Vi har för avsikt att göra en uppföljning av resultatet av projektet, ett år efter det att förskolan Pärlan har tagits i bruk. Vår förhoppning är att kunna engagera en student till att göra uppföljningen och studera hur barnen leker på en traditionell förskola jämfört med Pärlan och även prata med barnen, föräldrar och pedagoger om hur de upplever utemiljön. På nästa sida är en tidslinje som illustrerar alla de delar som ligger till grund för slutprodukten: en jämställd utemiljö.



Framtid

Det stora arbetet för samhällsbyggnadsförvaltningen är att integrera jämställdhet som direktiv i fler projekt. Det handlar om att lyckas hålla jämställdhetsarbetet vid liv, så att detta projekt inte blir ett engångsprojekt. Det som talar emot är att Karlskoga kommun inte har några egna lokala jämställdhetsmål som är politiskt beslutade. Det som talar för är att vi är flera personer, med olika befattningar, inom samhällsbyggnadsförvaltningen och framför allt att det finns engagerade politiker i samhällsbyggnadsnämnden, som har kunskap om och har deltagit i gender budgeting projekt.

Vår framtidsförhoppning är att få till ett bättre jämställdhetsarbete och att samarbeta med fler förvaltningar inom kommunen. Vi ser en möjlighet i att klara av detta!

Källor

Björk, Elisabeth. 2012. *En genusmedveten förskolemiljö – Att inspirera till lek*. Karlstads universitet, samhällsbyggnadsprogrammet.

Eklind, Johanna. 2013. *Sammanställning av synpunkter från brukardialog om ny förskola*.

Lindblad Bodil. 1993. *Skolgården – barnens frirum*

Skolverket, Stockholm. 2013, www.skolverket.se

Gender budgeting projekt 2013 – En jämställd lekplats?

Författare:

Anne-Marie Wallouch. Förskollärare/genuspedagog, Kristinehamns kommun.

Ami Johansson. Parkchef, Kristinehamns kommun.

Karin Mattsson. Skolekonom, Kristinehamns kommun.

Sammanfattning

”Gender budgeting är en antagen strategi såväl nationellt som internationellt i arbetet för ett jämställt samhälle”¹. Det innebär att vi belyser fördelningen av resurser utifrån ett genus- och jämställdhetsperspektiv och tittar på fördelningen av resurser mellan kvinnor och män och pojkar och flickor. Gender budgeting kan även belysa om resurser fördelas utifrån behov eller traditionella könsnormer.

Under 2012 ingick Miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen i ett gender budgeting projekt. I början av 2013 fick Kristinehamns kommun åter erbjudande om att delta i ett gender budgeting projekt. Kristinehamns dåvarande jämställdhetsstrateg föreslog att skolförvaltningen skulle delta denna gång, då projektet kan bidra till den beslutade översynen av förskolorna.

Kristinehamns kommun har ett antal jämställdhetspolitiska målsättningar, krav från nationella styrdokument samt lagstiftning som väl stämmer överens med gender budgeting-metodens möjligheter.

Våra frågeställningar i projektet var följande:

1. Hur är resurserna till förskolornas utemiljöer fördelade utifrån ett genusperspektiv? Resursfördelning när det gäller inköp av lekmaterial och pojkars och flickors användande av lekyta.
2. Vad kännetecknar en utemiljö som gynnar jämställdhet d.v.s. där pojkar och flickor kan dela varandras lekvärldar och skapa sitt genus fritt utan att begränsas av stereotypa könsroller?

Vi besökte tre förskolor där vi intervjuade två pedagoger per förskola och dessutom observerade barnens lek.

Vi kom fram till att lekytan ute är en viktig förutsättning och utgångspunkt för det som pojkar och flickor leker där. Pedagogernas delaktighet och genuskunskaper är en förutsättning för att en lekyta ska kunna fungera i jämställd riktning. Även i valet av lek påverkas pojkar och flickor av vilken genuskunskap och vilket arbetssätt pedagogerna har.

När vi observerade flickors och pojkars lekar reflekterade vi också över hur möjligheter till språkträning skilde sig åt. Flickorna samtalade mycket mer i sina lekar än vad pojkarna gjorde.

Vår slutsats är att utemiljöns utformning har stor betydelse för pojkars och flickors val av lekar. De lekredskap och lekmaterial som är vanliga idag bidrar till att pojkars och flickors lek hålls isär. Vi tänker därför att annat, mer ovanligt lekmaterial och lekmiljöer som t.ex. vatten, ”rum i rum”, mer naturmaterial och slingriga gångar kan bidra till mer gemensam lek, där både pojkar och flickor har tillgång till hela lekytan. Av de observationer vi har gjort anser vi att utemiljöerna ur ett genusperspektiv kan förbättras.

Flera undersökningar visar att gruppen flickor och gruppen pojkar behandlas olika inom förskola och skola och därmed får skilda villkor och förutsättningar för sitt lärande. Svensk skolans strävan efter en likvärdig utbildning för alla innebär att det egentligen inte ska finnas stora skillnader i prestationer hos flickor och pojkar - men det gör det².

Även under våra observationer kunde vi se ett mönster, där pojkarna språktränar och samtalar i låg utsträckning och vi tror också i likhet med DeJa³, att det får konsekvenser för deras senare läs- och skrivinlärning.

1. Pengar nu! En handbok i Gender budgeting.
 2. <http://www.forskning.se/nyheterfakta/teman/lasochskrivinlarning/tiofragorochsvar/arpojksamrepaattlasaanflickor.5.14ed700e12c61167c5180002729.html>
 3. Dir. 2008:75.

Utifrån de slutsatser vi har gjort vill vi även utforma en ”genuskompass” som ett informationsblad. Den ska innehålla råd och tips för utformning av genusmedvetna lekplatser utomhus, där pojkars och flickors lekvärldar blandas och lekytan nyttjas fullt ut av båda könen. Lekplatser där alla barn kan leka överallt!

Bakgrund

Varför gender budgeting i Kristinehamn?

Under 2012 ingick Miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen i ett gender budgeting-projekt. I början av 2013 fick kommunen åter erbjudande om att delta i ännu ett gender budgeting projekt. Kommunens dåvarande jämställdhetsstrateg föreslog att skolförvaltningen skulle delta denna gång, då resultatet av projektet kan bidra till den beslutade översynen av förskolorna. Kommunens förskolelokaler är gamla och slitna, endast ett fåtal är byggda som förskolor och då utformade för ett mindre antal barn i grupperna. Översynen kommer förmodligen att leda till nybyggnation av en eller flera förskolor. Inom gender budgeting projektet valde vi därför att titta på hur förskolornas utemiljöer används och hur resurserna till utemiljöerna fördelats mellan pojkar och flickor.

Vad gäller resurserna går det i nuläget inte att utläsa hur pengar använts/vad som köpts till förskolors utemiljöer. Vi vet bara den totala budgeterade summan till lekmaterial, både inne och ute. Därför har vi inte kunnat analysera nuvarande bokslut utifrån ett genusperspektiv, gällande inköp av lekmaterial och övriga kostnader som funnits kopplade till förskolans utemiljöer. En följd av gender budgeting projektet är att det nu finns en projektkod för 2013 års budget för inköp och kostnader kopplade till utemiljöer på förskolorna. Vår förhoppning är att vi till nästa år kan mäta utfallet av inköpt lekmaterial till lekmiljön.

Kommunen har ett antal jämställdhetspolitiska målsättningar, krav från nationella styrdokument samt lagstiftning som väl stämmer överens med gender budgeting arbetets möjligheter. Här är några av dem:

Barnkonventionen:

Artikel 2: Alla barn har samma rättigheter och lika värde. Ingen får diskrimineras.

Artikel 29: Undervisningen ska syfta till att utveckla barnets fulla möjligheter och respekt för mänskliga rättigheter.

Skollagen:

Skollagen omfattar sedan 1998, både förskolan och skolan. Jämställdhet har hög prioritet i skollagen och återfinns redan i första kapitlets andra paragraf.

”Verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö. Särskilt skall den som verkar inom skolan främja jämställdhet mellan könen samt aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden”. (Lag 1999:886, §2)

Läroplan för förskolan, Lpfö 98:

”Förskolan skall motverka traditionella könsroller och könsroller. Flickor och pojkar skall i förskolan ha samma möjligheter att pröva och utveckla förmågor och intressen utan begränsningar utifrån stereotypa könsroller.”

Den Europeiska deklARATIONEN om jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå (CEMR-deklARATIONEN):

Kommunen har skrivit under CEMR- deklARATIONEN och förband sig därmed att ta fram handlingsplaner med åtgärder för ökad jämställdhet och att avsätta resurser för genomförandet.

Kommunfullmäktigemål i Kristinehamn:

MÅL 6

Kommunen ska arbeta för jämställdhet och mångfald för att ge alla invånare goda livsvillkor.

I Kommunens jämställdhetsplan föreskrivs följande:

- Alla förvaltningsledningar ska genomgå basutbildning i jämställdhet, förslagsvis JGL-utbildning, jämställdhet – göra ... lära.
- Införa JGL-utbildning i introduktionsprogrammet för alla nyrekryterade chefer.
- Utbilda två kommungemensamma JGL-handledare.

När det gäller koppling till kommunens ekonomi och budgetprocess är vi inne i ett lärande för att kunna integrera genus i ekonomisk planering, fördelning och prioritering. Genom gender budgeting utbildningar, och samarbetet i nätverket som vi ingår i, är vår ambition att kunna jämställdhetsintegrera vår ekonomi utifrån fullmäktiges mål 6 och CEMR deklARATIONEN.

De lokala målen för skolans del är:

- Ökad jämställdhet i skola/förskola där pojkar och flickor ges likvärdiga möjligheter till utbildning och lärande utan att begränsas eller bli styrda av sitt kön.
- Minskade könskillnader i utbildningsresultat.
- Förändring av könsuppdelade studieval till gymnasiet.
- Genussatsningen ska inte vara ett tidsbegränsat projekt utan starten på en långsiktig, kontinuerlig satsning för att upprätthålla jämställdhetskompetensen och bli en integrerad del i det ordinarie skolarbetet.

Kommunen ska arbeta systematiskt, långsiktigt för att jämställdhetsintegrera Kristinehamns kommuns skolor i enlighet med målen ovan.

Vad är gender budgeting?

”Gender budgeting är en antagen strategi såväl nationellt som internationellt i arbetet för ett jämställt samhälle⁴. Det innebär att vi belyser fördelningen av resurser utifrån ett genus- och jämställdhetsperspektiv och tittar på fördelningen av resurser mellan kvinnor och män och pojkar och flickor. Gender budgeting kan även belysa om resurser fördelas utifrån behov eller traditionella könsnormer.

Centrala frågor inom Gender budgeting är:

1. Hur fördelas resurserna mellan könen?
2. Är det en rimlig resursfördelning?
3. Främjar resursfördelningen jämställdheten?

Gender budgeting används världen över och är ”ett effektivt sätt att införliva jämställdhetsperspektivet i offentliga budgetar men leder även till att andra viktiga politiska mål främjas, exempelvis utveckling och tillväxt⁵”.

4. Pengar nu! En handbok i Gender budgeting.

5. Pengar nu! En handbok i Gender budgeting.



Full fart framåt.

Frågeställning och utgångspunkt för gender budgeting projektet

1. Hur är resurserna till förskolornas utemiljöer fördelade utifrån ett genusperspektiv?
Dvs resursfördelning när det gäller inköp av lekmaterial och pojkars och flickors användande av lekyta.
2. Vad kännetecknar en utemiljö som gynnar jämställdhet dvs där pojkar och flickor kan dela varandras lekvärldar och skapa sitt genus fritt utan att begränsas av stereotypa könsroller?

Metod

För att rekrytera förskolor till vår undersökning deltog vi på ett möte med kommunens genusnätverk, bestående av skolpersonal. Vi informerade då om gender budgeting projektet. Vi frågade deltagande förskolepersonal om vi fick komma och besöka deras förskolor för att intervjua pedagoger och observera pojkars och flickors utelek. Flera förskolor visade intresse av att delta och vi valde slutligen slumpmässigt ut tre förskolor för att ingå i projektet. Två pedagoger från varje förskola intervjuades och vi observerade barnen när de lekte i utemiljön.

Frågorna som ställdes till pedagogerna vid besöken:

1. Vad leker flickor/pojkar i störst utsträckning med?
2. Var leker flickor/pojkar mestadels?
3. Hur stor del av utemiljöns yta uppskattar du att flickor/pojkar utnyttjar.
4. Var leker både flickor och pojkar?
5. Varför tror du att det är så här?

Observationerna pågick under ca 30 min utifrån de fyra första frågeställningarna ovan. Vi var två som observerade, sittandes på olika platser i förskolornas utemiljöer, och en som intervjuade två pedagoger per förskola. De som intervjuades var samtliga kvinnor.

Svaren från intervjuerna samt dokumentationen från observationerna har vi sammanställt i en matris.

Utifrån detta underlag har vi gjort en beräkning på en hypotetisk förskoleutemiljö av hur resurserna är fördelade utifrån kön, dvs vad flickors respektive pojkars utelek kostar.

Vi har också jämfört nuvarande lekplatsers utformning på förskolorna med en tänkt lekplats där genusperspektivet finns med som grund för utformningen.



En "vanlig" lekplats.

Presentation av resultatet av kartläggningen

	INTERVJU Förskola 1	INTERVJU Förskola 2	INTERVJU Förskola 3
Antal pojkar	30	13	20
Antal flickor	26	11	22
1a. Vad leker flickor i störst utsträckning med?	– Hinkar och spadar	– Rolllekar t.ex. kiosk	– Hinkar o spadar i sanden – Rollekar t.ex. lagat mat, handlar
1b. Vad leker pojkar i störst utsträckning med?	– Cyklar och bilar	– Pinnlekar	– Cyklar – Spelar bandy – Lekar på bollplan sandlådan t.ex. med pinnar som används som vapen, med grävmaskiner.
2a. Var leker flickor mestadels?	– Mer i "rum i rummet" t.ex. dungen.	– Hela gården blandat	Använder samma plats på gården längre tid.
2b. Var leker pojkar mestadels?	– Mer över hela gården, har större rörelsebehov	– Hela gården blandat	Asfaltsplanen leker pojkar mer på än flickorna. Använder generellt större del av utemiljöns lekyta än flickorna.
3a. Hur stor del av utemiljöns yta uppskattar du att flickor utnyttjar.	– En pedagog ansåg att pojkar nyttjar gården mer än flickorna men den andra pedagogen ansåg att den anv lika mycket av pojkar och flickor.	– Anv gården lika mycket	
3b. Hur stor del av utemiljöns yta uppskattar du att pojkar utnyttjar.	– En pedagog ansåg att pojkar nyttjar gården mer än flickorna men den andra pedagogen ansåg att den anv lika mycket av pojkar och flickor.	– Anv gården lika mycket	
4. Var leker både flickor och pojkar?	– Skogsdunge – Kojan – Sandlådan – Buskarna	– Leker överallt tillsammans	– Klätterställningen – Gungorna – Sanden – Kullen
5. Varför tror du att det är så här?	– Beror på familjen och uppväxtvillkoren t.ex. reaktionen när pojkar leker med dockor. – Omgivningens reaktioner och förväntningar styr barnens val av lekar i en könsuppdelad riktning. – Pedagogernas medvetna arbetssätt. – Gården är anpassad för gemensam lek.	– Pedagogerna ser till person och inte kön. – Beror på barngruppen hur de leker, har lika intressen och de mindre lär av de äldre.	Då fritidsbarnen även använder utemiljön begränsas de yngre barnen men de äldre förskolepojkarna tar gärna efter. Flickorna drar sig undan och blir avvaktande.

	OBSERVATION Förskola 1	OBSERVATION Förskola 2	OBSERVATION Förskola 3
Antal pojkar	30	13	20
Antal flickor	26	11	22
1a. Vad leker flickor i störst utsträckning med?	<ul style="list-style-type: none"> - Hinkar och spadar - Sand - Lekhus 	<ul style="list-style-type: none"> - Klätterställningen 	<ul style="list-style-type: none"> - Filt - Sandlåda - Bakbord - Gungor - Lekbåt
1b. Vad leker pojkar i störst utsträckning med?	<ul style="list-style-type: none"> - Cyklar 	<ul style="list-style-type: none"> - Cyklar - Pinnar som anv som svärd - Bollar 	<ul style="list-style-type: none"> - Bandyklubbor, mål - Cyklar - Gungor - Lekbåt
2a. Var leker flickor mestadels?	I buskaget där de leker rollekar och lagar mat.	<ul style="list-style-type: none"> - Klätterställningen 	<ul style="list-style-type: none"> - Utspridda i smågrupper
2b. Var leker pojkar mestadels?	Blandat, lite överallt.	<ul style="list-style-type: none"> - Jagalekar - Cyklade - Lite bollekar 	<ul style="list-style-type: none"> - Asfaltsytan
3a. Hur stor del av utemiljöns yta uppskattar du att flickor utnyttjar.	50%	25%	10%
3b. Hur stor del av utemiljöns yta uppskattar du att pojkar utnyttjar.	50%	80%	40%
4. Var leker både flickor och pojkar?	<ul style="list-style-type: none"> - Cykeltåget - Sandlådan - Lekbåten 	Korta stunder leker de tillsammans i klätterställningen. Flyger med flygplanen tillsammans. Annars uppdelat.	<ul style="list-style-type: none"> - Gungorna - Sanden - Klätterställningen - Plastbandsmobil - Lekhus

Gemensamt för de intervjuade pedagogernas svar är att flickor använder hinkar och spadar i rollekar. Flickornas lek pågår under längre tid, på samma plats och på liten lekyta. Pojkarna leker med cyklar, bilar, pinnar och olika bollekar. Pojkarna leker mer över hela gården och leken pågår under kortare tid på samma plats. Pedagogerna ser olika på anledningen till varför pojkar och flickor leker där de leker och med vad de leker.

Gemensamt för våra observationer om vad flickor och pojkar leker med och på hur stor yta de leker överensstämmer i stora drag med pedagogernas svar. Även på de platser där både pojkar och flickor leker samtidigt t.ex. på gungorna leker de könsuppdelat.

Diskussion och reflektioner

Genus

Vi utgår från ett socialkonstruktivistiskt perspektiv på kön⁶. Med det menas att vi ser kön som något som formas genom sociala och kulturella praktiker, inte som biologiskt givet. Ordet genus, som används för att beskriva det socialt skapade könet, kommer av ordet gender som började användas inom den anglosaxiska kvinnoforskningen på 1970-talet.

Yvonne Hirdman räknas som den som först började använda begreppet genusystem⁷ i Sverige. Hirdmans bok *Genus- om det stabila föränderliga former* handlar om att förtydliga vad det är som gör att män och kvinnor ses som annorlunda samt varför män och kvinnor agerar olika. Hirdman menar att det handlar om att vi blir man eller kvinna genom att hålla isär kvinna och man, genom att vara ”inte –man” blir jag kvinna och vice versa. Isärhållandet mellan könen kan visa sig på olika sätt, till exempel genom den könsuppdelade arbetsmarknaden, att flickor och pojkar väljer olika utbildningsvägar och genom de föreställningar vi har om olikheter mellan könen. Eller som i våra observationer där pojkar och flickor oftast leker könsuppdelat och att lekarna skiljer sig åt i form och karaktär.

Genusordning⁸, ett begrepp nära besläktat med genusystemet, handlar om makt, där kvinnan underordnas mannen men också att det finns en hierarki inom gruppen män och inom gruppen kvinnor. Den dominerande formen kallas hegemonisk maskulinitet och hegemonin förändras över tid och rum. Vi är inte passiva i skapandet av genus, menar Conell, utan genus utformas och vidareutvecklas genom den sociala interaktionen.

I möten med andra formas det som blir maskuliniteter och femininiteter genom att man bemöts av positiva bekräftelser eller negativa reaktioner⁹. Enligt Hirdman¹⁰ är det av största vikt att vi blir medvetna om isärhållningen samt att den enda möjligheten att förändra kvinnors underordning i förhållande till männen är att vi synliggör, tydliggör och blir medvetna om konsekvenserna av genus. Hirdman¹¹ vill att ordet genus förstås som ett ord som gör att vi ser det vi inte såg tidigare, att man ska kunna se hur människor formas och formar sig till man och kvinna och hur dessa formeringar ingår i hela samhället. Det handlar främst om att frilägga befintliga mönster för att kunna förändra och ordet genus ska ses som ett redskap för dialog mellan människor.

Kunskap om genus, normer och förväntningar behövs för att kunna motverka traditionella köns mönster. Utan kunskap och reflektion tenderar man att tycka och tänka som man alltid gjort och på det sättet sker inga förändringar¹².

Mot bakgrund av genusteoriernas beskrivning av hur ojämställdhet skapas så är vår tanke att en utemiljö som gynnar könsöverskridande lek där genus kan skapas fritt från maktordningar och isärhållande, är en utemiljö som gynnar jämställdhet.

6. Gothlin, 1999.

7. Hirdman Yvonne, 1988.

8. Conell Raewyn, 2009.

9. Conell Raewyn, 2009.

10. Hirdman Yvonne, 2001.

11. Hirdman Yvonne, 2001.

12. Hirdman, 2001, Holm, 2008, Conell, 2009, SOU, 2010:99.

Naturen som lekmiljö

Eva Ärlemalm-Hagsér tycker att naturen, närmare bestämt skogen, är en bra lekmiljö för att motverka stereotypa könsroller. Ärlemalm-Hagsér föreslår att man har mer skog och mycket lösa material. Detta menar Ärlemalm-Hagsér inbjuder till olika användningar och egna definitioner och variationer hos barnen. Vidare inbjuder naturen barnen att leka tillsammans oavsett kön istället för att ett kön äger ett område.¹³

I en annan artikel menar Ärlemalm-Hagsér att det är det oförutsägbara i skogen som lockar till jämställd lek. På en skolgård så kodas lekar och redskap utifrån kön och försvårar för barnen att leka gränsöverskridande.¹⁴ Änggård skriver att det okodade i skogen, en sten är en sten t.ex., ger barnen större möjlighet att skapa egna lekar och egna betydelser av sakerna utan könsstereotyper.¹⁵

Dirnhofer och Kantz såg i sin undersökning att barnen också använder sig av t.ex. stubbar i sin lek.¹⁶ Även Lenninger och Olsson liksom Björklid framhäver det positiva med naturmark. Lenninger och Olsson säger också att det är ett viktigt inslag som uppskattas av förskolelärare.¹⁷ Björklid menar att naturmark är viktigt för att den ger möjlighet till variation i leken. Det skapar möjlighet för barnen att själva tolka lekmaterialen, vilket gör det till en pedagogisk faktor.¹⁸ Björklid framhäver också att det är den naturliga miljön, inte anlagd natur, som har positiv påverkan i hur man upplever skolgården.

Vi tror att genusteorierna förklarar varför flickors och pojkars lek skiljer sig åt. En miljö som är föränderlig och fantasieggande utan för mycket färdigt lekmaterial som barnen känner igen, tror vi vore en bra utgångspunkt för könsöverskridande lekar och ett friare skapande av genus.

13. Björk Elisabeth, En genusmedveten förskolegårdsmiljö- Att inspirera till lek. 2013.

14. Jällhage, Lenita Skogslek gör barn jämlika 2008-10-27.

15. Änggård, Eva Lek i skogen mer jämställd? 2009.

16. Dirnhofer, Kantz 2009 s.38.

17. Lenninger, Olsson 2006 s.22.

18. Björklid 2005 s.174.

Slutsats

Lekytan, miljö och pedagoger

Vi anser att lekytan ute är en viktig förutsättning och utgångspunkt för det som pojkar och flickor leker där. Pedagogernas delaktighet och genuskunskaper är en förutsättning för att en lekyta ska kunna fungera i en jämställd riktning. Även i valet av lek påverkas pojkar och flickor av vilken genuskunskap och vilket arbetssätt pedagogerna har.

Om pedagoger inte har kunskapen om barns genusskapande utifrån stereotypa könsmonster kan de istället omedvetet bidra till att flickor och pojkar hålls isär i sina lekar, både vad gäller val av lekar och platser där de leker.

Vår slutsats är att utemiljöns utformning har stor betydelse för pojkars och flickors val av lekar. De lekredskap och lekmaterial som är vanliga idag bidrar till att pojkars och flickors lek hålls isär. Vi tänker därför att annat lekmaterial t.ex. vatten, ”rum i rum”, mer naturmaterial och slingriga gångar kan bidra till mer gemensam lek och att både pojkar och flickor har tillgång till hela lekytan. Av de observationer vi har gjort anser vi att utemiljöerna ur ett genusperspektiv kan förbättras.

Möjlighet till språkutveckling

När vi observerade flickors och pojkars lekar reflekterade vi också över hur möjligheter till språkträning skilde sig åt. Flickorna samtalade mycket mer i sina lekar än vad pojkarna gjorde.

Flera undersökningar visar att gruppen flickor och gruppen pojkar behandlas olika inom förskola och skola och därmed får skilda villkor och förutsättningar för sitt lärande. Svensk skolans strävan efter en likvärdig utbildning för alla innebär att det egentligen inte ska finnas stora skillnader i prestationer hos flickor och pojkar – men det gör det¹⁹. Även under våra observationer kunde vi se ett mönster, där pojkarna språktränar och samtalar i låg utsträckning och vi tror också i likhet med DEJA, att det får konsekvenser för deras senare läs- och skrivinläring. (DEJA; Delegationen för jämställdhet i skolan betänkande Flickor, pojkar, individer – om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan (SOU 2010:99))

Fördelning av resurserna

Sett till resultatet av observationerna kan vi dra slutsatsen att det inte skiljer sig mycket åt resursfördelningsmässigt, men det finns en skillnad, och det är att pojkars lek kostar något mer än flickors. Vår gender budgeting analys har gjorts utifrån de kostnader för lekmaterial som pojkar respektive flickor leker med samt en uppskattning om vad markytan genererar för kostnad (bilaga 1).

Vi har även gjort beräkningar utifrån två tänkta lekplatser. Lekplats 1 är som lekplatser oftast ser ut idag med gungor, klätterställning, sandlåda samt staket med beräknad kostnad på ca 250 000 kr sedan tillkommer även kostnad för ”löst” lekmaterial t.ex. hinkar, spadar, cyklar, bandyklubbor och bandymål. Om en ny förskola byggs nära naturmark eller i skog skulle kostnaden för lekplats 2 bli ca 200 000 kr och skulle ej kräva lika mycket ”löst” lekmaterial då det ”lösa” lekmaterial finns i skogen i form av t.ex. kottar och pinnar (bilaga 2).

Vi anser att en sådan placering, förutom något lägre kostnad även bidrar till en jämställd utelek.

19. <http://www.forskning.se/nyheterfakta/teman/lasochskrivinlarning/tiofragorochsvar/arpojkarsamrepaattlasaanflickor.5.14ed700e12c61167c5180002729.html>



”Rum i rummet”.

Vad har vi lärt oss av projektarbetet?

Resursfördelningsmässigt har vi sett att det inte skiljer sig så mycket mellan pojkars och flickors lek men sett ur ett genusperspektiv finns det mycket att vinna på en medveten utformning av lekmiljön.

Mot bakgrund av det stora glappet mellan pojkars och flickors måluppfyllelse i skolan så är det långsiktigt god ekonomisk hushållning att jobba med jämställdhet.

Vi har lärt oss att kommunen idag inte har ett medvetet jämställdhetsperspektiv i fördelning av resurser. Det försvårade för oss att få svar på frågorna vad gäller gender budgeting. Det resulterade i att en ny projektkod har lagts upp. Detta gör att vi i framtiden kan följa resursfördelningen ur ett genusperspektiv vad gäller inköp till den pedagogiska utemiljön.

Vi har stött på brister i kunskap och ibland blivit ifrågasatta. Intressant är att arbetet med gender budgeting bl.a. har lett till en interpellation i kommunfullmäktige. Frågeställaren ville veta vilka resultat gender budgeting arbetet har visat, samt hur skolans utvecklingsarbete med genus, kan leda till att en "genuslekplats" byggs i kommunen. Genom interpellationssvaret fick politiker i kommunen tillgång till mer fakta om gender budgeting projektet.

Det finns inga "genuslekplatser" bara en kommunal lekplats där genusperspektivet funnits med som ytterligare en tillgänglighetsaspekt, och som grund för planeringen av lekplatsen.

Inom skolans verksamhet har vi mötts av nyfikenhet och intresse för gender budgeting. Kommunens ekonomichef har svarat upp för projektet och visat intresse och stöd för arbetet.

För att få in gender budgeting som en självklar del i resursfördelningen och i verksamheten krävs att arbetet synliggörs ytterligare och ges mer tid.

Det är viktigt att kommunen fortsättningsvis använder sig av det nya kunskapandet som vi gjort. Vi tycker att det har varit roligt och lärorikt att jobba med gender budgeting över förvaltningsgränserna.

Hur går vi vidare?

Vi förväntar oss att projektkoden för inköp av utematerial ska börja användas.

Vi ska återkoppla till förskolorna vad vi har kommit fram till i projektet.

Utifrån de slutsatser vi har gjort vill vi även utforma en "genuskompass", innehållande råd och tips för utformning av genusmedvetna lekplatser utomhus, där pojkars och flickors lekvärldar blandas och lektytan nyttjas fullt ut av båda könen. Lekplatser där alla barn kan leka överallt!

Bilaga 1

Beräkning gjord utifrån våra observationer. För att få beräkningarna så rättvisande som möjligt har vi gjort beräkningarna utifrån en flickas lekmaterial och en pojkes lekmaterial.

Flicka lekmaterial	
Gungställning	26 000 kr
Sandlåda	5 600 kr
Klätterställning	68 000 kr
Hink + spade	100 kr
Markhyra/år	600 kr
Summa	100 300 kr

Pojke lekmaterial	
Gungställning	26 000 kr
Sandlåda	5 600 kr
Klätterställning	68 000 kr
Cykel	1 100 kr
Bil	100 kr
Fotboll	20 kr
Grävmaskin	200 kr
Bandyklubba + mål + boll	650 kr
Markhyra/år	1 400 kr
Summa	103 070 kr

Bilaga 2

Lekplats 1	
Gungställning	26 000 kr
Sandlåda	5 600 kr
Klätterställning	68 000 kr
Staket	150 000 kr
Summa	249 600 kr

Lekplats 2	
Staket	150 000 kr
ordningställande av mötesplats	50 000 kr
Summa	200 000 kr

Kostnad för bl.a. tillgänglighetsanpassning tillkommer för båda lekplatserna.

Cykelolyckor

– analys ur ett könsperspektiv

Författare:

Kerstin Hellberg. Kontorschef vid förvaltningskontor Samhälle och miljö, Örebro kommun. Projektledare.

Eva Norman. Administrativ samordnare, Stadsbyggnad, Örebro kommun. Medverkande.

Jan Åkesson. Ekonom vid förvaltningskontor Samhälle och miljö, Örebro kommun. Medverkande.

Sammanfattning

Rapporten har tagits fram inom ramen för Örebro kommuns satsning på kunskapsutveckling i jämställdhetsperspektiv i budgetarbetet. Utredningen har bedrivits via förvaltningskontoret Samhälle och miljö på uppdrag av Stadsbyggnad och Tekniska förvaltningen. Kursledare för ”Kunskapsutveckling kring budgetarbete med jämställdhetsperspektiv för Örebro kommun 2013” – har fungerat som handledare.

Rapporterade cykelolyckor har analyserats ur ett könsperspektiv. Antal, skillnader/likheter och påverkande faktorer.

Syftet med studien har varit att öka medvetenheten om att analys utifrån ett könsperspektiv synliggör skillnader/likheter mellan kvinnor och män. Vidare att utifrån ett könsperspektiv bidra till diskussion om vägunderhåll, trafikplanering, investering - i relation till olyckskostnad.

Metoden som använts har varit studier av utredningar och rapporter kring cykelfrågor både i allmänhet och beträffande säkerhet/trygghet samt analys av statistik med hjälp av kartsikt.

Vi har analyserat utifrån vilket sammanhang olyckan inträffat, vad som orsakade olyckan, när olyckan inträffade på dygnet, och vilken ålder de drabbade hade. Resultatet har visat på skillnader mellan kvinnor och män när det gäller i vilket sammanhang olyckan inträffat samt vad som orsakat olyckan.

I vår diskussion tar vi bl. a. upp vikten av

- att ta för vana att alltid redovisa befintliga data med kön som indelningsgrund
- att följa statistiken över en längre tidsperiod - dvs. arbeta långsiktigt
- att utveckla samhällsekonomiska kalkyler och ställa kostnader för olyckor mot investeringar och underhåll.

För det fortsatta arbetet föreslår vi att ledningsgrupperna för Tekniska förvaltningen och Stadsbyggnad tar del av rapporten och tar ställning till hur detta kan bidra till en ökad integrering av jämställdhetsfrågor i budgetarbetet.

Inledning

Bakgrund

Begreppet Gender budget definieras av SKL (Sveriges kommuner och landsting) som en strategi att synliggöra hur offentliga verksamheter och offentliga resurser når ut till kvinnor och män i alla åldrar och hur de möter kvinnors och mäns behov och prioriteringar och om aktuell fördelning bidrar till ett jämställt samhälle.

Arbetet med Gender budgeting kan delas in i tre steg:

1. Utvärdering av budgetens effekter ur ett jämställdhetsperspektiv.
2. Integrering av jämställdhetsperspektiv i budgetförfarandet, där ex könsuppdelad statistik blir en viktig del för att synliggöra.
3. Restrukturering, vilket innebär att förändra fördelning.

Örebro kommun har under 2013 erbjudit alla förvaltningar att delta i en ”Kunskapsutveckling kring budgetarbete med jämställdhetsperspektiv”.

I denna utbildning ingår att välja ut ett område utifrån nämndens verksamhetsområde och analysera detta. Fokus i vårt arbete har varit att synliggöra statistik ur ett könsperspektiv.

För Stadsbyggnad och Tekniska förvaltningen har vi i samråd med berörda förvaltningschefer valt att analysera **cykelolyckor ur ett könsperspektiv** för att se om olycksmönstren skiljer sig åt mellan könen. Om så är fallet skulle en förändring av budgeterat underhåll och investeringar av säkrare cykelvägar kunna leda till en utjämning av dessa.

För att skapa oss en omvärldsbild har vi tagit del av rapporter där vi konstaterar att:

- Redovisad undersökning (2011) om resvanor i Örebro kommun visar på skillnader mellan kvinnors och mäns användande av cykel som färdmedel. Skillnaden faller dock inom konfidensintervallet där andelen cykelresor för kvinnor är 24–30% och för män 20–26%.
- I underlaget ”Örebro – Cykelstaden för alla” beskrivs cykeln som ett jämställt färdmedel. *”Andelen cyklister bland män och kvinnor är relativt jämn. I kommunens resvaneundersökning var resultatet snarlikt (Markör 2011). I den senaste nationella resvaneundersökningen från 2006 (SIKA 2006) är också cykeln det mest jämställda transportmedlet i Sverige som helhet, betraktat utifrån andel män och kvinnor som använder det.”* I övrigt redovisas inte någon könsuppdelad statistik.
- I de material vi studerat bl. a. från VTI diskuteras inte heller könsperspektivet i någon större utsträckning. Även här konstateras att cykling betraktas som ett jämställt färdmedel.

Omfattning och avgränsning

Underlaget som analyserats har bestått av rapporterade cykelolyckor för år 2012 i Örebro kommun. Uppgifterna finns i ett informationssystem för data om skador och olyckor inom hela vägtransportsystemet (STRADA).

Materialet omfattar cykelolyckor som rapporterats in via akutsjukvården. De personer som finns med i underlaget har i samband med en cykelolycka uppsökt eller förts in till akutmottagningen för vård. Det är frivilligt att medverka i undersökningen varför några alltså kan saknas.

Endast rapporterade olyckor där minst en cykel varit inblandad har tagits med i undersökningen.

Frågeställningar

Finns några skillnader mellan kvinnor och män när det gäller:

- Antalet cykelolyckor som inträffar i Örebro?
- I vilket sammanhang har olyckan inträffat? På fritiden, på väg till och från arbete eller i annat sammanhang?
- Vad som orsakade olyckan? Vägunderlag (ex halka, gropar mm.) eller annat (ex kollision, ramlat omkull, drogpåverkad)?
- När olyckan inträffade? Under morgon-/dagtid (06.00-18.00) eller kväll/natt (18.00-06.00)?
- Vilken kategori de drabbade tillhör? Barn o unga (upp till 20 år), vuxna (21-64 år) eller äldre (från 65 år och uppåt)?

Syfte

Syftet med studien är

- att öka medvetenheten om att analyser utifrån ett könsperspektiv kan ge information i en fråga som annars riskerar att bli förbisedd
- att testa metod för analys och presentation av resultat
- för Tekniska förvaltningens del öka medvetenheten och få igång en diskussion om huruvida underhåll av cykelvägar (eller bristen på underhåll?) påverkar olycksriskerna för kvinnor och män på olika sätt
- för Stadsbyggnads del att se om trafikplanering och investeringar i cykelvägar bör förändras på något sätt utifrån ett könsperspektiv på säkerhetsfrågorna.

I den budgetmodell för investeringar som numera tillämpas i kommunen krävs att driftkostnaderna beaktas vid investering, varför en koppling mellan framtida investeringar och underhållskostnader finns.

Organisation

Kerstin Hellberg, kontorschef vid förvaltningskontor Samhälle och miljö har varit projektledare, Eva Norman, administrativ samordnare från Stadsbyggnad, Jan Åkesson, ekonom vid förvaltningskontor Samhälle och miljö har medverkat i analys och rapportskrivande.

Eva-Li Westerberg, trafikingenjör vid Tekniska förvaltningen har bistått med statistiska uppgifter. Sven-Erik Svensson, GIS-ingenjör inom Stadsbyggnad har bearbetat underlaget och tagit fram kartor med uppgifter.

Handledning har givits vid tre tillfällen av Berit Sundgren Grinups, kursledare.

Metodik

- Studier av utredningar och rapporter kring cykelfrågor både i allmänhet och beträffande säkerhet/trygghet.
- Analys av statistik med hjälp av kartor.

Vi har valt att med hjälp av visualisering i olika kartsnitt beskriva och analysera den könsuppdelade cykelolycksstatistiken från 2012. Metodiken bygger på att analysen görs digitalt genom att tända och släcka kartsnitt, alternativt att göra utskrifter i minst A2 format.

Befintliga data som studerats har tagits ur det nationella informationssystemet STRADA som innehåller både sjukvårdens och polisens rapportering. Vi har valt att använda sjukvårdens rapportering eftersom polisen sällan blir kallade till cykelolyckor. Ett mörkertal över inträffade olyckor finns sannolikt även inom sjukvårdens statistik eftersom många aldrig uppsökt akut-sjukvården, utan istället vänt sig till sin vårdcentral alternativt inte uppsökt sjukvården överhuvudtaget.

När vi redovisat det statistiska underlaget har vi inte tagit med variabler som kan riskera att enskilda individer kan identifieras.

Begreppsdefinitioner

Begrepp	Beskrivning
Cykelolycka	Olycka med minst en cykel inblandad.
STRADA	Informationssystem för data om skador och olyckor inom hela vägtransportsystemet (Swedish Traffic Accident Data Acquisition)
GIS	Geografiskt informationssystem
VTI	Statens väg- och transportforskningsinstitut
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Markör	Ett utrednings- och undersökningsföretag
SIKA	Statens institut för kommunikationsanalys (Nedlagt 2010. Verksamheten överflyttad till myndigheterna Trafikanalys och Trafikverket.)

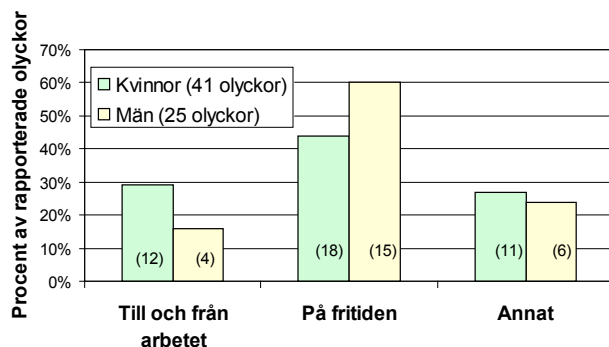
Resultat

Resultat av materialet visar:

Inträffade olyckor:

- Fler kvinnor än män har uppsökt/förts till sjukhus p.g.a. cykelolycka.
- Den största andelen cykelolyckor inträffar under fritid för både kvinnor och män. Cykelolyckor på väg till och från arbetet kommer på andra plats. Skillnaden mellan andelen olyckor som inträffade på fritid respektive till och från arbete är betydligt större för männen än för kvinnorna.

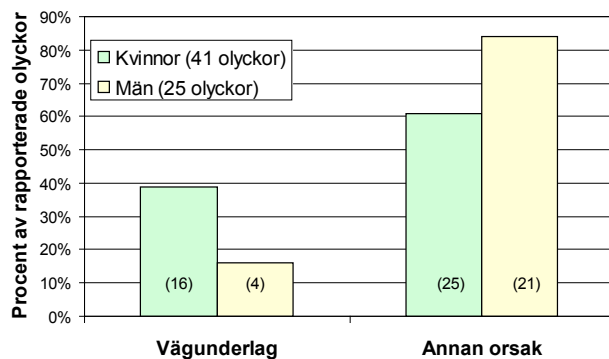
I vilket sammanhang inträffade olyckan?



Orsak till olyckan:

Olycksorsakerna kan sammanfattas i två variabler – vägunderlagets beskaffenhet eller annat, t.ex. krock, alkohol- och/eller drogpåverkan, saker som fastnat i cykelhjul. 30 % av cykelolyckorna orsakades av vägunderlaget. Uppdelat på kvinnor och män ser vi en stor skillnad – vägunderlag är olycksorsak i 39 % av fallen för kvinnor och 16 % för män.

Vad orsakade olyckan?



Tidpunkt för olyckan:

- De flesta cykelolyckor, ca 75 %, har inträffat dagtid kl. 06.00-18.00. Andel olyckor dagtid för kvinnor är tio procentenheter högre än för männen, dvs. ingen större skillnad mellan könen kan noteras här.

Åldersfördelningen:

- Åldersfördelningen har analyserats utifrån tre intervaller: barn och unga (upp till 20 år), vuxna (21–64 år) samt äldre (från 65 år och uppåt). Mindre könsskillnader har endast kunnat konstateras i de äldsta och yngsta åldersgrupperna, skillnader som troligen faller inom felmarginalen med tanke på det relativt knappa underlaget.

Analys och diskussion

Finns det något som kommunen som väghållare och planerare/investerare i cykelvägar kan göra för att minska olycksorsaker totalt och könsskillnader?

Det har varit intressant att studera ett befintligt statistiskt material ur en ny synvinkel. Det visar att man kan hitta ny information, som hela tiden funnits där men legat dold, genom att ”finfördela” data på ett sätt som inte gjorts tidigare.

Det skulle också vara intressant att gräva djupare i materialet. Till exempel skulle en sammankoppling mellan variabler som tid, orsak och plats kanske kunna kasta ytterligare ljus över frågeställningarna.

Att följa statistiken över en längre tidsperiod, flera år, kommer också att ge värdefull information i framtiden. I det sammanhanget hoppas och tror vi att den modell med kartering av det statistiska materialet som vi prövat i arbetet med den här rapporten kommer att vara användbart.

Jämställdhetsintegrerad budgetprocess innebär ju att jämställdhetsfrågorna blir ”main stream” dvs. att alla som arbetar med budgeten på ett självklart sätt också beaktar jämställdhetsperspektivet. Under en övergångsperiod tror vi dock att det kan vara viktigt att grupper med specifika uppdrag får i uppdrag att särskilt beakta jämställdheten i sina ärenden.

För att kunna motivera och lägga tyngd bakom orden är det viktigt att visa på de samhälls-ekonomiska effekterna av den jämställdhetsintegrerade budgetmodellen. Tiden har tyvärr inte räckt till för oss att göra den djupdykning i statistik och samhällskostnader som vi gärna hade

gjort. Det kräver att man på individnivå analyserar skadornas omfattning, vilka sjukvårdskostnader de medför, hur långa sjukskrivningsperioderna varit, vilka kostnader i form av produktionsbortfall och sjukpenning de medfört mm. Hur mycket kan samhället ”kosta på sig” i form av investeringar och bättre underhåll av cykelvägarna för de pengar skadorna kostar? Hur mycket kan samhället (och givetvis individen!) tjäna på att X antal kvinnor och Y antal män slipper dessa skador?

Att cykelolyckor är ett nationellt, samhällsekonomiskt problem av stora mått bekräftas i den nyligen utkomna rapporten från MSB, ”Skadade cyklister – en studie av skadeutvecklingen över tid”. I rapporten konstateras att antalet skadade, slutenvårdade cyklister är lika stort som antalet skadade förare eller passagerare i personbilar, dvs. ett av de största problemen i vägtrafiken. De regionala och lokala skillnaderna är dock stora så en djupare analys av det lokala statistikunderlaget behöver göras innan slutsatser kan dras för Örebro del. I MSB:s rapport bekräftas också vikten av att studera olyckor och skador uppdelat på kön eftersom skillnader kan konstateras mellan kvinnor och män, flickor och pojkar även på nationell nivå. När MSB undersökte olycksorsaker för singelolyckor på cykel berodde ca 50 % av dem på vägunderlagets beskaffenhet, dvs. en faktor som väghållaren kan påverka genom förbättrat underhåll och investeringar i säkra cykelvägar. I vår undersökning, där vi tittade på orsaken i samtliga cykelolyckor, var vägunderlaget noterat som olycksorsak i 30 % av fallen.

Slutligen har vi noterat att:

- Olycksstatistik finns uppdelad på kvinnor och män men har inte redovisats könsuppdelad på webben.
- Vi har hittat värdefull information i olycksstatistiken när vi har använt kön som indelningsgrund.
- Olycksstatistiken är komplex och innehåller många variabler. Det kan göra det svårt att få en helhetsbild.
- Analys via karta kombinerat med siffror i tabell hjälper till att tydliggöra skillnader och samband.
- Cykelhjälms användning är ungefär lika låg omfattning av både kvinnor och män.

Rekommendation till beslut

Vi föreslår

- att rapporten redovisas i ledningsgrupperna för Tekniska förvaltningen samt Stadsbyggnad
- att respektive ledningsgrupper beslutar om det fortsatta arbetet med integrering av könsperspektiv i budgetarbetet.

Källhänvisningar

Statistikuttag ur STRADA, cykelolyckor under 2012

Space Scape, Stadsbyggnad Örebro kommun, 2013: ”Örebro cykelstaden för alla – Rekommendationer för ett framtida cykelnät”

Sveriges Kommuner och Landsting, 2013: ”Kön i trafiken”

Enheten för hållbar utveckling, Örebro kommun, 2013: ”Cykelstaden Örebro 2012”

Gemensamma erfarenheter och lärdomar. Berit Sundgren Grinups, del i rapport ”Jämställdhetsintegrerad budgetprocess i kommuner och landsting – 2013”

Statistik och analys: ”Skadade cyklister – en studie av skadeutvecklingen över tid”, MSB, juni 2013

Handläggningstid för värmepumpar – analys ur ett könsperspektiv

Författare:

Kerstin Hellberg. Kontorschef vid förvaltningskontor Samhälle och miljö, Örebro kommun.

Sammanfattning

Rapporten har tagits fram inom ramen för Örebro kommuns satsning om kunskapsutveckling kring jämställdhetsperspektiv i budgetarbetet.

Frageställningen har varit om det finns någon skillnad i handläggningstid av anmälningar/ansökningar om installation av värmepumpsanläggning – om intressenten är kvinna eller man?

Resultatet visar att inga större skillnader i handläggningstid konstateras.

Datamaterialet som analyserats har varit alla inkomna anmälningar/ansökningar under år 2012.

Slutsatserna av arbetet är att systemstöd är otillräckligt för att ta fram tillförlitliga data om kön. Detta har gjort att resultatet inte kan säkerställas.

Rekommendationen är att miljökontoret använder sig av mera kvalitativa metoder för att mäta jämställd service.

Inledning

Bakgrund

Under 2013 deltar Kerstin Hellberg på uppdrag av bl a förvaltningschef vid Miljökontoret i en kommungemensam kunskapsutveckling om jämställdhetsperspektiv kring budgetarbete. Inom ramen för denna utbildning har val av analysområde gjorts i samarbete mellan förvaltningschef för miljökontoret och Kerstin Hellberg. Valet av analysområde har varit utifrån att säkerställa jämställd service. Uppdraget har varit att se om det finns skillnader i handläggningstid av anmälan/ansökan från kvinna respektive man.

Att arbeta med jämställdhetsintegrering kring budgetarbete är en process:

- **Utvärdering** av budgetens effekter för kvinnor och män, flickor och pojkar – en så kallad kartläggnings- och analysfas.
- **Integrering** av ett genusperspektiv på alla nivåer i budgetförfarandet såsom styrning och ledning, statistik och fakta, begrepp och text, representation i arbetet.
- **Restrukturering** göra förändringar i resursfördelning mellan kvinnor och män, flickor och pojkar utifrån utvärderingens resultat.

Det är av vikt för Miljökontoret att de resurser som används också säkerställer att servicen är jämställd. Ett mått som kan vara relevant att undersöka är handläggningstid vilket skulle kunna indikera att resurserna används på ett jämställt sätt. Men kopplingen till budget är inte helt självklar. Miljökontorets budget är anslagsfinansierad. Örebro kommuns resursfördelning till samhällsbyggnadsområdet bygger i huvudsak på utfall tidigare år +/- volymförändringar.

Miljökontoret hanterar i dag ca 250 anmälningar/ansökningar av värmepumpsanläggningar per år. Regelverket innebär att en installation som tillvaratar värme från berg, jord, grund- och ytvatten ska anmälas till Miljökontoret. Skriftlig anmälan ska göras sex veckor innan installationsarbetet påbörjas. Planeras en installation på en fastighet inom vattenskyddsområde krävs i de flesta fall en ansökan om tillstånd. Anmälan sker genom att sökande fyller i en blankett. Behövs kompletteringar av ansökan kontaktas den sökande av handläggaren via telefon eller post.

Örebro kommun har en servicegaranti som Miljönämnden ansvarar för. ”Örebro kommun garanterar att du får ärendet beslutat inom två veckor om du anmäler en installation av värmepumpsanläggning”. Tiden gäller från det att en komplett ansökan/anmälan kommit in till miljökontoret. Vad som ska finnas med för att en ansökan/anmälan anses vara komplett framgår av blankett eller information på kommunens hemsida. Om ärendet måste tas upp i Miljönämnden kan det ta längre tid, och i så fall meddelas den sökande om detta.

Syfte och mål

- Öka lärandet av att analysera utifrån ett könsperspektiv.
- Bidra till att säkerställa att miljökontoret erbjuder en jämställd service.

Frågeställning

- Finns det någon skillnad i handläggningstid av anmälningar/ansökningar om installation av värmepumpsanläggning – om intressenten är kvinna eller man?

Organisation

Arbetet har organiserats inom ramen för utbildningen. Förvaltningschef/enhetschef vid miljökontoret har tillsammans med kontorschef deltagit i handledningstillfällen som erbjudits under utbildningen.

Metodik

- Urval av analysområde har gjorts i diskussion med ledning inom Miljökontoret.
- Underlag har tagits fram ur befintligt ärendehanteringssystem ECOS av handläggare inom Miljökontoret.
- Data har bearbetats av kontorschefen/deltagare i utbildningen.
- Tolkning av data har kontrollerats med handläggare inom miljökontoret, bl a för att stämma av när ansökan anses komplett.
- Statistisk bearbetning av material har skett med hjälp av statistiker vid kommunledningskontoret.

Begreppsdefinitioner

Begrepp	Beskrivning
Värmepumpsanläggning	En värmepumpsanläggning är en installation som tillvaratar värme från berg, jord, grund- och ytvatten och ska anmälas till Miljökontoret innan installation påbörjas.
Komplettering av ansökan	Komplettering sker som skrivelse eller telefonsamtal till den sökande.
Samråd	När placeringen av borrhål påverkar andra myndigheter (ex.vattenverket, länsstyrelsen) eller grannar skickas ärendet till den myndigheten eller grannen med en kopia till sökande.
Intressent	När en anmälan kommer in till miljökontoret fastställer administrativ personal vem som registreras som intressent i ärendet. Om flera personer står för ansökan sker val av intressent utifrån i första hand den som redan finns registrerad i ekonomisystemet Raindance. Om detta inte är fallet registreras den som står först på anmälan som intressent.
ECOS	Ärendehantering- och verksamhetssystem för miljökontor.

Resultat

Datamaterialet omfattar alla inkomna ansökningar under år 2012. Dessa är 210 stycken; 35 från kvinnor, 159 från män och 16 från juridiska personer.

Handläggningstiden varierade mellan 1 till 16 dagar för kvinnor och 1 till 21 dagar för män. Medianvärdet för beslut av komplett ansökan var 5 dagar för både kvinnor och män. Alltså kunde inga större skillnader i handläggningstid konstateras. Se bilaga.

Analys av framtagna uppgifter ur systemet påvisar alltså ingen större skillnad i handläggningstid beroende på om intressenten är kvinna eller man.

En extra information som framkommit vid undersökningen är att nästan hälften av alla ansökningar behöver kompletteras. Andel av ansökningar som behöver kompletteras är 37 % för kvinnor och ca 42 % för män.

Registrering av intressent i ECOS styrs i dag av tidigare registrering i ekonomisystemet Raindance. Om t ex två står som sökande i den ansökan som kommer in till Miljökontoret, väljs den som finns registrerad i Raindance. Om ingen finns registrerad i systemet och två personer ansöker – väljs i regel den som står först. Mot bakgrund av ovanstående kan det inte med säkerhet fastställas om det är kvinna eller man som ansökt.

Slutsats och diskussion

För att kunna göra en riktig analys skulle korrekta uppgifter behöva tas fram på annat sätt, dvs manuell hantering. Varje inskickad ansökan skulle behöva kategoriseras utifrån kvinna, man, två sökande eller juridisk person. Möjligheten att få tillförlitliga data ur befintliga IT-systemen om kön finns inte i dag. Detta gör också att slutsatser av resultatet blir osäkra. Den fundering som uppkommer är naturligtvis om det inte skulle ha varit bättre att försöka ta fram kvalitativa data ex med hjälp av intervjuer. I de flesta ärenden förekommer inte heller någon personlig kontakt med den sökande. Det aktualiserar frågan om och i så fall hur en handläggare noterar och påverkas av information om kön från ett namn på en anmälan/ansökan? Intresset kanske i stället ska riktas till de anmälningar/ansökningar som kräver kompletteringar eller andra ärenden där bemötandet är mer uppenbart.

Vid möte med ledningsgrupp för miljökontoret framkommer att blanketten för anmälan/ansökan diskuteras bl a i deras jämställdhetsgrupp. Den blankett som används vid ansökan innehåller ett fält för sökande. Vissa väljer ändå att skriva dit två fastighetsägares namn. Kan bearbetning av blanketten bidra till ökat jämställdhetsperspektiv? En komplikation är att det i det IT-system som i dag används inte finns möjlighet att ha två sökande registrerade. ECOS medger inte heller registrering av kön på sökande - uppgiften måste tas fram manuellt via personnummer.

När man undersöker frågor dyker det oftast upp andra intressanta aspekter. I detta fall har det blivit tydligt att handläggaren ofta måste begära in kompletteringar. Hur upplevs detta ur ett kundperspektiv? Servicegaranti i all ära men hur upplever kunden/medborgaren det? Faktum är ju att en ansökan inte kan behandlas förrän den är komplett. Uppfyllande av servicegarantin räknas från och med att ansökan är komplett. Ur kundens synpunkt så upplevs förmodligen att handläggningen tar tid. Kan informationen förbättras när anmälan/ansökan görs?

Rekommendation till beslut

Miljökontoret är absolut på rätt väg i att anstränga sig för att säkerställa en jämställd service.

I det fortsatta arbetet rekommenderas

- att använda sig av andra metoder för att säkerställa en jämställd service, sannolikt av mer kvalitativ art.

Källhänvisningar

Jämställdhetsintegrerad budgetprocess i kommuner och landsting – 2013

www.orebro.se ”värmepump steg för steg”

Bilaga

Korstabell: Servicegaranti uppfylld eller inte efter kön

			Servicegaranti		Total
			Uppfylld	Ej uppfylld	
Kön	Jur person	Count	15	1	16
		% within Kön	93,8%	6,3%	100,0%
	Kvinna	Count	34	1	35
		% within Kön	97,1%	2,9%	100,0%
	Man	Count	156	3	159
		% within Kön	98,1%	1,9%	100,0%
Total		Count	205	5	210
		% within Kön	97,6%	2,4%	100,0%

Korstabell: Komplettering begärd eller inte efter kön

			Komplettering begärd			Total
			Ja	Nej	Samråd	
Kön	Jur person	Count	10	8	0	18
		% within Kön	55,6%	44,4%	0,0%	100,0%
	Kvinna	Count	13	22	0	35
		% within Kön	37,1%	62,9%	0,0%	100,0%
	Man	Count	68	89	6	163
		% within Kön	41,7%	54,6%	3,7%	100,0%
Total		Count	91	119	6	216
		% within Kön	42,1%	55,1%	2,8%	100,0%

Beskrivande statistik över antal handläggningsdagar

Handläggningsdagar						
Valid N	Mean	Standard Deviation	Minimum	Median	Maximum	
210	6	4	1	5	21	

Beskrivande statistik över antal handläggningsdagar uppdelat på kön

		Handläggningsdagar					
		Valid N	Mean	Standard Deviation	Minimum	Median	Maximum
Kön	Kvinna	35	6	4	1	5	16
	Man	159	6	4	1	5	21
	Jur person	16	6	4	1	5	15

Beskrivande statistik över antal handläggningsdagar uppdelat på komplettering

		Handläggningsdagar					
		Valid N	Mean	Standard Deviation	Minimum	Median	Maximum
Kön	Ja	85	3	3	1	2	15
	Nej	119	7	3	1	7	16
	Samråd	6	13	9	1	17	21

Jämställda stödinsatser i Askersunds kommun?

Författare:

Jan-Erik Eriksson. Samordnare, Barn- och ungdomsförvaltningen.

Maria Ljungberg. Behandlingsassistent, Socialförvaltningen.

Gullvi Lönnström. Socialsekreterare, Socialförvaltningen.

Annette Stenberg. Ekonom, Kommunledningsförvaltningen.

Sammanfattning

Familjecentralen är ett samarbete mellan Socialförvaltningen, Barn- och utbildningsförvaltningen och Landstinget i Örebro län. Här jobbar socionom, behandlingsassistent, specialpedagog, personal från mödravårdscentralen och barnvårdscentralen.

Familjecentralen, tar emot blivande föräldrar, barn, ungdomar, (0-17 år) och deras föräldrar.

Här erbjuds stödsamtal, rådgivning, gruppverksamhet och utbildningar för barn/ungdomar, föräldrar och förskole-/ skolpersonal, individuellt eller i grupp.

Familjecentralen stödjer ett jämställt föräldraskap.

Vill man ha kontakt med Familjecentralen ringer man eller skickar sms. Ingen remiss behövs. Många söker stödsamtal på Familjecentralen via MVC, BVC, lärare, skolkurator, skolsköterska eller socialtjänsten.

Under våren 2013 inleddes ett arbete på Familjecentralen i Askersunds kommun med att granska hur de olika resurser som Familjecentralen förfogar över används i verksamheten ur ett jämställdhetsperspektiv. Inom ramen för en utbildning i Gender budgeting har vi fokuserat på att titta på hur resurser fördelas på pojkar och flickor i olika åldrar. Strategier och arbetsmetoder har utvecklats för att kunna samla in statistik på ett bra sätt. Idén till vårt arbete fick vi efter att ha tagit del av undersökningen Liv & hälsa ung 2011, där det visade sig att flickor i tonåren mår sämre i Askersunds kommun än i andra kommuner i södra länsdelen.

Inom ramen för uppdraget har det inte varit möjligt att kartlägga alla omgivande faktorer som kan påverka de insatser som har gjorts. Det innebär att rimligheten i eventuella skillnader mellan flickors och pojkars insatser inte kan fullt ut bedömas, men diskuteras. Kan personalens sätt att betrakta och bedöma flickors och pojkars problem, behov och behandlingsmöjligheter göra att insatserna och kostnaderna blir olika för könen?

Bakgrund

Kommunens övergripande mål och arbete

Kommunstyrelsen i Askersunds kommun har fattat beslut om att arbeta med jämställdhetsintegrering i budgetarbetet. Jämställdhetsintegrering är en strategi för att åstadkomma ett jämställt, långsiktigt och hållbart samhälle. Det innebär att jämställdhetsperspektivet införlivas i allt beslutsfattande, all planering och allt utförande inom alla verksamhetsområden från politiskt beslut till effekt för medborgarna.

Kommunens politiska ledning tog initiativ till att föra upp jämställdhetsfrågor högt upp på dagordningen. Samtliga politiker och en del tjänstemän har erbjudits en tredagars JGL- utbildning (Jämställdhet-Göra-Lära) för att få en gemensam grund att stå på. Utgångspunkten för JGL-utbildningen är de demokratiska beslut, lagar och överenskommelser om jämställdhet som finns i Sverige. Utifrån dessa används teorier och förklaringsmodeller med genusvetenskaplig grund. Kommunen har också inrättat en jämställdhetsgrupp med tjänstemän från de olika förvaltningarna. Det finns en jämställdhetsplan där särskilt artiklarna 11-21 i CEMR¹ deklARATIONEN beaktas. De handlar om arbetsgivarrollen, upphandling av varor och tjänster, rollen som tjänsteleverantör, hälsa, social omsorg och sociala tjänster, barnomsorg, vård av anhöriga, social integration, bostäder, kultur, idrott och fritid samt säkerhet och trygghet. Artikel 15 i deklara-

1. CEMR är de europeiska kommun- och regionförbundens samarbetsorganisation. Jämställdhetsdeklarationen antogs av CEMRs högsta politiska ledning i maj 2006.

tionen behandlar området Social omsorg och sociala tjänster. Här har vår kommun förbundit sig att garantera kvinnors och mäns lika tillgång till social omsorg och sociala tjänster och att beakta att kvinnors och mäns behov inom detta område kan skilja sig åt.

Under 2012 infördes en ny budgetprocess i hela kommunen där nämnderna fått i uppdrag att ta fram ett antal prioriterade mål varje år. Ett av Socialnämndens mål är att alla kommuninvånare med behov ska erbjudas stöd, vård och omsorg i hela kommunen.

Utbildningen i Gender budgeting

Askersunds kommun har i samarbete med Karlskoga kommun, Kristinehamns kommun, Örebro kommun och Örebro läns landsting sökt och fått projektmedel till en utbildning i Gender Budgeting.

Projektet "Kunskapsutveckling kring budgetarbete med jämställdhetsperspektiv" syftar till att skapa ökade förutsättningar för en jämställd fördelning av kommunens gemensamma resurser mellan kvinnor och män, flickor och pojkar.

Som ett led i utbildningen inleddes under våren 2013 ett arbete på Familjecentralen i Askersunds kommun med att granska hur de olika resurser som Familjecentralen förfogar över används i verksamheten ur ett jämställdhetsperspektiv. Jan-Erik Eriksson (specialpedagog 100% tillhör Barn o Utbildningsförvaltningen), Gullvi Lönnström (socioonom 50% tillhör Socialförvaltningen), Maria Ljungberg (behandlingsassistent 50% tillhör Socialförvaltningen) och Annette Stenberg (ekonom 100 % tillhör Kommunledningsförvaltningen) har lett arbetet.

Familjecentralen

Familjecentralen startade 2007 som ett projekt för att öka samarbetet mellan skola och socialtjänst efter ett krav från kommunens revisorer för att effektivisera och därmed minska kostnaderna.

I Familjecentralens verksamhet ingår

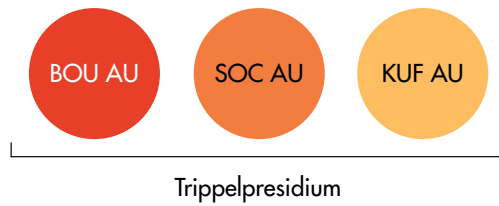
- öppen förskola två halvdagar i veckan
- familjeverkstan för familjer med barn från 3-12 år
- föräldrastegen för föräldrar med tonåringar 13-17 år
- enskilda samtal där föräldrar och barn kan få stödsamtal
- gruppverksamhet för barn till skilda föräldrar, krångel i familjen
- personal från familjecentral deltar i MVC/BVC föräldrautbildningar
- spädbarnsmassage erbjuds föräldrar, enligt IAIM:s metod (International Association of Infant Massage en internationellt etablerad organisation med filialer över hela världen).

Sedan 2012 ingår även landstinget i samarbetet (20%). Detta innebär att personal från MVC och BVC också deltar i viss del av verksamheten. Från 2010 har Familjecentralen utvecklats till Familjens hus som är en samlokaliserad verksamhet med tre huvudmän. I denna verksamhet ingår förutom Familjecentralen även socialsekreterare, specialpedagoger, skolkurator, skolpsykolog, assistent för barn och elevhälsan och familjerätt.

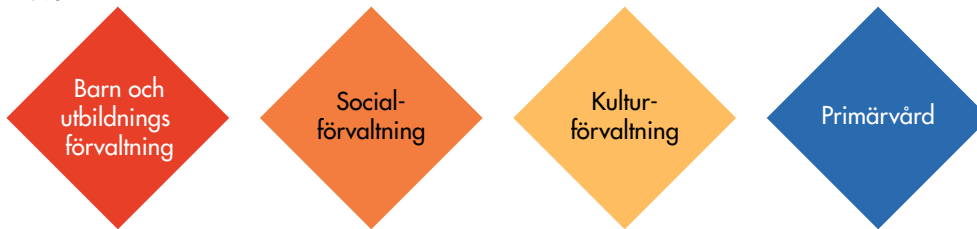
Personalen har från start bestått av två heltidstjänster som är lika fördelade på Socialförvaltning och Barn- och utbildningsförvaltning (se organisationsschema).

Organisationsschema

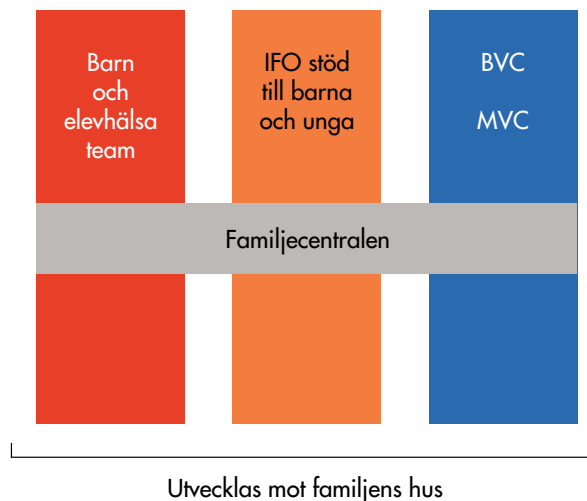
Nivå 1



Nivå 2



Nivå 3



Vi som verkar på Familjecentralen har följande gemensamma värdegrund;

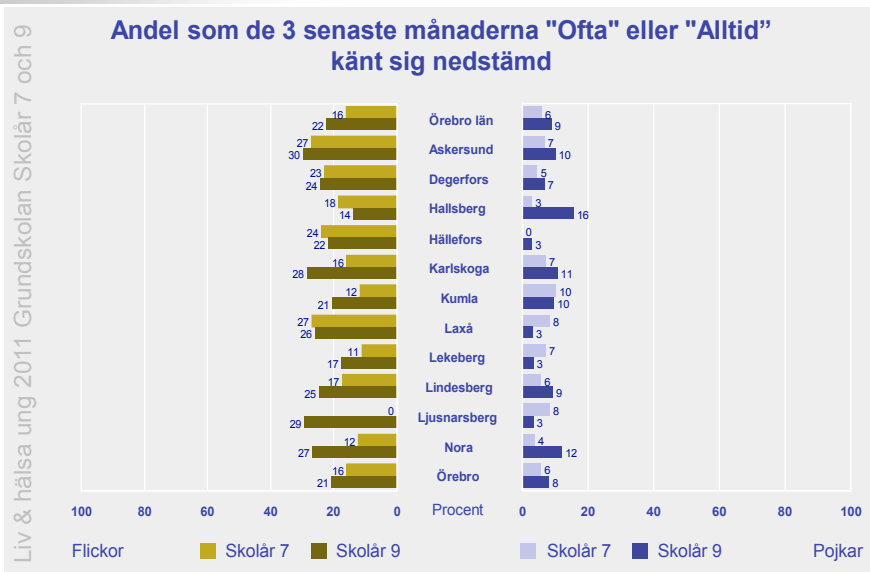
- Vi skapar förtroende genom att vara lyhörda, öppna, samspelta och engagerade för familjens bästa.
- Hos oss är båda föräldrarna lika viktiga och vi har samma förväntningar på båda.

Liv & hälsa ung 2011

I undersökningen Liv&hälsa ung 2011 visar det sig att flickor i tonåren mår sämre i Askersunds kommun än i andra kommuner i södra länsdelen (se diagram). Syftet med undersökningen är att ta reda på hur våra ungdomar i länet mår. Undersökningen har gjorts 2005, 2007, 2009 och 2011. Nästan 10 000 enkäter lämnas ut varje gång till alla elever i skolår, 7, 9 och år 2 gymnasiet. År 2011 lämnades 8 000 svar in, vilket innebär att 8 av 10 elever svarade. Frågorna handlar om livsvillkor, levnadsvanor och hälsa/ohälsa.

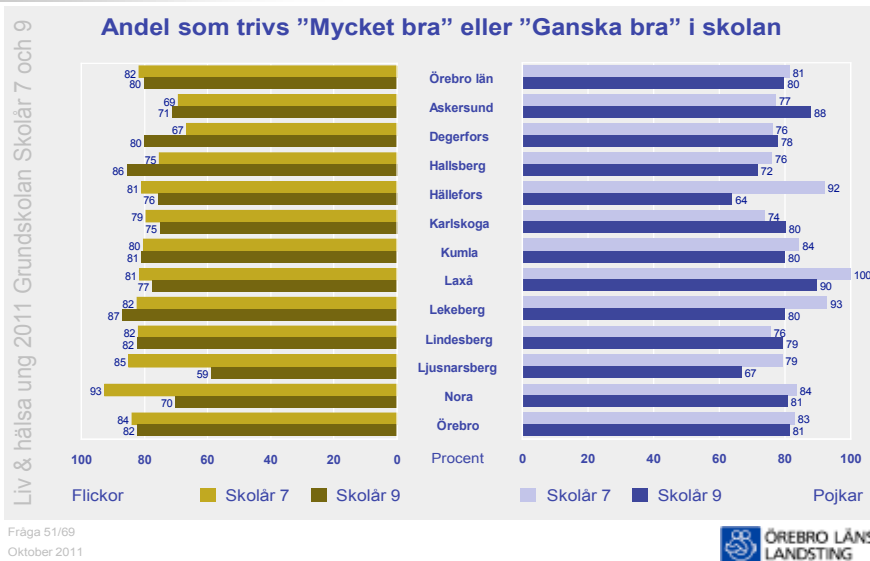
ÖREBRO LÄNS LANDSTING

Samhi di ei i



ÖREBRO LÄNS LANDSTING

Samhi di ei i



Flickorna i Askersunds kommun skiljer sig från flickorna i övriga kommuner när det gäller psykisk hälsa. Ovan redovisas två diagram från undersökningen Liv & hälsa ung 2011.

Diagrammen visar tydligt att flickorna i årskurs 7 och 9 i Askersunds kommun oftare än pojkarna och flickor i andra kommuner känner sig nedstämda och trivs mindre bra i skolan. Flertalet av undersökningens 33 diagram stödjer dessa förhållanden.

Hur pojkarna i Askersunds kommun mår skiljer sig inte nämnvärt från övriga pojkar i länet.

Hypotes

Vi hade en tanke om att insatser för pojkar sätts in i låg- och mellanstadiet och att flickorna oftare får insatser under högstadiet. Och flickorna kräver då större och mer omfattande insatser.

Syfte

Syftet med kartläggningen är att:

- synliggöra skillnaden mellan flickor och pojkar när det gäller antalet insatser och vid vilken tidpunkt de olika insatserna sätts in
- problematisera resultaten och ge förslag på fördjupningsfrågor för vidare kartläggning och kompetensutveckling.

Metod

Statistik har hämtats ur olika verksamhetssystem och bearbetats: socialtjänst IFO (Procapita), låg- och mellanstadiet (skolarkiv), högstadiet (skolarkiv) och Familjecentralen (dagböcker).

Det har inte gått att få in uppgifter från alla år och alla skolor då fullständig dokumentation saknas från två skolområden angående elevvårdskonferenser.

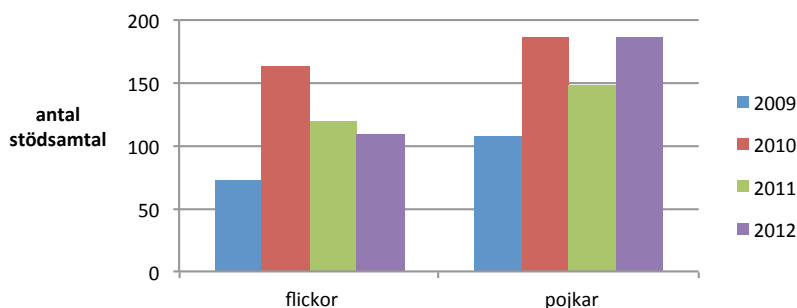
Undersökning och resultat

Följande avsnitt redovisar resultaten av inhämtad statistik från följande områden: Familjecentralens stödsamtal, kontaktfamiljer, kontaktpersoner, familjehemsplaceringar, institutionsplaceringar, familjeträffar samt elevvårdskonferenser på låg- och mellanstadiet samt på högstadiet i kommunens skolor.

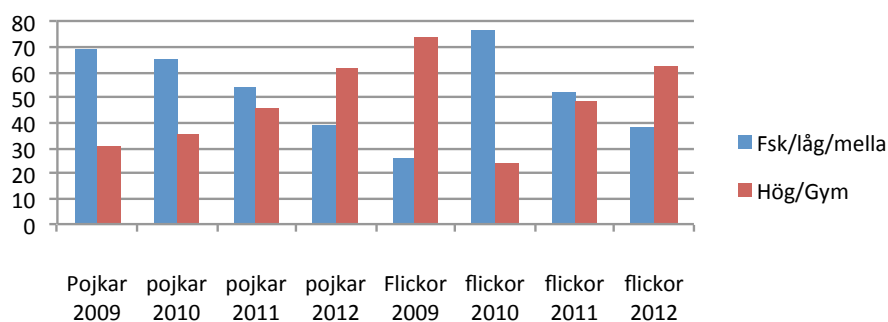
Stödsamtal på Familjecentralen

På Familjecentralen ges stödsamtal genom att föräldrar/ungdomar själva tar kontakt, eller genom hänvisning från MVC, BVC, lärare/skolpersonal och socialsekreterare. I diagrammet ingår även de samtal som är insats efter avslutad utredning från socialtjänst. I dessa samtal är det alltid två personal från Familjecentralen som deltar. Varje samtal varar i 1-2 timmar.

Totalt antal stödsamtal fördelat på pojkar och flickor åren 2009-2012



Stödsamtal åren 2009-2012 fördelat i procent per skolstadium efter kön



Pojkar får generellt fler stödsamtal än flickor under åren 2009-2012. Inga specifika mönster över åren 2009 till 2012 som har med kön att göra framträder när stödsamtalen delas upp efter skolstadium. Det stora antalet stödsamtal på högstadiet/gymnasiet för flickor 2009 får sin förklaring av att årskurs sex flyttades till högstadiet det året och många flickor berättade i stödsamtal om svårigheter med sin barn-vuxenroll. För både flickor och pojkar syns en tendens till en ökning över åren av antalet stödsamtal i högre skolstadier och en minskning i förskola/låg och mellanstadium.

Kontaktfamiljer/kontaktperson/familjehem

Kontaktfamiljer tillsätts för barn/ungdomar som har behov av denna insats efter utredning på socialtjänsten. Av undersökningen framkommer att flickor i högre grad än pojkar får denna insats och åldrarna är från 1 år -17 år. De senaste åren kan en viss utjämning skönjas.

Kontaktperson tillsätts för barn/ ungdomar som har behov av denna insats efter utredning på socialtjänsten. Denna insats tillsätts i huvudsak från 13 år -18 år. Som framgår av tabellen är det få individer som får insatsen kontaktperson men totalt sett under åren 2009 – 2012 är det fler flickor än pojkar.

Tabell. Antal pojkar och flickor som är föremål för insatserna kontaktfamilj, kontaktperson och familjehemsplacering under åren 2009-2012

År	Kontaktfamilj Flicka	Kontaktfamilj Pojke	Kontaktperson Flicka	Kontaktperson Pojke	Familjehem Flicka	Familjehem Pojke
2009	10	3	1	2	7	7
2010	14	5	5	1	11	11
2011	15	9	3	2	13	10
2012	11	10	1	1	11	9

Familjehem tillsätts efter utredning på socialtjänsten för barn/ungdomar som har behov av denna insats. Under år 2009 och 2010 är det lika många flickor som pojkar som är föremål för familjehemsplacering medan det är fler flickor som får denna insats under åren 2011 och 2012.

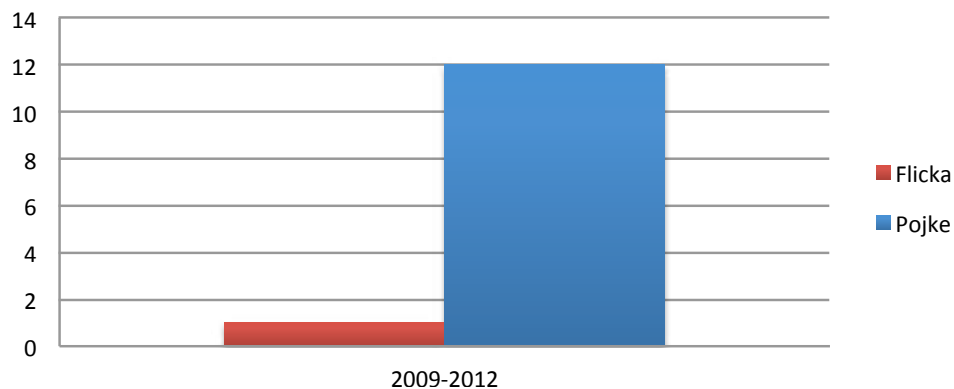
Institutionsplaceringar

Socialtjänsten gör utredning om behov av institutionsplacering finns. Under åren 2010-2012 är det enbart flickor som placerats på institution. Under 2009 var en flicka och en pojke institutionsplacerade.

Familjeträffar/elevvårskonferenser

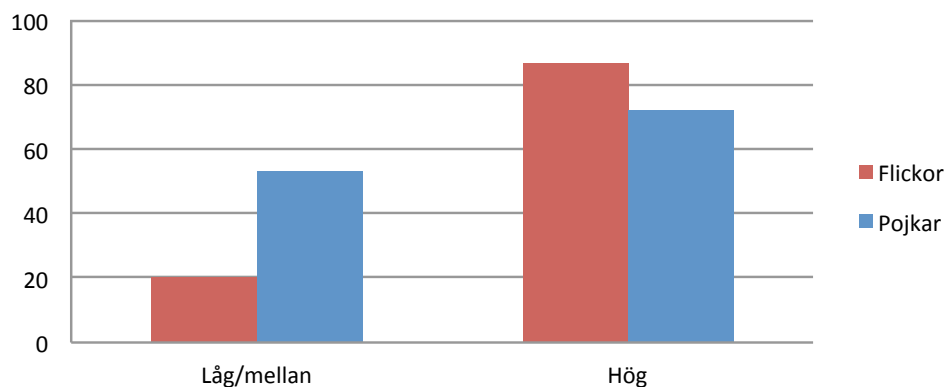
Familjeträffen i Askersund är till för alla kommunens barn/ungdomar 0-18 år och deras familjer. Familjeträffen är en mötesplats där familj, förskola/skola och socialtjänst samverkar för att tillsammans skapa förutsättningar för en gynnsam utveckling. Det är tre träffar som mynnar ut i en handlingsplan. Två koordinatörer håller i dessa träffar och en "spindel" utses som håller i handlingsplanen tillsammans med föräldrarna. Som framgår av diagrammet är det endast en flicka som varit föremål för familjeträff under åren 2009-2012 medan det är 12 pojkar under samma period.

Familjeträffar fördelat på kön 2009-2012



Begreppet elevvårskonferens finns inte med i skollagen efter 2010. Men motsvarande konferenser äger fortsatt rum. Vi avser då konferens där rektor, vårdnadshavare och någon ur elevhälsan ingår. Askersunds kommun har 6 låg- och mellanstadieskolor och ett högstadium. Antal elever är ca 1000. Gymnasieskolan ligger i Hallsbergs kommun. Som framgår av diagrammet nedan är det fler pojkar än flickor som är föremål för elevvårskonferenser på låg- och mellanstadiet och omvänt fler flickor än pojkar på högstadiet.

Elevvårskonferenser fördelat på kön och skolstadium 2009-2012



Diskussion

Psykisk ohälsa hos flickor och pojkar

När studien närmar sig sitt slut kan vi konstatera att det läggs mer resurser tidigt på pojkar på låg och mellanstadiet medan flickors behov upptäcks på högstadiet. Det kräver oftare mer resurser och leder till högre kostnader, då insatserna som då behövs är mer omfattande.

Vår kartläggning visar att det är övervägande flickor som under år 2009-2012 har varit aktuella för institutionsplaceringar, kontaktperson, kontaktfamiljsinsats och familjehemsplacering. Vi har även studerat könsfördelningen vid insatser från socialtjänsten och kan se att fler tonårsflickor aktualiseras hos socialtjänsten än pojkar. Vårt resultat är inte unikt utan stämmer väl överens med den forskning som finns inom området.

Av dokumentationen från konferensen ”Psykisk ohälsa hos flickor” i Göteborg den 19 april 2012 framgår att vi har lättare att lägga märke till pojkarna än flickorna. Det menar Svenny Kopp som är överläkare och specialist i barn och ungdomspsykiatri, hennes forskningsområde är flickor med neuropsykiatriska svårigheter. Socialstyrelsen har konstaterat att vårdplatserna inom barnpsykiatri för flickor ökar. Det är viktigt, menar Svenny Kopp att vi förstår hur det är innan flickorna börjar högstadiet eftersom det är så svårt att ta igen det man missar i skolan och med sociala kontakter. På varje flicka som har ADHD går det minst 2 pojkar med samma problem men på kliniker är pojkarna 4-5 gånger fler. Det betyder att flickor inte får den hjälp som de skulle behöva. Pojkar söker barnpsykiatrisk vård tidigare och flickorna dominerar efter 14 års ålder.

Frågan är hur man upptäcker flickorna redan i förskolan? Kopp förordar att pedagogerna måste fråga mer hur barnen har det i vardagen hemma och i andra situationer. Flickor ska inte heller jämföras med pojkar utan med andra flickor. Och vi måste lyssna på föräldrarna, tro på vad de säger och ta flickornas svårigheter på allvar. Flera föräldrar har i stödsamtal på Familjecentralen berättat om att man tidigt misstänkt svårigheter hos sitt barn men inte blivit tagna på allvar. Enligt vår uppfattning kan man upptäcka en del flickors svårigheter tidigare, om man lyssnar mer på föräldrarnas berättelse om barnens svårigheter från uppväxttiden.

I förordet till kunskapsöversikten ”Pojkars och flickors psykiska hälsa i skolan” (SOU 2010:79) skriver man att ”Skolan ska erbjuda alla elever en bra miljö för lärande och utveckling. Men skolan eller skolmiljön kan i en del fall dessvärre även bidra till att barn och ungdomar mår dåligt eller blir sjuka. Enskilda elever, oavsett kön, påverkas på olika sätt av olika faktorer i skolan och skolmiljön. För gruppen flickor och pojkar finns dock genomsnittliga skillnader i hur och i vilka åldrar symtom på psykisk ohälsa kommer till uttryck. Kunskap om skolans inverkan på flickors och pojkars psykosociala hälsa ger förutsättningar för en bra skola för alla barn, och är också en viktig jämställdhetsfråga. I kunskapsöversikten beskrivs bland annat skillnader mellan pojkar och flickor när det gäller hur psykisk ohälsa yttrar sig. Företrädesvis flickor lider av internaliserade (inåtvända) problem såsom ångslan, oro, depression, självskador och psykosomatiska symtom. Bland pojkarna är det vanligare med externaliserade (utåtriktade) problem såsom agerande- och uppförandestörning, aggressivitet, regelbrytande och anti-socialt agerande.

Reflektioner

Vad är det som styr vilka insatser barn och ungdomar får och vad är det som gör att barn och ungdomar med **svårigheter i vissa fall** upptäcks och i andra sammanhang inte upptäcks? Här är några av våra reflektioner:

- Är detta en jämställdhetsfråga?
- Beror det på att flickor och pojkar utvecklas olika?
- Kan vårt handlande bero på okunskap?
- Lyssnar man för lite på nätverket kring barnet?
- Inte tror fullt ut på det föräldrarna säger?
- Hur ska vi bli bättre på att upptäcka flickornas problem tidigare?
- Har pojkar större behov i yngre åldrar?
- Har flickor större behov i senare ålder?
- Missar man flickors behov i yngre åldrar?
- Är vissa insatser bättre anpassade för det ena könet än det andra?
- Spelar kostnaderna för insatserna någon roll för valet av insats?

Vad kan vi göra för att förebygga behoven generellt och upptäcka behov i tid? I skolan är fokus riktat mot kunskap och problem runt inläring. För att upptäcka barn med svårigheter tidigare behöver vi också ställa mer frågor till föräldrarna om vardagssituationer – hur fungerar barnet hemma?

Hur ska vi bli bättre på att upptäcka flickornas problem tidigare? Kostnaderna blir större och insatserna mer omfattande ju längre man väntar. Konsulentstödda familjehemsplaceringar kostar 1000-1500 kronor/dygn. En konsulentstött placering innebär att socialtjänsten köper tjänsten från ett externt företag medan en familjehemsplacering i kommunens regi kostar 275-575 kronor/dygn. En institutionsplacering kostar 3500-5000 kronor/dygn.

Är det bara en slump att vi har upptäckt att flickor mår sämre i högre åldrar, med hjälp av undersökningen Liv&hälsa ung 2011?

Skulle vi se samma resultat om det gjordes liknande undersökning i yngre åldrar, med exempelvis screeningmaterialet ESTER. Det är ett bedömningssystem som möjliggör uppföljning av forskningsbaserade risk- och skyddsfaktorer bland unga med eller i riskzonen för normbrytande beteende. ESTER står för **E**vidensbaserad **ST**rukturerad **bE**dömning av **R**isk och skyddsfaktorer.

Vad har vi lärt oss

Enligt vår uppfattning kan man upptäcka en del av flickors svårigheter tidigare, om man lyssnar mer på vad föräldrarna berättar. Flera föräldrar har i stödsamtal på Familjecentralen berättat om att man tidigt misstänkt svårigheter hos sitt barn men har inte blivit tagna på allvar. Kommunens personal behöver få information och utbildning i hur man tidigt upptäcker flickors och pojkars svårigheter och därigenom få verktyg som gör att vi får ett effektivare och smidigare sätt att hjälpa föräldrar och barn och ungdomar.

Vi har upptäckt att vår uppfattning om att betydligt fler tonårsflickor får stödsamtal inte stämde. Skillnaden är inte så stor som vi trodde mellan flickor och pojkar. Vi kan dock se en stor skillnad när det gäller elevvårdskonferenser, där pojkarna är i majoritet men vi har även ett visst bortfall på elevvårdskonferenserna då all dokumentation inte fanns tillgänglig.

Vi kan se i vår studie att flickors svårigheter upptäcks senare och detta gäller i hela landet enligt gjorda forskning och studier.

Projektet har pågått under 2013, och det har väckt många frågor om hur vi ska kunna upptäcka barnens bekymmer tidigt för att kunna ge tidiga insatser. Vi har fått en del idéer och tankar om hur vi ska kunna jobba vidare med detta på ett bra sätt och kommer att ge förslag på lämpliga fortbildningar som t ex. ESTER som står för evidensbaserad strukturerad bedömning av risk och skyddsfaktorer.

Källor

Litteratur, rapporter och styrdokument

CEMR deklARATIONEN (2006) *Artiklarna 11-21*

Kopp; Svenny (webartikel) (2012) *Psykisk ohälsa hos flickor*

Kungliga vetenskapsakademin (2010) *SOU 2010:79*

Liv & hälsa ung (2011)

ESTER (2013) Webbsida

Intern statistik

Insatsstatistik hämtad från verksamhetssystemet Procapita

Dagböcker från Familjecentralen

Elevvårdskonferenser från de olika skolornas arkiv

Särskilda stödåtgärder inom grundskolan ur ett jämslällldhetsperspektiv

Författare:

Marie-Helène Andersson. Planerare, förvaltningskontor Förskola och skola,
Örebro kommun.

Ulrika Gustafsson. Ekonom, förvaltningskontor Förskola och skola, Örebro kommun.

Sammanfattning

I skollagen regleras att *alla* barn och elever ska ges stöd utifrån *varje* individs enskilda behov. Lagen förutsätter att *alla*, oavsett kön, ska få det stöd hon eller han behöver. Detta går naturligtvis helt i linje med regeringens jämställdhetsmål där ekonomisk jämställdhet är ett av delmålen. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.

Vi har valt att ur ett jämställdhetsperspektiv kartlägga och analysera fördelningen av särskilda stödåtgärder i grundskolan. Vi vill utreda hur dessa medel i realiteten fördelas till flickor respektive pojkar och diskutera rimligheten i denna fördelning. Skolnämnd sydväst i Örebro kommun har en central funktion för fördelning av medel avseende särskilda stödåtgärder riktade till enskilda elever och vi har därför valt att analysera dessa medel.

Antal elever som ingår i fördelningen av stödresurser är 35 stycken och vårt resultat visade att tre av fyra elever som tilldelas resurser är pojkar. Då vi såg att skillnaden mellan könen var så stor delade vi in eleverna i två olika diagnosgrupper, diagnoser inom autismspektrumet och övriga diagnoser. Då visade det sig att det som skiljer pojkar och flickor åt är gruppen med diagnoser inom autismspektrumet. Förhållandet mellan övriga diagnoser är relativt jämnt fördelat mellan könen.

Enligt forskningen visar det sig att vad gäller diagnoser inom autismspektrumet är skillnaderna stora mellan könen och betydligt fler pojkar än flickor får diagnosen, vilket till stor del kan förklara skillnaderna i vårt material. Däremot är det intressant att observera att kunskapen om flickor och autism fortfarande är liten och diagnoskriterierna bygger på hur symtomen visar sig hos pojkar. Mot bakgrund av detta kan man ur ett jämställdhetsperspektiv fundera över om modellen i sig gynnar pojkar. Om diagnosernas utformning baseras på pojkars symtom finns det då risk att flickor missgynnas resursmässigt på grund av detta? Eller är det så att flickorna klarar målpuffyllelsen bättre då pojkar med behov av stöd får insatser som gynnar *alla* elever?

Inom skolområdet finns könsuppdelad statistik när det gäller exempelvis betyg, målpuffyllelse och arbetsmiljöfrågor men kopplingen till resurstilldelning saknas. Jämställdhet bör finnas med som en naturlig del i uppföljningsrapporter och nyckeltalen bör belysas ur ett jämställdhetsperspektiv med konsekvensanalyser. Först därefter kan resursfördelningen mellan flickor och pojkar förändras.

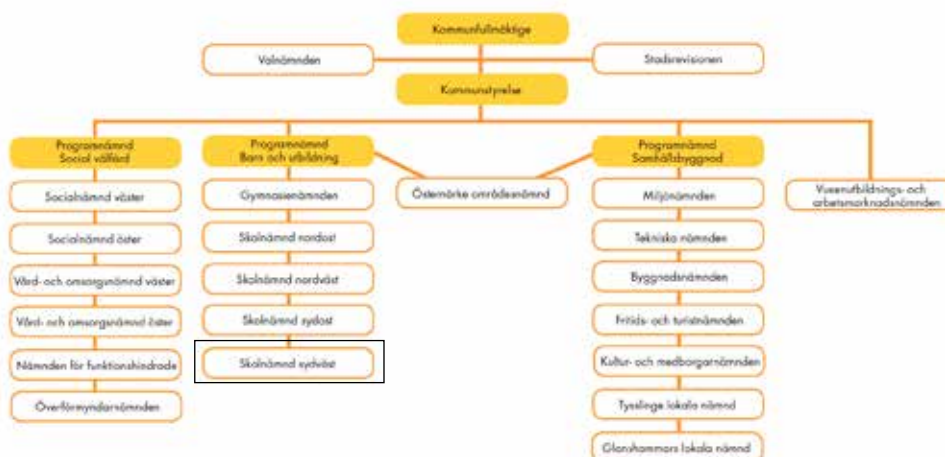
Inledning

Bakgrund och ämnesområde

Örebro kommun bedriver grundskoleverksamhet i fem driftnämnder. Dessa nämnder ligger organisatoriskt under programnämnd Barn och utbildning. Varje driftnämnd beskriver sin verksamhet och budgetfördelning i en Verksamhetsplan som i sin tur baseras på Örebro kommuns övergripande strategier och budget, beslutat av Kommunfullmäktige.

Fullmäktige styr kommunens verksamheter med budgetramar och målområden inom de fyra strategiområdena: hållbar tillväxt, människors egenmakt, barns och ungas behov samt trygg välfärd.

Organisationsschema över Örebro kommuns nämndorganisation



Budgeten fördelas till driftnämnderna via programnämnden enligt resursfördelningsmodeller och anslag. Driftnämnderna har sedan möjlighet att besluta om fördelningen av vissa budgetmedel bl.a. kring särskilda stödåtgärder inom respektive nämnds område. I budgethänseende finns ingen variabel i resursfördelningsmodellen som riktar sig specifikt till pojkar eller flickor.

Budgettilldelning gällande särskilda stödåtgärder har fördelats på olika sätt inom driftnämnderna. En av driftnämnderna, Skolnämnd sydväst, har en central funktion för fördelning av dessa medel som bygger på att ett antal kriterier ska uppfyllas. Statistikuttag och analyser saknas i dagsläget inom området gällande fördelningen av budgetmedel uppdelat på flickor respektive pojkar.

I skollagen regleras att hänsyn ska tas till elevers olika behov och att stöd ska ges så varje enskild elev ges möjlighet att utvecklas så långt som möjligt. Detta innebär att det är behovet oavsett kön som ska styra fördelning av budgetmedel.

Problemformulering/syfte

Vi har valt att ur ett jämställdhetsperspektiv kartlägga och analysera fördelningen av särskilda stödåtgärder i grundskolan. Vi vill utreda hur dessa medel i realiteten fördelas till flickor respektive pojkar och diskutera rimligheten i denna fördelning.

Avgränsning

Inledningsvis var avsikten att göra en heltäckande analys av grundskolans budgetfördelning avseende särskilt stöd inom Skolnämnd sydväst, men det visade sig under arbetets gång att det skulle bli en för omfattande studie med avseende på den tid som finns avsatt för projektet och därför har en avgränsning skett.

Skolnämnd sydväst har en central funktion för fördelning av medel avseende särskilda stödåtgärder riktade till enskilda elever och vi har valt att analysera hur dessa medel fördelas.¹

Vi kommer att kartlägga och analysera hur fördelningen av medlen inom grundskolan uppdelat på kön ser ut under 2012. Då undersökningen baseras på material under vårterminen 2012 saknas eventuellt tillkommande elever under höstterminen 2012. Grundskolan innefattar förskoleklass till och med årskurs 9. Det finns ingen könsuppdelad statistik att tillgå från tidigare år vilket begränsar analysen då inga jämförelser mellan år kan utföras. Detta innebär att vi inte kan avgöra om det år vi undersöker är representativt över tid.

1. En mindre andel av medlen avseende särskilda stödmedel i Skolnämnd sydväst tilldelas särskild undervisningsgrupp och är inte riktat till enskild elev. Skolorna har elever i behov av särskilt stöd som inte finansieras via de centrala medlen utan av respektive skola.

Datainsamling

- Statistik och dokumentation via budgetansvarig specialpedagog och ekonom, förvaltningskontor Förskola och skola, Örebro kommun
- Elevstatistik, Örebro kommun
- Dokument via Internet, såsom regeringens hemsida

Styrdokument och resultat

Reglering av jämställdhet i grundskolan

Jämställdhet är en grundläggande statsrättslig norm i Sverige och den regleras i en av våra grundlagar, regeringsformen:

Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. (1 kap. 2§ RF)

Regeringens mål för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Utifrån detta arbetar regeringen efter fyra delmål:

- **En jämn fördelning av makt och inflytande:** Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva medborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet.
- **Ekonomisk jämställdhet:** Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.
- **Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet:** Kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjligheter att ge och få omsorg på lika villkor.
- **Mäns våld mot kvinnor ska upphöra:** Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

Skollagen reglerar de övergripande principerna för skolan och följande framgår vad gäller jämställdhet och särskilt stöd till elever:

Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet om inte annat följer av särskilda bestämmelser i denna lag. (Skollagen 1 kap 8§)

I diskrimineringslagen (2008:567) finns bestämmelser som har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter inom utbildningsområdet oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. (Skollagen 1 kap. 4§)

Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt.

Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd. (Skollagen 3 kap. 8§)

I Kommunstyrelsens dokument, *Övergripande strategier och budget 2012 med plan för 2013-2014*, framgår följande:

Örebro kommun ska utveckla arbetet för jämställdhet både vad gäller medborgar- som brukar- och arbetsgivarperspektiv. Kunskaperna om jämställdhetsintegrerad budget (resursfördelning med ett könsperspektiv) ska öka i kommunen, så att behov och prioriteringar samspelar med resursfördelning.

Alla elever i Örebro skolor ska ges möjlighet att nå kunskapsmålen. I Örebro skolor ska varje elev ses som unik och få möjlighet att lära och utvecklas. De barn som har behov av särskilt stöd ska också få det i skolan. Arbetssätt, kompetens, resursfördelning och samverkan är viktiga delar i detta arbete som ska ses över under 2012.

Jämställdhetsarbetet i skolan förbättras. Pojkars systematiskt sämre studieresultat uppmärksammas och åtgärdas. Flickors och pojkars psykiska ohälsa i skolan följs upp, analyseras och åtgärdas.²

Kommunstyrelsens dokument är styrande och utifrån detta bryter sedan programnämnd Barn och utbildning ner förutsättningarna i *Programplan med budget 2012* och därefter skriver driftnämnderna sina Verksamhetsplaner med budget.

I Programplanen framgår följande i programdirektörens bedömning inför 2012:

Alla barn och ungdomar ska ges förutsättningar att klara minst godkända resultat i skolan. Särskilt ska pojkars möjlighet att nå målen beaktas då sju procentenheter lägre andel pojkar än flickor var behöriga till alla gymnasieutbildningar 2011.²

Ur Skolnämnd sydvästs *Verksamhetsplan med budget 2012* utläses ur driftnämndens bedömning för 2012:

Det övergripande målet för verksamheterna är att alla elever skall nå kunskapsmålen. En viktig uppgift är att identifiera eventuella stödbehov hos eleverna samt vid behov också ordna stöd i så tidigt stadium som möjligt.

Resursfördelningsmodell, grundskolan Örebro kommun

Resursfördelningsmodellen ska främja måluppfyllelse av skolans mål genom att bidra till att skolorna får förutsättningar att ge rätt stöd. Fördelningen sker efter antal elever, förutom vad gäller landsbygds- och lokaltilldelning, och modellen består av följande delar:

Grundbelopp som består av:

- Grundtilldelning, lika belopp för alla elever beroende på årskurs.
- Strukturtilldelning, differentierat tillägg per elev beroende av ett antal socioekonomiska faktorer.
- Fler vuxna i skolan, fördelas efter faktiskt antal nyinvandrade elever de senaste fem åren.
- Landsbygdstilldelning.
- Lokaltilldelning (hyreskostnad).

Tilläggsbelopp som består av:

- Ersättning för särskilda stödåtgärder, för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd och som inte ryms inom den vanliga undervisningen.

Av totala medel som fördelas enligt resursfördelningsmodellen (exklusive lokaltilldelning) uppgår tilläggsbeloppet till cirka 5%.

2. Vi har noterat att både i Kommunstyrelsens och programnämnd Barn och utbildnings dokument uppmärksammas pojkar särskilt, men detta kräver i sig en egen analys och vi kommer inte att fokusera på detta

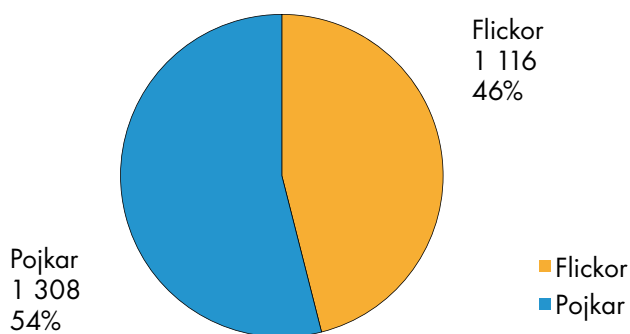
Medel för särskilt stöd, Skolnämnd sydväst

Enligt Örebro kommuns resursfördelningsmodell för grundskolan 2012 tilldelas Skolnämnd sydväst 3,4 tkr per elev och år i ersättning för särskilda stödåtgärder. Av dessa medel har nämnden i budget 2012 beslutat att 0,4 tkr per elev fördelas till en pott för kommungemensamma undervisningsgrupper för elever inom autismspektrumet. Resterande 3 tkr per elev fördelas till kontot för gemensamma stödresurser för individuella elever. Även förskolans resursfördelningsmodell innehåller en summa per barn för särskilda stödåtgärder och dessa medel fördelas i sin helhet till potten för gemensamma stödresurser.

Resurserna som tilldelas via det centrala kontot gäller barn och unga med funktionsnedsättningar som omfattas av rättighetslagstiftning enligt LSS³ och/eller har omfattande funktionsnedsättningar och är inskrivna i habilitering. Det kan exempelvis vara autismspektrastörning eller fysisk funktionsnedsättning. Resurserna fördelas inte utifrån exempelvis ADHD⁴ eller psykosocial problematik. Medlen gäller heller inte för specialpedagogiska insatser. Ovanstående finansierar skolorna via de resurser som tilldelas dem direkt via resursfördelningsmodellen.

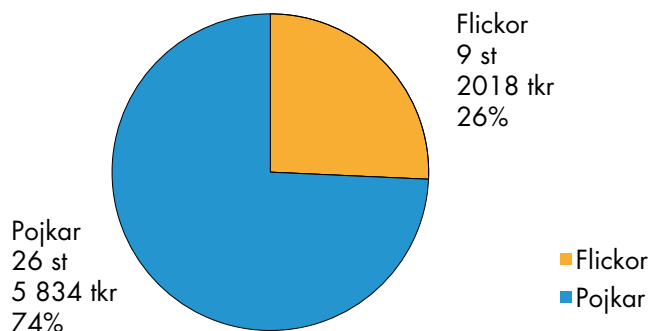
Statistik

Totalt antal och andel elever fördelat på kön 2012-10-15 Skolnämnd sydväst



I Skolnämnd sydväst är det totalt sett något fler pojkar än flickor i grundskolan. Pojkarnas andel av totalt antal elever uppgår till 54% vilket bör beaktas när statistik uppdelat på kön visas.

Antal, tkr och andel elever, som erhållit stödresurs uppdelat på kön 2012 Skolnämnd sydväst



3. Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

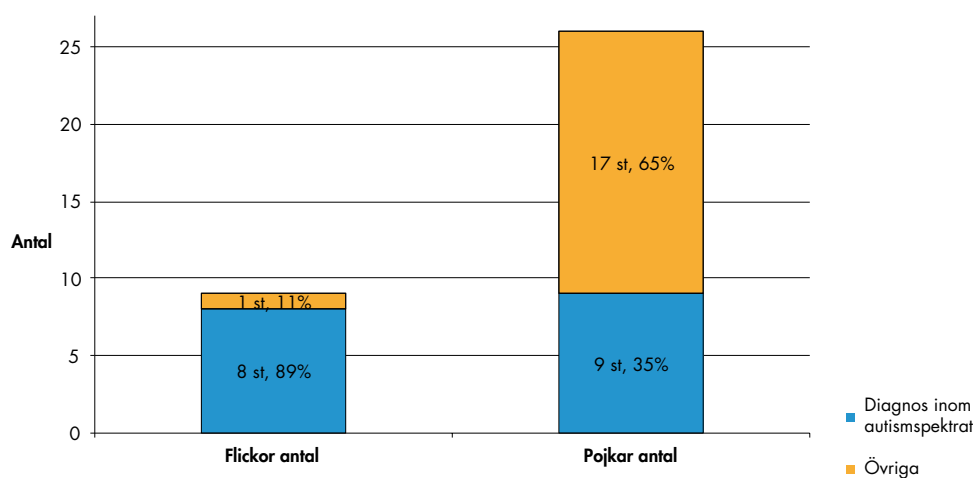
4. ADHD (Attention-Deficit/Hyperactivity Disorder) är en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning som utmärks av bristande uppmärksamhet och hyper- eller hypoaktivitet.

Antal elever som ingår i fördelningen av stödresurser är 35 stycken och fördelningen som presenteras i diagrammet påvisar att tre av fyra elever som tilldelas resurser är pojkar. Förhållandet mellan medlen fördelar sig på samma sätt, det vill säga 74% av medlen fördelas till pojkar.

Om eleverna delas in i två olika diagnosgrupper, diagnoser inom autismspektrumet och övriga diagnoser, så visar det sig att det som skiljer pojkar och flickor åt är gruppen med diagnoser inom autismspektrumet. Förhållandet mellan övriga diagnoser är relativt jämnt fördelad mellan könen.

Vi har inte analyserat tilldelning av medel per elev i de olika diagnosgrupperna på grund av att det endast är en flicka i gruppen med diagnos inom autismspektrumet vilket gör att underlaget för denna typ av analys är för litet.

Antal och andel elever med diagnoser inom autismspektrat i relation till totalt antal elever med stödresurser



Pojkarna som har diagnoser inom autismspektrumet ligger jämnt spridda över årskurserna medan 78% av pojkar som har övriga diagnoser återfinns inom årskurserna F-3. Flickor med övriga diagnoser ligger däremot jämnt spridda över årskurserna och vad gäller flickor med diagnos inom autismspektrumet är urvalet för litet för att kommentera.

Vi har inte kartlagt och analyserat den geografiska spridningen av dessa elever utan inriktat oss på en kartläggning och analys av fördelningen mellan könen.

Forskning och rapporter

Forskning kring skolan fokuserar mycket på betyg, barn och ungas hälsa och uppväxtvillkor. Skolverket beskriver i sin skrift "Vad påverkar resultaten i svensk grundskola" att en rad studier visar sambandet mellan individfaktorer som social bakgrund, kön och etnicitet och utbildningsresultat. Elever med särskilda behov innefattas förmodligen i detta men gör att renodlad forskning, med fokus på budgetmedel ur ett jämställdhetsperspektiv för just denna elevgrupp, inte hittats.

Däremot kan man utläsa ämnets komplexitet i en rapport⁵ från Skolverket gällande resursfördelning utifrån förutsättningar och behov. I rapporten belyses vikten av kunskaper om de ekonomiska resursernas betydelse för kvalitet och resultat och ett konstaterande att skolan ännu är begränsad inom detta kunskapsområde. Utformningen av all undervisning, inkluderat de särskilda stödåtgärderna, påverkas av hur resurserna fördelas.

5. Skolverkets rapport 330, "Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?".

Resursfördelningssystemet, såsom i vår studie, kan bidra till segregerande lösningar medan resursfördelningar som går direkt ut till skolorna kan främja inkluderande lösningar men istället, i vissa fall, leda till att de elever som har behov av stöd, inte får det i den utsträckning som man önskar. Som rapporten också beskriver är det rektorns agerande som blir viktigt och avgörande, men vad man än väljer för fördelning så kan det vara svårt att garantera en likformig bedömning i hela kommunen.

Då vi upptäckte att skillnaden i fördelningen av resurser mellan flickor och pojkar var så stor bestämde vi oss för att se över vilka funktionshindren och diagnoserna var bland eleverna och hur detta fördelade sig mellan flickor respektive pojkar. Diagnosen inom autismspektrumet visade sig vara den del dit resurserna i hög grad styrdes och näst intill alla var pojkar. Följande forskning är hämtad från Autismforum⁶:

I en vanlig befolkning beräknas en person av 250 ha Aspergers syndrom⁷, Av dem beräknas två till fyra gånger så många pojkar som flickor. Men tittar man på vilka som faktiskt får en diagnos inom autismspektrumet, är skillnaden mellan könen mycket större. Då går det åtta pojkar på en flicka.

Detta beror delvis på att flickor drabbas mer sällan än pojkar men det beror också på att flickornas problem inte upptäcks lika ofta. Det kan eventuellt vara så att flickorna oftare får andra diagnoser såsom ADHD, talstörningar eller tvångsstörningar.

I de få studier av autism som finns är antalet flickor som deltar ofta låg. Därför är kunskapen om flickor och autism fortfarande liten vilket gör det svårare att diagnostisera dem. Diagnoskriterierna har tagits fram utifrån de studier som gjorts och eftersom det ingått fler pojkar än flickor i studierna, så beskriver diagnoskriterierna hur symtomen visar sig hos pojkar. Man har dock trott att kriterierna passar för båda könen. Det är enbart under de senaste tio åren som ett intresse av att studera flickor börjat märkas.

I en rapport⁸ om barn och ungas psykiska ohälsa från Socialstyrelsen, gällande bland annat ADHD, beskrivs på samma sätt att forskningen varit i huvudsak inriktad på pojkar. Flickor och pojkar har i det fallet ofta samma symtom men flickornas problem uttrycker sig ofta genom brister i uppmärksamhet, låg självkänsla och ledsenhet medan pojkarna oftare får utagerande känslouttryckningar eller motorisk överaktivitet.

Analys/Diskussion

I skollagen regleras att *alla* barn och elever ska ges stöd utifrån *varje* individs enskilda behov. Lagen förutsätter att *alla*, oavsett kön, ska få det stöd hon eller han behöver. Detta går naturligtvis helt i linje med regeringens jämställdhetsmål där ekonomisk jämställdhet är ett av delmålen. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.

Av Örebro kommuns övergripande budgetdokument framgår att kommunen ska utveckla jämställdhetsarbetet och kunskaperna om resursfördelning med ett könsperspektiv ska öka, så att behov och prioriteringar samspelar med resursfördelning. Precis som i skollagen uttrycks vad gäller skolan att *alla* elever ska ges möjlighet att nå kunskapsmålen och *varje* barn som har behov av särskilt stöd ska få det i skolan. Även i programnämnd Barn och utbildnings budgetdokument och i Skolnämnd sydvästs verksamhetsplan med budget beskrivs att *alla* elever ska nå kunskapsmålen. Av sydvästs handling framgår även att det är viktigt att identifiera stödbehov hos elever och vid behov ordna stöd i så tidigt stadium som möjligt.

6. Autismforum. Stockholms läns landsting.

7. Aspergers syndrom är en form av autism.

8. Socialstyrelsen, ISBN 978-91-86301-95-8, Artikelnr 2010-3-6.

Vi har reflekterat över att det i såväl lagtext som kommunens budgetdokument beskrivs att *alla* elever ska ha rätt till det stöd som de är i behov av. Kön nämns inte i detta sammanhang⁹ och resursfördelningen baseras på elevantal och kopplas också till socioekonomisk struktur. Vi kan inte se att en fördelning efter kön är relevant i budgettilldelning, men däremot är det av stor vikt att uppföljning och analys sker på hur resurser har fördelats mellan flickor och pojkar. Det är först då man kan se om resurserna fördelas rimligt.

Vår analys, av hur det särskilda stödet fördelas, baseras på ett snävt urval, men vi tar ändå vår utgångspunkt i detta material och för en diskussion utifrån det.

Av de 35 elever som fick resurser via det centrala kontot var uppdelningen 26 pojkar (74%) och 9 flickor (26%) och resurstilldelningen fördelade sig på samma sätt som antalet mellan könen. Antal elever totalt sett i Skolnämnd sydväst var under läsåret 2011/12 2 424 och av dessa var 54% pojkar. Detta innebär att pojkarna är något överrepresenterade bland eleverna, men det förklarar inte den stora skillnaden i resurstilldelning för särskilt stöd. Statistik fördelat på kön och diagnos visade att ungefär hälften av eleverna hade diagnoser inom autismspektrumet och endast en av dessa elever var en flicka. I gruppen med övriga diagnoser var fördelningen mellan könen jämn.

Diagnoser och forskning

Enligt forskningen visar det sig att vad gäller diagnoser inom autismspektrumet är skillnaderna stora mellan könen och betydligt fler pojkar än flickor får diagnosen, vilket till stor del kan förklara skillnaderna i vårt material. Däremot är det intressant att observera att kunskapen om flickor och autism fortfarande är liten och diagnoskriterierna bygger på hur symtomen visar sig hos pojkar. Detta visar sig även i annan forskning inom bland annat ADHD och återigen beskrivs forskningen främst baserad på pojkarnas beteende. Mot bakgrund av detta kan man ur ett jämställdhetsperspektiv fundera över om modellen i sig gynnar pojkar. Om diagnosernas utformning baseras på pojkars symtom finns det då risk att flickor missgynnas resursmässigt på grund av detta?

Eller är det så att flickorna klarar måluppfyllelsen bättre då pojkar med behov av stöd får insatser som gynnar *alla* elever? Om det visar sig att flickor har andra symtom och därav andra behov, hur ska detta finansieras med tanke på fördelningen idag? Om man ser det ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv, skulle den offentliga ekonomin gynnas om man forskade mer på flickornas symtom och kunde sätta in insatser tidigt då totala kostnader för insatser tenderar att öka ju äldre barnen/de unga blir? Frågor som väcks tenderar att mynna ut i nya frågor och budgetfrågan på den enskilda förvaltningen blir med ens samhällsekonomisk.

Resursanvändning

Vi har inte undersökt vilken styrande effekt modellen för särskilt stöd har haft på respektive skola men i Skolverkets rapport framgår att själva modellen för hur resurserna fördelas har en styrande effekt. Resursfördelningen kan bidra till segregeringar men om alla resurser fördelas ut direkt till skolorna kan det främja inkluderande lösningar. Men den senare modellen kan istället leda till att elever i behov av stöd inte uppmärksammas tillräckligt. När den enskilda skolan får ansöka om medel ur en central pott, finns risk att skolorna har olika syn på när man begär extra resurser vilket kan göra att systemet inte blir rättvist. Men man kan också se det som att en sådan pott gör resursfördelningen verkligt behovsanpassad. Samtidigt kan mindre enheter få svårigheter att hålla en budget i balans om vissa resurser ska finansieras av skolan. De olika synsätten visar på den komplexitet som finns i resurstilldelning avseende särskilt stöd oavsett kön.

9. Förutom i kommunens budgethandlingar där pojkars systematiskt sämre studieresultat samt flickors och pojkars psykiska ohälsa i skolan särskilt uppmärksammas.

Fortsatt arbete

Med utgångspunkt från Örebro kommuns ”Övergripande strategier och budget” där det framgår att kunskaperna om jämställdhetsintegrerad budget ska öka, så att behov och prioriteringar samspelar med resursfördelningen, anser vi att jämställdhetsperspektivet behöver synliggöras mer i praktiken så att det på ett naturligt sätt blir en del i våra processer. En viktig del är, precis som Skolverket beskriver, behovet av uppföljning av hur resurserna har fördelats. Det är först då man ser eventuella olikheter och kan analysera dessa.

Inom skolområdet finns könsuppdelad statistik när det gäller exempelvis betyg, måluppfyllelse och arbetsmiljöfrågor men kopplingen till resurstilldelning saknas. Jämställdhet bör finnas med som en naturlig del i uppföljningsrapporter och nyckeltalen bör belysas ur ett jämställdhetsperspektiv med konsekvensanalyser. Först därefter kan resursfördelningen mellan flickor och pojkar förändras.

Kunskapsprocessen

När vi gick in i detta projekt hade vi en bild av jämställdhet som vi säkerligen delar med många, att samhället är ganska jämställt och att vi i Sverige har kommit långt. De flesta tycker att det är viktigt med jämställdhetsfrågor men hur man i praktiken införlivar det i vardagen är svårare att förklara.

I vårt arbete inom projektet har vi brottats med hur vi ska kunna koppla budget till kön. I början hamnade vi så mycket mer i diskussioner om förhållningssätt till barn och elever och vi hade svårt att se en tydlig koppling till budgetarbetet. Vi har kommit fram till att budgettilldelningen inte kan baseras på kön, men däremot är det viktigt att uppföljningen sker av hur medlen har använts till flickor och pojkar, dvs. analysen är central.

Vårt arbete kan ses som ett steg på vägen mot en uppföljning ur ett jämställdhetsperspektiv och vi har påbörjat processen och öppnat upp för ett nytt tankesätt.

Förutom det intressanta i arbetet med särskilda stödåtgärder, upptäckte vi sidoeffekter av projektet. Vi arbetar båda med årsprocessen inom uppföljning av verksamheterna, och kan till viss del påverka vilka frågor som ska ställas till förskolechefer och rektorer i samband med uppföljningar. I delårsrapport 1 2012, fanns frågan med om vilket/vilka jämställdhetsarbeten som pågår på den egna enheten. Svaren har varit varierade men i och med att frågan lyfts, läggs fokus på att detta är en viktig fråga från såväl förvaltning som politik.

Som inom så många andra utbildningsområden så blir man med den nyvunna kunskapen medveten om ämnets komplexitet men också om den spännande utmaningen vi står inför vad gäller att införliva jämställdhetsperspektivet i våra processer.

Källförteckning

Lagar

Diskrimineringslag (2008:567)

Regeringsform (1974:152)

Skollag (2010:800)

Internetkällor

Regeringens jämställdhetsmål: www.regeringen.se/sb/d/2593/a/14257

Skolverkets rapport 330 2009, ”Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?”:
www.skolverket.se/publikationer?id=2204

Skolverkets skrift ”Vad påverkar resultaten i svensk grundskola?”:
www.skolverket.se/publikationer?id=2260

Socialstyrelsens rapport, ”Barn som utmanar”:
www.socialstyrelsen.se/lists/artikelkatalog/attachments/17951/2010-3-6.pdf

www.autismforum.se

Örebro kommuns budgethandlingar

Örebro kommuns övergripande strategier och budget 2012 med plan för 2013-2014, Ks 1028/2011

Programplan med budget 2012, Bou 346/2011

Verksamhetsplan med budget 2012, Ssv 291/2011

Placering av unga på institution – jämställd resursfördelning?

Författare:

Anna Pettersson. Planerare, förvaltningskontor Vård och stöd, Örebro kommun.
Anna är samhällsvetare och har tidigare arbetat med kommun- och demokratiforskning vid Örebro universitet.

Anna Sandberg. Planerare, förvaltningskontor Vård och stöd, Örebro kommun.
Anna är folkhälsovetare och har tidigare arbetat med utvecklings- och uppföljningsarbete inom såväl kommun som landsting och universitet.

Sammanfattning

Socialförvaltningen i Örebro kommun ansvarar för kommunens individ- och familjeomsorg. Målsättningen är att ge insatser på hemmaplan i så stor utsträckning som möjligt, men då människor har olika behov kan inte alla tillgodoses genom interna resurser. En stor del vård och behandling köps därför av externa utförare.

Tidigare forskning och kartläggningar visar att föreställningar om kön tycks påverka såväl utredningsbenägenhet som behandlingsinsatser inom socialtjänsten. Syftet med denna kartläggning är att synliggöra skillnader och likheter mellan flickor och pojkar när det gäller olika former av placeringar. Föreligger könsskillnader när det exempelvis gäller antal placerade unga, placeringslängd eller dygnskostnad? Kartläggningens olika delar baseras på register från såväl verksamhetssystem som ekonomisystem.

Resultaten visar att ungefär lika många flickor och pojkar varit placerade på institution eller i familjehem under perioden 2007-2011. För flickor har familjehem oftare varit ett alternativ medan institutionsplaceringar varit vanligare för pojkar. Sedan 2010 syns ett tydligt skifte där allt fler flickor och pojkar placeras i familjehem och allt färre placeras på institution. Institutionsvård för unga är ungefär 2,5 gånger dyrare än familjehemsvård.

Den andra delen i kartläggningen fokuserar på externa institutionsplaceringar av flickor och pojkar i åldrarna 16-18 år, under 2011. Av dem som placerades under 2011 var drygt 40 procent flickor och nära 60 procent pojkar. Pojkarnas genomsnittliga placeringslängd var längre än flickornas, vilket gör att placeringar av pojkar motsvarade 70 procent av kostnaderna, medan flickornas placeringar motsvarade 30 procent av totalt 42 miljoner kronor.

Kartläggningen omfattar även ett hypotetiskt räkneexperiment som visar hur de externa institutionskostnaderna hade påverkats om flickornas respektive pojkarnas problematik såg ut och bedömdes på samma sätt som det motsatta könets. Resultatet ger en differens på nära 20 miljoner kronor.

Inom ramen för detta uppdrag har det inte varit möjligt att kartlägga alla de omgivande faktorer som kan påverka en placerings inriktning och längd. Det innebär att *rimligheten* i eventuella skillnader mellan flickors och pojkars placeringar inte kan bedömas. Det finns dock anledning att vidare problematisera könets betydelse med utgångspunkt i de skillnader som har identifierats i kartläggningen. Kan socialsekreterarnas sätt att betrakta och bedöma flickors och pojkars problem, behov och behandlingsmöjligheter göra att insatserna och kostnaderna blir olika för flickor respektive pojkar?

Inledning

Örebro kommun har tagit beslut om jämställdhetsintegrering. Jämställdhetsintegrering är en strategi för att åstadkomma ett jämställt och långsiktigt, hållbart samhälle. Det innebär att jämställdhetsperspektivet införlivas i allt beslutsfattande, all planering och allt utförande i alla verksamhetsområden – från politiska beslut till effekter för medborgaren.

Socialförvaltningen i Örebro kommun är studieobjekt i föreliggande kartläggning. Förvaltningen omfattar individ- och familjeomsorg och är ett av fyra verksamhetsområden inom programområde Social välfärd. Socialförvaltningens uppdrag regleras utifrån lagstiftning, politiska visioner och mål, men även av medborgarnas och brukarnas behov och förväntningar. Målsättningen är att ge insatser på hemmaplan i så stor utsträckning som möjligt. Då människor har olika behov kan inte alla behov tillgodoses genom interna resurser i Örebro kommun. En stor del vård och behandling köps därför av externa utförare. Totalkostnaden för förvaltningens externa köp är cirka 180 miljoner kronor per år, motsvarande halva förvaltningens budget.

Genom att uppgifter från verksamhetssystemet har kombinerats med uppgifter från ekonomisystemet vet vi sedan tidigare att kostnaden per brukare (KPB) under de senaste två åren varit högre bland pojkar/män än bland flickor/kvinnor, i samtliga åldersgrupper utom barn 0-12 år. Detta sammantaget gör det intressant att djupare studera hur kostnads- och könsfördelningen ser ut när det gäller externa placeringar, i synnerhet på institution, då dessa är de mest kostsamma placeringsformerna. Kartläggningens huvudfokus är därför kostnader för externa institutionsplaceringar av unga i ett jämställdhetsperspektiv. Målsättningen är att kartläggningen ska vara ett bidrag till en ökad kunskap om resursfördelningen mellan flickor och pojkar.

Syfte

Syftet med kartläggningen är att:

- Synliggöra skillnader och likheter mellan flickor och pojkar när det gäller olika former av placeringar under perioden 2007-2011 – med fokus på antal individer och fördelning mellan familjehem och institution.
- Synliggöra skillnader och likheter mellan flickor och pojkar när det gäller externa institutionsplaceringar under 2011 – med fokus på antal individer, dygnskostnader och placeringslängd.
- Problematisera resultaten och ge förslag på fördjupningsfrågor för vidare kartläggning och kompetensutveckling.

Metod och urval

Rapporten omfattar två olika kartläggningar. Dessa baseras på register från såväl verksamhetssystem som ekonomisystem. Inledningsvis redovisas en kartläggning av institutions- och familjehemsplacerade unga, 13-21 år, under tidsperioden 2007-2011. Den andra delen är en fördjupning med utgångspunkt i betalda fakturor för externa institutionsplaceringar av unga, 16-18 år, under 2011. Uppgifterna avser kostnader och placeringstid. Dessa har stämts av mot register i verksamhetssystemet för att ytterligare klargöra hur placeringshistoriken har sett ut för de individer som ingår i urvalet.

Resultaten har stämts av och specifika frågeställningar har diskuterats med berörd områdeschef och placeringssamordnare inom Socialförvaltningen. Preliminära resultat har rapporterats till Socialförvaltningens ledningsgrupp under hösten 2012.

Begränsningar i kartläggningen

Det är viktigt att understryka att det är flera samspelande faktorer som, utöver de faktiska kostnaderna för placeringarna, påverkar helheten för de enskilda individerna. Inom ramen för denna kartläggning har inte dessa faktorer varit möjliga att beakta. Det handlar bland annat om vad som sker före en placering, exempelvis gällande stöd- och behandlingsinsatser och kostnader för dessa såväl som olika parter bedömningar av problematik och behov. Hänsyn har heller inte kunnat tas till om ungdomarna i urvalet har haft andra insatser som komplement till placeringen. Därtill har det inte funnits utrymme att väga in familjehemmens eller institutionernas inriktning och kvalitet samt vilket resultat vården har haft för individerna.

Detta sammantaget innebär att kartläggningen inte syftar till att klargöra huruvida eventuella skillnader mellan flickors och pojkars placeringar är rimliga eller inte.

Utgångspunkter

Styrdokument

I Örebro län har länsstyrelsen regeringens uppdrag att verka för att de nationella jämställdhetsmålen initieras samt att följa upp att målen, med hänsyn till regionala förutsättningar, får genomslag i länet. För att kunna uppfylla detta uppdrag har länsstyrelsen – tillsammans med landsting, kommuner och universitet – formulerat sex strategier med utgångspunkt i de nationella målen.¹

I Örebro kommuns ÖSB (Övergripande Strategier och budget 2013 med plan för 2014-2015) utpekas jämställdhetsarbetet som ett prioriterat målområde: ”Kommunen ska verka för stärkt jämställdhet och att de mänskliga rättigheterna respekteras och efterlevs inom verksamheten”.² Genom en jämställdhets- och ickediskrimineringsplan, som tar sin utgångspunkt i de nationella jämställdhetspolitiska målen, ska Örebro kommun utveckla arbetet i ett brukar-, medborgar- och arbetsgivarperspektiv. I planen förtydligas verksamhetsmål och till dessa finns indikatorer kopplade med syfte att mäta måluppfyllelse.³

Tidigare forskning och kartläggningar

Anmälningar och utredningar

Få svenska studier är gjorda gällande socialarbetares bedömningar av problematiken hos anmälda barn. Många kommuner har svårt att ta fram köns- eller åldersuppgifter från sina statistiksystem, när det gäller anmälningar och utredningar hos socialtjänsten.⁴

Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag studerat könsskillnader inom socialtjänstens verksamhetsområden. I en rapport från 2004 konstaterades att fler pojkar än flickor anmäls och blir utredda av den sociala barnvården. Enligt rapporten existerar könsskillnader gällande anmälningar om barn som far illa till socialnämnd. En delstudie visade att av de barn som anmäls var 54 procent pojkar och 44 procent flickor. Anmälningsorsakerna skiljde också mellan pojkar och flickor. Anmälningar om brister i hemmet gällde oftare flickor, medan eget beteende företrädesvis gällde pojkar. Pojkar dominerade anmälningar om misshandel, sexuella övergrepp, fylleri och kriminalitet. Av detta följer att könsskillnader även konstaterats när det gäller vem som gjort anmälan. Pojkarna dominerade i rättsväsendets anmälningar och flickorna när anmälan kom från barnets omgivning, barnomsorg, föräldrar eller från ungdomen själv.⁵

En senare studie från 2012 visar istället att en större andel av *anmälningarna* avser pojkar men att *utredningsbenägenheten* är större för flickor.⁶ I studien betonas således att barnets kön förefaller ha betydelse för om en utredning inleds. Östberg (2010) skriver att flickor utreddes i högre grad än pojkar även i de fall där situationen bedömdes som allvarlig, trots att pojkarna i högre grad än flickorna anmäldes för en mycket komplex problembild.⁷

Föreställningar om kön i socialtjänstens utredningar

Flera studier konstaterar att flickor och pojkar beskrivs och bedöms i enlighet med traditionella föreställningar om kön i socialtjänstens barnavårdsutredningar, både när det gäller synen på föräldrarnas roll och barnets/ungdomens beteende. Barn till ensamstående mödrar är över-

1. Länsstyrelsen i Örebro län (2012) "Örebro läns regionala strategi för jämställdhet 2012-2015".

2. Örebro kommun (2012) "En växande kommun med nya möjligheter. Övergripande strategier och budget 2013 med plan för 2014-2015", Ks 1037/2012, s. 6.

3. Örebro kommun (2012) "Jämställdhets- och ickediskrimineringsplan 2012-2015 för Örebro kommun", Ks 583/2012, s. 2-5.

4. Socialstyrelsen (2012) *Anmälningar till socialtjänsten om barn och unga – en undersökning om omfattning och regionala skillnader*, s. 7 och 16.

5. Socialstyrelsen (2004) *Jämställd socialtjänst? Könsperspektiv på socialtjänsten*, s. 77.

6. Socialstyrelsen (2012), s. 17.

7. Francesca Östberg (2010) *Bedömningar och beslut. Från anmälan till insats i den sociala barnvården*, s. 96.

representerade i den sociala barnvården. Eftersom fäderna ofta är frånvarande i barnens liv saknas de också ofta i socialtjänstens utredningar. Enligt Socialstyrelsen är det framförallt brister hos modern som är grunden för placeringar.⁸

I utredningarna fokuseras beskrivningen av pojkar på deras handlingar, medan tonvikten ligger på inre egenskaper hos flickor. En annan könsskillnad som identifierats handlar om bedömning och hantering av tidig och aktiv sexualitet. Trots att tidig sexualitet kan vara ett uttryck för någon annan problematik hos både pojkar och flickor, bedöms detta i första hand vara ett problem för flickor och något som kan motivera en placering utanför hemmet. Å ena sidan är det här viktigt att betona att sexualitet i praktiken innebär större risker för flickor (sexuella övergrepp och graviditet). I studierna understryks å andra sidan att det är rimligt att pojkars sexualitet problematiseras i högre grad för att även synliggöra deras behov.⁹

Institutioner och behandling – upprätthållande av könsroller?

Enligt Socialstyrelsen placeras något fler pojkar utanför hemmet och barn med invandrarbakgrund är överrepresenterade. Under 1990-talet har placeringar av flickor ökat mer än pojklaceringar bland tonåringar, framförallt för flickor med invandrarbakgrund. Det är dock svårt att dra några slutsatser omkring denna förändring, eftersom det saknas en systematisk kunskap och jämförelse om bakgrund och skäl till placeringar av olika brukargrupper, menar Socialstyrelsen.¹⁰

Det är inte bara i utredningar som flickor och pojkar beskrivs och bedöms i enlighet med traditionella föreställningar om kön, utan det kan även yttra sig i behandlingsarbetet. Hille och Claezon (2005) som studerat hur kön presenteras och reproduceras inom två ungdomsinstitutioner menar att behandlingsarbetet vid de studerade institutionerna bidrar till upprätthållandet av könsroller av ett mycket traditionellt snitt. Detta påverkar både den vård/pedagogik som de unga får och det förhållningssätt de har till de ungas föräldrar.¹¹

I studien framkommer hur könsstereotyper styr såväl behandlarnas olika roller och familjarbetet. Personalen förhåller sig på olika sätt gentemot mödrar respektive fäder. En moder som är frånvarande är en svikare medan en frånvarande fader är en brist. De frånvarande fäderna används ibland som förklaringsmodell till de ungas problem men det är sällan som den *närvarande* fadern diskuteras som en del av vissa ungdomars problem.¹²

Val av institution

För att få en adekvat bild över eventuella skillnader mellan flickor och pojkar när det gäller externa placeringar är det angeläget att ta hänsyn till processen inför en placering. Vilka faktorer påverkar val av institution och skiljer dessa mellan flickor och pojkar? Ett grundkriterium vid val av institution är geografisk närhet, det vill säga att institutionen ska finnas inom ett avstånd på tjugio mil. Vidare ska handläggaren ta ställning till de institutioner som kommunen har ramavtal med. Dessa institutioner är begränsade, men speglar de största målgruppernas behov. Om ungdomen har behov som ramavtalsinstitutionerna inte kan tillgodose eller om ungdomen och familjen har egna sypunkter och önskemål på placeringen ska hänsyn tas till dessa. Dessutom är det viktigt att beakta tidsaspekten. Som regel är situationen relativt akut inför en placering, vilket innebär att utrymmet att välja mellan olika institutioner är begränsad.

När det gäller skillnader mellan flickor och pojkar avseende institutionsform kan konstateras att kön inte är en avgörande fråga, enligt de tjänstemän som vidtalats i denna kartläggning. När

8. Socialstyrelsen (2004), s. 77-80.

9. Socialstyrelsen (2004), s. 97-102.

10. Socialstyrelsen (2004), s. 77-80.

11. Mats Hille och Ingrid Claezon (2005) *Flickor och pojkar på institution – ett könsperspektiv på vården av ungdomar*, s. 3.

12. Hille och Claezon (2005), s. 3-4.

frågan om enkönade institutioner aktualiseras gäller det företrädesvis flickor. Bedömningen som föreligger en sådan placering är att flickor har behov av skydd från pojkar. För pojkar är snarare bedömningen att en institution med enbart pojkar kan innebära att riskfaktorer som exempelvis kriminalitet och gängbildning förstärks.

Registerundersökning och resultat

Följande avsnitt består av tre delar. Inledningsvis redovisas resultat från det större urvalet omfattande såväl familjehems- som institutionsplaceringar av unga, 13–21 år, under perioden 2007–2011. Den andra delen fokuserar på kostnader och placeringstid gällande externa institutionsplaceringar av unga, 16–18 år, under 2011. Avslutningsvis redovisas ett hypotetiskt räkneexperiment.

Placering i familjehem och på institution 2007-2011

Utifrån statistik från verksamhetssystemet Procapita vet vi sedan tidigare en hel del om flickor och pojkar som placeras på såväl institution som i familjehem. Varje år redovisas antal placerade individer och antal placeringsdygn i delårsrapporter och årsberättelser.

Nedan redogörs för placeringsstatistiken med urvalet unga, 13-21 år, placerade externt och internt på institution och i familjehem. Denna verksamhetsstatistik har ingen koppling till betalda fakturor. Detta innebär att urvalet skiljer sig från det urval som analyseras i kommande avsnitt, men det kan ändå ge en generell bild av hur utvecklingen sett ut över tid samt tydliggöra relationen mellan olika placeringsformer för flickor respektive pojkar.

Tabell 1. Antal placerade unga 2007–2011 (unika personer, 13-21 år)

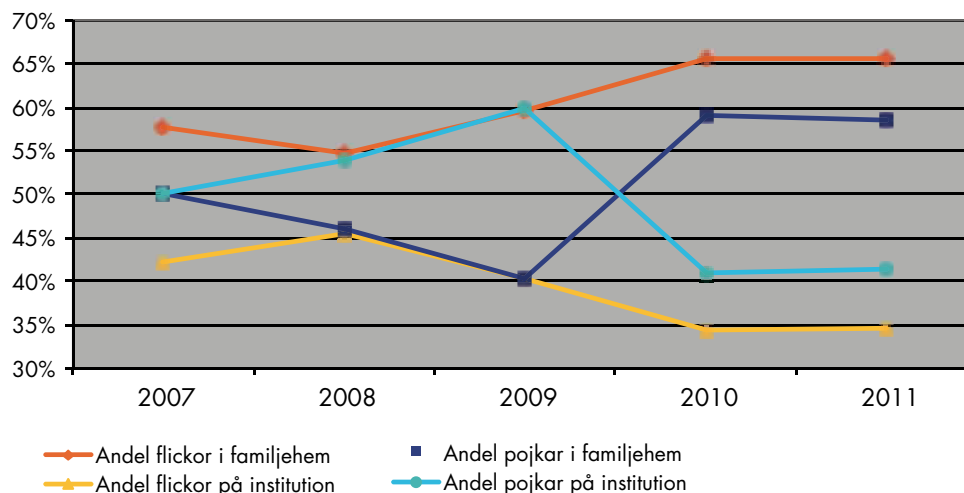
	2007	2008	2009	2010	2011
Antal flickor totalt	135	152	161	157	145
– i familjehem	78	83	96	103	95
– på institution	57	69	65	54	50
Antal pojkar totalt	128	150	174	166	145
– i familjehem	64	69	70	98	85
– på institution	64	81	104	68	60

Källa: verksamhetssystemet Procapita

Urval: externa och interna placeringar, LVU och SoL

Under perioden 2007-2011 har ungefär lika många flickor och pojkar varit placerade på institution eller i familjehem. För flickor har familjehem oftare varit ett alternativ, än för pojkar. Det motsatta gäller vid institutionsplaceringar.

Fig 1 – Andel flickor och pojkar med familjehemsvårns respektive institutionsvård (unika personer 13–21 år)



Tabellen och figuren ovan visar att ett skifte av placeringsformer har skett sedan 2010. Allt fler flickor och pojkar placeras i familjehem och allt färre placeras på institution. Detta innebär inte per automatik att antalet placeringsdygn i de olika placeringsformerna har ökat respektive minskat. Placeringslängden påverkas av en mängd faktorer såsom individens behov och behandlingens inriktning.

Kostnader för externa placeringar

Kostnaden per placeringsdygn skiljer sig avsevärt mellan familjehem och institution. Under 2011 kostade familjehemsplaceringar i genomsnitt 1 550 kronor per dygn, medan institutionsplaceringar kostade 3 950 kronor i genomsnitt per dygn. Institutionsvård för unga är således 2,5 gånger dyrare än familjehemsvård.

Placering på institution 2011

Tabell 2. Placerade unga 2011 (unika personer, 16–18 år)

	Totalt	Flickor	Pojkar
Antal individer	46	19 (41%)	27 (59%)
Genomsnittsålder	16,9	16,8	17,0
Antal dygn	10563	3333 (32%)	7230 (68%)
Genomsnittlig placeringstid, dygn	230	175	268
Kostnad för placeringar, mnkr	42	12,7 (30%)	29,3 (70%)
Genomsnittskostnad, kr/dygn	3979	3823	4051
Mediankostnad, kr/dygn	4000	3768	4087
Spridning kostnad, kr/dygn	1770–6289	2512–5075	1770–6289

Källa: Örebro kommuns ekonomisystem

Urval: Betalda fakturor avseende externa institutionsplaceringar

Av tabell 2 framgår att 46 individer i åldern 16–18 år var institutionsplacerade externt under 2011. Av dem var drygt 40 procent flickor och nära 60 procent pojkar. Det föreligger således en skillnad mellan flickor och pojkar i antalet institutionsplacerade. Det skiljer även gällande genomsnittlig placeringstid för flickor och pojkar. Flickornas genomsnittliga placeringstid var 175 dygn, medan pojkarnas var 268 dygn. Pojkarna i urvalet hade alltså i genomsnitt 93 fler dygn än flickorna. Detta påverkar också placeringskostnaderna för flickor respektive pojkar.

Pojkarna i urvalet representerar 70 procent av kostnaderna trots att de *i antal personer* endast utgör knappt 60 procent. Detta innebär följaktligen att flickorna, som i antal personer utgör 40 procent, endast representerar 30 procent av den totala kostnaden. Här är det dock viktigt att notera att det finns kraftiga begränsningar i underlaget. Utgångspunkten för sammanställningen ovan är ungdomar som har varit placerade vid en extern institution någon gång under 2011, utan hänsyn till om placeringen påbörjades före 2011 eller om den har fortsatt under 2012.

Det är inte möjligt att dra några generella slutsatser om de institutioner som ungdomarna i urvalet har varit placerade vid. Däremot kan konstateras att ungdomarna placerats vid en mängd olika institutioner. Vid en snabbskanning av placeringar per individ framkom att de allra flesta varit placerade två eller fler gånger under perioden 2009-2011. Generellt hade pojkar längre och/eller fler placeringar än flickor. Av de individer som endast haft en eller få placeringar under denna period var flertalet flickor.

Inom ramen för denna kartläggning har inte utrymme funnits att granska anmälningsorsak, anmälare och eventuella könsskillnader för samtliga individer i urvalet. Däremot har en avgränsad genomgång gjorts av de individer som varit institutionsplacerade mer än sex månader under 2011 (27 individer). Genomgången visar att de vanligaste anmälningsorsakerna för flickor är oro för eget beteende och oro för miljö.¹³ För pojkar är oro för eget beteende samt misstänkt kriminalitet de vanligaste anmälningsorsakerna. Anmälningar gällande flickor kommer oftast från skola, förskola, landsting medan polis och åklagare dominerar pojkarnas anmälningar.

Ett gender budgetexperiment

I tillämpningen av en så kallad gender budgetmetod är det vedertaget att utvärdera budgetens genuseffekter. Utvärderingen kan fokusera på ett avgränsat område för att synliggöra resurs- och insatstilldelning för kvinnor och män, flickor och pojkar. En del i utvärderingen är att estimerar hur resurstilldelningen skulle se ut om kvinnor och män fick lika mycket resurser som det motsatta könet. Med utgångspunkt i registerundersökningen i föregående avsnitt följer nedan ett räkneexperiment som visar hur socialnämndernas externa institutionskostnader för unga i åldern 16-18 år under 2011 hade påverkats om

1. flickornas problematik såg likadan ut och bedömdes på samma sätt som pojkarnas
2. pojkarnas problematik såg likadan ut och bedömdes på samma sätt som flickornas.

Tabell 3. Flickornas dygn och kostnader uppräknade till pojkarnas nivå*

	Totalt	Flickor	Pojkar
Belopp, mnkr	49,9	20,6	29,3
Antal individer	46	19	27
Antal dygn	12 322	5 092	7 230
Genomsnittskostnad, kr/dygn	4 051	4 051	4 051
Genomsnittlig placeringstid, antal dygn	268	268	268

**pojknas verkliga nivå, fet stil*

13. Oro för barn-miljö kan omfatta föräldrar med psykisk ohälsa och/eller beroende- och missbruksproblem, barnmisshandel, omsorgsbrist eller konflikter hos föräldrar.

Tabell 4. Pojkarnas dygn och kostnader nedräknade till flickornas nivå*

	Totalt	Flickor	Pojkar
Belopp, mnkr	30,8	12,7	18,1
Antal individer	46	19	27
Antal dygn	8058	3333	4725
Genomsnittskostnad, kr/dygn	3823	3823	3823
Genomsnittlig placeringstid, antal dygn	175	175	175

*flickornas verkliga nivå, fet stil

Räkneexperimenten i tabell 3 och 4 visar att:

1. Om flickornas problematik såg likadan ut och bedömdes på samma sätt som pojkarnas – och följaktligen ledde till längre och mer kostsamma placeringar – skulle socialnämndernas kostnader för externa institutionsplaceringar av unga 16–18 år 2011 totalt uppgå till 49,9 miljoner kronor.
2. Om pojkarnas problematik såg likadan ut och bedömdes på samma sätt som flickornas – och följaktligen ledde till kortare och mindre kostsamma placeringar – skulle socialnämndernas kostnader för externa institutionsplaceringar av unga 16-18 år 2011 totalt uppgå till 30,8 miljoner kronor.

Ovanstående räkneexperiment illustrerar en differens på nära 20 miljoner kronor. Pojkexemplet ligger närmre verkligheten på samtliga punkter, vilket kan förklaras av att det är fler pojkar i urvalet.

Diskussion och slutsatser

Kartläggningen gällande externa institutionsplaceringar av unga 16-18 år under 2011 har identifierat könsskillnader avseende antal individer, placeringslängd och dygnskostnad. Som tidigare nämnts finns det kraftiga begränsningar i kartläggningens resultat då det inte har varit möjligt att ta hänsyn till om individerna i urvalet har haft andra insatser som komplement till placeringen och kostnaderna för dessa. Kartläggningen har inte heller belyst eventuella insatser som har skett före och/eller efter institutionsplaceringen.

Utifrån kartläggningens resultat är det inte möjligt att ta ställning till om det är bra eller dåligt med en viss insats i en viss mängd. Antalet berörda individer såväl som antal placeringdygn och dess kostnader måste relateras till de förväntade och uppnådda resultat som de olika placeringarna kan innebära. Inom ramen för denna kartläggning har det dock inte varit möjligt att utforska effekterna av olika typer av placeringar. För att kunna göra det är det nödvändigt att ta del av en systematisk uppföljning av insatsernas resultat och en sådan uppföljning finns inte tillgänglig i nuläget.

Även om man utgår från att de bedömningar som idag görs (av såväl ansvarig handläggare som beslutande nämndledamöter) är de bästa för individen, pekar kartläggningens resultat mot att frågan om kön behöver problematiseras. Det är relevant att fråga om de identifierade skillnaderna mellan flickor och pojkar är rimliga. Kan socialsekreterarnas sätt att betrakta och bedöma flickors och pojkars problem, behov och behandlingsmöjligheter göra att insatserna och kostnaderna blir olika för flickor respektive pojkar? Bidrar andra aktörers – föräldrars, skolans, polisens, ungdomens – föreställningar om problem och behov till skillnaderna i placeringslängd och kostnader?

Om kostnaderna för institutionsplaceringar av unga blir ojämnt fördelade mellan flickor och pojkar på grund av könsstereotypa behovsbedömningar är det relevant att ställa frågan vilka konsekvenser detta får för de jämställdhetspolitiska målen. Till att börja med kan konstateras att jämställdhetsmålet som omfattar flickors och pojkars möjlighet att få omsorg på lika villkor kan påverkas negativt om bedömningarna vilar på könsstereotypa föreställningar. Så länge det manliga betraktas som norm får det konsekvenser för både pojkar och flickor. Det kan osynliggöra sådan problematik som inte faller inom ramarna för det som traditionellt har betraktats som manligt respektive kvinnligt. Det kan påverka synen på ansvar och förändringsmöjligheter. Det kan också skapa begränsningar i vad som är rimliga och lämpliga insatser för den enskilda individen. Detta kan i sin tur få som konsekvens att individens faktiska problematik underordnas och att vårdbehovet inte blir tillgodosett.

För att kunna konstatera om existerande kostnadsskillnad mellan flickor och pojkar är oskälig eller inte krävs det bland annat att mer omfattande analyser av behovsbedömningar genomförs. Detta skulle exempelvis kunna ske genom kollegial granskning av de bedömningar som gjorts i utredningar (text- och begreppsanalys) med syfte att komma åt om, och i så fall hur, könsbestämda normer döljer alternativt styr uppfattningen om individens behov. I förlängningen kan resultatet av sådana analyser innebära att bedömningen av flickors och pojkars vårdbehov ifrågasätts och förändras. Detta kan även innebära att behandlingsskostnaderna förändras på sikt, för både flickor och pojkar. I denna kartläggning har ett skifte identifierats gällande placeringsformer. Sedan 2010 har fler flickor och pojkar placerats i familjehem och färre på institution. Det tydliga skiftet visar att bedömningar och prioriteringar är möjliga att förändra.

Fördjupningsfrågor

I Verksamhetsplan med budget 2013 har socialnämnderna beslutat att Socialförvaltningen ska identifiera och analysera behov och nuläge, samt diskutera förbättringsbehov utifrån ett genusperspektiv. Ett sätt att göra detta är att fokusera på föreställningar och förhållningssätt i det professionella vardagsarbetet. Några exempel på frågeställningar kan vara

- Hur konstrueras kön i det sociala arbetet? Leder socialsekreterarnas sätt att betrakta kvinnors och mäns problem, behov och behandlingsmöjligheter till att besluten blir olika för kvinnor och män och för flickor och pojkar?
- Vad händer efter placeringen? Får pojkar och flickor olika eftervård och skiljer kostnaderna för detta mellan könen?
- Hur samvarierar kön med individens familjeförhållanden och bakgrund (socioekonomisk, etnisk etc.)?
- Finns könsskillnader mellan de individer som återkommer till socialtjänsten och som återigen utreds respektive får beslut om insats?
- Inom Socialförvaltningen existerar några specifika könsinriktade verksamheter såsom Kvinnocentrum och Tjejboendet. Vilken analys ligger till grund för upprättandet av verksamheten? Har motsvarande analys gjorts av ”manliga” behov?

Källor

Litteratur, rapporter och styrdokument

Hilte, Mats och Claezon, Ingrid (2005) *Flickor och pojkar på institution – ett könsperspektiv på vården av ungdomar*.

Länsstyrelsen i Örebro län (2012) ”Örebro läns regionala strategi för jämställdhet 2012-2015”.

Socialstyrelsen (2004) *Jämställd socialtjänst? Könsperspektiv på socialtjänsten*.

Socialstyrelsen (2012) *Anmälningar till socialtjänsten om barn och unga – en undersökning om omfattning och regionala skillnader*.

Örebro kommun (2012) ”En växande kommun med nya möjligheter. Övergripande strategier och budget 2013 med plan för 2014-2015”, Ks 1037/2012.

Örebro kommun (2012) ”Jämställdhets- och ickediskrimineringsplan 2012-2015 för Örebro kommun”, Ks 583/2012.

Östberg, Francesca (2010) *Bedömningar och beslut. Från anmälan till insats i den sociala barn-avården*, Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.

Intern statistik

Aktualiseringsregister hämtade från verksamhetssystemet Procapita

Insatsstatistik hämtad från verksamhetssystemet Procapita

Uppgifter från Örebro kommuns ekonomisystem

En rättssäker överförmyndare – om strävan mot en likvärdig handläggning

Författare:

Eva Carlbrink Källman. Planerare, förvaltningskontor Vård och stöd, Örebro kommun.

Författaren har en fil. mag. i statsvetenskap, fil. kand. i arbetslivspedagogik och arbetar sedan fyra år inom Örebro kommun med bland annat projektledning för införande av kvalitetsledningssystem, processledare av tillsyn av internkontroll samt processledare för verksamhetsplanering och uppföljning inom flera av kommunens förvaltningar.

Sammanfattning

Örebro kommun har under 2012 deltagit i projekt *Kunskapsutveckling kring budgetarbete i jämställdhetsperspektiv*. Projektet har syftat till att skapa ökade förutsättningar för en jämställd fördelning av kommunens gemensamma resurser mellan kvinnor och män. Överförmyndarnämndens deltagande har skett genom Planerare från förvaltningskontor vård och stöd.

Syftet med projektet *Kunskapsutveckling kring budgetarbete i jämställdhetsperspektiv* har för Överförmyndarnämndens del varit att öka kunskapen kring arvoderingsprocessen samt att synliggöra eventuella snedfördelade resurser mellan ställföreträdare och ge förslag på förbättringar inom området om sådana anses behövliga.

Resultaten visar att män som är ställföreträdare i genomsnitt har högre arvode än kvinnor som är ställföreträdare. Skillnaderna mellan kvinnors och mäns arvode har dock minskat under 2011. Kartläggningen har även visat att män generellt sett har högre svårighetsgrad i sina uppdrag än kvinnor, vilket kan vara en del av förklaringen till mäns högre arvode.

Överförmyndarkansliet har under de senaste åren arbetat aktivt med att renodla uppdrag och arvoden för en mer likställd handläggning och arvodering. Resultaten av denna studie visar att skillnaderna mellan kvinnors och mäns arvode minskar. Det är sannolikt att de minskade skillnaderna är en effekt av satsningen på rätts- och kvalitetssäkring inom överförmyndarkansliet.

Rapportens avgränsningar samt begränsningarna att ur verksamhetssystemets ta ut statistik ger att ett mer fullständigt resultat i dagsläget inte är möjligt. En fortsatt studie utifrån arvoderingsprocessens delar, både internt inom Överförmyndarnämnden men även gällande externa aktörer skulle ge möjlighet till ytterligare svar på om skillnaderna mellan kvinnors och mäns arvodering inom Överförmyndarnämnden kan anses vara rimliga eller inte.

Överförmyndarnämnden har i *Verksamhetsplan med budget 2013* fattat beslut om att åtgärda resultat från projekt som en del i sitt jämställdhetsarbete. I projekt för införande av ledningssystem för kvalitet på överförmyndarkansliet skall även under 2013 resultaten av denna rapport beaktas.

Inledning

Örebro kommun har tagit beslut om jämställdhetsintegrering. Jämställdhetsintegrering är en strategi för att åstadkomma ett jämställt och långsiktigt, hållbart samhälle. Det innebär att jämställdhetsperspektivet införlivas i allt beslutsfattande, all planering och allt utförande i alla verksamhetsområden – från politiskt beslut till effekt för medborgaren.

Kunskaperna om jämställdhetsintegrerad budget (resursfördelning med ett könsperspektiv) ska öka i kommunen, så att behov och prioriteringar samspelar med resursfördelning.

– Övergripande strategier och budget 2012 med plan för 2013-2014

Örebro kommun har under 2012 deltagit i projekt *kunskapsutveckling kring budgetarbete i jämställdhetsperspektiv*. Projektet syftar till att skapa ökade förutsättningar för en jämställd fördelning av kommunens gemensamma resurser mellan kvinnor och män. Projektet har bedrivits gemensamt för ett antal kommuner samt för Örebro läns landsting. Örebro kommuns deltagare har varit Planerare och Ekonomer inom kommunens förvaltningar/ förvaltningskontor. Programområde Social välfärd har representerats i projektet med ca 50% av dess deltagare. Överförmyndarnämndens deltagande har skett genom Planerare från förvaltningskontor vård och stöd.

Bakgrund

Överförmyndarnämnden är en av fyra verksamhetsgrenar inom programområde Social välfärd i Örebro kommun. Överförmyndarnämnden ansvarar för tillsyn av ställföreträdare som har uppdrag som exempelvis god man och förvaltare. Överförmyndarnämnden ansvarar för det arbete som inom många kommuner sker via en enskild Överförmyndare.

Tingsrätten beslutar, efter ansökan från Överförmyndarnämnden, om uppdrag, inkluderande omfattning och svårighetsgrad, utifrån huvudmannens behov av stöd. Ställföreträdare utför uppdraget med Överförmyndarnämnden som ansvarig för tillsyn av så väl uppdragets utförande och som beslut och administration av arvodesutbetalningar till ställföreträdare.

Den största delen av Överförmyndarnämndens verksamhet sker via Gode män och Förvaltare med Överförmyndarnämndens arbetande kansli som stöd och kontrollfunktion. I Överförmyndarnämndens uppdrag ingår tillsyn, så väl som arvodering, utbildning och information till ställföreträdare och till andra verksamheter.

Överförmyndarnämndens jämställdhetsarbete tog i mångt och mycket fart under 2009 genom ett av kanslichefens ställföreträdarsamtal. En kvinnlig ställföreträdare hade framfört att hon hade ett lägre årsarvode än en manlig ställföreträdare med uppdrag av likvärdig omfattning och svårighetsgrad. På överförmyndarkansliet inleddes i och med detta, på uppdrag av Överförmyndarnämnden, en satsning på utveckling av verksamhetssystemet Wärna. Detta för att kunna redovisa statistik för uppdrag och arvodering samt en omarbetning av redogörelseblanketten, där ställföreträdare bedömer sin insats utifrån uppdrag under året. Satsningarna syftade till att ge möjligheter för att säkerställa en likställd och jämställd hantering av tillsynen för ställföreträdaruppdrag på kansliet.

Under 2010 inleddes en, i tre år återkommande, granskning (från och med 2013 benämnd tillsyn) av internkontrollen gällande arvoderingsutbetalningar utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

Skillnader mellan arvodering mellan könen i de största grupperna av förordnanden respektive ärendegrupper visade i 2011 års granskning på en trolig strukturell ojämlikhet i någon del av arvoderingsprocessen.

Med bakgrund av detta har projektet ”Kunskapsutveckling kring budgetarbete i jämställdhetsperspektiv” för Överförmyndarnämndens vidkommande inriktats på kartläggning och analys inom arvoderingsprocessen för ställföreträdare ur ett jämställdhetsperspektiv.

Syfte

Syftet med Örebro kommuns systematiska utvecklingsarbete är att uppnå kvalitetssäkring av kommunens alla verksamheter för att garantera att dessa svarar mot båda könen villkor och behov så att hög kvalitet och goda resultat uppnås för kvinnor respektive män, flickor respektive pojkar.

Syftet med projektet *Kunskapsutveckling kring budgetarbete i jämställdhetsperspektiv* har för Överförmyndarnämndens del varit att öka kunskapen kring arvoderingsprocessen samt att synliggöra eventuella snedfördelade resurser mellan ställföreträdare som är kvinnor och män och deras arvoden för uppdrag. Syftet är följaktligen även att om behov finns, ge förslag till förbättringar inom området.

Avgränsning och disposition

Projektet *Kunskapsutveckling kring budgetarbetet i jämställdhetsperspektiv* har för Överförmyndarnämnden inriktats på valda delar i arvoderingsprocessen¹.

Örebro kommuns jämställdhetsprojekt har inriktats budgetarbetet utifrån ett jämställdhetsperspektiv, där ett sätt att närma sig problematiken har varit att följa fördelningen av verksamhetens resurser, fördelade på kvinnor och män.

Arvode till ställföreträdare är nämndens största kostnadsställe. Kartläggning och diskussion har därför avgränsats till att hantera arvoderingsprocessens aktivitetssteg i form av beslutade arvoden uppdelat på kvinnor och män samt av redogörelse av uppdrag.

Rapportresultaten har endast inriktats på att kartlägga generella jämförelser mellan kvinnor och män i delar av arvoderingsprocessen. Individuella skillnader gällande uppdrag, svårighetsgrad och utförande har inte här beaktats men har givetvis stor betydelse för uppdraget, både för huvudman och för ställföreträdare.

Metod

Arvodering av uppdrag

Ställföreträdare ska redovisa ekonomin inom sitt/sina uppdrag för huvudmannens räkning, årligen samt vid avslutande av uppdrag.

För kartläggning av arvoden har statistikuttag gjorts från verksamhetssystemet Wärna. Resultaten från kartläggningen av arvoden, är ämnade att ge möjliga förklaringar till skillnader mellan de genomsnittliga arvoden mellan kvinnor och män.

Granskningen av inkomna årsräkningar för bedömning av rätt till arvode sker efter avslutat kalenderår. Detta innebär att ställföreträdare redovisar sitt uppdrag och får sitt arvode utbetalt året efter att uppdraget/uppdragen utförts. Statistik från utbetalda arvoden sker därmed med ett års fördröjning. Detta betyder exempelvis att den granskning av inkomna årsräkningar och redogörelser som inkommit under 2012 till överförmyndarkansliet avser ställföreträdaruppdrag under 2011.

Granskade årsräkningar för arvode 2008-2011

En jämförelse av årsräkningar, för alla uppdrag, mellan åren 2008 till 2011 har gjorts fördelat på kvinnors och mäns arvode. Denna kartläggning har genomförts för att försöka kartlägga om det skett någon förändring under de senaste åren mellan kvinnors och mäns genomsnittliga arvode. Har skillnaderna ökat, minskat eller kvarstår oförändrade?

Redogörelse för uppdrag

Årligen ska ställföreträdare förutom den ekonomiska redovisningen redogöra för aktiviteter inom ramen för uppdraget. Där ska framgå i vilken omfattning och med vilken svårighetsgrad uppdraget har utförts. De genomförda aktiviteterna kan exempelvis vara samtal med och besök hos huvudmannen. Redogörelsen är en redovisning av uppdraget, där ställföreträdaren själv bedömer uppdragets omfattning och svårighetsgrad utifrån det gångna årets uppdrag.

1. Arvodesprocessen beskrivs vidare visuellt och i text i Bilaga 1.

Underlaget för det slumpvisa urvalet av arvodesansökningar, där arvode begärs är årsräkningar för 2010, består av totalt 759 årsräkningar. Av dessa har 100 årsräkningar valts ut via en slumpgenerator i Excel (57 kvinnor och 43 män). Dessa arvodesansökningar har uttagits manuellt i Överförmyndarnämndens ”pappers” arkiv av medarbetare på överförmyndarkansliet.

Efter bortfall beroende på dödsfall och felaktiga redovisningar återstod 89 granskningar, varav 49 kvinnor och 40 män, Inom gruppen återfanns 17 förvaltare, varav 10 kvinnor och 7 män samt 72 gode män, varav 39 kvinnor och 33 män.

Redogörelsen är i form av ett frågeformulär med fyra sidor. Den första sidan består av personuppgifter och frågan om ställföreträdaren ansöker om arvode. Sidorna två och tre består av ett antal frågeställningar gällande omfattningen av utfört uppdrag utifrån de tre möjliga delarna i ett uppdrag, se ovan, och bedömd svårighetsgrad. Den sista sidan i arvodesansökningsformuläret är till för fria kommentarer om det gångna årets uppdrag, dess omfattning och svårighetsgrad. Samtliga frågor gäller ett årligt ställningstagande för det utförda uppdraget. Den utvalda redogörelsen gäller för ställföreträdare som använder blankett för uppdrag inom fler än ett område (bevaka rätt, förvalta egendom och sörja för person).

Resultatredovisning

Arvodering för uppdrag

Örebro kommuns Överförmyndarnämnd har under 2011 och 2012 särskilt granskat arvoderingsutbetalningar, genom statistikuttag från verksamhetssystemet Wärna. Verksamhetssystemet används av de flesta överförmyndare i landet men har varit sparsamt utnyttjat och utvecklat under tidigare år. Verksamhetssystemet stödjer inte statistikuttag utan en konvertering av rådata måste ske med hjälp av Excel. Åtkomsten av registreringar i Wärna ger inte heller dessa en lätt åtkomst till dataunderlag.

Den ekonomiska redovisningen av arvodesbetalningar är endast möjlig att följa utifrån belopp vilket försvårar möjligheten att exempelvis särskilja olika arvoderingsnivåer, grundade på svårighets- och komplexitetsgraden i de olika uppdragen, som beslutas utifrån olika procentsatser som inte redovisas i verksamhetssystemet.

Överförmyndarkansliet arbetar aktivt med utveckling av verksamhetssystemet Wärna, dels gentemot leverantören av systemet men också via nationella nätverk för överförmyndare. Detta sker i syfte att utveckla systemet för kvalitetssäkrad statistikåtkomst men även med en strävan mot möjligheten till jämförande statistik med överförmyndarverksamheter i landet, som i dagsläget är obefintligt.

Möjligheterna till utdata från verksamhetssystemet Wärna är förvisso stora men innebär vissa konverteringssvårigheter och en svårighet kring vilka mått som kan anses vara relevanta och rättvisande för olika statistikinsamlingar. Nedan redovisade resultat är att ses som försök att belysa arvodesutbetalningarna med fokus på jämställdhetsperspektivet. Överförmyndarnämnden kommer att fortsätta att utveckla sina mått för att följa och säkra likställigheten i arvoderingen.

Granskade årsräkningar för arvode 2008-2011

2008	Genomsnitt arvode per årsräkning	Index
Kvinnor	7 510	100
Män	8 135	100
2009	Genomsnitt arvode per årsräkning	Index
Kvinnor	8 114	108
Män	8 806	108
2010	Genomsnitt arvode per årsräkning	Index
Kvinnor	8 821	117
Män	9 543	117
2011	Genomsnitt arvode per årsräkning	Index
Kvinnor	10 419	132
Män	10 458	129

Från 2008 till 2010 påvisas skillnader mellan kvinnors och mäns arvode men både kvinnor och män får genomsnittligt lika stor ökning av arvode under de tre första åren.

Resultatet för 2011 visar att genomsnittligt arvode per årsräkning för män inte ökar i lika hög grad som genomsnittligt arvode per årsräkning för kvinnor.

2011 års granskade årsräkningar visar på ett möjligt trendbrott i jämförelse med de tidigare tre åren. Skillnaderna mellan kvinnors och mäns arvode har minskat och är nu mycket små. Frågan är om den kvarstående skillnaden är rimlig utifrån utförda uppdrag?

Redogörelse av uppdrag²

Hur ofta besöker du huvudmannen?³

Besök hos huvudmannen	Förvaltare		God man	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
	Antal	Antal	Antal	Antal
Var vecka		4	4	6
Varannan vecka	5	1	12	12
En gång/månad	6	1	15	8
Födelsedag	3		14	7
Jul/påsk/midsommar	3		14	7
Övrigt	1	1	1	
Ej svar			5	7

Män som är förvaltare och god man besöker i högre grad än kvinnor sin huvudman varje vecka. Kvinnor som är förvaltare och god man besöker i högre grad än män sin huvudman på bemarkelsedagar. Inom förvaltargruppen är detta tydligast märkbart där män som är förvaltare inte besöker huvudmannen på bemarkelsedagar och ingen av kvinnorna besöker sin huvudman varje vecka.

2. Procentsiffrorna i de redovisade tabellerna är avrundade till en decimal och summan blir följaktligen inte alltid 100%.

3. Det har i redogörelsen varit möjligt att lämna fler alternativ, alternativen visar samtliga svar, antalet svar överensstämmer sålunda inte med antalet redogörelser.

Hur lång tid varar varje besök i genomsnitt?⁴

Tid för besök								
	Förvaltare				God man			
	Kvinnor		Män		Kvinnor		Män	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
ca 15 min	1	11,1			1	3,0	5	17,2
ca 30 min			1	14,3	12	36,4	8	27,6
ca 1 tim	6	66,7	4	57,1	12	36,4	9	31,0
ca 1 1/2 tim	2	22,2	2	28,6	3	9,1	3	10,3
mer än 2 tim					5	15,2	1	3,4
ej svar	1				6		7	

Män som är god man har i större utsträckning än kvinnor korta besök hos sin huvudman. Resultatet överensstämmer med resultatet i föregående tabell där män som är förvaltare och god man i högre grad än kvinnor besöker sina huvudmän varje vecka.

Kvinnor som är god man besöker i högre grad än män som är god man, sin huvudman mer än två timmar i genomsnitt.

Resultatet visar sålunda att det finns ett visst fog för att kvinnor som är god man, oftare än män med samma uppdrag, har längre besök hos sin huvudman men att besöken inte är lika frekventa, som för män som är god man. Å andra sidan besöker män oftare, än kvinnor med samma uppdrag, sina huvudmän med hög frekvens, en gång i veckan, men då under kortare tid vid varje besök, än kvinnor med likvärdigt uppdrag.

Sörja för person

Sörja för person arvoderas utifrån uppdragets svårighetsgrad/kategori. Läs texten och kriterierna för respektive kategori och kryssa för den av nedanstående beskrivningar som du bäst tycker motsvarar ditt uppdrag.⁵

Sörja för person								
	Förvaltare				God man			
	Kvinnor		Män		Kvinnor		Män	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Kategori 1							1	6,3
Kategori 2	5	62,5	1	25	18	81,8	10	62,5
Kategori 3	3	37,5	3	75	1	4,5	3	18,8
Kategori 4					3	3,6	2	12,5
ej svar	2		3		17		17	

I redogörelsen finns korta förklaringar kring vad som beräknas ingå i varje kategori, från kategori 1 med ett minimum aktiviteter inom uppdraget till kategori 4 med stor omfattning och svårighetsgrad i uppdraget.

4. Procenttabellen beräknas på dem som svarat, det vill säga de som ingår i gruppen "ej svar" har räknats bort från jämförelsen. Procenten visar därmed procent – Av dem som svarat. Jämförelsetalen blir sålunda för förvaltare kvinnor 9st (personer som har svarat), för god man, kvinnor 33st (personer som har svarat) och män 26 st (personer som svarat).

5. Den kursiverade texten återfinns som beskrivning för nämnd frågeställning på redogörelseblanketten.

I beskrivningen för kategorierna beskrivs bland annat att de högre svårighetsgraderna (kategori 3 och 4) i uppdraget innebär tätare kontakter med huvudmannen.

Inom uppdraget *sörja för person* visar resultatet att, inom förordnande som förvaltare, kvinnor och män skiljer sig åt gällande svårighetsgrad för uppdraget. En högre andel män har en högre svårighetsgrad i uppdraget än andelen kvinnor, kategori 3 och 4 sammanlagda ger för män 31,3% och för kvinnor 18,1%. Kvinnor har i högre utsträckning en lägre svårighetsgrad.

Beskrivning av uppdraget

Det är av stor vikt att du även beskriver ditt uppdrag med egna ord. Det är en förutsättning för att överförmyndarkansliet ska kunna besluta om ett skäligt arvode utifrån utförda insatser under redovisningsåret.⁶

I slutet av redogörelsen återfinns möjligheten att fritt beskriva sitt utförda uppdrag med egna ord. Den avslutande beskrivningen av uppdraget bedöms av Kanslichef för överförmyndarkansliet vara av särskild vikt för bedömning av det utförda uppdraget och om de genomförda aktiviteterna under det redovisade året motsvarar uppdragets beslutade omfattning. Om uppdraget beskrivs bedrivits i större eller mindre omfattning än beslutat kan det exempelvis finnas anledning för en diskussion om huvudmannen har ett utökat eller minskat behov av stöd eller att behovet kan antas tillgodoses på annat sätt. Syftet med den fria beskrivningen av uppdraget är därmed flerfaldigt inom ramen för Överförmyndarnämndens tillsyn.

Resultatet av kartläggningen visar att inom förvaltargruppen har samtliga ställföreträdare, både män och kvinnor, med egna ord beskrivit sitt uppdrag under det gångna året. Gällande gruppen god man har en högre andel kvinnor än andelen män beskrivit sitt uppdrag med egna ord.

Slutsatser

Slutrapporten *En rättssäker Överförmyndare* har kartlagt delar i Örebro kommuns Överförmyndarnämnds arvoderingsprocess utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Resultaten visar att män som är ställföreträdare i genomsnitt har högre arvode än kvinnliga ställföreträdare har. Resultaten visar att skillnaderna mellan kvinnors och mäns arvode har minskat.

Kvinnors och mäns omfattning och svårighetsgrad inom uppdragen skiljer sig enligt rapporten åt. Resultaten visar att män oftare än kvinnor har hög omfattning/svårighetsgrad i sitt uppdrag och de besöker sina huvudmän med högre frekvens än kvinnor gör. Kvinnor tillbringar längre tid hos sina huvudmän vid varje besök, de besöker dem även på bemarkelsedagar men har generellt en lägre svårighetsgrad i sina uppdrag. Kvinnor beskriver något oftare än män sitt uppdrag med egna ord i redogörelsen av uppdraget.

6. Ibid.

Diskussion

Överförmyndarkansliet har under de senaste åren arbetat aktivt med att renodla uppdrag och arvode för en mer likställd handläggning och arvodering. Resultaten av denna studie visar att skillnaderna mellan kvinnors och mäns arvode minskar. En bidragande orsak till de minskade skillnaderna mellan kvinnors och mäns arvode är effekterna av satsningen på rätts- och kvalitets-säkring inom överförmyndarkansliet.

Kvalitetsarbete på överförmyndarkansliet har minskat skillnaderna mellan kvinnors och mäns arvode. Kan detta tyda på att den tidigare differensen mellan genomsnittligt arvode mellan kvinnor och män har varit oskälig?

Är då den kvarvarande skillnaden mellan arvodering att anses som rimlig?

Undersökningens resultat visade att män oftare har mer komplexa uppdrag och besöker sina huvudmän oftare än vad kvinnor gör. Kan detta resultat vara en förklaring till de kvarvarande skillnaderna mellan kvinnor och män arvodering?

Denna rapport kan inte entydigt säkerställa om de kvarvarande skillnaderna i arvode är rimliga, men mäns generellt högre svårighetsgrad i uppdraget, kopplat till deras tätare kontakt med huvudmannen ger en rimlig förklaring till gruppens något högre arvode. Skillnader mellan uppdragen kan också ha flera olika förklaringar utöver kön. Ställföreträdarskapet är ett individuellt uppdrag som utförs utifrån en specifik individs behov, huvudmannen.

Kartläggningarna inom ramen för detta projekt har avgränsats till att undersöka två delar i Överförmyndarnämndens arvoderingsprocess. Inom dessa två processteg har ytterligare begränsningar i valet av studium gjorts. Bristerna i verksamhetssystemet Wärna har avsevärt begränsat möjligheterna för en mer heltäckande kartläggning. De resultat som i rapporten har framkommit visar dock en utveckling mot en mer likställd hantering av kvinnors och mäns uppdrag inom Överförmyndarnämnden. Resultaten har även kunnat visa att män generellt sett har en högre svårighetsgrad i sina uppdrag vilket rimligen föranleder ett något högre arvode.

En fortsatt studie av arvoderingsprocessens delar kan ge möjlighet till ytterligare svar på om skillnaderna mellan kvinnors och mäns arvodering inom Överförmyndarnämnden kan anses vara rimliga eller inte. Resultaten leder också till frågan om hur uppdrag fördelas mellan kvinnor och män, dels genom förslag från Överförmyndarnämnden samt genom beslut från Tingsrätten.

Lärande i projektet

Inom projekt Kunskapsutveckling kring budgetarbete i jämställdhetsperspektiv har Örebro kommuns Överförmyndarnämnd deltagit via Planerare från förvaltningskontor Vård och stöd, med en studie om arvoderingsprocessen till ställföreträdare.

Projektet har syftat till en kunskapsutveckling inom jämställdhetsområdet gällande budgetfördelningsprocessen. Följande resultat, effekter och lärdomar har särskilt uppmärksamrats av projektdeltagaren för Överförmyndarnämnden.

Projektet har gett resultat för nämnden som möjliggör fortsatt utveckling inom jämställdhetsperspektivet. Projektet har också gett effekter på överförmyndarkansliets övriga arbete. Det gäller dels genom upptäckter av behov av utveckling av verksamhetssystemet, säkerställande av processer och rutiner samt vikten av fortsatta samtal med ställföreträdare och övrig omvärld. Behovet av möjligheter till jämförelser med andra överförmyndare, bland annat inom jämställdhetsperspektivet har tydliggjorts och är en av nämndens utvecklingssatsningar för det kommande året.

Inom projektet har betydelsen av könsuppdelad statistik för ett resultat med en meningsfull analys tydliggjorts och verkat som en entusiasmerande del av projektarbetet. Kopplingen till resursfördelning utifrån budget, som i denna rapport inte varit särdeles framträdande, har ändå visat på möjligheten att skapa ett intresse kring jämställdhetsfrågan.

Projektets organisering inom Örebro kommun har tydliggjort betydelsen av kommunikation inom organisationsstrukturen, delaktighet för projektdeltagare i projektet som helhet, samt med stort eftertryck, förankring i organisation och bland chefer kring projektets ansats, omfattning och önskat resultat. Här har Örebro kommun en hel del att lära och utveckla.

En stor del av lärandet inom detta projekt har för projektdeltagare för Överförmyndarnämndens räkning varit att stora projekt med dess tillhörande styrning, deltagande och processer tar mycket tid i anspråk, tid som inte alltid har getts prioritet.

Överförmyndarnämnden 2013

Örebro kommuns Överförmyndarnämnd har under de senast åren bedrivit ett aktivt arbete med att försöka kartlägga om ojämlikheter finns inom nämndens verksamhet gällande ställföreträdares arvodering.

Efter att under tre år löpande ha inriktat granskning/tillsyn av internkontrollen bland annat till jämställdhetsperspektivet och slutligen under 2012 deltagit i projekt *Kunskapsutveckling kring budgetarbete i jämställdhetsperspektiv* har nämnden beslutat om ett antal områden inom jämställdhetsområdet där nämnden fortsatt under 2013 ska verka.

Nämnden har i Verksamhetsplan med budget 2013 fattat beslut om att åtgärda resultat från projektet. Jämställdhetsarbetet ska under 2013 planläggas med mål och kostnader beräknade och kommunens jämställdhets- och ickediskrimineringsplan ska prioriteras.

Nämnden har vidare beslutat att kansliet ska verka för att verksamhetssystemet Wärna utvecklas för uttag av statistik och att nationella samarbeten och nätverk ska nyttjas för att uppmuntra möjligheter till jämförande statistik mellan flera kommuners överförmyndarverksamheter. Slutligen ska, i ledningssystem för kvalitet, jämställdhetsperspektivet beaktas och invävas i processer och rutiner.

Källförteckning

Fortsättning för kommungemensamt utvecklingsarbete för jämställdhetsintegrering samt ansökan om medel från Sveriges Kommuner och Landsting, HJÄMT2 Ks 89/2011

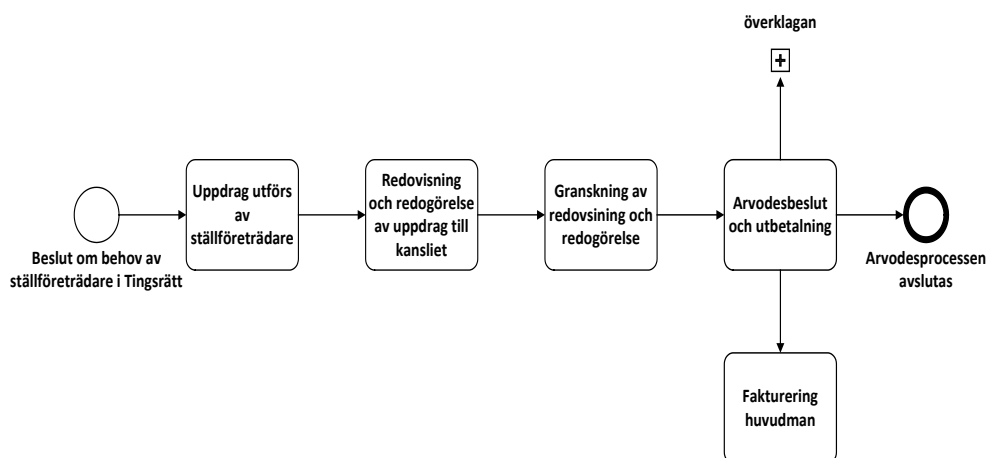
Handbok för processkartläggning, Örebro kommun, version 3.0

Övergripande strategi- och budget Ks 1037/2012

Verksamhetsplan med budget 2013 Ön 134/2012

Granskningsrapport 2012 Ön 55/2012

Bilaga – arvoderingsprocessen



Örebro kommun har tagit beslut om att vara en processbaserad organisation, tillika att använda processkartläggningar som metod för processarbete i verksamheterna. Processkartläggningar och skapande av processkartor sker i Örebro kommun efter en gemensam metod och leds av utbildade processhandledare.

Överförmyndarnämndens arvoderingsprocess har kartlagts av Planerare för förvaltningskontor vård och stöd med deltagande från medarbetare och kanslichef från överförmyndarkansliet. Syftet med processkartläggningen har varit att synliggöra de olika aktivitetsstegen i arvoderingsprocessen.

Överförmyndarnämndens del i arvoderingsprocessen inleds när beslut har fattats i Tingsrätten och ställföreträdarens uppdrag inleds. Under uppdragets utförande sker kommunikation, utbildning och stöd till ställföreträdare från kansliet. Efter årets slut redovisar ställföreträdare till Överförmyndarkansliet till uppdrag, både för ekonomi och för verksamhet.

Granskning av ekonomisk redovisning och verksamhetsmässig redogörelse sker av kansliets granskare och beslut om arvode. Utbetalning sker från kommunens löneenhet. Vid eventuell överklagande inleds en särskild process (en delprocess indikeras av ”+” i aktivitetssteget) och i de fall huvudmannen ska faktureras sker detta från kommunens ekonomiavdelning via uppdrag från överförmyndarkansliet.

De aktivitetssteg som hanterats i denna rapport är dels redogörelse av uppdrag (verksamhetsredovisning) samt registrerade utbetalningar av arvode. En framtida studie skulle dels kunna fortsatt kartlägga dessa aktivitetssteg samt även rikta intresse på processens övriga delar, kanske företräddelsevis granskning av redovisning och redogörelse samt överklagan.

Gender budgeting analys av arbetsmarknadsinsatsen Komjobb 2012

Författare:

Birgitta Palmér. Ekonom, Förvaltningskontor Gymnasieskola och arbetsliv, Örebro kommun.

Lennart Balkstedt. Planerare, Förvaltningskontor Gymnasieskola och arbetsliv, Örebro kommun.

Sammanfattning

Vuxenutbildning och arbetsmarknadsnämnden ansvarar för olika arbetsmarknadsinsatser som syftar till att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av arbetslösheten. Inriktningen är att insatserna i huvudsak ska rikta sig till människor som står längst från arbetsmarknaden.

Arbetsmarknadsinsatsen Komjobb är en tidsbegränsad anställning där arbetsgivaren (Örebro kommun) erhåller statsbidragsstöd för anställningen. Anställningen var i snitt 9,4 månader för kvinnor och 11,4 månader för män under 2012. Arbetsuppgifterna varierar beroende på var placeringen är någonstans, den kan vara på Praktikcentrum i kommunen eller externt. Under anställningen ges brukaren möjlighet att förvärva arbetslivserfarenhet för kommande anställning på den reguljära arbetsmarknaden.

Nämnden har beslutat att målgruppen för arbetsmarknadsinsatsen är långtidsarbetslösa personer över 26 år som står långt ifrån arbetsmarknaden. Barnfamiljer ska också ingå i gruppen.

Under 2012 var i genomsnitt 77 personer anställda varje månad i Komjobb. Vid ingången till 2012 var det budgeterat en volym på 65 årsplatser. Under hösten budgeterades en ökad volym till totalt 115 årsplatser och volymen har i stort sett uppnåtts under året då nyrekrytering sker kontinuerligt vid avslut. Under 2012 gjordes 45 avslut från Komjobb och det är de avslut som ingår i kartläggningen med genderperspektiv.

Idén om att undersöka och kartlägga alla avslut från arbetsmarknadsinsatsen Komjobb 2012 fick vi från att vi har en bild av att platserna har inriktning på framförallt traditionellt manligt arbete. En intressant frågeställning växte då fram för oss "Hur går det för kvinnorna?". Uppnås lika goda resultat för Komjobb för kvinnor som för Komjobb för män och var det lika många kvinnor och män i Komjobb?

Vår hypotes blev: "Karaktern på arbetsmarknadsinsatsen Komjobb främjar män i större omfattning än kvinnor, till att bli självförsörjande". Hypotesen stärks av vår kartläggning. Målet är att mer än 35 procent går vidare till arbete efter avslut. Kartläggningen visar att utfallet för hela gruppen blev 47 procent. Statistiken visar att målet inte nås av Komjobb för kvinnorna men nås av Komjobb för männen.

För att arbeta med att uppnå mer jämställda resultat i Komjobb anser vi utifrån kartläggningen att verksamheten behöver fokusera på följande:

1. Rekrytera fler långtidsarbetslösa kvinnor.
2. Utjämna och omfördela tiden (månader) mellan kvinnor och män.
3. Öka matchningen av kvinnors placering utifrån erfarenhet, utbildningsnivå och övriga preferenser (prioritering).
4. Ge brukarna mer resurser, efter individuella behov, för att stärka kunskaperna i svenska.

Bakgrundsbeskrivning

Örebro kommun har undertecknat den s.k. CEMR-deklarationen, (CEMR=Council of European Municipalities and Regions. Europas motsvarighet till Sveriges Kommuner och Landsting, SKL), den Europeiska deklarationen för jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå. Deklarationen är ett verktyg för kommuner, landsting och regioner att integrera jämställdhetsperspektivet i det politiska beslutsfattandet och i den praktiska verksamheten. Undertecknandet innebär grundläggande ställningstaganden i fråga om jämställdhet och i arbetet med att främja jämställdheten i organisationen respektive i verksamheten.

SKL beskriver Gender Budgeting som en strategi för att synliggöra hur offentliga verksamheter och offentliga resurser når ut till kvinnor och män, i alla åldrar och hur de möter upp kvinnors och mäns behov och preferenser (prioriteringar) samt om den aktuella fördelningen stöder utvecklingen till ett jämställt samhälle.

Arbetsförmedlingens statistik visar att den öppna arbetslösheten i Örebro kommun för gruppen över 26 år vid årsskiftet 2012 ligger på en förhållandevis jämn könsfördelning, 45 procent kvinnor och 55 procent män. Likaså visar långtidsarbetslösa över 26 år en jämn könsfördelning, 48 procent kvinnor och 52 procent män. Men av alla arbetslösa kvinnor var 62 procent långtidsarbetslösa, medan 57 procent av alla arbetslösa män var långtidsarbetslösa. Det indikerar att arbetslösa kvinnor riskerar att i högre utsträckning bli långtidsarbetslösa. Långtidsarbetslös är den som har varit utan arbete i mer än 6 månader.

Övergripande Strategier och Budget 2013, (beslutad av Kommunfullmäktige) säger att det är avgörande att Örebro kommun fortsätter de arbetsmarknadspolitiska insatser som har visat sig vara effektiva och gett goda resultat. Örebro kommun ska fortsätta föra en politik för att fler människor ska få arbete, bli självförsörjande och öka sin egenmakt. Därför fortsätter vi satsningen på Komjobb, där insatserna i hög utsträckning ska riktas mot barnfamiljer som är beroende av försörjningsstöd.

Vuxenutbildning och arbetsmarknadsnämnden har ett brett utbud av generella och specifika utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser. Det bidrar till att arbetsmarknadens efterfrågan på kompetens och arbetslivserfarenhet tillgodoses. T ex erbjuds ungdomar tidigt kartläggning och vägledning för att snabbt matchas till lämpliga arbetsmarknadsinsatser eller utbildning som leder till självförsörjning. Genom samarbete med näringslivet erbjuder nämnden utbildningar och arbetsmarknadsinsatser kopplade till arbetsmarknadens behov.

Några exempel är yrkesutbildningar och Svenska För Invandrare (i forts. SFI) med arbetsmarknadskoppling riktade till näringslivet och offentlig sektor. Instegsjobben ger möjlighet för nyanlända invandrare att under SFI-tiden komma i tidig kontakt med arbetslivet samtidigt som de lär sig svenska i reell miljö.

Vuxenutbildning och arbetsmarknadsnämnden ansvarar för försörjningsstöd, där långtidsarbetslösa finns i gruppen som söker och erhåller försörjningsstöd. Det innebär att det görs en kartläggning av brukarens kompetens och bakgrund. Utifrån kartläggningen planeras för att brukaren ska återgå till arbete eller studier i syfte att bli självförsörjande. Arbetsmarknadsinsatsen Komjobb kan då vara aktuell för brukare som uppbär försörjningsstöd.

En av arbetsmarknadsinsatserna som nämnden erbjuder är, som sagts ovan, Komjobb som riktar sig till brukare över 26 år som är långtidsarbetslösa. Det är främst Komjobb som är aktuell för denna målgrupp och insatsen syftar till att brukaren efter avslut ska bli självförsörjande genom anställning på den öppna arbetsmarknaden eller studier.

Av brukarna i Komjobb rekryterades 73 procent från gruppen som uppbär försörjningsstöd. Av dessa var 37 procent kvinnor och 63 procent män. Deltagande i Komjobb innebär att brukarna istället för försörjningsstöd får lön genom anställning. Brukarna skaffar sig också arbetslivserfarenhet och blir rustade för framtida anställning på den reguljära arbetsmarknaden. Att denna arbetsmarknadsinsats gav bra resultat år 2012 visas genom att målet på 35 procent som går vidare till arbete eller studier uppnåddes med marginal. Utfallet blev 47 procent i hela gruppen varav 24 procent var kvinnor och 76 procent män. Inom gruppen kvinnor i Komjobb gick 31 procent vidare till arbete medan motsvarande siffra för männen var 55 procent. Måluppfyllelsen gäller med andra ord männen i Komjobb men inte kvinnorna.

Att brukare går vidare till arbete eller studier efter avslut och blir självförsörjande, istället för att fortsätta att få försörjningsstöd helt eller delvis för sitt uppehälle, är ett av grunduppdragen för Vuxenutbildnings- och arbetsmarknadsnämnden. Att genomföra arbetsmarknadsinsatser för brukare innebär en kostnad, men den kostnaden innebär att framtida kommunala och andra samhällsekonomiska kostnader minskar eller uteblir. Under tiden i Komjobb ökar brukarna sin disponibla inkomst, möjliggör ett privat sparande, ökar sin köpkraft (betalar moms), betalar kommunal och landstingsskatt och bidrar till den gemensamma välfärden. Det är viktigt att se den kommunala kostnaden som en investering i ett samhällsekonomiskt perspektiv och på lång sikt. Den kortsiktiga kostnaden innebär långsiktigt ekonomiska vinster för samhällsekonomin och mänskliga vinster för den enskilde.

Fokus på barnperspektivet finns med i arbetsmarknadsinsatserna. Genom att föräldrar arbetar och är självförsörjande ökar barnens förutsättningar till en trygg uppväxt och möjligheter och villkor i fråga om utbildning och anställning som ger ekonomisk självständighet livet ut.

Avgränsning och frågeställningar

Avgränsningen är gjord till att omfatta alla avslut i arbetsmarknadsåtgärden Komjobb under 2012. Avsluten berörde 45 personer, varav 16 kvinnor och 29 män.

Undersökningen utgår från hypotesen ”karaktären på arbetsmarknadsinsatsen Komjobb främjar män i större omfattning än kvinnor, till att bli självförsörjande”.

Våra frågeställningar är följande:

- När Komjobb målet på 35 procent vidare till arbete eller studier för män respektive för kvinnor? Hur många män och kvinnor går vidare till arbete eller studier efter avslut?
- Hur stor andel bland männen respektive kvinnorna hade utländsk bakgrund?
- Var brukarna placerade på interna eller externa platser?
- Hur länge (i månader) var brukarna i Komjobb?
- Vad kostar en Komjobb plats?

Metod/tillvägagångssätt

Vi har samlat in, bearbetat och analyserat statistiken rörande arbetsmarknadsinsatsen Komjobb. Därefter problematiserat resultaten utifrån ett genderperspektiv. Statistiken har vi hämtat från verksamhetssystemet ProCapita och manuell statistik. Vi har också räknat fram en genomsnittlig platskostnad för Komjobb utifrån bokförd kostnad i ekonomisystemet.

Presentation av resultaten av kartläggningen

Vi har tagit fram statistik med genderperspektiv på alla avslut från Komjobb under 2012 och vi redovisar statistiken i antal och procent i nedanstående tabeller. Dels redovisas procent fördelat mellan könen och dels procent fördelat inom respektive kön, t ex andel kvinnor inom kvinnogruppen. Genom att arbeta med statistik mellan könen och inom könen lyfts och tydliggörs eventuella ojämställdheter fram.

Låt oss exemplifiera:

	Kvinnor	%	Män	%
Öppet långtidsarbetslösa >26 år	1 488	48%	1 641	52%

Tabellen ovan visar att en större andel män än kvinnor är långtidsarbetslösa.

	Kvinnor	%	Män	%
Öppet långtidsarbetslösa >26 år	1 488	62%	1 641	57%

När vi analyserar andel långtidsarbetslösa kvinnor i gruppen med arbetslösa kvinnor och motsvarande för män, visar det att arbetslösa kvinnor har högre risk att bli långtidsarbetslösa än män. (Se bakgrundbeskrivningen, avsnitt 2.)

Kartläggning av alla avslut i Komjobb 2012

Under 2012 var det betydligt fler män i arbetsmarknadsåtgärden Komjobb än kvinnor, totalt var det 159 personer.

	Kvinnor	%	Män	%
Antal personer i Komjobb	62	39%	97	61%

Under 2012 var det betydligt fler män än kvinnor som gick vidare till arbete efter avslut. Begreppet övrigt i tabellen nedan kan t ex vara sjukskrivning, barnledighet, åter försörjningsstöd eller avbrott m m. Ingen brukare gick vidare till studier efter avslut från Komjobb. Det ger en bild av målgruppen som mindre motiverad till vidare studier.

	Kvinnor	%	Män	%
Arbete	5	24%	16	76%
Övrigt	11	46%	13	54%

Av gruppen kvinnor går 31 procent till arbete medan av gruppen män går 55 procent till arbete (se tabell nedan). Målet är att mer än 35 procent ska gå till arbete eller studier efter avslut. Målet uppnås med god marginal för männen men inte för kvinnorna.

	Kvinnor	%	Män	%
Arbete	5	31%	16	55%
Övrigt	11	69%	13	45%

Vi har tittat på den genomsnittliga tiden i insatsen Komjobb, mätt i månader, för kvinnor och män. Resultatet visar att männen var i genomsnitt 2 månader längre i Komjobb än kvinnorna under 2012.

	Kvinnor	Män
Genomsnittlig tid i Komjobb, mån	9,4	11,4

Skillnaden mellan män och kvinnor finns kvar när vi ser till de som gått vidare till arbete, men den genomsnittliga tiden i insatsen blir kortare för gruppen.

	Kvinnor	Män
Genomsnittlig tid i Komjobb, för de som gått till arbete	8	10

Kostnaden för alla avslut under 2012, totalt 45 stycken, 16 kvinnor och 29 män, visar att kvinno-gruppen fick betydligt mindre resurser än männen.

	Kvinnor	%	Män	%
Komjobb kostnad för alla avslut, tkr	1 188	31%	2 612	69

I genomsnitt kostade en plats 84 800 kr men när vi tar hänsyn till kön och tid visar det att kvinnor tog del av mindre resurser.

Kostnad Komjobb	kr	index
Kvinna	75 200	89
Man	91 200	108
Index	84 800	100

Det var en relativt jämn fördelning av män och kvinnor med utländsk bakgrund som framgår av tabellen nedan.

	Kvinnor	%	Män	%
Utländsk bakgrund	13	45%	16	55%

Men bland kvinnorna hade majoriteten utländsk bakgrund. Hela 81 procent av alla kvinnor med avslut 2012 hade utländsk bakgrund. Bland männen var det 55 procent. Här tror vi att utbildningsnivå och språkkunskaper i svenska får konsekvenser för måluppfyllelsen.

	Kvinnor	%	Män	%
Utländsk bakgrund	13	81%	16	55%

Majoriteten av brukarna var placerade på externa platser utanför Örebro kommuns verksamhet. Kvinnorna var i större utsträckning placerade på externa platser än männen. När vi tittade på typ av platser såg vi att männen i högre utsträckning var placerade i den egna verksamheten på Praktikcentrum med grönyttesskötsel och i stadsträdgården.

	Kvinnor	%	Män	%
Externa platser	15	56%	12	44%
Interna platser	1	6%	17	94%

Av de män som hade varit placerade på extern plats, gick en högre andel än de internt placerade vidare till arbete/anställning efter avslut. Ser vi till typen av extern placering så var det t ex arbete på bensinstation, lagerarbete och vaktmästarjobb. De interna platserna, på Praktikcentrum är grönyttesskötsel i kommunala verksamheter och i stadsträdgården.

Under 2012 var endast 1 kvinna placerad på intern plats och kvinnan gick vidare till arbete/anställning efter avslut.

Diskussion/Reflektion

Komjobb – behov av särskilda insatser för kvinnor med utländsk bakgrund

Av gruppen kvinnor med avslut från Komjobb år 2012 hade 81 procent utländsk bakgrund. Denna grupp kan vara i behov av mer omfattande resurser i form av språkstödjare och arbetskonsulent. Det kan vara svårare att matcha, motivera och att ta fram placeringar till kvinnor med utländsk bakgrund. De interna platserna inom området grönyttesskötsel och stadsträdgård är av tradition mansdominerade arbeten. Vi tror det är av betydelse att ta tillvara kvinnornas preferenser gällande arbete så långt det är möjligt för att uppnå bra resultat.

Matchningen av brukarnas placering kan verksamheten troligen utveckla vidare, så att brukarnas bakgrund och utbildningsnivå tas maximalt till vara. Det tror vi främjar bra resultat i meningen att brukarna efter avslut går vidare till arbete/anställning och blir självförsörjande.

Tid i Komjobb.

När vi såg att männen som hade gjort avslut och gått vidare till arbete/anställning efter avslut hade varit i insatsen längre tid, frågade vi oss hur det kan komma sig? Om kvinnorna hade varit i Komjobb lika länge, hade resultatet blivit ett annat? Eller är behovet av resurser i form av t ex språkstödare av mer betydelse än tiden i insatsen? Andra kompetensinslag kan också vara viktiga, såsom coachning, för att uppnå bättre resultat. Vi noterar att såväl kvinnor som män som går vidare till arbete efter avslut var i insatsen i genomsnitt 1,5 månader kortare än de övriga. Det indikerar att tiden i sig har mindre betydelse än tillgång till stödjande resurser i insatsen.

Brukarnas bakgrund

Brukarnas bakgrund och utbildningsnivå kan vi inte säga någonting om då vi inte har den informationen om varje brukare. Vi kan anta att utbildningsnivån är relativt låg och att det finns språksvårigheter. Men vi tror att brukarnas bakgrund har stor betydelse för om de efter avslut går vidare till arbete eller studier.

Vilka kommer verksamheten till godo?

Vår kartläggning visar att arbetsmarknadsinsatsen Komjobb kommer männen tillgodo i större utsträckning än kvinnorna. Vilka brukare från försörjningsstöd som rekryteras till Komjobb är inte kartlagt i den här utredningen. Det är en del i processen som kanske skulle ge ytterligare värdefulla kunskaper. Det kan vara så att underlaget för rekrytering domineras av män, vilket innebär att det blir fler män än kvinnor i insatsen. Det kan vara något lättare att hitta placering till män, vilket då blir en delförklaring till varför män uppnår målen i högre utsträckning än kvinnorna.

Har kvinnor och män möjlighet att påverka verksamheten i lika hög grad?

De brukarenkäter som görs i verksamheten visar att kvinnor och män uppfattar att de har lika möjlighet att påverka sin planering. Brukarna upplever också att de har förbättrat sina möjligheter till arbete eller studier efter avslutad arbetsmarknadsinsats. Brukarenkäten ger bilden av en jämställd verksamhet.

Vår kartläggning utifrån ett genderperspektiv visar att kvinnor inte tagit del av samma mängd resurser som männen och Komjobb för kvinnor når inte målet i lika hög grad som Komjobb för män. När vi tittade på kostnaden fördelat på kön för alla avslut visar det att kvinnor fick ca 1,5 miljoner kr mindre i resurser än männen. Resurser handlar i det här fallet om kostnad för tid i Komjobb.

Framtida utmaningar

Utmaningen är att Komjobb för kvinnor ska uppnå måluppfyllelse i samma omfattning som Komjobb för män. Det handlar om att matcha kvinnorna till placering utifrån deras utbildningsnivå och bakgrund och att under tiden ge dem resurser i förhållande till deras specifika behov t ex i form av språkstödare och arbetskonsulent. Tiden för kvinnor respektive män skiljer sig med 2 månader mellan könen, till kvinnornas nackdel. Vi tror att verksamheten behöver arbeta mer med att differentiera tid, resurs och innehåll i förhållande till målgruppens varierande behov för att uppnå mer jämställda resultat. Vi anser också att verksamheten ska arbeta med att utjämna könsfördelningen för att svara mot långtidsarbetslösheten för gruppen kvinnor respektive män.

Samhällsekonomi

Vi har haft ambitionen att också föra resonemang kring samhällsekonomiska effekter av insatsen på både kort och lång sikt och alternativet att inte göra någon insats alls. Att lyfta fram samhällsekonomiska effekter på arbetsmarknadsinsatserna och vuxenutbildningen blir mer och mer viktigt i analyser av resultat. Hög måluppfyllelse innebär att risken för utanförskap med långvarigt försörjningsstödsberoende och arbetslöshet minimeras.

Att investera i människor kostar, att inte investera i människor kostar mera! Så presenterade Borås kommun sin slutsats i arbetet med smart ekonomi 2012. SKL har tillsammans med ett antal kommuner arbetat med smart ekonomi, som syftar till att peka på kommunalekonomiska vinster av jämställdhetsintegrering, genom att ta fram konkreta exempel från kommunal vardag med tydlig koppling jämställdhet – ekonomi.

Sammanfattningen av Smart ekonomi, lyfter fram att samhällsekonomiska kalkyler måste balansera mellan förenkling och realism. Man behöver ha tillräckligt enkla antaganden och avgränsningar för att det ska gå att räkna samtidigt behöver man ligga tillräckligt nära verkligheten för att kalkylerna ska vara meningsfulla. Det är också viktigt med försiktighetsprincipen så att man inte gör glädjekalkyler med överskattade intäkter och underskattade kostnader.

Offentliga insatser som t.ex. Komjobb förebygger marginalisering och utslagning från arbetsmarknaden. Alternativkostnaden att inte göra någonting kan bidra till en marginaliserad person som kostar samhället totalt 650 000 - 1 900 000 kronor per år, beroende på i vilken situation personen befinner sig. Av den summan består 300 000 kr av produktionsbortfall. Resten är kostnader för arbetsförmedling, försäkringskassa, kommun, landsting, rättsväsende och övriga offentliga insatser. Summerar man upp detta enda år av marginalisering till 5 år, 10 år eller till ett helt liv i marginalen kommer man upp i enorma summor.

2013 års resultat

Resultatet för 2013 indikerar en minskning i måluppfyllelse, vilket kan tyda på att brukarna från försörjningsstöd som börjar i Komjobb har ökade behov i att rustas för den reguljära arbetsmarknaden. Kraven på arbetsmarknaden har de senaste 20 åren ökat. För att få ett jobb är det idag praktiskt taget nödvändigt att ha en gymnasieutbildning och att tala bra svenska. Inför 2014 pågår det en kartläggning och analys av brukare i långvarigt försörjningsstöd som står till arbetsmarknadens förfogande. Analysen görs i syfte att utveckla arbetsmarknadsinsatser som bättre svarar mot brukarnas behov. Till 2014 års Komjobb kommer budgetmedel att avsättas för kompetenshöjande inslag.

Vad har vi lärt oss av projektarbetet?

När vi började arbetet hade vi liten erfarenhet av att arbeta med genusperspektiv i vårt arbete. Vi har arbetat med att alltid redovisa könsuppdelad statistik i uppföljningarna tidigare men inte att verkligen reflektera och fördjupa bilden av det vi såg. Vi fick nu möjlighet att fördjupa genderperspektivet och genderanalysen i en specifik arbetsmarknadsåtgärd i verksamheten.

Vi har lärt oss att använda könsuppdelad statistik - dels statistik som jämförelse mellan könen och dels statistik med jämförelse inom respektive kön - som en grund till genderanalys och problematiseringar utifrån gender perspektiv.

Vi fokuserar mera nu än tidigare på att lyfta fram frågeställningar med ett genderperspektiv på olika fenomen i både arbetet och i samhället, från ekonomi och verksamhetsstyrning till makt och politik, vilket har lett till mycket intressanta diskussioner och frågeställningar.

Vår ambition med deltagande i ”Gender Budgeting” projektet är att kunna se mönster som leder till ojämställdhet i verksamhetens resultat och reflektera över tänkbara påverkansfaktorer och åtgärder till ökad jämställdhet i arbetsmarknadsinsatser och i verksamheten generellt.

Vår ambition är att öka kunskapsnivån om genderperspektiv för ansvariga chefer på olika nivåer i verksamheten. Framförallt att se och lyfta fram frågeställningar ur ett genderperspektiv i budgeterings-, målformulerings- och i uppföljningsarbetet. Vi har presenterat vårt arbete på chefsforum i september 2013 och vår tanke är att i Verksamhetsplanearbetet 2014 integrera Gender Budgeting, då ansvariga chefer ska få i uppdrag att välja ut ett område inom sin respektive verksamhet för Gender Budgeting analys.

De svårigheter vi har mött är att få fram kvalitetssäkrad statistik utifrån de olika perspektiven vi har valt att lyfta fram i kartläggningen. Vi upplever dock att verksamheten och arbetskonsulenter har gjort allt de har kunnat. Ett stort tack till ER!!!!

Källor/referenser

AMS, arbetslöshetsstatistik

Berit Sundgren Grinups, Fil.lic. socialt arbete och genusvetare, BSG Utveckling AB

Enhetschef och Arbetskonsulent på enheten Natur och Miljö

Föreläsningar som ingick i projektet ”Kunskapsutveckling kring budgetarbetet med jämställdhetsperspektiv år 2013”

Pengar nu! En handbok i Gender Budgeting, Sveriges Kvinnolobby

Program för hållbar jämställdhet, Smart ekonomi, Sveriges Kommuner och Landsting, 2012

Årsberättelse, Vuxenutbildning och Arbetsmarknad 2012

Beviljad- och utförd tid till äldre kvinnor och män

Författare:

Mohammed Barkad. Ekonom med inriktning vård- och omsorg, hemvård. Företagsekonom, Örebro Universitet.

Owe Fjellborg. Planerare med inriktning vård- och omsorg. Social omsorg, socialt arbete, socialgerontologi, vårdlärarexamen, Uppsala Universitet, Umeå Universitet, Örebro Universitet.

Andreas Legnerot. Ekonom med inriktning vård- och omsorg. Civilekonom, Örebro Universitet.

Maria Sehdo. Ekonom med inriktning vård- och omsorg, vård- och omsorgsboenden. Ekonomiprogrammet, Örebro Universitetet.

Samtliga arbetar på ett förvaltningskontor i Örebro kommun med uppgift att dels stödja förvaltningschefer och driftnämnder och dels programdirektör och kommunledningskontor med programnämnd i deras beslutsfattande.

Sammanfattning

Det finns ingen större uppmätt skillnad i hjälp till äldre kvinnor och män i den undersökning som genomförts. I hemvården får den enskilde hjälp med omvårdnadsinsatser efter ett beslut av biståndshandläggare. Beviljad- och utförd tid mäts i timmar och de uttag som gjordes ur verksamhetssystemet visar en skillnad mellan beviljad och utförd tid som kan förklaras. Den beviljade tiden är beräknad enligt en schablon och blir något högre än den utförda. När hemvårdsgruppen får beslutet om att hjälp ska ges så planeras hjälpens utförande. En uppskattad tid anges. Den dag hjälpen ska utföras kan mycket ske som gör att den utförda tiden blir mindre än den planerade och den beslutade utan att något fel begåtts. Den registrerade tiden kan kortas om det går fortare än beräknat. Den enskilde kan ändra sig och vilja ha en annan form av hjälp som tar mindre tid i anspråk än planerat (beslutat). När skillnad mellan beviljad och utförd tid jämförs på kön finns ingen omotiverad skillnad mellan kvinnor och män.

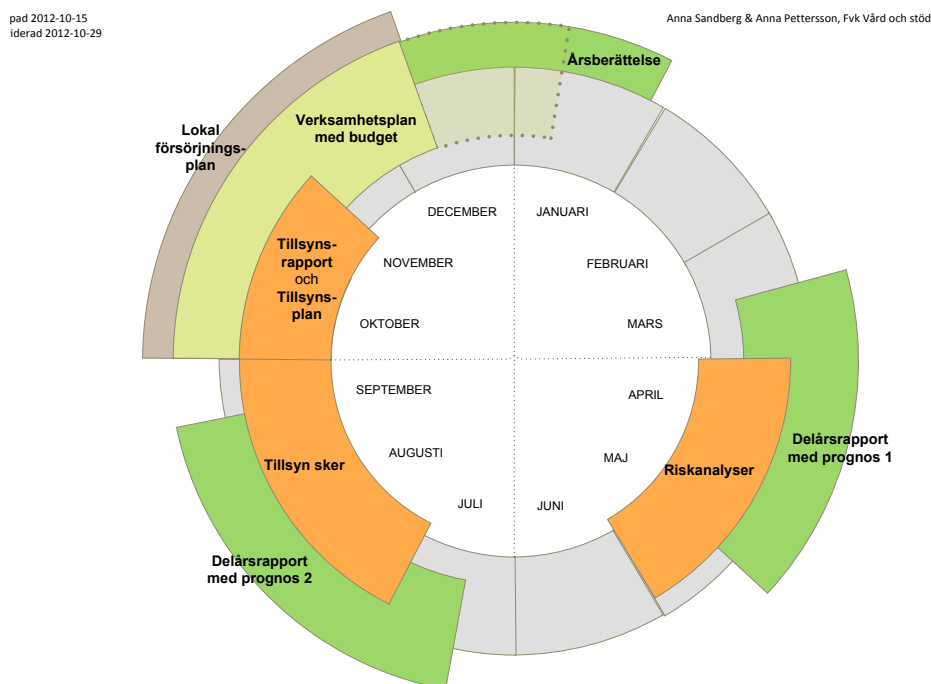
Idén om att undersöka om skillnaden var ojämlik – omotiverat stor, fick vi av att ett preliminärt uttag i början på året antydde sådana skillnader mellan könen att det skulle kunna vara värt att gå vidare. När året snart passerat kan vi konstatera att det inte finns någon skillnad försvarbar att fördjupa analysen. Däremot har undersökningen medfört att vi ser att det kan finnas förmodade ojämlikheter mellan könen som borde studeras även på kommunal nivå. Forskning¹ antyder att det kan finnas skillnad i utförd hjälp till vissa kvinnor och män. Studier har visat att de flesta äldre föredrar att få hjälp av det offentliga framför att ta emot hjälp av sina närmaste. Men för exempelvis lågutbildade kvinnor är glappet mellan den önskade formen av hjälp och den faktiska hjälpen störst. Resonemang om maktordningar (intersektionalisering²) förs och slutsatsen blir att i det fortsatta arbetet utveckla ett samarbete med övergripande strukturer i kommunen för att framöver kunna påverka budget. I en situation där vården och omsorgen får minskade resurser kommer det att påverka kvinnors möjligheter till jämlika villkor på arbetsmarknaden och äldres möjlighet att få hjälp i den form de önskar. En minskning av resurser till en offentligt finansierad vård- och omsorg innebär troligen mer informell omsorg för kvinnan, både som givare och mottagare av informell omsorg. Vård- och omsorgs budget kan bara behållas och ökas om en omfördelning av resurser sker inom kommun och eller från stat till kommun.

Bakgrund

I den kommunala planeringsprocessen, i en årscykel pågår ett ständigt arbete med att ta fram verksamhetsplan och budget för kommande verksamhetsår samtidigt som innevarande års plan och budget följs upp och redovisas i delårs- och årsberättelser.

1. Forskning som används kommer i huvudsak från antologin *Genus i omsorgens vardag* (se källförteckning).
 2. Intersektionalisering är ett begrepp inom genusforskningen och används för att visa på att det finns fler maktordningar än kön och klass som påverkar vår vardag. Etnicitet, sexualitet, ålder och funktionshinder är exempel på andra maktordningar som behövs "för att förstå komplexiteten i hur olika maktordningar samspelar i samhället" (Gunnarsson, Szebehely, a.a s13).

Figur 1. Exempel på årscykeln i en kommunal planeringsprocess



Örebro kommun har förbundit sig att integrera jämställdhetsperspektivet i det politiska beslutsfattandet och i den praktiska verksamheten.

Under år 2012 har en arbetsgrupp vid förvaltningskontoret vård och stöd deltagit i en jämställdhetsutbildning där målet är att försöka bli bättre på att synliggöra att gruppen äldre också består av kvinnor och män och att istället för att beskriva alla äldre som en grå och likartad massa börja lösgöra individerna och se dem en och en. Kön och ålder blir viktiga aspekter för att förstå individens situation. När statistiken blir uppdelad på kön finns också en möjlighet att problematisera förhållandet mellan könen. Hur arbetar vi för att öka jämställdheten? Hur medvetna är vi om att mannen är alltings mått? Att den svenske mannen är alltings mått?

De försök som hittills gjorts för att med hjälp av statistik tydliggöra eventuella (oskäligen) skillnader mellan könen i vård- och omsorg har ofta stannat vid att en viss skillnad kunnat konstateras men att det sedan varit svårt att gå vidare med förslag till åtgärder i form av förändringar i budget. Detta innebär inte att inget gjorts för att förbättra för det kön som är underrepresenterat i en viss fråga. Det finns exempel på genusinspirerade åtgärder men dessa har varit isolerade företeelser utan att vara en del i en systematik. Det exempel som finns på att funna skillnader i behov mellan könen också medfört förändring är val av vilken typ av tjänster som skall ingå i utbudet när hemtjänstens service las ut på entreprenad. Det framhölls då att eftersom många kvinnor bor hemma, ensamstående, i småhus borde snöskottning och trädgårdsarbete vara viktiga tjänster i utbudet för dem. På samma sätt påverkades tjänsteutbudet för män där diskussionen var att ensamstående män borde ha ett behov av matlagning i hemmet.

Dagvård, färdtjänst, väntjänst och förebyggande hembesök är delar av ett utbud av tjänster riktade till äldre kvinnor och män. Syftet med tjänsterna är att underlätta och möjliggöra ett kvarboende. Hemvården med service, omsorg, vård och rehabilitering är ytterligare en del i denna kedja av hjälp och stöd. När ett kvarboende inte längre är möjligt finns vård- och omsorgsboenden där hjälpbehovet är mycket omfattande. Vård- och omsorg i Örebro har en budget på över 1,2 miljarder och med över 2 300 anställda produceras mycket verksamhet. En skattning visar att varje dag, hela året om, ansvaras för att 6 000 personer får sina vård- och omsorgsbehov till-

godosedda. 3 000 läkemedelsöverlämningar sker varje dag, 4 000 matportioner delas ut varje dag, Mer än 100 personer använder korttidsplatser varje dygn. 5 000 besök görs per dag i hemvården, 1 800 hjälptimmar utförs varje dag i hemvården. Dessutom finns en frivilligverksamhet där nästan 50 frivilliginsatser görs varje dag. Denna beskrivning säger en del om vilka volymer vården och omsorgen arbetar med och det behövs ”enkla” beskrivningar ibland men att det ”enkla” har en tendens att dölja viktiga bakomliggande faktorer. I Örebro har det som vanligen kallas hemtjänst delats upp på service och omvårdnad (inkl hemsjukvård). Servicetjänster har frigjorts ur hemtjänstutbudet för att kunna konkurransutsättas. Idag är det ett 30 tal företag som utför servicetjänster och de äldre kan också välja kommunalt utförd service från arbetsgrupper som fått renodlade serviceuppdrag. När en hemvårdsgrupp får ett uppdrag via Myndighetskontoret så är det i form av ett beslut om beviljad hjälp gällande omvårdnad (ex hjälp med personlig hygien, frukost, toalettbesök). Denna hjälp är i omfattning enbart schablonberäknad och det är meningen att den äldre tillsammans med sin kontaktperson i hemvården ska planera hur man vill ha sin hjälp utförd. Den planerade tiden blir sedan, förhoppningsvis, lika med den utförda tiden.

I den kontinuerliga uppföljningen av verksamheten (del av internkontrollen) har det konstaterats att det i hemvården generellt finns en skillnad mellan ”beviljad/beslutad” hjälp och ”utförd” hjälp i timmar räknat.

Denna skillnad kan till delar förklaras av att den ”beviljade” hjälpen ges enligt schabloner och den tid som sedan ”planeras” för själva utförandet kan vara något mindre och att slutligen den ”utförda” tiden, den registrerade tiden hos brukaren, är ännu något mindre än den beviljade³. Med kursen i jämställdhetsintegrering och genusbudgetering väcktes ett intresse av att titta lite närmare på om den konstaterade skillnaden var olika stor för män och för kvinnor. Grundförställningen är att den hemvård vi ger, ges på lika villkor till alla oavsett kön, typ av hushåll (ensam eller sambo), etnicitet, utbildning etc. Det är behoven som styr och inte pengar, hushållstyp eller utbildningsnivå. Eventuella skillnader i omvårdnad mellan kvinnor och män behöver kunna förklaras. Där det är en omotiverat stor skillnad behöver vi åtgärda. Åtgärden kan bli förslag på ändring i budget.

Syfte och avgränsning

Att studera om skillnaden mellan beviljad och utförd tid ser olika ut för kvinnor och män.

Att genom kunskap och eget arbete bidra till jämställdhetsintegrering av budgetarbetet.

Vi studerar enbart skillnad beviljad tid - utförd tid i statistiken. Andra skillnader som den mellan beviljad tid och planerad tid eller den mellan planerad tid och utförd tid är också §intressanta men de får bearbetas i en annan studie.

Frageställningar

Utgångspunkt för frågor är att det vid första mätningen fanns en liten uppmätt skillnad mellan kvinnors och mäns beviljade tid och utförda tid.

- Behandlar hemvården i Örebro kommun äldre kvinnor och män jämlikt?
- Hur kan den uppmätta skillnaden förklaras?

3. Hemvården i Örebro har fått sin budget beräknad utifrån beslutad tid men har nu en budget utifrån registrerad tid, en budget som hela tiden påverkas av utförda insatser.

Metod

I undersökningen har vi använt oss av tre angreppssätt:

1. Kartläggning av beviljad tid och utförd tid (Insamling och sammanställning av sekundärdata)
2. Intervju/samtal med enhetschefer inom hemvården genomfördes för att belysa skillnader i beviljad tid och utförd tid mellan könen. (Insamling av primärdata)
3. Testa skillnader mellan kön mot ytterligare variabler.

Nedan definieras och förtydligas de tre angreppssätten.

Kartläggning av beviljad och utförd tid

Beviljad, utförd och planerad tid är några av olika typer av tider som vård- och omsorg inom Örebro kommun använder. Här följer en komprimerad sammanfattning som förklarar vilka olika tider vi laborerar med. Texten är hämtad ur ett internt material och språket avviker något från det vi använder i föreliggande projektrapport men bör vara begriplig.

Beviljad tid

Tid hos brukaren kan mätas på olika sätt. Beviljad tid är en uppskattad schablontid för varje beslutad insats. Denna säger inget om hur mycket tid personalen tillbringar hos den enskilde individen. En dusch kan ju ta 30 minuter hos person A men 60 minuter hos person B fast schablontiden är 45 minuter. Erfarenheten är att schablontiden är betydligt högre än den som faktiskt utförs. Beviljade tiden kan också ses som en kvalitativ norm för hur lång tid en dusch i genomsnitt bör ta. Om alla duschar börjar ta fem minuter att utföra kan man fundera om inte effektiviteten har blivit överordnad kvaliteten.

Utförd tid (direkt brukartid)

Med direkt brukartid avses den tid för arbetsuppgifter som utförs hemma hos brukaren. I detta ingår även kollektiv brukartid d.v.s. vissa insatser som utförs åt flera brukare samtidigt exempelvis tvätt, inköp och måltider i matsal. En förutsättning för att den kollektiva brukartiden ska räknas in i den direkta brukartiden är att den fördelas på rätt brukare.

Utförd tid registreras av personal via TES (Tidsregistrering- och planeringssystem) genom att stämpla in via TES-dosan när de kommer hem till individen. När sedan omvårdnadspersonalen lämnar individen stämplar denne ut, tiden hos brukaren är därmed utförd tid eller direkt brukartid. Den utförda tiden tas ut ur TES-systemet varje månad och är sedan underlag till bland annat resursfördelning inom hemvården.

Planerad tid

In i TES läggs en uppskattad tid (av särskilt ansvariga i hemvårdsgruppen) för varje besök för att kunna planera dagen. Denna ”planerade” tid kan sedan stämmas av och justeras mot den tid som utförs.

Även den planerade tiden kan mätas och redovisas med hjälp av rapporter från TES. Uttag visar att den planerade tiden är mindre än den beviljade men större än den utförda.

I detta arbete har vi valt att fördjupa oss i beviljad och utförd tid där jämförelser gjorts med hjälp av data hämtad ur verksamhetssystemet DocIT⁴ och TES (Tidsregistrering- och planeringssystem). Tabeller har sammanställts som möjliggör jämförelser.

4. Verksamhetssystem för hantering av data om den enskilde som exempelvis beslut, personhistorik, genomförandeplaner, daganteckningar avvikelse m.m.

Intervju/samtal med enhetschefer

I den preliminära sammanställningen av data för beviljad och utförd tid hittade vi några skillnader som lade grunden till två frågor som vi ställde till sju enhetschefer:

- Varför tror du att män får mer beviljad tid än kvinnor?
- Varför tror du att män får mindre utförd tid i förhållande till den beviljade tiden?

Testa skillnader mellan kön mot ytterligare variabler

Aktuell forskning inom genusområdet antyder att det kan finnas skillnader i utförd hjälp mellan könen om vi vidgar perspektivet och tittar på äldre kvinnor och män i ett socialt sammanhang. Detta kan bland annat göras genom att utvidga analys av skillnad mellan könen till även skillnad i hälsa, etnicitet och klass (t ex utbildning och bostadsområde).

Resultat

Som vi tidigare berättat (se bakgrund) så har Örebro kommuns hemvård skilt på omvårdnad och service vilket innebär att de omvårdnadsinsatser som redovisas i tabeller nedan är en registrering av omvårdnadshjälpen inklusive hemsjukvård men exklusive serviceinsatser (städ, tvätt och inköp).

Resultat av datainsamling

I en jämförelse mellan beviljad tid och utförd tid fann vi en liten skillnad mellan könen. Den första jämförelsen baserades på data från enbart två månader (januari-februari 2012).

Skillnaden mellan beviljad tid och utförd tid var något större hos kvinnor än för män. Detta väckte vårt intresse och vi bestämde oss att titta på en längre period för att se om skillnaden är bestående eller tillfälligt. Vi har tittat på samtliga personer 65 år och äldre som fått omvårdnadsinsatser under perioden januari – maj 2012. Antalet personer som fått omvårdnadsinsatser under perioden var ca 1 800, varav 1 300 kvinnor och 500 män.

Tabell 1 nedan visar omvårdnadsinsatser i beviljade- och utförda timmar för kvinnor och män under perioden januari – maj. Tabellen visar också skillnaden mellan utförd tid och beviljad tid. Tabellen avser samtliga brukare.

Tabell 1. Antal timmar snitt/mån jan-maj 2012, samtliga brukare 65 år och äldre

Genomsnitt (Antal tim)				
Omvårdnadsvister	Kvinnor	Män	Skillnad	
Beviljad tid	33,3	34,45	-1,36	
Utförd tid	18,62	19,01	-0,40	
Skillnad utförd – beviljad	-14,47	-15,44	0,97	
Andel utförd av beviljad tid	56,3%	55,2%	1,1%	

Män har mer beviljad tid och utförd tid än kvinnor. Skillnaden mellan utförd tid och beviljad tid är större hos män än kvinnor. Kvinnor får större andel utförd tid av sin beviljade tid än män men skillnaden är liten.

Tabell 2 nedan är samma som tabell 1 ovan men visar skillnaden mellan utförd tid och beviljad tid per åldersgrupp. Skillnaden mellan utförd tid och beviljad tid är större hos män än kvinnor i alla åldersgrupper förutom åldersgrupperna 65-69 och 90-94.

Tabell. 2 Skillnad utförd – beviljad tid jan-maj 2012, samtliga brukare 65 år och äldre fördelat på åldergrupper

Antal timmar (Differens)			
Ålder	Kvinnor	Män	Skillnad
65-69	-10,14	-7,14	-2,38
70-74	-9,60	-12,79	3,19
75-79	-11,79	-16,63	4,84
80-84	-15,67	-18,80	3,12
85-89	-15,10	-20,28	5,18
90-94	-16,20	-9,99	-6,21
95-	-12,90	-24,09	11,19
Medel	-14,47	-15,44	0,97

Skillnaden mellan utförd tid och beviljad tid ökar för varje åldersgrupp för både män och kvinnor. Skillnaden är dock större när det gäller män.

Tabell 3 nedan visar beviljade timmar och faktisk utförda timmar för kvinnor och män i ensamhushåll under perioden januari – maj. Tabellen visar också skillnaden mellan utförd tid och beviljad tid.

Tabell 3. Antal timmar snitt/mån jan-maj, ensamhushåll

Genomsnitt (Antal tim)			
Omvårdnadsinsatser	Kvinnor	Män	Skillnad
Beviljad tid	33,91	34,39	-0,48
Utförd tid	19,27	18,21	1,05
Skillnad utförd – beviljad	-14,64	-16,18	1,53
Andel utförd av beviljad tid	56,8%	53,0%	3,86%

Män i ensamhushåll har mer beviljad tid än kvinnor i ensamhushåll men har mindre utförd tid. Skillnaden mellan utförd tid och beviljad tid är större hos män än kvinnor. Kvinnor i ensamhushåll får större andel utförd tid av sin beviljade tid än män. Skillnaden är fortfarande liten men något större än skillnaden för samtliga (oavsett hushållstyp).

Tabell 4 nedan är samma som tabell 3 ovan men visar skillnaden mellan utförd tid och beviljad tid per åldersgrupp för ensamhushåll. Skillnaden mellan utförd tid och beviljad tid är större hos män än kvinnor i alla åldersgrupper förutom åldergrupperna 65-69, 70-74 och 90-94.

Skillnaden mellan utförd tid och beviljad tid ökar med åldern för män. För kvinnor är skillnaden ganska stabil mellan åldersgrupperna. Avvikelserna med större skillnader för några åldersgrupper förklaras av att det är relativt små mätgrupper som påverkas av enstaka individer där exempelvis en sjukhusvistelse ensamt kan orsaka hela skillnaden för gruppen.

Tabell 4. Skillnad utförd – beviljad tid, ensamhushåll, uppdelat på åldersgrupper

Antal timmar (Differens)			
Ålder	Kvinnor	Män	Skillnad
65-69	-13,79	-7,32	-6,46
70-74	-13,29	-9,74	-3,55
75-79	-7,30	-18,72	11,42
80-84	-16,94	-17,04	0,10
85-89	-15,85	-20,56	4,71
90-94	-15,47	-14,48	-1,00
95-	12,25	-26,31	14,06
Medel	-14,64	-16,18	1,53

Tabell 5 nedan visar beviljade omvårdnadstimmar och faktisk utförda omvårdnadstimmar för kvinnor och män i flerpersonershushåll under perioden januari – maj. Det är den som har hjälpen som registreras, oavsett kön. Om båda har hjälp registreras båda som tillhörande ett flerpersonershushåll. Tabellen visar också skillnaden mellan utförd tid och beviljad tid.

Tabell 5. Antal timmar snitt/mån jan-maj, flerpersonershushåll

Genomsnitt (Antal tim)			
Omvårdnadstivster	Kvinnor	Män	Skillnad
Beviljad tid	31,48,3	34,51	-3,03
Utförd tid	17,49	19,75	-2,26
Skillnad utförd – beviljad	-13,99	-14,76	0,77
Andel utförd av beviljad tid	55,6	57,2	-167%

Män i flerpersonershushåll har mer beviljad tid och utförd tid än kvinnor i flerpersonershushåll. Skillnaden mellan utförd tid och beviljad tid är större hos män än kvinnor. Kvinnor i denna kategori får dock mindre andel utförd tid av sin beviljade tid än män men skillnaden är liten.

Tabell 6. Skillnad utförd – beviljad tid, flerpersonershushåll uppdelat på åldersgrupper

Antal timmar (Differens)			
Ålder	Kvinnor	Män	Skillnad
65-69	-3,86	-8,50	4,64
70-74	-6,3	-15,99	9,68
75-79	-16,74	-14,91	-1,83
80-84	-14,30	-20,54	6,24
85-89	-13,64	-20,05	6,41
90-94	-19,02	-4,79	-14,22
95-	-15,67	-20,25	4,58
Medel	-13,99	-14,76	0,77

Tabellen 6 ovan är samma som tabell 5 men visar skillnaden mellan utförd tid och beviljad tid per åldersgrupp. Skillnaden mellan utförd tid och beviljad tid är större hos män än kvinnor i alla åldersgrupper förutom åldersgrupperna 65-69, 75-79 och 90-94.

Skillnaden mellan utförd tid och beviljad tid ökar för varje åldersgrupp för både män och kvinnor. Skillnaden är dock större när det gäller män.

Ovan har vi konstaterat att män får mer beviljad tid än kvinnor vare sig de är ensamboende eller i flerpersonershushåll. Ensamboende män har mindre andel utförd tid av sin beviljade tid än ensamboende kvinnor medan män i flerpersonershushåll har större andel utförd tid av sin beviljade tid än kvinnor i flerpersonershushåll. Totalt har dock män mindre andel utförd tid av sin beviljade tid än kvinnor. Avvikande resultat för några åldersgrupper förklaras på samma sätt som under tabell 4 med att det är få individer i gruppen vilket gör att enstaka individers värden påverkar helheten.

Uppmätta skillnader är relativt små och stödjer inte någon slutsats om att ettdera könet skulle vara särbehandlad av hemvården.

Resultat av intervjuerna

Med uppmätt skillnad som utgångspunkt (trots att den var liten) samtalade vi med några enhetschefer om vad de trodde skulle kunna förklara att män får mer beviljad tid än kvinnor och varför män får mindre utförd tid än kvinnor? Vi har intervjuat 7 enhetschefer inom hemvården.

Svaren redovisas som typsvar och för varje fråga redovisas fyra typer av svar.

Varför tror du att män får mer beviljad tid än kvinnor?

Enhetscheferna i hemvården svarar:

Chef A: "Myndighetskontoret tror att mannen behöver mer hjälp".

Chef B: "Mannen får mer beviljad tid då den generation vi vårdar inte är vana med hushållsarbetet".

Chef C: "Könsrollerna - Man tror att mannen inte kan".

Chef D: "Könsrollerna påverkar besluten".

Enhetscheferna är samstämmiga i uppfattningen att Myndighetskontoret beviljar mer tid till männen eftersom män inte tros klara sig själva.

Varför tror du att män får mindre utförd tid i förhållande till den beviljade tiden?

Enhetscheferna i hemvården svarar:

Chef A: "Männen tackar nej oftare – de har yngre fruar, anhöriga hjälper kanske männen mer än kvinnorna".

Chef B: "Kvinnor vet mer vad de behöver och därmed kanske utnyttjar hela sin planerade tid medan mannen inte är så noga".

Chef C: "Männen kanske underskattas medan kvinnor överskattas vid beslut om beviljade insatser".

Chef D: "Männen kanske kan och gör mer än de själva tror medan kvinnor inte kan göra allt de själva tror".

Enhetscheferna är samstämmiga i uppfattningen att män i större utsträckning än kvinnor tackar nej till insatser på grund av att de antingen får mer hjälp av anhöriga eller klarar mer själva.

Resultat av test mot ytterligare variabler

Försöket att se brukaren i ett socialt sammanhang genom test mot ytterligare variabler kunde inte genomföras då Örebro kommuns databank och hemvårdsområdena inte är synkroniserade. Det fanns också begränsningar i möjlighet att köra olika variabler mot varandra. Det skulle vara förenat med kostnader att begära särskilda bearbetningar av data i GIS⁵. Framöver kommer hemvårdens områden att anpassas så att data går att bearbeta med de statistikverktyg som finns kombinerade med kartfunktion i GIS.

5. GIS (Geografiskt informationssystem). Data om befolkning, exempelvis ålder, kön, inkomst, utbildning med mera kopplas till geografiska områden.

Diskussion

Liten skillnad mellan könen

Att ingen större skillnad kan uppmätas skulle kunna betyda att hemvården är jämlik och att hemvården bedrivs på ett sätt som inte leder till oskäligen skillnader mellan könen. Det studerade materialet är dock alltför litet för att leda till generella slutsatser av den arten och i den kommande diskussionen utvecklar vi ett resonemang som vidgar perspektivet till att också gälla andra maktordningar som kan påverka den äldres villkor i vardagen.

Stor skillnad mellan beviljad och utförd tid

Datansamlingen visar på stora skillnader mellan beviljad och utförd tid. För samtliga brukare utförs endast cirka 56 procent av den beviljade tiden i genomsnitt. Beviljad tid bygger på schabloner, vilket förklarar stora delar i att den beviljade tiden är mer än vad som faktiskt utförs. En annan förklaring till skillnaden är att den beviljade tiden har använts som grund för resursfördelning till och med december 2010 och ersattes därefter av utförd tid. Detta har medfört att fokus helt och hållet flyttats från beviljad tid till den utförda tiden, vilket i sin tur lett till att schablonerna inte har uppdaterats på många år. Beviljad tid är därför en parameter som vård- och omsorg inom Örebro kommun inte längre använder i praktiken.

I detta projekt har vi ändå valt att titta på den beviljade tiden då denna är ett mått på våra brukares behov, som vi sedan delat upp mellan kvinnor och män. Beviljad tid kommer att hamna i fokus igen om/när hemvården konkurrensutsätts. Nya schabloner kommer då att tas fram för att sätta en ram, eller ett så kallat rambeslut, på hur mycket tid som respektive brukare har rätt till. Rambesluten kan komma att utformas utifrån olika behovsnivåer som biståndshandläggarna bedömer.

Vård- och omsorg kommer fortsättningsvis att bevaka utvecklingen och i data alltid ha en uppdelning på kön.

Föreställningar om kön påverkar bedömningar

Biståndshandläggaren har en funktion i vård- och omsorgsprocessen som är betydelsefull. I sin funktion möter biståndshandläggaren den enskilde som på något sätt hamnat i en situation där hjälp och stöd kan behövas för att vardagslivet ska kunna fortsätta på en godtagbar nivå. Biståndshandläggarens värderingar påverkar dennes beslut medvetet och omedvetet. I samtal med enhetschefer i hemvården framkommer (helt logiskt med given ansvarsfördelning) att de ser att en bedömning av mäns och kvinnors behov styrs av myndighetsutövarens värderingar som i sin tur antas grundade i lagstiftning och en social värdegrund. Ett behov ska vara faktiskt och beskrivas och värderas utifrån personens omständigheter och möjligheter. Biståndshandläggaren ser inte bara till exempelvis kön, ålder, diagnoser och funktionshinder i miljön utan försöker också avgöra hur personen kan ta tillvara sina resurser.

Beslutet som biståndshandläggaren fattar i mötet med den enskilde anger en ram som sedan fylls med ett innehåll när den enskilde tillsammans med kontaktpersonen skriver en genomförandeplan. Den hjälp som här bestäms, både i mängd och på vilket sätt den ska utföras blir tillsammans ”den planerade tiden”. Den planerade tiden är mindre än den beviljade. Det kan vi se i uttag av data (redovisas ej i detta arbete). När vi sedan tar ut data om hur mycket hjälp som registrerats och debiterats då har tid krympt ytterligare. Biståndshandläggarens myndighetsbeslut kan alltid diskuteras utifrån mått som följsamhet till lag, begriplighet, insatsmängd, typ av insats och rättvisa. (Westlund. Duckert. 2012)

Ett problem i sammanhanget är vad som sker i fasen när den enskilde möter kontaktpersonen. Den minskning av tid som sker via det mötet och sedan till utförd, registrerad tid är den kontrollerad? Har kommun kontroll på att förändring i tid inte leder till ojämlika förhållanden?

Westlund och Duckert (aa) beskriver en handläggningsprocess som passar väl in på Örebro kommunens sätt att handlägga ärenden. Ett resonemang förs om att handläggaren har ett uppdrag att ”stärka medborgarens känsla av sammanhang” s 40 a.a. och därför arbetar med att tillsammans med den enskilde se till att resurser används klokt och i samförstånd fattar ett ”rambeslut” som sedan konkretiseras i en genomförandeplan där en kontaktperson medvetet och omedvetet påverkar hur och när insats ska ges till den enskilde. Vi ser att det idag är en skillnad mellan beviljad hjälp och utförd hjälp i timmar räknat. Denna skillnad behöver vi följa och analysera vidare utifrån olika aspekter. Finns det risk för att något kön eller någon social gruppering kan fara illa i den ”frihet” som finns i användandet av ett rambeslut? Kan vi förut-sätta att makt alltid, i alla led i en process, utövas rättvist i vård- och omsorg? Vi vet idag inte tillräckligt för att svara på dessa frågor men de data vi redovisat ovan gör oss inte så oroliga. Det vi kan göra fortsättningsvis är att säkra data och tålmodigt följa en pågående förändringsprocess som har till syfte att frigöra den enskildes resurser och att skapa ett reellt självbestämmande.

Intersektionalisering breddar genusperspektivet

Det finns svårigheter med att analysera utifrån ”intersektionalitet” (Gunnarsson. Szhebehely s13) ... ”svårigheten uppstår när allt fler analyskategorier och dimensioner av det sociala livet ska studeras samtidigt”. Det kan vara en idé att begränsa sig, att ha tyngdpunkten på någon eller några av aspekterna (maktordningarna) och samspelet dem emellan för att göra det hela hanterbart. Vårt val av metod i en situation med begränsade resurser gjorde det svårt att utveckla analysen. Framöver tror vi dock att ”intersektionalitet” som tanke och idé behöver lyftas upp till diskussion för att göra ett komplicerat sammanhang synligt. Etnicitet, klass, sexualitet, funktionshinder, religion och ålder påverkar och påverkas av vår syn på kön och vår upplevelse av kön. Uppräkningen av maktordningar eller identiteter kan kompletteras med exempelvis ”professions-” eller livsstils resonemang. På vilket sätt påverkar det yrke jag haft den hjälp jag får?

Vård- och omsorg kan ha en uppfattning om att verksamheten arbetar jämlikt men ”mekanismer” i samhället har en egen agenda. Ett exempel kan vara att lågutbildade kvinnor kanske inte får hjälp på det sätt de önskar. Forskarna visar att ”Det är betydligt fler äldre som får än som vill ha hjälp av närstående, och glappet mellan vad man vill och vad man får är särskilt stort bland äldre lågutbildade kvinnor”. (Gunnarsson. Szhebehely s15).

Då vet vi att de ”...flesta äldre föredrar samhällets insatser framför att ta emot hjälp av barn och andra släktingar” s 15:e a.a.

En kommuns vård- och omsorg (sett som en process från behov, till beslut om hjälp, till genomförande och uppföljning) behöver medvetandegöra viktiga faktorer som kan påverka den enskildes rättigheter och nöjdhet. En enhet i hemvården kan uppleva sig rättvis och jämlik i sitt utförande av insatser men ändå delta i ett ojämlikt spel på fler sätt än man anar.

”Eftersom lågutbildade äldre och äldre födda utanför Norden får mindre offentlig omsorg och mer anhörigomsorg i jämförelse med högutbildade och födda inom Norden, är det angeläget att studera anhörigomsorgens pris närmare för olika grupper av kvinnor. Särskilt döttrar till lågutbildade äldre och äldre födda utanför Norden.” s 124. (Petra Ulmanen i Gunnarsson. Szhebehely).

Anhörigomsorgen har sitt pris, ett pris är att döttrarna, medelålders kvinnor, får betala i form av deltidsarbete, eller att vara utanför arbetsmarknaden, sämre konkurrensmöjligheter och därmed lägre lön. När de medelålders döttrarna själva åldras kommer de troligen att i en tid även få

hjälpa sina barn med barnomsorg och sina män med anhörigomsorg. (Nästan 60 000 kvinnor och 30 000 män har gått ner i arbetstid eller slutat arbeta helt pga anhörigvård. S 124 aa)

Vad kan en kommun göra för att förbättra jämlikheten mellan könen? Många åtgärder ligger på statlig nivå (ex lagstiftning) Andra ligger på familj och individ. Kommun kan å sin sida styra sina resurser till olika program utifrån angelägenhet. Används skattepengar på rätt sätt? Skulle tjänsterna som idag erbjuds kunna se annorlunda ut?

I en årscykel, se fig. 1 ovan, där visas några viktiga delprocesser på driftnämnds nivå som måste fungera hållbart över tid. Att bara ändra i verksamhetsplan och budgetering inom denna nivå ger inte ett jämlikare samhälle om kravet är ökade resurser. Driftnämnds nivå för vård- och omsorg måste kompletteras med en nivå för program där medel fördelas mellan social välfärds områden (funktionshinder, äldreomsorg, individ och familjeomsorg, överförmyndaren) och med en övre nivå där medel fördelas mellan programområdena (Barn och utbildning, social välfärd, samhällsbyggnad).

Vi som tjänstemän vill jobba vidare med att ta fram underlag som visar att det vi gör är meningsfullt i ett helhetsperspektiv. Kunskap om intersektionalitet kan ingå i vår framtida kompetensutveckling och stämmer väl överens med det ökade intresset för individens frihet i ett socialt sammanhang. Svaren kan leda till att kommunen centralt behöver ändra i budget och eller att staten engageras i att ge vården och omsorgen en ökad betydelse. Vi har inte glömt betydelsen av en bra samverkan med Hälso- och sjukvården för att den äldre kvinnan och mannen ska uppleva en trygghet om behov av hjälp uppstår. En försämring för Landstinget i resurstilldelning eller om Landstinget väljer att styra sina resurser till insatser som inte gagnar de äldre kommer att få betydelse för den enskilde men också för dennes anhöriga.

Örebro kommun som har visionen att bli bäst på äldreomsorg behöver givetvis se äldreomsorgen i ett perspektiv där vi klargjort sambanden mellan det vi gör och det som behövs, efterfrågas, önskas. En maktmedvetenhet kan förhindra oss att bidra till en ökad ojämlikhet.

Att fundera på

Ett problem med att äldreomsorgen förändras så snabbt är att de data som används för att göra jämförelser över tid inte är hållbara. Hemtjänsten igår och idag har olika innehåll och innehållet skiljer sig åt mellan kommunerna då dessa går igenom moderniseringsfaser i olika tempo och med olika ambitioner. Om kommuner frigör service från vård- och omsorg blir hemtjänst något annat än vad det varit och de bilder, föreställningar om vad hemtjänst är blir ogiltiga. Vanligt är exempelvis att i talet om hemtjänst nämna städ, tvätt och inköp. En fråga som - Är du nöjd med din hemtjänst? innefattar en förväntan på att svaret inkluderar tjänsterna städ, tvätt och inköp. När städ, tvätt och exkluderas gäller inte gamla data om hemtjänst där dessa tjänster är inkluderade. Vi har i föreliggande arbete, trots att vi är inne i systemet, upptäckt att de data vi tar från forskning för jämförelse talar om en annan hemtjänst än den vi har i Örebro.

Slutsats

Analysen visar att data uppdelat på kön och andra bakgrundsvariabler är nödvändiga för att verksamheten ska veta om den lever upp till lagstiftningens krav och för att ta fram bra underlag för beslut.

Om Örebro kommun ska få bra underlag för beslut om vården och omsorgen på alla nivåer behövs säkra och hållbara data över tid. Processer behöver beskrivas och analyseras. Punkter för var det kan vara lämpligt att ta ut data i processerna behöver identifieras.

Seriös analys kräver resurser i form av tid och kompetens. Resurserna på olika nivåer behöver samordnas. Vi ser i detta arbete att vi saknar förutsättningar för att inom ram för vardagsrutinen fördjupa analyserna.

Projektet som sådant har varit viktigt för att uppmärksamma deltagarna på viktiga förutsättningar i samspelet mellan könen. Ekonomers och planerares kunskaper om jämställdhet behöver lyftas till en nivå så att den kan bli ett viktigt verktyg i den fortsatta utvecklingen av en jämlik äldreomsorg.

Källor

Genus i omsorgens vardag. Evy Gunnarsson, Marta Szebehely (red.). Gothia förlag. Sthlm 2009.

Salutogen handläggning. Bistånd enligt Sol inom äldreomsorgen. Peter Westlund. Malin Duckert. Fortbildning AB/tidningen Äldreomsorg. Sthlm. 2012.

Jämställd diabetessjukvård

Författare:

Elisabeth Andersson. Klinikadministratör, kliniken för medicin och geriatrik.

Thomas Björndahl. Avdelningschef avd 1A, kliniken för medicin och geriatrik.

Catarina Grahn. Ekonom, ekonomiavdelningen.

Samtliga arbetar på Karlskoga lasarett, Örebro läns landsting.

Sammanfattning

Begreppen jämställd vård och jämlik vård kan ibland vara lätta att förväxla. Jämlikhet är ett bredare begrepp än jämställdhet och handlar om lika villkor, möjligheter och rättigheter då det gäller t ex sociala skillnader, etniska skillnader, sexuell läggning och kön. Jämställdhet handlar egentligen bara om relationen män och kvinnor, i vilken män och kvinnor har lika villkor, möjligheter och rättigheter.

Genuskunskap behöver inte bara finnas hos forskningen utan måste finnas ute i dagens vårdverklighet. Att titta på könsuppdelad statistik ger oss möjlighet att djupgående analysera hur våra resurser fördelas inom vården. En studie av vårdens resultat ur ett genusperspektiv kan belysa skillnader mellan män och kvinnor i vård och behandling, men den kan också ge oss funderingar på hur vi använder de resurser vi har fått oss tilldelade till att ge bästa möjliga vård åt hela befolkningen.

När vi har studerat de parametrar som diabetesmottagningen har rapporterat till nationella diabetesregistret väcks naturligtvis tanken kring varför det finns olikheter mellan män och kvinnor men även tanken kring resursfördelningen av diabetesvården i landstinget. Karlskoga lasarett har en hög andel patienter med diabetes typ 2, även kallad åldersdiabetes, jämfört med andra medicinkliniker i Sverige. Om dessa patienter kunde skötas i primärvården skulle specialistmottagningen kunna lägga mer resurser på att förbättra resultaten för patienter med diabetes typ 1, vilket är ett uttalat mål för diabetesverksamheten i länet efter resultaten från Öppna jämförelser 2011.

Någon möjlighet att påverka budgeten i nuläget är svårt men vår kartläggning kan vara en början till att se annorlunda på fördelningen av pengarna. Att förändra en budget inom landstinget är ett långsiktigt arbete och förändringar i verksamheten är i första hand medicinskt betingade.

Under kartläggningen av diabetesmottagningen har vi funnit andra ej genderbundna ekonomiska effekter. Om vi lyckas remittera fler typ 2-patienter till primärvården så frigörs resurser på mottagningen som hjälper kliniken att komma i balans och nyttja personalen till förebyggande åtgärder. När personalen får mer tid till information till patienter om hur de kan sänka sitt HbA1c (ett värde som visar hur blodsockernivåerna legat under en längre tid) ger det i längre perspektiv friskare patienter som inte behöver så resurskrävande sjukvård senare i livet.

Inledning

Jämlik hälso- och sjukvård innebär att vården tillhandahålls och fördelas på lika villkor för alla. Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och vård på lika villkor för hela befolkningen. Vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Den som har störst behov av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården.

Med jämlik vård menas att bemötande, vård och behandling ska erbjudas på lika villkor till alla, oavsett bostadsort, ålder, kön, funktionsnedsättning, utbildning, social ställning, personliga egenskaper, etnisk eller religiös tillhörighet eller sexuell läggning. (Verksamhetsplan med budget 2012, ÖLL)

För att skattebetalarna ska känna förtroende för landstingets verksamhet är det viktigt för landstinget att kunna visa hur resurserna används.

Diabetes skapar stora samhällskostnader och det beror framför allt på sjukdomens komplikationer som leder till lidande, sjukskrivning och behov av omsorg och sjukvård. Förändrade kostvanor med överkonsumtion av mat och fysisk inaktivitet har bidragit till en ökning av övervikt och fetma samt typ 2-diabetes i samhället. Personer med det metabola syndromet som karaktäriseras av bukfetma, högt blodtryck och därmed ökad risk för hjärtkärlsjukdomar är en växande sjukdomsgrupp som kräver resurser inom diabetessjukvården.

Bakgrund

I de vetenskapliga underlagen ser man att det med förebyggande åtgärder kan påverka, fördröja och förhindra de ev. diabeteskomplikationer som annars kan uppstå. Detta om man brett angriper de riskfaktorer som starkast är förknippade med uppkomst av komplikationer till diabetes, främst i de små och stora blodkärlen.

Riktvärden för mål inom diabetesvården gällande blodtryck, kolesterol och långtidsvärdet på blodsocker, HbA1c, finns i nationella riktlinjer. HbA1c bör ligga under 6% eller under 52 mmol/mol med den nya mätmetod som infördes 2010. Värdet motsvarar ett blodsocker som legat mellan 6-9 mmol/l vilket visar på en väl kontrollerad diabetessjukdom. Användning av många olika läkemedel ökar risken för biverkningar, särskilt hos äldre.

Målet för HbA1c bör utformas utifrån en individuell bedömning av nytta och risk för den enskilde patienten. Frekvent svårt hypoglykemi, svåra vaskulära komplikationer, annan sjukdom och begränsad återstående livslängd kan vara motiv för en högre nivå.

Nydiagnostiserad diabetes, debut i lägre åldrar och låg risk för oupptäckt hjärt-kärlsjukdom kan vara motiv för att eftersträva HbA1c-värden i eller nära normalområdet.

De ovan beskrivna riktlinjerna/rekommendationerna är nedbrutna till regionala och lokala riktlinjer/rekommendationer som vi på Karlskoga Lasarett följer och förhåller oss till. Nationella riktlinjer för diabetesvården, SoS 2010. En revidering av regionala riktlinjer har påbörjats och denna skall vara klar till 2014.

Syfte

- Att undersöka om det föreligger skillnader i vård och behandling av diabetes mellan män och kvinnor på kliniken för medicin och geriatrik på Karlskoga lasarett.
- Att undersöka om det föreligger skillnader i kostnaden för vård och behandling av män och kvinnor med diabetes på Karlskoga lasarett.
- Att undersöka hur resurserna för patienter med diabetes fördelas på Karlskoga lasarett.

Metod

Ur NDR, nationella diabetesregistret tas statistik fram för 2011 och 2006. Rapporterna som tagits fram är uppdelade på kön. De områden som vi studerat är typ av diabetes, diabetesbehandling, HbA1C och förekomst av rökning. Rapporterna redovisar både kliniken för medicin och geriatrik på Karlskoga lasarett och motsvarande enheter i riket. När vi tagit statistik ur NDR kan antal patienter skilja sig åt mellan olika variabler för samma period. Det beror på att endast patienter som någon gång under perioden haft något angivet för eftersökt variabel plockas med vid sammanställningen.

Antalet besök på diabetesmottagningen kartläggs för att beräkna kostnader för vården.

Skillnader mellan de olika åren analyseras och de frågeställningar som uppkommer gällande kön diskuteras med personalen på diabetesmottagningen. Diskussionen redovisas med kursiv text under resultat.

Resultat

Under 2011 registrerades 461 patienter i NDR, nationella diabetesregistret. Det faktiska antalet patienter med diabetes som huvuddiagnos på mottagningen för medicin och geriatrik var under 2011 494 stycken. Kliniken har således en hög täckningsgrad i registret.

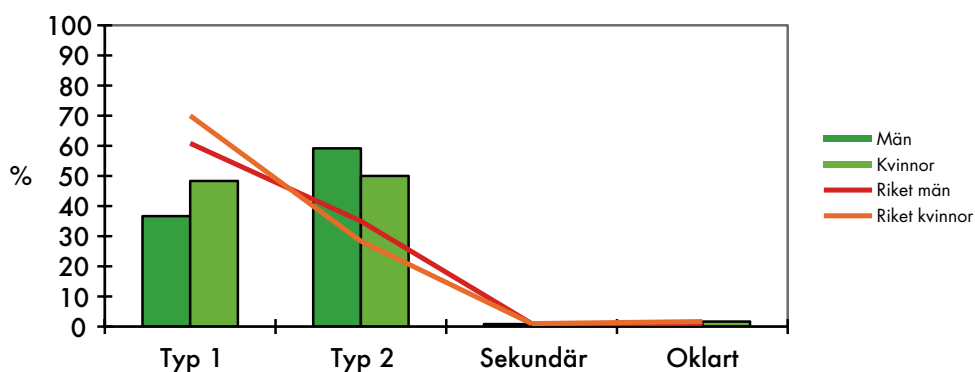
Under 2006 registrerades 272 patienter i NDR, nationella diabetesregistret. Det faktiska antalet patienten med diabetes som huvuddiagnos på mottagningen för medicin och geriatrik var 2006 581 stycken. Kliniken har således en låg täckningsgrad i registret 2006.

Vilka åtgärder har gjorts på diabetesmottagningen för att öka täckningsgraden i registret?

- Vi har haft en större kontinuitet på läkarsidan, 2006 fanns endast en läkare på diabetesmottagningen som ofta var sjuk. Därefter hade vi olika läkare men de sista två åren har vi haft en fast läkare på diabetesmottagningen.
- Vi har behov av ytterligare läkare eftersom den som nu finns inte arbetar heltid.
- Vi har haft information om registrering i NDR till alla läkare på kliniken.
- Vi sköterskor registrerar själva direkt i NDR.
- Läkarna registrerar sina årsbesök på blankett, sekreterare gör registreringen i registret, fattas det då t ex ögonbottenfoto så kompletterar sekreteraren.
- Bra att täckningsgraden har ökat, det ger statistik som man kan lita på.
- Vi borde ge information om NDR till samtliga läkare oftare.

Skillnader i typ av diabetes.

Typ av diabetes 2011

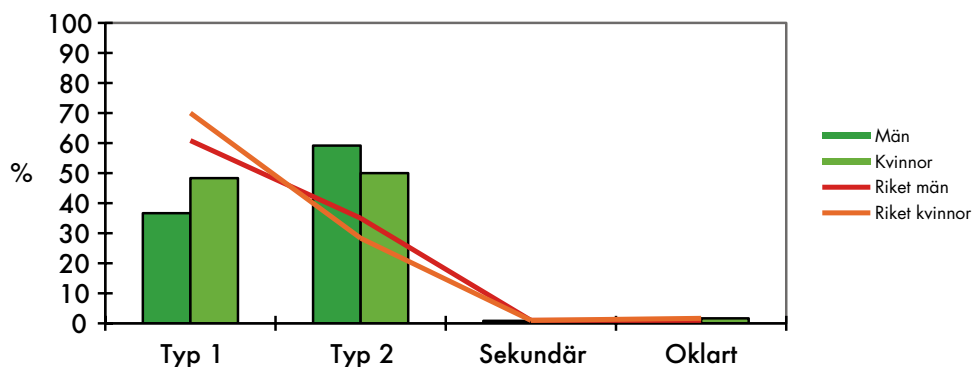


Av de 461 patienterna med diabetes hade 231 personer eller 50% typ 1 diabetes. 216 personer eller 47% hade typ 2 diabetes. Fem personer (1%) har diabetes sekundärt till annan sjukdom och sex personer (1%) har okänd typ av diabetes.

133 män eller 47% av männen har diabetes typ 1 och 98 kvinnor eller 55% av kvinnorna har diabetes typ 1. 146 män eller 52% av männen har diabetes typ 2 och 70 kvinnor eller 39% har diabetes typ 2. Fyra män och en kvinna har diabetes sekundärt till annan sjukdom, sex kvinnor har okänd typ av diabetes.

Totalt i registret finns 283 män (62%) och 175 kvinnor (38%) 2011.

Typ av diabetes 2006



2006 hade Karlskoga lasarett 272 personer registrerade i NDR. Av dessa hade 42% typ 1 diabetes och 56% typ 2 diabetes. Av männen hade 37% typ 1 diabetes och 59% typ 2 diabetes. Av kvinnorna hade 48% typ 1 diabetes och 50% typ 2 diabetes. 1% av männen hade diabetes sekundärt till annan sjukdom 1% av männen och 2% av kvinnorna hade okänd typ av diabetes.

Totalt i registret finns 157 (58%) män och 112 (42%) kvinnor 2006.

Jämfört med alla motsvarande enheter i riket som ingår i NDR 2011.

69% av männen och 76% av kvinnorna har diabetes typ 1. 27% av männen och 21% av kvinnorna har diabetes typ 2. 1% av männen och 1% av kvinnorna har diabetes sekundärt till annan sjukdom och 2% av alla diabetiker har okänd typ av diabetes.

Varför har Karlskoga lasarett så hög andel diabetes typ 2 jämfört med motsvarande enheter i riket?

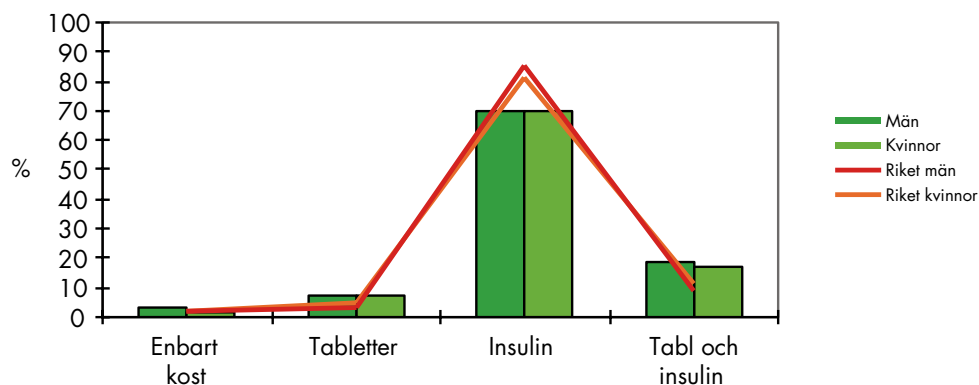
Varför är antalet män med diabetes typ 2 betydligt högre än antalet kvinnor med diabetes typ 2 registrerade på Karlskoga lasarett?

Har Karlskoga lasarett "rätt" patienter på diabetesmottagningen?

- Det finns en tradition på lasarettet med hög andel typ 2 diabetiker.
- Utremittering av typ 2 diskuterades redan på 80-talet.
- Vi upplever att det varit trögt med primärvården, vi har fått tillbaks många remisser på patienter som vi tyckt ska skötas i primärvården.
- Vi har "snälla" läkare på kliniken som låter patienten gå kvar här fast de skulle kunna gå i primärvården.
- Vi har remitterat ut många med diabetes typ 2 nu i år, arbetat mycket aktivt med frågan.
- Patienter som går här för en annan åkomma t ex hjärtat blir oftare kvar på mottagningen fast de skulle kunna skötas i primärvården.
- Vi har blivit bättre på att informera patienter om att de kommer att skötas av primärvården efter det mest akuta skedet, det minskar antalet ledsna, arga och besvikna patienter.
- Har kanske fler män än kvinnor metabolt syndrom?
- Om vi hade färre patienter med typ 2 diabetes så skulle vi kunna ägna mer tid åt att arbeta med gruppbildningar, insulinpumpar och registrering av blodsocker under en längre tid på patienter med diabetes typ 1 och därmed kunna utföra vårt uppdrag att förbättra HbA1c.

Skillnader i behandling

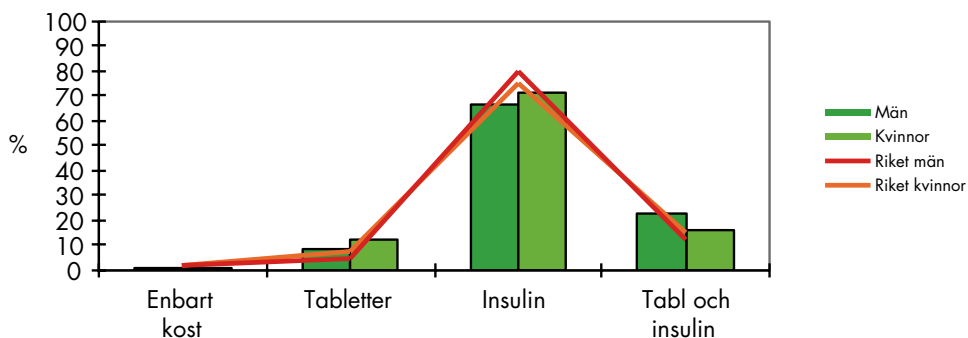
Behandlingar 2011



Av de 461 personer som registrerades i NDR under 2011 hade 13 personer eller 3% behandling med enbart kost, 33 personer eller 7% hade behandling med tabletter, 322 personer eller 70% var insulinbehandlade och 84 personer eller 18% hade behandling med både tabletter och insulin.

9 män eller 3% och 4 kvinnor eller 2% var kostbehandlade. 21 män (7%) och 12 (7%) kvinnor var tablettbehandlade. 198 män (70%) och 124 (70%) kvinnor var insulinbehandlade. 53 (19%) män och 31 (17%) kvinnor var tablett-och insulinbehandlade.

Behandlingar 2006



Av de 272 personer som registrerades i NDR 2006 var 1% kostbehandlade, 28% tablettbehandlade, 68% insulinbehandlade och 20% tablett-och insulinbehandlade. Andelen män med kostbehandling var 2 (1%) och andelen kvinnor med kostbehandling var 1 (1%). 14 (9%) män och 14 (12%) kvinnor var tablettbehandlade. 107 (67%) män och 79 (71%) kvinnor var insulinbehandlade. 37 (23%) män och 18 (16%) kvinnor var tablett och insulinbehandlade.

Jämfört med motsvarande enheter i riket som ingår i NDR 2011.

2% har kostbehandling, 4% har tablettbehandling, 83% har insulinbehandling, 10% har tablett och insulinbehandling. 2% av männen och 2% av kvinnorna har kostbehandling, 5% av männen och 3% av kvinnorna har tablettbehandling, 81% av männen och 85% av kvinnorna har insulinbehandling och 11% av männen och 9% av kvinnorna är tablett och insulinbehandlade.

I registret finns även de som behandlas med GLP-1 preparat upptagna men de är ytterst få varför ingen analys av dessa personer görs.

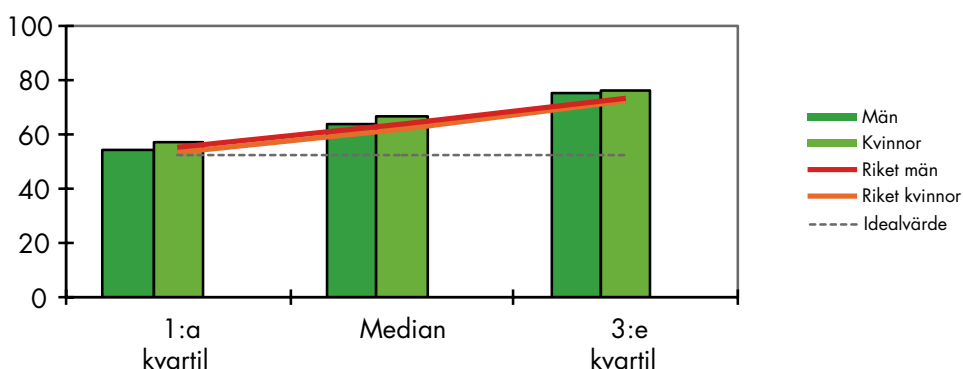
Varför Karlskoga lasarett en hög andel tablettbehandlade diabetiker jämfört med motsvarande enheter i riket?

Antalet män med tablettbehandling har minskat med 2% 2006-2011, under samma tidsperiod har antalet kvinnor med tablettbehandling minskat med 5%. Bedömer vi män och kvinnor lika när vi remitterar till primärvården?

- Naturligtvis har vi en hög andel patienter med tablettbehandlad diabetes eftersom vi har en hög andel patienter med diabetes typ 2.
- De flesta är nog hjärtpatienter som går på mottagningen för hjärtat och så får de gå kvar på diabetesmottagningen för att det är praktiskt och för att vi är "snälla".
- Vi har inte tänkt så mycket på om det är män eller kvinnor som remitteras till primärvården.
- Vi tror att medicinska kriterier går före vilket kön patienten har.

HbA1c

HbA1c 2011

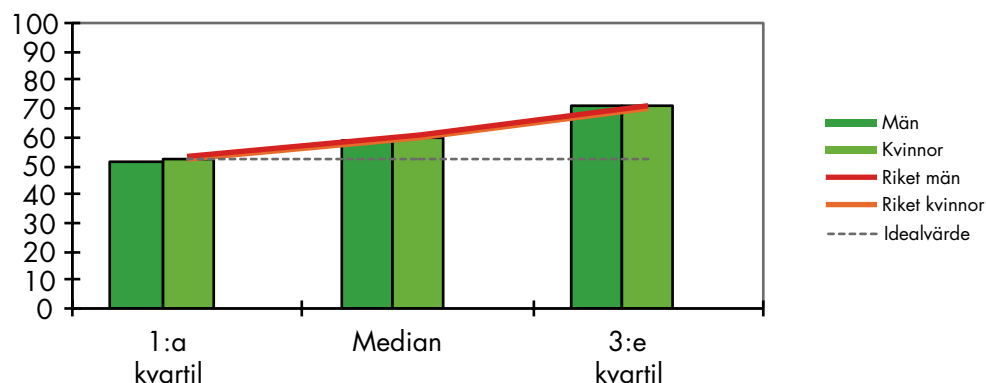


Medianvärdet för HbA1C var 2011 64,5 för kliniken. 64 för män och 66,5 för kvinnor.

För motsvarande enheter i riket var medianvärdet 63, 62 för män och 64 för kvinnor.

Medelvärden på kliniken för män med diabetes typ 1 var 2011 68,3 och för kvinnor med diabetes typ 1 67,8. Medelvärdet för riket var under samma tidsperiod 64,3 för män och 65,6 för kvinnor.

HbA1c 2006



Medianvärdet för HbA1C var 2006 59 för kliniken. 59 för män och 60 för kvinnor

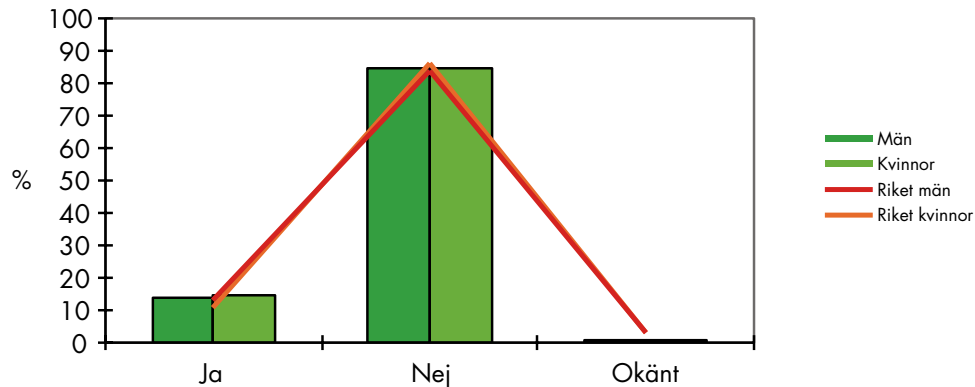
Generellt högre värden på kliniken än motsvarande enheter i riket?

Varför har medianvärdet för HbA1c stigit under en femårsperiod?

1. Övervikt och andra livsstilssjukdomar förekommer allt tidigare i ålder
2. Vi har sett typ 2 diabetiker i 20-års åldern
3. Färre antal besök till läkare ger ett sämre HbA1c

Rökning

Rökare 2011

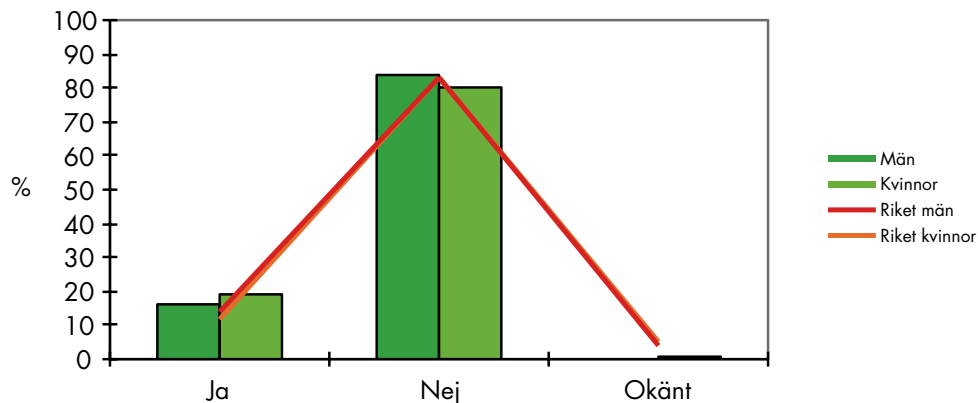


Uppgift om rökning är registrerat på 456 av de 461 patienter som ingår i registret 2011.

2011 var 39 (14%) män och 26 (15%) kvinnor rökare. Totalt hade kliniken 14% rökare och 85% icke rökare, 1% saknar uppgift.

Jämfört med motsvarande enheter i riket var 11% av männen och 13% av kvinnorna rökare.

Rökare 2006



2006 var 16% av männen och 19% av kvinnorna rökare. Totalt hade kliniken 17% rökare och 82% icke rökare, 1% saknar uppgift.

Rökningen har minskat på fem år! Dock högre än motsvarande i riket, varför?

Har kliniken vidtagit några särskilda åtgärder för att minska andelen rökande patienter på diabetesmottagningen?

- Båda diabetessköterskorna har gått utbildning i tobaksprevention
- Vi skriver ofta remisser till tobakspreventiva enheten
- Brukssamhället och de socioekonomiska skillnaderna som finns i samhället kan vara en förklaring till att vi har fler rökare på vår mottagning än på motsvarande enheter i riket.

Ekonomiskt perspektiv

Ett sjuksköterskebesök på diabetesmottagningen kostade 1 300 kr år 2011 och 1 120 kr år 2006. Besöket inkluderar löner, material, läkemedel. Besöket är beräknat till en tidsåtgång på mer än 30 minuter men utöver det finns inget tak.

Antal besök hos diabetessköterska var 2011 685 stycken. Antalet besök för kvinnor var 285 och antalet besök för män var 400.

Antalet besök för män var 2011 40% fler än för kvinnor vilket ger en skillnad i kostnaden mellan män och kvinnor på 150 000 kronor. Om man däremot ser till antalet individer så var 48% fler män än kvinnor på besök vilket betyder att besök per individ var lägre, medan kostnaden totalt var högre för män.

Diskussion

Kliniken för medicin och geriatrik har 2011 en hög täckningsgrad i NDR. För att öka täckningsgraden i registret sedan 2006 har man informerat om registret, både på diabetesmottagningen och på klinikens läkarmöten, något som varit viktigt men är också ett arbete som ständigt måste fortgå för att upprätthålla de goda resultaten. Kontinuitet och närvaro av läkare är mycket viktigt för att man ska kunna ge en så bra diabetesvård som möjligt. En engagerad läkare är också mycket viktigt för att öka täckningsgraden. En hög täckningsgrad i NDR ger bra statistik som man kan använda för att förbättra verksamheten.

Både 2006 och 2011 är andelen män i registret för Karlskoga lasarett ungefär 60% och andelen kvinnor ungefär 40%. Det föreligger skillnader i typ av diabetes mellan män och kvinnor på diabetesmottagningen på Karlskoga lasarett. Det är fler kvinnor än män som har diabetes typ 1 och det är fler män än kvinnor som har diabetes typ 2. Vid jämförelse med motsvarande enheter i riket är andelen män med typ 1 diabetes högre än andelen kvinnor med typ 1 diabetes, samma förhållande ses vid typ 2 diabetes. Någon egentlig förklaring till det förhållandet kan inte ses. Kanske kan det faktum att fler män än kvinnor i allmänhet är bärare av det så kallade metabola syndromet, med bukfetma, högt blodtryck och hjärt-kärlsjukdomar en förklaring till den höga andelen män med diabetes typ 2.

Andelen patienter med diabetes typ 2 är hög på Karlskoga lasarett jämfört med motsvarande enheter i riket. Tradition, tillgång på läkarresurser, samarbete med primärvården och personalens, främst läkarnas, inställning är faktorer som kan förklara det förhållandet.

När det gäller behandling av patienter med diabetes på diabetesmottagningen på Karlskoga lasarett ses ingen skillnad mellan män och kvinnor 2011. 70% av männen och 70% av kvinnorna behandlas med insulin och 7% av både männen och kvinnorna behandlas med tableter. Den högre andelen tablettbehandling förklaras av den höga andelen patienter med diabetes typ 2.

Skillnad i behandling mellan män och kvinnor förelåg 2006 men eftersom täckningsgraden i registret är låg vid den tidpunkten är det svårt att dra några riktiga slutsatser av fakta.

Den livsstilsförändring man idag ser med övervikt och fysiskt inaktivitet i allt lägre ålder samt det faktum att typ 2 diabetes debuterar allt lägre i ålder är en förklaring till att HbA1c har ökat generellt. Både männen och kvinnorna på diabetesmottagningen på Karlskoga lasarett ligger över riksgenomsnittet för HbA1C.

Ett uttalat mål för landstingets verksamhet avseende patienter med diabetes är att HbA1c måste förbättras i länet. Vi vet också att färre antal läkarbesök ger ett sämre värde i allmänhet. För att

få bra värden är det viktigt att motivera patienten och följa upp dennes behandling. De åtgärder som påbörjats är grupputbildning till patienter med typ 1 diabetes, start av behandling med insulinpumpar och långtidsregistrering av blodsockervärden. En föreläsning riktad mot personer med diabetes är planerad under hösten. Man har också utbildat och informerat personalen på vårdavdelningar kring diabetes.

Ännu mer tid och resurser skulle kunna läggas på att förbättra HbA1c men eftersom andelen typ 2 diabetiker är hög så uppkommer en viss undanträngning av typ 1 diabetiker. Det finns ingen kö till diabetesmottagningen på Karlskoga lasarett men resurserna skulle kunna fördelas annorlunda mellan specialistvården och primärvården.

Det är väl känt att risken för hjärtinfarkt är påtagligt högre hos patienter med diabetes än bland personer utan diabetes. Ett aktivt arbete pågår på diabetesmottagningen när det gäller rökning hos patienterna. Personalen har utbildning i tobaksprevention och utnyttjar ofta möjlighet att remittera till tobakspreventiva enheten. Andelen rökande patienter har minskat på diabetesmottagningen när man jämför åren 2006 och 2011. Det är 2011 2% färre män som röker än 2006 och 4% färre kvinnor som röker jämfört med 2006.

Någon uppdelning mellan kön finns inte idag i budgeten men i landstingets jämställdhetsstrategi för 2012-15 står det bl. a att år 2015 gäller: "Alla verksamheter skall i planering, budget och kvalitetsarbete inkludera mätbara mål för jämställdhet".

Lärdomar

När arbetet inleddes hade vi svårt att begränsa inom vilket område vi skulle titta närmare på. Viss erfarenhet finns eftersom vi tidigare gjort kartläggning inom stroke och hjärtsjukvårdsområdet ur ett genusperspektiv. Vi valde till slut att titta närmare på diabetesmottagningen eftersom det finns ett bra nationellt register att söka medicinsk information ur. Landstinget har också en bra uppföljningsportal att söka information ur, både besöksinformation och ekonomisk information. Nackdelen har varit att eftersom vi tar siffror från olika register är det svårt att fullt ut jämföra dessa data.

Under hela processen har vi känt ett stort stöd från organisationen, både från sjukhusledningen och från landstingets jämställdhetsstrateg. Intresse har även visats från landstingets politiker kring vårt arbete med jämställdhet. Vid fortsatta jämställdhetsanalyser av vår verksamhet kommer erfarenheter från detta att vara värdefulla, dels när det gäller förmågan att begränsa frågeställningen och dels när det gäller förmågan att kritiskt granska information från olika register.

Referenser

Nationella diabetesregistret

Örebro läns landstings verksamhetsplan och budget

Socialstyrelsens riktlinjer för diabetessjukvård

Örebro läns landstings uppföljningsdatabas

Örebro läns landstings jämställdhetsstrategi 2012-2015

(O)jämställdhet i hälsa och vård - en genusmedicinsk kunskapsöversikt, Goldina Smirthwaite, SKL 2007

En god och jämlik hälsa i Örebro län?, Samhällsmedicinska enheten 2010

Genderbudget på Förvaltningen för Habilitering och Hjälpmedel

Författare:

Anna Swift-Johannison. Jämställdhetsstrateg, redaktör.

Eva Sund. Verksamhetschef, Centrum för Hjälpmedel.

Regina Blom. Enhetschef; Hasan Hadzic. Enhetschef; Karina Magnusson.
Leg audionom. Audiologiska kliniken.

Charlotte Undemar. Synpedagog; Birgitta Roos. Läkarsekreterare; Emma Varga.
Kurator; Elin Lundin. Arbetsterapeut; Annelie Liss. Teamledare; Eva Nielsen.
Verksamhetschef. Syncentralen.

Ivana Nolinder. Ekonomichef, Förvaltningen för Habilitering och Hjälpmedel.

Sammanfattning

Vid tre enheter inom förvaltningen för Habilitering och Hjälpmedel vid Örebro läns landsting har resursfördelningen kartlagts ur ett genusperspektiv. Vid Centrum för Hjälpmedel har fokus legat på förflyttningshjälpmedel. Rullatorer, som är billiga, skrevs oftare ut till kvinnor. De dyraste förflyttningshjälpmedlen, elektriska rullstolar med manuell styrning, skrevs oftare ut till män. I den äldsta åldersgruppen, personer över 75 år, var skillnaderna allra störst.

Vid Dövblindteamet har man fler kvinnor än män som patienter. Det förefaller också som om kvinnor fått något fler insatser än vad män fått.

Audiologiska kliniken uppvisar ett sammanslaget jämställt förhållande mellan män och kvinnor vid byte av hörapparat. Det skiljer sig inte heller något mellan kön vad gällande användningstid eller hur tekniskt avancerade hörapparater man erhåller vid byte.

Utvecklingsarbetet med att genomlysna resursfördelning och behov ur ett genus- och jämställdhetsperspektiv har varit mycket lärorikt och kommer att fortsätta. Det är viktigt att analysera vårt bemötande och hur vi uppfattar behov i relation till de normer som finns i samhället och hos oss alla. Detta får i sin tur konsekvenser för hur resurser fördelas.

Bakgrund

Vid årsskiftet 2011-2012 beviljades Örebro läns landsting (ÖLL) bidrag från SKL:s satsning på Hållbar Jämställdhet för att genomföra ett utbildnings- och metodutvecklingsarbete inom förvaltningen för Habilitering och Hjälpmedel. En del av detta arbete beskrivs i detta kapitel.

Tre verksamheter inom förvaltningen har kartlagts ur ett genusperspektiv. Vid Centrum för Hjälpmedel (CFH) har fokus legat på förflyttningshjälpmedel (trehjuliga eldrivna rullstolar med manuell styrning, manuella rullstolar samt rullatorer). Som ett redskap för att identifiera behov och förskriva hjälpmedel på rätt nivå har CFH tagit fram hjälpmedelsguider baserade på behovsrapport.

Vid Syncentralen har personalen i Dövblindteamet studerat samtliga journaler för patienter som var aktuella 2011 och 2012. Dövblindteamet är en länsresurs som erbjuder stöd och insatser till personer mellan 20 och 65 år med kombinerad syn- och hörselnedsättning/dövblindhet, samt till deras anhöriga.

Övergripande statistik vid Audiologiska kliniken visar att det är ungefär lika många män som kvinnor som erhåller hörapparat varje år. Däremot saknas en djupare analys av förskrivningsprocessen. Audiologiska kliniken har undersökt om män fortare erhåller nyare och mer tekniskt avancerade produkter i bytet av hörapparat.

Örebro läns landsting har en jämställdhetsstrategi för perioden 2012 till 2015. I den fastställs att verksamheten skall vara genusmedveten och motverka att fördomar skapas och förstärks. I verksamhetsplanen för 2012 och 2013 står att gender budget skall genomföras inom en rad namngivna verksamhetsområden, varav hjälpmedel är ett¹.

Förvaltningen för Habilitering och hjälpmedel hade år 2013 en budget på 293 325 tkr.

Befolkningen i Örebro län omfattar drygt 280 000 personer och fördelar sig åldersmässigt enligt tabell 1.

1. Övriga områden är stroke och rehabilitering.

Tabell 1. Befolkningen i Örebro län den 31 december 2012. (Källa SCB)

Åldersintervall	Män	Kvinnor	Totalt
Totalt	140 778 (49,7%)	142 335 (50,3%)	283 113 (100%)
65 plus	26 472 (46%)	31 713 (54%)	58 185 (100%)
65 – 84 år	23 789 (48%)	26 202 (52%)	49 991 (100%)
75 plus	10 195 (40%)	15 039 (60%)	25 234 (100%)
85 plus	2 683 (35%)	5 511 (67%)	8 194 (100%)

Vi ser att det finns fler kvinnor i de äldre åldersklasserna, vilket framför allt blir synligt bland de allra äldsta. Medellivslängden är för närvarande 78,9 år för män och 83,0 år för kvinnor.

Förklaringen till att fördelningen mellan män och kvinnor ser ut på det här sättet kan delvis förklaras av vad som brukar benämnas ”könsparadoxen om hälsa”². Kvinnor lever längre än män, men söker oftare vård och rapporterar fler sjukdomar i hälsoundersökningar.

Avgränsning och frågeställningar

Samtliga tre verksamheter omfattar ett flertal aktiviteter. Tillsammans med personal och chefer har ett fokus valts ut för respektive område. Detta ha gjorts efter diskussion omkring angelägna frågor i verksamheten, och där man skulle kunna förvänta sig att det föreligger genusbias. I samtliga fall har ambitionen varit att analysera materialet ur ett jämställdhets- och genusperspektiv.

Frågeställning CFH

Studien från CFH har fokuserat på förskrivning av eldrivna rullstolar med manuell styrning, manuella rullstolar och på rullatorer, för att studera om det finns skillnader i förskrivningsmönster och om detta får konsekvenser ur ett genusperspektiv. CFH ger stöd och råd vid förskrivning av hjälpmedel. Hjälpmedlen har förskrivits av personal från andra verksamheter antingen inom ÖLL (oftast primärvården), inom kommunerna eller av privata vårdgivare.³ Tidigare studier, bland annat från Värmland⁴, har visat på att det kan föreligga en överförskrivning av dyra förflyttningshjälpmedel till män.

Frågeställning Syncentralen

Vid Syncentralen genomfördes en kartläggning av patienterna vid Dövblindteamet. Fokus låg på patienternas kön, samt fördelningen av insatser. Syftet var att spåra om det fanns systematiska skillnader i hur insatser fördelades mellan kvinnor och män, och om detta innebar att de ekonomiska resurserna fördelades annorlunda för män, respektive kvinnor.

Frågeställning Audiologiska kliniken

Audiologiska kliniken har haft tre huvudsakliga frågeställningar: skiljer sig användningstid av hörapparat mellan män och kvinnor innan byte sker, går det att se skillnader i hur avancerad hörapparat män och kvinnor erhåller när bytet sker och hur kan eventuella skillnader förstås ur ett jämställdhets- och genusperspektiv?

2. Smirthwaite, G., |O|jämställdhet i hälsa och vård – en genusmedicinsk kunskapsöversikt, SKL, 2007.

3. T. ex distriktsköterskor, distriktsarbetsterapeuter, fysioterapeuter förskriver hjälpmedel.

4. Inom ramen för Hållbar Jämställdhet, se http://www.skl.se/vi_arbetar_med/jamstalldhet/hallbar-jamstalldhet.

Metod/tillvägagångssätt

Vid alla tre verksamheterna har metodutvecklingen genomförts med hjälp av en extern konsult. Hon har arbetat tillsammans med personalen på respektive enhet⁵. Samma konsult har även genomfört utbildningar i genus och jämställdhet med hela personalgruppen vid respektive arbetsplats. Vidare har konsulten genomfört intervjuer med förskrivare av förflyttningshjälpmedel, vilket har bidragit till slutsatserna i analysen. Eftersom konsulten valt att avsluta sitt uppdrag har denna text utarbetats av landstingets jämställdhetsstrateg, med stöd av förvaltningens ekonomichef. Data har tagits fram och analyserats av personal och arbetsledare vid de olika enheterna. Detta har kompletterats med klagörande intervjuer. Därefter har företrädare för respektive enhet givits möjlighet att lämna synpunkter och komplettera texten.

Som en bakgrund har vi också funnit det intressant att studera befolkningens ålders- och könsfördelning för att skapa en uppfattning om det potentiella urvalet för behov av hjälpmedel. Vi har även tittat på epidemiologiska data från befolkningsstudien Hälsa på lika villkor⁶, för att få en uppfattning om hur funktionsnedsättning fördelas i befolkningen. En förståelse av befolkningens sammansättning och fördelningen av funktionsnedsättning måste vara en förutsättning när vi diskuterar behov och en rättvis fördelning av resurser. Det visade sig vara betydligt vanligare att kvinnor i åldersintervallet 65 till 84 år hade svårigheter med förflyttning. Exempelvis rapporterar 37 procent av männen och 54 procent av kvinnorna att de har nedsatt rörelseförmåga⁷.

Enligt Statens Beredning för Utvärdering av Medicinska metoder (SBU)⁸ har ungefär en procent-enhet fler män än kvinnor problem med nedsatt hörsel. I befolkningsenkäten⁹ kan vi se att män i gamla bruksorter oftare än andra rapporterar problem med hörseln. Den åldersbetingade hörselnedsättningen utvecklas systematiskt med åldern men olika för kvinnor och män. Männen utvecklar tidigare en ålderbetingad hörselnedsättning, speciellt i åldern 60-70 år¹⁰.

Utvecklingsarbetet vid CFH

Statistik har tagits fram vid CFH avseende förskrivning av vissa förflyttningshjälpmedel, nämligen trehjuliga eldrivna rullstolar med manuell styrning, manuella rullstolar och rullatorer. Data, som omfattar samtliga brukare av dessa hjälpmedel under 2011, har därefter delats upp. Förutom skillnader mellan kön har skillnader mellan alla brukare, och brukare över 75 år studerats.

En rullator kostar i genomsnitt 1017 kr, en manuell rullstol i genomsnitt 5 737 kr. Genomsnittspris för en eldriven rullstol med manuell styrning är 28 376 kr.

Utvecklingsarbetet vid Syncentralen

Personalen i Dövblindteamet har gått igenom samtliga journaler för aktuella patienter för åren 2011 och 2012. Teamet har också tittat på antal insatser, totalt och per unik patient. När en patient blir aktuell för Dövblindteamet får han eller hon träffa hela teamet för en presentation, kartläggning, samt behovsinventering. Kartläggningen sker utifrån ett material som utformats av Sjulänsregionen och bygger på Socialstyrelsens koder (ICF). Utifrån journalgranskningen har det framkommit att en unik patient har fått mellan en och 26 insatser. Den största patientgruppen som Dövblindteamet möter har Ushers syndrom.

5. En förteckning över deltagare och kontaktpuppgifter finns sist i kapitlet.

6. <http://www.orebroll.se/sv/Halsa-och-varld/Folkhalsa/Folkhalsani-siffror/Halsa-pa-Lika-Villkor-16-84-ar-och-Liv-och-halsa-18-84-ar/>

7. Baserat på frågorna "Kan du springa en kortare sträcka (100m)?", "Kan du gå upp ett trappsteg utan besvär?", samt "Kan du ta en kortare promenad (ca 5 min) i någonlunda rask takt?".

8. Hörapparat för vuxna - nytta och kostnader, SBU:2003.

9. <http://www.orebroll.se/sv/Halsa-och-varld/Folkhalsa/Folkhalsani-siffror/Halsa-pa-Lika-Villkor-16-84-ar-och-Liv-och-halsa-18-84-ar/>

10. Eberling, C., och Worsøe, K., När ljuden blir svagare – om hörsel och hörapparater, Bording A/S, 2005.

En insats från Dövblindteamet är en av en mängd åtgärder, exempelvis ett kuratorssamtal, förskrivning av optiska hjälpmedel, eller andra hjälpmedel såsom alternativ telefoni. En ytterligare rehabiliteringsinsats från teamet är att lära patienten använda en vit teknikkäpp, där det finns ett nationellt kvalitetsmål på minst 90 timmars träning.

Utvecklingsarbetet vid Audiologiska kliniken

Som bas för utvecklingsarbetet på Audiologiska kliniken ligger statistik för byte av hörapparat under två jämförelseår: 2009 respektive 2012. Dessa två år valdes för att de är närliggande i tid samt att det vid de aktuella åren fanns samma typer av hörapparater i sortimentet.

Tabell 2. Användningstid för hörapparater

Användningstid	Kommentar
0-3 år	Garantitid för hörapparat, enligt avtal.
3-5 år	Patienten betalar utprovningsavgift på 1000 kr vid borttappad/förstörd hörapparat som är yngre än 5 år.
5-7 år	Vid normalt slitage sker byte av hörapparat vanligtvis mellan 5 och 7 år.
Mer än 7 år	

Man kartlagde även hur tekniskt avancerad den nya hörapparaten var.

Tabell 3. Teknisk nivå och pris på hörapparat

Teknisk nivå	Bas	Mellan	Avancerad	Superpower
Kostnad (genomsnitt)	1 631 kr	2 854 kr	4 079 kr	2 142 kr

Presentation av resultat

Resultat CFH

Förskrivningen av rullatorer och två typer av rullstolar (manuella samt eldrivna med manuell styrning) under två år visar ett mönster. Huvuddelen av förflyttningsmedel förskrivs till kvinnor. Det gäller både rullatorer och manuella rullstolar. I den äldre åldersklassen ökar dessutom skillnaden – fler kvinnor får förflyttningshjälpmedel. När det gäller manuella rullstolar ses en viss ökning till kvinnornas fördel mellan de båda åren.

Tabell 4. Förskrivning av förflyttningshjälpmedel 2011 (radprocent)

2011	Män	Kvinnor	Totalt
Rullatorer alla	2 122 (41%)	3 096 (59%)	5 218 (100%)
Rullatorer 75plus	1 281 (39%)	2 152 (61%)	3 533 (100%)
Manuella rullstolar alla	2 066 (42%)	2 922 (58%)	4 988 (100%)
Manuella rullstolar 75plus	1 314 (38%)	2 164 (62%)	3 478 (100%)
Eldrivna rullstolar med manuell styrning, alla	163 (66%)	84 (34%)	247 (100%)
Eldrivna rullstolar med manuell styrning, 75plus	98 (81%)	23 (19%)	121 (100%)

Tabell 5. Förskrivning av förflyttningshjälpmedel, 2012 (radprocent)

2012	Män	Kvinnor	Totalt
Rullatorer alla	1 890 (39%)	2 997 (61%)	4 887 (100%)
Rullatorer 75plus	1 213 (37%)	2 082 (63%)	3 295 (100%)
Manuella rullstolar alla	1 918 (40%)	2 827 (60%)	4 745 (100%)
Manuella rullstolar 75plus	1 175 (37%)	2 012 (63%)	3 187 (100%)
Eldrivna rullstolar med manuell styrning alla	116 (58%)	83 (42%)	199 (100%)
Eldrivna rullstolar med manuell styrning 75plus	54 (67%)	27 (33%)	81 (100%)

Om man däremot tittar på de dyrare och mer tekniskt avancerade eldrivna rullstolarna med manuell styrning är förhållandet det omvända. Här skrivs det ut fler till män, och skillnaden blir än mer markant hos de allra äldsta. Könsskillnaderna avseende förskrivning av eldrivna rullstolar med manuell styrning har minskat mellan de båda åren. Det kan naturligtvis bero på slumpen, men också på en ökad medvetenhet både hos förskrivare och hos brukare/anhöriga.

Om man avslutningsvis övergår till att betrakta kostnaderna för förflyttningshjälpmedel framträder två saker. Män får dyrare hjälpmedel än kvinnor, och yngre får dyrare hjälpmedel än äldre. I tabell 7 kan man se att under båda de studerade åren ligger kostnader för hjälpmedel som skrevs ut till kvinnor lägre än kostnader för hjälpmedel utskrivna åt män. Lägst ligger kostnader för hjälpmedel förskrivna till äldre kvinnor. Men kostnaderna för hjälpmedel till de äldsta är lägre än för yngre, oavsett kön.

Tabell 6. Förskrivning av förflyttningshjälpmedel 2011 (radprocent)

2011	Pris	Män	Summa	Kvinnor	Summa	Totalt	Summa
Rullatorer alla	1 017 kr	2122 (41%)	2 158 074 kr	3 096 (59%)	3 148 632 kr	5218 (100%)	5 306 706 kr
Rullatorer 75plus	1 017 kr	1281 (39%)	1 302 777 kr	2 152 (61%)	2 188 584 kr	3533 (100%)	3 593 061 kr
Manuella rullstolar alla	5 737 kr	2066 (42%)	11 852 642 kr	2 922 (58%)	16 763 514 kr	3493 (100%)	3 491 362kr
Manuella rullstolar 75plus	5 737 kr	1314 (38%)	7 538 418 kr	2 164 (62%)	12 413 868 kr	3478 (100%)	19 953 286 kr
Eldrivna rullstolar med manuell styrning, alla	28 376 kr	163 (66%)	4 625 288 kr	84 (34%)	2 383 584 kr	247 (100%)	7 008 872 kr
Eldrivna rullstolar med manuell styrning, 75plus	28 376	98 (81%)	2 780 848 kr	23 (19%)	652 648 kr	121 (100%)	3 433 496 kr

2012	Pris	Män	Summa	Kvinnor	Summa	Totalt	Summa
Rullatorer alla	1017 kr	1890 (39%)	1 922 130 kr	2997 (61%)	3 047 949kr	4887 (100%)	4 970 079 kr
Rullatorer 75plus	1017 kr	1213 (37%)	1 233 621 kr	2082 (63%)	2 117 394 kr	3295 (100%)	3 351 015 kr
Manuella rullstolar alla	5737 kr	1918 (40%)	11 003 566 kr	2827 (60%)	16 218 499 kr	4745 (100%)	27 222 065 kr
Manuella rullstolar 75plus	5737 kr	1175 (37%)	6 740 975 kr	2012 (63%)	11 542 844 kr	3187 (100%)	18 283 819 kr
Eldrivna rullstolar med manuell styrning alla	28 376 kr	116 (58%)	3 291 616 kr	83 (42%)	2 355 208 kr	199 (100%)	5 646 824 kr
Eldrivna rullstolar med manuell styrning 75plus	28 376 kr	54 (67%)	1 532 304 kr	27 (33%)	766 152 kr	81 (100%)	2 298 456 kr

Tabell 7. Summerad och genomsnittlig kostnad per förflyttningshjälpmedel för män, kvinnor, samtliga

2011	Män	Kvinnor	Totalt
Antal hjälpmedel, alla	4 351	6 102	10 453
Antal hjälpmedel, 75plus	2 693	4 339	7 032
Kostnad, alla	18 636 004 kr	22 297 780 kr	40 931 734 kr
Kostnad, 75plus	11 622 043 kr	15 255 300 kr	26 878 137 kr
Genomsnittskostnad, alla	4 283 kr	3 654 kr	3 883 kr
Genomsnittskostnad, 75plus	4 316 kr	3 516 kr	3 822 kr

2012	Män	Kvinnor	Totalt
Antal hjälpmedel, alla	3 924	5 907	9 831
Antal hjälpmedel, 75plus	2 442	4 121	6 563
Kostnad, alla	16 217 312 kr	21 621 656 kr	37 838 968 kr
Kostnad, 75plus	9 506 900 kr	14 425 390 kr	23 932 291 kr
Genomsnittskostnad, alla	4 133 kr	3 660 kr	3 849 kr
Genomsnittskostnad, 75plus	3 893 kr	3 500 kr	3 646 kr

Resultat Syncentralen

Genom att gå igenom de journaler för de patienter som varit i kontakt med Dövblindteamet under åren 2011 och 2012 har man kunnat få en bild av vilka insatser som erbjudits under den aktuella perioden. Man har härvid kunnat konstatera att en tredjedel av patienterna är män och två tredjedelar kvinnor.

Tabell 8. Antal unika patienter som fått insatser från Dövblindteamet uppdelat på kön

	Män	Kvinnor	Totalt
2011	13 (34%)	25 (66%)	38
2012	11 (30%)	26 (70%)	37

Tabell 9. Antal insatser fördelat efter kön

	Män	Kvinnor	Totalt
2011	69 (28%)	174 (72%)	243
2012	60 (28%)	153 (72%)	213

Under 2011 genomfördes 243 insatser, 69 av dem till män och 174 till kvinnor. Om vi ställer detta i relation till fördelningen av unika patienter (13 män och 25 kvinnor) kan vi se en viss skillnad till kvinnornas fördel. Män får i snitt 5,3 insatser medan kvinnor får 7,0.

År 2012 genomfördes något färre insatser, 213 stycken, varav 60 till män och 153 till kvinnor. Detta år är alltså skillnaderna mellan könen betydligt mindre. Män fick i genomsnitt 5,5 insatser och kvinnor 5,9.

Det går inte att avgöra om det var en slump att fördelningen var något mer ojämn 2011 än 2012. För att dra en sådan slutsats skulle behövas ett större material och en fördjupad analys. Innan en sådan är genomförd är det svårt att sätta pris och resonera om kostnader per insats. Vad som däremot uppstår som en fråga är varför det är fler kvinnor än män bland patienterna. Enligt Socialstyrelsen är Ushers syndrom lika vanligt bland män som kvinnor.

Resultat Audiologiska kliniken

Genomgången av de utvalda journalerna visade att under 2009 skedde 1224 byten av hörapparater. År 2012 var antalet byten 1151 stycken, vilket framgår av tabell 9. I samtliga åldersklasser (utom för de yngsta år 2012) finns en viss övervikt av förskrivning till män. Detta kan dock förklaras av att hörselskador drabbar män tidigare i livet. I åldersgruppen 65-74 år ses en övervikt av manliga patienter som byter hörapparat, och denna är bestående under båda jämförelseåren. I den äldsta åldersgruppen, 75 år och äldre, minskar gapet. Detta är intressant, eftersom kvinnor lever längre än män. Enligt tabell 1 (ovan) är 60 procent av befolkningen över 75 år kvinnor. Om det dessutom är så att kvinnor i äldre åldrar också drabbas av hörselnedsättning

kanske fler hörapparater borde förskrivas till kvinnor i den äldsta åldersklassen.

Tabell 10. Förskrivning av hörapparater efter åldersklass: Antal (%)

År 2009:

Kön	0-17 år	18-30 år	31-54 år	55-64 år	65-74 år	75 + år	Totalt
Kvinna	13 (45%)	32 (50%)	57 (50%)	63 (46%)	90 (34%)	281 (46%)	536 (43%)
Man	16 (55%)	32 (50%)	57 (50%)	74 (54%)	175 (66%)	334 (54%)	688 (67%)
Totalt	29 (100%)	64 (100%)	114 (100%)	137 (100%)	265 (100%)	615 (100%)	1224 (100%)

År 2012:

Kön	0-17 år	18-30 år	31-54 år	55-64 år	65-74 år	75 + år	Totalt
Kvinna	14 (61%)	16 (47%)	33 (41%)	61 (49%)	105 (37%)	303 (49%)	532 (46%)
Man	9 (39%)	18 (53%)	47 (59%)	62 (51%)	175 (63%)	308 (51%)	619 (54%)
Totalt	23 (100%)	34 (100%)	80 (100%)	123 (100%)	280 (100%)	611 (100%)	1151 (100%)

När det gäller användningstid och hur avancerade apparater som förskrivs verkar det inte finnas några systematiska skillnader mellan män och kvinnor. Detta framgår av tabellerna 11 och 12.

Tabell 11. "Summerad" användningstid innan hörapparatbyte för det totala antalet män respektive kvinnor (55-74 år) per år: (N=100)

	Män	Kvinnor	Totalt
2009			
0 till 3 år	8	6	14
3 till 5 år	22	18	40
5 till 7 år	10	17	27
Mer än 7 år	10	9	19
2012			
0 till 3 år	2	3	5
3 till 5 år	13	14	27
5 till 7 år	22	18	40
Mer än 7 år	13	15	28

Man kan konstatera att tiden mellan hörapparatbyte ökade 2012 i jämförelse med 2009 för både kvinnor och män. Antal personer som väntar 0 till 5 år minskar år 2012 och antal personer som väntar mer än 5 år ökar. Däremot ser fördelning av användningstid lika ut för kvinnor och män, båda åren 2009 och 2012 var för sig och summerat.

Tabell 12. Antal hörapparat i varje segment för det totala antalet män respektive kvinnor (55-74 år) per år: (N=100)

	Män	Kvinnor	Totalt
2009			
Bas	6	11	17
Mellan	33	30	63
Avancerad	9	9	18
Superpower	2	0	2
2012			
Bas	8	5	13
Mellan	26	26	52
Avancerad	13	15	28
Superpower	3	4	7

Det är svårt att upptäcka några skillnader vad gäller patienternas kön i relation till grad av teknisk nivå på hörapparater. Det finns en ökning av utprovning av avancerade hörapparater år 2012 för såväl män som kvinnor. Utprovning förflyttas från bas/mellansegment till avancerat segment. År 2009 var det fler kvinnor än män som fick en "bas-apparat", hörapparat från bas-segmentet, men vid det senare årtalet var förhållandet det motsatta. Samma gäller de mer avancerade apparaterna. År 2009 gick 55 procent av apparaterna från de två mer avancerade nivåerna till män, men tre år senare var förhållandet det motsatta, då fick kvinnorna 55 procent av de mer avancerade apparaterna. Det skrevs år 2012 ut betydligt fler av de mer avancerade apparaterna.

Summerade och genomsnittliga kostnader för hörapparater bland de utvalda patienterna uppvisar inte några stora eller återkommande skillnader. Se tabell 13 och 14. År 2009 är den genomsnittliga kostnaden för en hörapparat som skrivits ut åt en man något dyrare än den som skrivits ut åt en kvinna. Vid nästa mättillfälle är förhållandet det omvända.

Tabell 13. Antal hörapparat i varje segment för det totala antalet män respektive kvinnor (55-74 år) per år, samt priser på hörapparaterna per kategori: (N=100)

	Pris	Män	Kvinnor	Totalt
2009				
Bas	1 613 kr	6 9 678 kr	11 17 743 kr	17 27 421 kr
Mellan	2 854 kr	33 94 182 kr	30 85 620 kr	63 179 802 kr
Avancerad	4 079 kr	9 36 711 kr	9 36 711 kr	18 73 422 kr
Superpower	2 142 kr	2 4 284 kr	0 -	2 4 284 kr
2012				
Bas	1 613 kr	8 12 904 kr	5 80 65 kr	13 20 969 kr
Mellan	2 854 kr	26 74 204 kr	26 7 4204 kr	52 148 408 kr
Avancerad	4 079 kr	13 53 027 kr	15 61 185 kr	28 114 212 kr
Superpower	2 142 kr	3 6 426 kr	4 8 568 kr	7 14 994 kr

Tabell 14. Summerad och genomsnittlig kostnad per hörapparat för män, kvinnor, samtliga

2009	Män	Kvinnor	Totalt
Summerad kostnad för hörapparater	144 855 kr	140 074 kr	284 929 kr
Genomsnittlig kostnad för hörapparater	2 897 kr	2 801 kr	2 849 kr
2012			
Summerad kostnad för hörapparater	146 561 kr	152 022 kr	298 583 kr
Genomsnittliga kostnad för hörapparater	2 931 kr	3 040 kr	2 986 kr

Diskussion och reflektioner

Inom ramen för arbetet med att genomlysna resurser ur ett jämställdhets- och genusperspektiv vid förvaltningen för Habilitering och hjälpmedel vid Örebro läns landsting har fokus lagts vid tre olika verksamheter.

Vid CFH kunde man se att det finns relativt stora skillnader i förskrivning av förflyttningshjälpmedel. När det gäller rullatorer, som är ett relativt billigt hjälpmedel var huvuddelen av mottagarna kvinnor. Eldrivna rullstolar är däremot dyra. Framför allt i de äldre åldersgrupperna är det vanligare att dessa förskrivs till män. När befolkningen tillfrågas om funktionshinder är det vanligare att kvinnor än män rapporterar att de har problem med förflyttning. Så vad är det som händer? Får kvinnor eldrivna rullstolar i mindre utsträckning än vad som motsvarar behoven? Händer det att män inte får en rullator utan ett dyrare hjälpmedel av andra än medicinska skäl?

En förklaring till att det skrivs ut fler och mer avancerad förflyttningshjälpmedel till äldre män än till äldre kvinnor skulle kunna ligga i den tidigare nämnda könsparadoxen. Om män söker hjälp senare i ett sjukdomsförlopp kan det innebära att de är i sämre skick när de väl kommer till vården, och då behöver mer och dyrare hjälp. Kvinnor däremot, förefaller besöka vården oftare. Det kan innebära att man tidigare kan få syn på ett problem och åtgärda det med en billigare insats. Men det kan även handla om andra faktorer, som att äldre kvinnor inte alltid tror sig kunna använda ett tekniskt avancerat hjälpmedel.

En kritisk punkt för CFH är att de personer som förskriver hjälpmedel är verksamma hos andra huvudmän, och det är här mötet med brukaren sker. Det skulle därför vara intressant att vidareutveckla arbetet med genus- och jämställdhetskunskap i mötet genom ett pilotarbete i samarbete med någon kommun. Här skulle den tidigare nämnda behovstrappan kunna vara ett redskap.

Kartläggningen av patientjournalerna hos Dövblindteamet visade att under ett av åren fick kvinnor fler insatser än män. Studien visade också att man har fler kvinnor än män som patienter. Det kan finnas ett mörkertal, alltså människor som av en eller annan anledning inte får det stöd de har rätt till. Man skulle kunna gissa att fler män än kvinnor inte söker stöd från teamet. Studier kring maskulinitetskonstruktion och psykisk ohälsa¹¹ visar på att män ibland inte söker vård för till exempel nedstämdhet. Det finns också studier¹² som visar på samband mellan nedsatt hörsel och psykisk ohälsa. Kan detta vara en bidragande orsak till att färre män än kvinnor tycks söka stöd?

Dövblindteamet startade våren 2013 en facebookside för att nå ut med information om sin verksamhet samt om möjligt nå fler personer och fånga upp eventuella mörkertal.

11. Se t ex Smirthwaite, G., (O)jämställdhet i hälsa och vård – en genusmedicinsk kunskapsöversikt, SKL, 2007.

12. Brunnberg, E., et al, Att höra eller nästan inte höra, Samhällsmedicinska enheten, ÖLL, 2009.

Vid Audiologiska kliniken har man studerat förskrivningen av hörapparater, fördelat dels på kön, dels på ålder. Det visar sig att det för samtliga åldrar förskrivs fler hörapparater till män än till kvinnor, med ett undantag (0-17 år, 2012). Skillnaderna förefaller öka med ålder. Om man betraktar kostnaderna per förskrivna hörapparat kan man dock inte notera några större skillnader. Det ena året var priset på en hörapparat förskrivna till en man högre, det andra var förhållandet det omvända.

I åldersintervallet 65 till 74 år skrevs två tredjedelar av hörapparaterna ut till män. Detta har rest åtskilliga frågor bland personalen. Åldersbetingad hörselnedsättning utvecklas systematiskt med åldern men olika för kvinnor och män. Männerna utvecklar tidigare en ålderbetingad hörselnedsättning, speciellt i åldern 60-70 år. Men är detta hela förklaringen eller handlar det om olikheter på arbetsmarknaden, skador förvärvade vid militärtjänst; kan det finnas andra faktorer? Vad är det som gör att män oftare förefaller få problem med hörsel i samband med pension? Får de sämre hörsel, eller ställs nya krav på kommunikationsförmåga vid denna tidpunkt i livet?

Gemensamt för de tre undersökningarna är att det hela tiden uppstår en mängd nya frågeställningar. Fler frågor måste ställas. En viktig sådan fråga handlar om hur patient uttrycker sitt behov och hur behovet uppfattas och tolkas av oss som vårdgivare/förskrivare? Människor ser och uppfattar behov på olika sätt. Personalen möter patienterna, ställer frågor och lyssnar; en dialog uppstår. Patienter, brukare, anhöriga möter vården med olika uppfattningar om sina behov. De har olika förmåga att formulera, förstå och inse sina behov. Beroende på en mängd sociala och psykologiska faktorer varierar denna förmåga, en del är tydligare än andra. Den som sällan eller aldrig fått lov att fråga efter något tenderar att undervärdera sina egna behov.

Mötet mellan patient/brukare och förskrivare av hjälpmedel är ibland komplicerat och ställer höga krav på professionalism. Kunskap om jämställdhet och genus är en viktig aspekt av det professionella förhållningssättet.

I två av de tre fallen minskar skillnaden mellan könen mellan de år som används vid jämförelserna. Det finns all anledning att följa utvecklingen även i framtiden. Vi måste också ställa frågan om det handlar om en ny typ av patienter/brukare som träder fram, eller om det handlar om att attityder och kunskap hos såväl brukare som personal håller på att förändras.

Vad har vi lärt oss?

Den viktigaste lärdomen är att det finns ett stort intresse och en stor nyfikenhet för att jobba med denna typ av utvecklingsarbete bland personalen. Det har varit enormt givande och lett till bra och utmanande diskussioner, vilka har spritts långt utanför de grupper som varit involverade i själva insamlingen och analysen av data. Att konkret betrakta sin egen verksamhet på detta sätt har tillfört mycket mer än att bara läsa om eller höra föreläsningar om genus och jämställdhet. Som det nu var har man fått gå ytterligare ett steg framåt i reflektion, något som varit till nytta och glädje för både personal och för verksamheten. Utvecklingsarbetet har givit en tydligare överblick av hur många personer verksamheten möter, vilka insatser och hur många insatser som ges. Personalen har fått en möjlighet att synliggöra det osynliga – både för sig själva men även för andra.

”Genderbudgeting har givit en ny och förbättrad kunskap kring jämställdhet och hur det påverkar oss människor.”

I landstinget finns det gott om könsuppdelad statistik, men den används inte alltid fullt ut. Ibland tittar man på statistiken, konstaterar fakta, men någon analys görs inte. Exempelvis kan man nöja sig med att konstatera att siffrorna visar att det är 50/50, eller rent av 40/60. Utan

tillräckliga bakgrundskunskaper är det svårt att gå vidare med analysen och ställa fler frågor. Är fördelningen rimlig av medicinska skäl? Av befolkningsmässiga skäl? Handlar det om slumpen, eller styrs vi i mötet med andra människor – som patienter, anhöriga eller vårdgivare – mer av våra invanda sätt att tänka och handla än vad vi riktigt vill erkänna? Vi har alla en stark önskan att vara goda och rättvisa, och vi tycker inte om att inse att vi inte alltid kan leva upp till den. Vi har tagit ett litet steg på vägen, nu väntar fortsatta utmaningar i ett stort och intressant uppdrag.

Källor

Brunnberg, E., et al, *Att höra eller nästan inte höra*, Samhällsmedicinska enheten, ÖLL, 2009

Eberling, C., och Worsoe, K., *När ljuden blir svagare – om hörsel och hörapparater*, Bording A/S, 2005

Hälsa på lika villkor – <http://www.orebroll.se/sv/Halsa-och-varld/Folkhalsa/Folkhalsan-i-siffror/Halsa-pa-Lika-Villkor-16-84-ar-och-Liv-och-halsa-18-84-ar/>

SBU 2003:164, *Hörapparat för vuxna – nytta och kostnader*

Smirthwaite, G., *(O)jämsliddhet i hälsa och vård – en genusmedicinsk kunskapsöversikt*, SKL, 2007

En jämställdhetsintegrerad budgetprocess

Det viktigaste styrsystemet i offentlig sektor är budgeten. Budgetar är inte könsneutrala eftersom de fördelar resurser på ett vis som påverkar olika grupper av människor och därmed också kvinnor och män, flickor och pojkar. Kunskap och medvetenhet om budgetens könsmässiga effekter synliggör om resurser måste omdirigeras för att skapa en jämnare och rättvisare fördelning. Fokus ligger på resursfördelningen och inte på att budgetbeloppen måste ändras. Hur fördelas offentliga resurser mellan kvinnor och män, flickor och pojkar? Hur möter det kvinnors och mäns, flickors och pojkars behov? Det är grundläggande frågor i ett budgetarbete med jämställdhetsperspektiv.

Frågan om jämställdhetsintegrerad budgetprocess, gender budgeting, har under flera år diskuterats, men i praktiken har det funnits väldigt få exempel på hur detta i praktiken går till.

Under 2012 och 2013 har Örebro läns landsting, Örebro kommun, Askersunds kommun, Karlskoga kommun och Kristinehamns kommun arbetat tillsammans för att öka kunskapen kring gender budgeting inom respektive organisation. Drygt 40 personer har deltagit i kunskapsutvecklingen. I denna skrift har deras kartläggningar och analyser sammanställts.

Program för hållbar jämställdhet

Det arbete som redovisas i denna rapport har bedrivits genom Program för hållbar jämställdhet. Mellan 2008 och 2013 har SKL lett programsatsningen för att stödja medlemmar som vill arbeta med att ge likvärdig service till kvinnor och män, flickor och pojkar. Programmet har finansierats med 240 miljoner kronor av regeringen och genom satsningen har 72 kommuner, landsting, regionförbund, samverkansorgan och privata utförare beviljats stöd för att jämställdhetsintegrera sina verksamheter.

Jämställdhetsintegrering är en strategi som innebär att ett jämställdhetsperspektiv införlivas som en naturlig del i den ordinarie verksamheten, i planering, beslut, genomförande och uppföljning. Målsättningen har varit att åstadkomma konkreta verksamhetsförbättringar som leder till att bemötande och service utformas och resurser fördelas likvärdigt så de svarar mot såväl kvinnors, mäns, flickors och pojkars livsvillkor och önskemål.

För upplysningar om Program för hållbar jämställdhet, besök skl.se/jamstalldhet

Upplysningar om innehållet

Berit Sundgren Grinups, BSG Utveckling, info@bsgutveckling.se

Johanna Ek, Örebro kommun, johanna.ek@orebro.se

Anna Swift-Johannison, Örebro läns landsting, anna.swift-johannison@orebroll.se

Göran Richter, Askersunds kommun, goran.richter@askersund.se