



Göra jämlikt är att göra skillnad

VÄGLEDNING FÖR JÄMLIK STYRNING OCH LEDNING



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Göra jämlikt är att göra skillnad

VÄGLEDNING FÖR JÄMLIK STYRNING OCH LEDNING

Upplysningar om innehållet:

Jonas Frykman, tel: 08 452 77 57, jonas.frykman@skl.se
Mika Fogelberg, tel: 08 452 75 60, mika.fogelberg@skl.se
Björn Kullander, tel: 08 452 78 27, bjorn.kullander@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2011

ISBN: 978-91-7164-734-4

Text: Johanna Sjons, Jonas Frykman, Mika Fogelberg, Björn Kullander

Foto: Getty Images (omslag, s. 6), Thomas Henrikson (s. 11),

Casper Hedberg (s. 12, 14), Elisabeth Ohlson Wallin (s. 17),

Thomas Carlgren (s. 20), Maria Rosenlöf (s.34)

Produktion: ETC Kommunikation

Tryck: Modintryckoffset, november 2011

Förord

Kommuner, landsting och regioner har ansvaret för flera viktiga välfärdstjänster inom vård, skola och omsorg och påverkar den lokala och regionala samhällsutvecklingen genom den service som erbjuds invånare, föreningsliv och näringsliv. En stor del av invånarna i kommuner, landsting och regioner tar del av välfärdstjänsterna och servicen. En möjlig värdemätare för detta är att hälsan som påverkas av dessa tjänster generellt sett har förbättrats hos befolkningen i Sverige sedan en längre tid tillbaka.

Trots att hälsan generellt sett förbättras så ökar skillnaderna mellan olika grupper i samhället. Rapporter från bland annat Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har visat på att utbudet inte når alla invånare på ett likvärdigt sätt.

Det här undergräver tilltron till demokratin och välfärdssystemet och skapar negativa konsekvenser för såväl invånare som samhälle. SKL har därför under 2011 *Jämlig hälsa och välfärd* som prioriterad fråga.

Alla människor ska bemötas och behandlas på ett likvärdigt sätt och få likvärdig tillgång till välfärdstjänster och service. ”Lika till alla” leder dock inte till jämlikhet. Att göra jämlikt innebär att göra skillnad, det vill säga att erbjuda generella insatser till alla, men anpassade på ett sådant sätt att de motsvarar olika människors olika behov och förutsättningar. Att göra skillnad innebär också att skapa förutsättningar för människor att få sina mänskliga rättigheter tillgodosedda och påverka deras livsvillkor.

Göra jämlikt är att göra skillnad är en skrift för dig som har i uppdrag att utveckla mer jämlika välfärdstjänster och förbättra servicen i din kommun, landsting eller region. Den är framtagen för dig som arbetar på övergripande styr- och ledningsnivå men vill även inspirera till utvecklingsarbete på verk-

samhets- och arbetsplatsnivå. Vägledningen är inspirerad av det arbete som skett med att utveckla metoder och strategier för *jämställdhetsintegrering*.

Göra jämlikt är att göra skillnad ska ses som ett sätt att stödja de kommuner, landsting och regioner som utifrån det lokala självstyret har satt som mål att arbeta för ökad jämlikhet. Vägledningen lyfter några centrala frågor men rymmer samtidigt inte något färdigt koncept eller facit.

Johanna Sjons har författat skriften tillsammans med en projektgrupp på Sveriges Kommuner och Landsting. Värdefulla synpunkter och goda exempel har tillförts från två externa referensgrupper varav den ena har bestått av företrädare från kommuner, landsting och regioner som är aktiva i arbetet med jämställdhetsintegrering och den andra av företrädare som är aktiva i arbetet för mänskliga rättigheter. Forskarstöd och expertstöd har inhämtats från Professor Lennart Svensson vid Linköpings universitet och forskningsledare vid APeL FoU samt från företrädare från Diskrimineringsombudsmannen (DO).

Stockholm i november 2011

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Göran Stiernstedt
Avdelningsdirektör
Avdelningen för vård och omsorg
Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

- 7 Inledning
- 9 Vad avses med jämlikhet?
- 15 Arbeta normkritiskt
- 17 Normer och maktordningar samverkar
- 18 Ett normkritiskt förhållningssätt - en dubbel strategi
- 19 Att komma igång - förutsättningar och organisation
- 21 Att integrera jämlikhet i styrning och ledning
- 24 Steg 1. Nulägesbeskrivning
- 28 Steg 2. Målformulering
- 29 Steg 3. Genomförande
- 30 Steg 4. Uppföljning och fortsatt arbete
- 35 Avslutande diskussion



Inledning

I denna vägledning presenteras en modell för ökad jämlikhet i styrning och ledning i kommuner, landsting och regioner. Den handlar om hur en organisation kan utveckla sitt övergripande styr- och ledningssystem för att erbjuda mer jämlika välfärdstjänster och service inom exempelvis hälso- och sjukvården, skolan och socialtjänsten.

Det finns flera skäl att arbeta utifrån ett jämlikhetsperspektiv:

- › Att tillgodose alla människors lika värde och mänskliga rättigheter.
- › Jämlikhet är en grundsten i grundlagen och i flera av de lagar som styr kommuner och landsting.
- › Att fokusera på jämlikhet kan vara ett sätt att undvika perspektivträngsel. I stället för att i en organisation arbeta med flera angränsande perspektiv samtidigt kan de ingå inom ett och samma perspektiv – jämlikhet.

Frågor som handlar om jämlikhet är nära besläktade med andra prioriterade frågor som exempelvis jämställdhet, mångfald, mänskliga rättigheter, social hållbarhet, integration, tillgänglighet, demokratiutveckling, folkhälsa, trygghet och områdesutveckling. Om en eller flera av dessa frågor står på dagordningen i kommunen, landstinget och regionen kan denna vägledning vara ett stöd för detta arbete.

Vägledningen handlar om hur ett jämlikhetsperspektiv kan anläggas i alla delar av en ordinarie styrning och ledningsprocess – från att beslut fattas, till organisering, utformande av verksamheter och service och till hur arbetet följs upp och hur eventuella förbättringar kan komma till stånd. Jämlikhet ska både ligga till grund för arbetet och vara ett resultat av arbetet.

Att anlägga ett jämlikhetsperspektiv innebär att påbörja ett förändringsarbete med flera utmaningar mot det invanda som kan finnas i en organisation. En förutsättning är därför att ledningen tar en aktiv roll som ägare av

utvecklingsarbetet – genom att prioritera arbetet för jämlikhet, driva det i linjen samt efterfråga och ta hand om resultatet.

Vägledningen är inspirerad av strategin *jämställdhetsintegrering* som sedan 1994 är den nationellt antagna strategin för ett systematiskt arbete för att nå de jämställdhetspolitiska målen. Jämställdhet syftar i första hand på relationen mellan kvinnor som grupp och män som grupp. När jämställdhet råder har kvinnor och män samma rättigheter, möjligheter och skyldigheter och samma makt över samhället och sitt eget liv.

Till skillnad från jämställdhet så tar inte jämlikhet sin utgångspunkt endast i relationen mellan kvinnor och män utan belyser fler maktordningar och dimensioner.

Det finns heller ingen nationell jämlikhetspolitik som det finns inom jämställdhetsområdet. Däremot ingår jämliket som övergripande perspektiv i grundlagen och i flera av de lagar som styr kommuner, landsting och regioner exempelvis skollagen och hälso- och sjukvårdslagen. Målet med flertalet nationella politikområden är också att skapa förutsättningar för jämlikhet i samhället. Jämlikhet kan både ses som ett medel och ett mål.

Regeringsformen slår fast att:

”Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

/.../

Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. 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 andra omständigheter som gäller den enskilde som person”.

Vägledningen består av fyra avsnitt:

- › *Vad avses med jämlikhet* – hur varje organisation kan definiera vad jämlikhet innebär för den egna verksamheten.
- › *Arbeta normkritiskt* – hur ett normkritiskt perspektiv kan ligga till grund för arbetet.
- › *Att komma igång* – vilka förutsättningar och vilken organisation som krävs.
- › *Att integrera jämlikhet i styrning och ledning* – hur systematiskt arbete med nulägesbeskrivning, målformulering, genomförande och uppföljning kan inkludera ett jämlikhetsperspektiv.

Vad avses med jämlikhet?

En viktig utgångspunkt för arbetet med jämlik styrning och ledning är att definiera vad jämlikhet innebär i den egna organisationen. Detta kan göras med utgångspunkt i vedertagna definitioner för jämlikhet eller med inspiration från målformuleringar inom olika nationella politikområden. Begreppet jämlikhet har sin grund i de mänskliga rättigheterna, grundlagen och i flera av de lagar som styr verksamheter som bedrivs i kommuner, landsting och regioner.

EXEMPEL PÅ DEFINITIONER

Landstinget i Gävleborg

Landstinget i Gävleborg definierar att jämlikhet ”avser rättvisa förhållanden mellan alla individer och grupper i samhället och utgår ifrån att alla människor har lika värde, samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter.”

Stockholms läns landsting

Stockholms läns landsting definierar jämlikhet som ”att individer ska ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter inom alla väsentliga områden i livet oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, ålder, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionsnedsättning. Jämlikhet utgår från alla människors lika värde.

Nationalencyklopedin

I Nationalencyklopedin definieras jämlikhet som ”alla individers lika värde”.

EXEMPEL PÅ POLITIKOMRÅDEN

Nationella folkhälsopolitiken

Målet för den nationella folkhälsopolitiken är att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen.

Nationella ungdomspolitiken

Målet för den nationella ungdomspolitiken är att alla ungdomar mellan 13 och 25 år ska ha verklig tillgång till inflytande och verklig tillgång till välfärd.

I ungdomspolitiken anges fyra centrala perspektiv: ungdomar är en resurs, ungdomar har rättigheter, ungdomars självständighet och oberoende ska stödjas, ungdomar är olika.

Nationella integrationspolitiken

Målet för den nationella integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Nationella jämställdhetspolitiken

Målet för den nationella jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.

I den första artikeln i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 beskrivs att *"Alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter"*. I konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter regleras medborgares individuella rättigheter gentemot staten, bland annat rätten till en rimlig levnadsstandard och politiskt deltagande.

Vissa gruppers rättigheter har förstärkts genom andra konventioner, exempelvis konventioner mot rasdiskriminering, mot diskriminering av kvinnor samt konventioner om barns och personer med funktionsnedsättning rättigheter. Även EU:s stadgar rymmer internationella överenskommelser för likabehandling, icke-diskriminering och mänskliga rättigheter. Den nationella lagstiftningen ska tolkas i enlighet med internationella överenskommelser.

Regeringsformen slår fast att invånarnas välfärd är grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Staten, kommuner och landsting ska särskilt



trygga rätten till arbete, bostad och utbildning och verka för trygghet, social omsorg och goda förutsättningar för hälsa.

Principen om allas lika värde och rättigheter ligger också till grund för Diskrimineringslagen (2008:567) som ger ett skydd mot diskriminering utifrån sju diskrimineringsgrunder: kön, könsöverskridande identitet och uttryck, sexuell läggning, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder samt ålder. Fem nationella minoriteter i Sverige har ett förstärkt skydd genom Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Denna lag syftar till att stärka de fem nationella minoriteterna samer, romer, judar, tornedalingar och sverigefinnars möjligheter till inflytande och till att bevara och utveckla sin kultur samt att de historiska minoritetsspråken hålls levande.

När jämlikhet ska definieras är det bra att väga in de lokala förutsättningar, behov och önskemål som råder och de politiskt prioriterade frågor som gäller. Själva begreppet kan operationaliseras genom att relationen mellan olika grupper i samhället skärskådas.

Relevanta kategoriseringar kan vara:

- › Utbildningsnivå, sysselsättning, inkomst (socioekonomi)
- › Bostadsort, stad eller landsbygd, bostadsområde
- › De sju diskrimineringsgrunderna



DISKRIMINERINGSGRUNDER

Diskrimineringsombudsmannen beskriver de sju diskrimineringsgrunderna på följande sätt:

Kön

Kvinnor och män, inklusive personer som ändrat eller avser att ändra sin könstillhörighet, skyddas.

Könsidentitet eller könsuttryck

Denna diskrimineringsgrund skyddar personer med en könsidentitet eller ett könsuttryck som hela tiden eller periodvis skiljer sig från könsnormen, exempelvis transvestiter eller intersexuella. Könsuttryck och könsidentitet kan handla om kläder, kroppsspråk, beteende eller liknande.

Sexuell läggning

De tre sexuella läggningarna som skyddas är bisexualitet, heterosexualitet och homosexualitet.

Etnisk tillhörighet

Med etnisk tillhörighet avses enligt lagen "nationellt och etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande". Varje individ definierar själv sin eller sina etniska tillhörigheter.

Religion eller annan trosuppfattning

Med religion eller annan trosuppfattning avses alla olika religioner, exempelvis kristendom, islam eller hinduism. "Annan trosuppfattning" begränsas till åskådningar som har samband med en religiös åskådning. Andra typer av åskådningar, så som etiska eller politiska värderingar, skyddas inte av diskrimineringslagen.

Funktionsnedsättning

Begreppet funktionsnedsättning beskriver en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell förmåga som finns idag eller kan förväntas uppstå. Exempel på funktionsnedsättning är allergi, synskada, HIV och Aspergers syndrom.

Begreppet som används i lagen, funktionshinder, kan förstås som något som uppstår i en miljö där det finns hinder för personer med funktionsnedsättning.

Ålder

Alla människor oavsett ålder skyddas av denna diskrimineringsgrund.



Arbeta normkritiskt

En utgångspunkt för att förändra ojämlikhet är att synliggöra hur ojämlikhet skapas och upprätthålls. Det innebär att titta på de normer som ligger till grund för den egna verksamheten och undersöka vilka villkor de skapar för brukare och invånare. Normer ramar in det som ses som normalt och naturligt. De är nödvändiga för att vi ska kunna samspela i samhället, men de kan också fungera som begränsningar. Ett normkritiskt arbete är ett förändringsarbete som tar sin utgångspunkt i den egna organisationen.

Samtidigt skapar normer en gräns till det som ses som annorlunda eller avvikande. Det som passar in i normen ses som vanligt, normalt och väcker oftast inga frågor. Det som inte passar in i normen beskrivs som annorlunda, avvikande eller onormalt. Ett exempel är etiketter som ”en *manlig* förskolepedagog” som synliggör att här finns något annorlunda, som behöver märkas ut – normen för en förskolepedagog är en kvinna. Normgrupper märks däremot sällan ut med etiketter. Uttryck som den *manliga* läkaren, den *heterosexuella* föräldern eller den *svenska* läraren syns mer sällan.

Normgrupper möter mer sällan fördomar utifrån sin grupptillhörighet. För en heterosexuell person är det exempelvis inget problem att komma ut med sin sexuella läggning. Han eller hon behöver sällan möta fördomar som ”ni heterosexuella är ju så...”.

Varför inte säga partner istället för man/fru?

Låt oss göra ett litet tankeexperiment där vi vänder på perspektiven. Föreställ dig ett samhälle där endast ett fåtal av invånarna är seende. Hur hade situationen för dem sett ut? De hade förmodligen haft bekymmer att hitta, ta sig fram och få samhällsinformation i ett samhälle anpassat för personer som i första hand använde andra sinnen. De hade setts som en annorlunda minoritetsgrupp beskriven utifrån sina oförmågor. Kanske hade det väckts frågor om seende personer verkligen var lämpliga som föräldrar?

Hos Handisam går det att hitta filmer som illustrerar tankeväckande exempel om tillgänglighet.

I arbete med jämlikhet fokuseras det ibland på de grupper som inte passar in i normerna och därmed anses ha ”speciella” behov. Det kan handla om riktade insatser mot specifika bostadsområden, etniska föreningar eller kanske för HBT personer. Dessa grupper och deras behov framstår då som ”särskilda” i förhållande till normgrupperna och deras behov. Mer riktade insatser kan vara befogade och fungera som en katalysator om de sker under en begränsad tid och utan att stigmatisera grupperna som står i fokus. Syftet är då att på längre sikt uppnå jämlika välfärdstjänster och service. Detta sätt att arbeta kan dock vara en återvändsgränd då det inte förändrar underliggande orsaker till ojämlikhet.

Genom att vända på perspektivet kan vi i stället synliggöra de normer som ligger till grund för en viss verksamhet – eller annorlunda uttryckt, kulturen som både sitter ”i väggarna” och i skrivna och oskrivna rutiner och dokument – och vilka villkor de skapar för olika grupper. Inte minst handlar det om att vända blicken mot oss själva och undersöka vilka normer vi själva är bärare av. Målet är att bredda normerna för att anpassa verksamheten efter allas behov – inte bara normgrupper – och därmed inkludera fler.

Normer är nära kopplade till makt. Det som ses som normalt värderas högre än det som ses som annorlunda och det ”vanliga” sättet att göra något på (utöva ledarskap, kommunicera eller klä sig) ses ofta oreflekterat som det självklara.

”Ser du dig själv som en del av mångfalden? Eller är du en som ska hantera mångfald och olikheter?” – Ur Göteborgs stads normblock som är ett verktyg för att normkritiskt granska ord och bild.



Normer och maktordningar samverkar

Normerna fungerar inte oberoende av varandra, utan de samverkar med varandra. Ett funktionshinder kan exempelvis få olika betydelse för en man och för en kvinna. Normer för sexualitet kan få olika konsekvenser för yngre och för äldre personer. Att belysa hur olika maktordningar samverkar och hur de sammantaget påverkar en persons position och livsmöjligheter kallas att inta ett *intersektionellt* perspektiv. Detta görs genom att ta in flera dimensioner i analyser av ojämlikhet.

En analys av data eller statistik utifrån ett intersektionellt perspektiv görs genom analyser där fler variabler korsas. Kön är ofta enkelt att synliggöra och statistikförordningen säger att all individbaserad statistik ska vara uppdelad på kön. Att bara titta på könsuppdelad statistik riskerar dock att osynliggöra skillnader mellan olika grupper av kvinnor och män. Hur ser situationen ut mellan exempelvis kvinnor och män i olika bostadsområden? Om statistik mellan olika bostadsområden även tas fram utifrån födelseland och ålder skapas en mer komplett och även mer komplex bild av verkligheten. Vilken

ytterligare information fås om även funktionsnedsättning och sexuell läggning läggs till analysen?

”Individbaserad officiell statistik skall vara uppdelad efter kön om det inte finns särskilda skäl mot detta” – (SFS 2001:100, 14 §)

Att fördjupa analysen och ta in dimensioner bortom det som statistiken kan fånga in, exempelvis könsidentitet, är inte minst viktigt när vi använder könsuppdelad statistik som verktyg. Könsuppdelningar i sig riskerar att befästa bilden av kvinnor och män som två olika, men homogena, grupper och att osynliggöra personer som inte identifierar sig som kvinna eller man.

Ett normkritiskt förhållningssätt – en dubbel strategi

Att utveckla en jämlik styrning och ledning utifrån ett normkritiskt perspektiv innebär att använda sig av en dubbel strategi:

- Vänd blickarna inåt. Vad tas för givet i förhållande till brukarna och invånarna? Vilka är servicen och välfärdstjänsterna anpassade för? Vilka stöter inte på några hinder när det gäller att ta del av servicen? Hur utformas verksamheten så att alla är inkluderade på ett likvärdigt sätt?
- Vänd blickarna utåt och mot den mångfald av förutsättningar som finns bland brukare och invånare. Synliggör olika villkor utifrån olika dimensioner samtidigt. Var vaksam så att inte de personer som inte passar in i den rådande normen stigmatiseras.

Att komma igång – förutsättningar och organisation

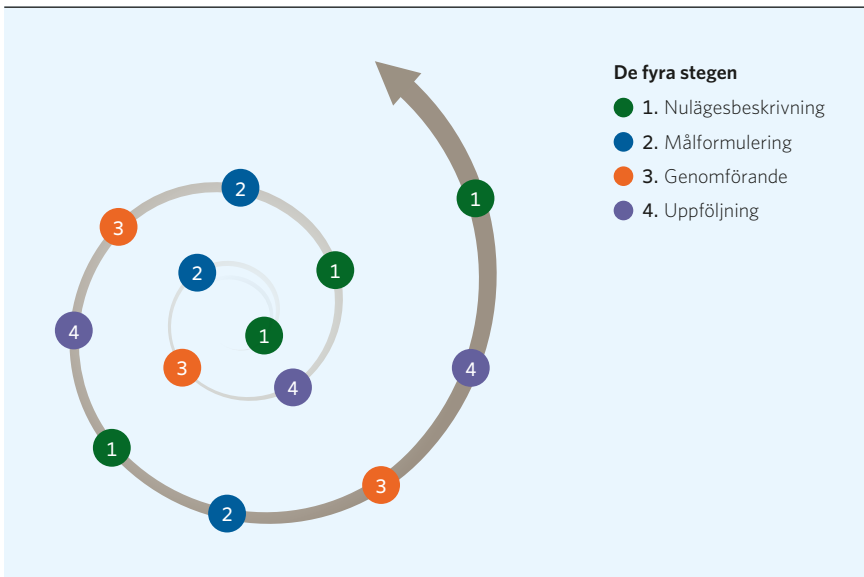
Ett framgångsrikt utvecklingsarbete underlättas om det finns en tydlig organisation för arbetet. Checkfrågorna nedan har visat sig vara framgångsfaktorer för liknande utvecklingsarbeten och är viktiga förutsättningar för genomförandet av förändrade rutiner.

- Finns ett politiskt uppdrag att arbeta med jämlikhet? Är arbetet kopplat till detta uppdrag?
- Har organisationen definierat vad som avses med jämlikhet?
- Har ledningen ett aktivt ägarskap för utvecklingsarbetet, genom att följa arbetet i alla steg, efterfråga resultat och ta hand om resultatet?
- Finns en organisation med mandat och kompetens att arbeta med frågor om jämlikhet? Är den direkt kopplad till verksamheten och linjecheferna?
- Finns det en tydlig rollfördelning där ledningens, stödfunktionernas och övriga medarbetares uppgifter och ansvar framgår?
- Är det tydligt formulerat och känt av dem som berörs, vad utvecklingsarbetet handlar om, dess syfte och mål?
- Har utvecklingsarbetet tillräckliga ekonomiska resurser och rimliga tidsramar?
- Har tid avsatts och har former utvecklats för lärande, tvärasektoriellt erfarenhetsutbyte och kunskapsspridning inom organisationen?
- Är berörda personer på olika nivåer i organisationen och från olika målgrupper delaktiga? Det kan gälla strategiskt viktiga personer inom organisationen lika väl som brukare, invånare eller andra möjliga externa målgrupper från exempelvis näringsliv och föreningsliv.



Att integrera jämlikhet i styrning och ledning

FIGUR 1. Modell för styrning och ledning



Det fjärde avsnittet i denna vägledning beskriver en styrmodell som är anpassad för att utveckla ordinarie styr- och ledningsprocesser i en kommun, ett landsting eller en region. Alla verksamheter, beslut och ställningstaganden styrs av detta mer övergripande arbete. Om jämlikhetsperspektivet ska genomsyra organisationen är det viktigt att den inte sidoordnas som en egen fråga. Därför bör de olika styrprocesserna som ingår i det ordinarie styr- och ledningssystemet inventeras utifrån ett jämlikhetsperspektiv.

Den styrmodell som beskrivs ovan är en modell som de flesta organisationer utgår ifrån i sitt övergripande styr- och ledningssystem. Den består av fyra steg och illustreras i form av en spiral som strävar uppåt för att symbolisera ett utvecklingsarbete som aldrig står stilla utan ständigt pågår.

De fyra stegen:

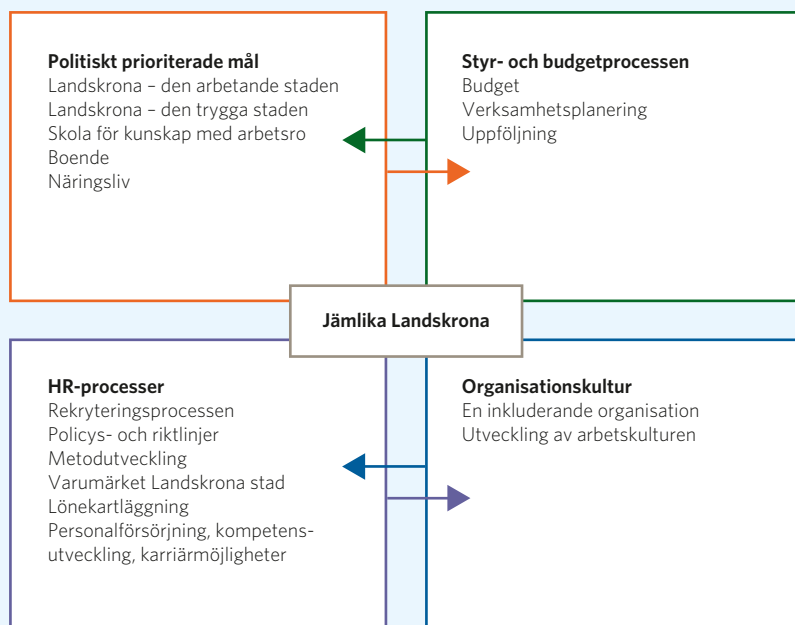
1. **Nulägesbeskrivning.** I detta steg kartläggs och analyseras välfärdstjänster och service utifrån ett jämlikhetsperspektiv.
2. **Målformulering.** I detta steg formuleras mål för hur välfärdstjänster och service ska utvecklas för att i högre grad främja jämlikhet.
3. **Genomförande.** I detta steg genomförs de insatser som syftar till att uppfylla de mål som har formulerats för jämlika välfärdstjänster och service.
4. **Uppföljning.** I detta steg sker en samlad bedömning av måluppfyllelsen på struktur-, process- och resultatnivå. Den samlade bedömningen utgör också grunden för en nulägesbeskrivning till grund för det kommande arbetet.

Mänskliga rättigheter och jämlikhet i budgeten

”Genom vårt agerande gentemot medborgarna och medarbetarna och genom att möjliggöra demokratiska arenor strävar vi efter att omsätta FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna samt barn- och kvinnokonventionen i praktisk handling och garantera respekten för människors lika värde och rättigheter i Göteborg” – Göteborgs stads budget 2010.

Landskrona stad

I Landskrona pågår ett arbete som handlar om att kvalitetssäkra stadens verksamheter ur ett jämlikhetsperspektiv. Jämlikhet ska på ett tydligt sätt finnas med och tillämpas i all verksamhet och i alla led av stadens beslutsprocesser. Fyra målområden har identifierats och innefattas av projektet:



Landskrona utgår från en strukturell nivå med fokus på ändrade processer, styrning, kunskapshöjning och kompetensutveckling. Arbetet med system och processer lever kvar i organisationen medan medarbetare slutar eller tillkommer. Samtidigt är arbetet inriktat på kunskapshöjande insatser kopplade till organisationskulturen, det vill säga insatser för att uppmuntra och arbeta för en kultur som kan bli bärare av det som arbetas fram på strukturell nivå.

Steg 1. Nulägesbeskrivning

I detta steg kartläggs och analyseras välfärdstjänster och service med avseende på jämlikhet.

Nulägesanalys kan ske på tre nivåer; struktur, process och resultat:

- › *Strukturnivå* handlar om strukturella förutsättningar och ramverk i form av policys och värderingar.
- › *Processnivå* handlar om det arbete som sker för att utveckla verksamheten och genomföra specifika insatser för jämlikhet.
- › *Resultatnivå* handlar om hur situationen ser ut vad gäller jämlikhet, både direkt kopplat till verksamheterna (brukarperspektiv) och samhället (invånarperspektiv).

KARTLÄGGNINGSMETODER

Strukturell nivå och processnivå kan granskas genom exempelvis dokumentgranskning, intervjuer, kollegial granskning, processklartläggning, enkäter och intervjuer.

TIPS

I SKL:s handbok för jämställda sjukskrivningar beskrivs metoden *kollegial granskning*.

DISKUTERA

Pröva att betrakta verksamheten med normglasögon – fråga inte *om* något har med normer att göra utan *hur*.

Vad innebär det i er verksamhet? Diskutera!

Kartläggning

En kartläggning innebär att kommunen, landstinget eller regionen granskar sina välfärdstjänster och service utifrån ett jämlikhetsperspektiv. Denna granskning tar sin utgångspunkt i den definition av jämlikhet som organisationen tagit fram. Kartläggning sker på strukturell nivå, processnivå och resultatnivå:

Nivå 1. Strukturell nivå

De strukturella förutsättningar och ramverk som finns för jämlikhet i form av policys och värderingar.

Exempel på frågor som kan ställas är:

- Ingår jämlikhet som framträdande mål och åtaganden i viktiga styrdokument som budgetdokument, översiktsplan eller regional utvecklingsplan?
- Ingår jämlikhet som del av de riktlinjer som finns för upphandlingar?
- Ingår jämlikhet som del i det personalpolitiska arbetet?

Nivå 2. Processnivå

Det arbete som sker för att utveckla verksamheten såväl som genomföra specifika insatser för jämlikhet.

Exempel på frågor som kan ställas är:

- Ingår ett jämlikhetsperspektiv i de stödprocesser som knyts till olika verksamheter, exempelvis kvalitetsarbete och verksamhetsutveckling?
- Ingår ett jämlikhetsperspektiv i uppföljningen av olika verksamheter? Ställs krav på redovisning av måluppfyllelse och statistik uppdelat på olika grupper kvinnor och män (exempelvis utifrån bostadsort och ålder)?
- Ingår ett jämlikhetsperspektiv i kommunikationsarbetet så att brukare och invånare känner sig inkluderade, förstår och kan ta del av välfärdstjänsterna och servicen?
- Sker ett kontinuerligt och systematiskt arbete med kultur och värderingar som vänder sig till all personal och utgår från ett normkritiskt perspektiv?

Nivå 3. Resultatnivå

Hur situationen ser ut när det gäller jämlikhet, kopplat till verksamheterna (brukarperspektiv) och till samhället (invånarperspektiv).

När det gäller *brukarperspektivet* handlar det om att undersöka hur resursfördelningen ser ut och i vilken utsträckning olika grupper tar del av verksamheten och servicen.

Exempel på frågor som kan ställas är:

- Finns skillnader mellan olika grupper kvinnor och män när det gäller verksamheternas måluppfyllelse?
- Vilka grupper kvinnor och män har respektive får inte inflytande över verksamheterna?
- Vilka grupper kvinnor och män når inte verksamheten fram till? Vilka är inte verksamheten i kontakt med?
- Vilka grupper kvinnor och män klagar inte på verksamheten, anmäler eller kommer inte med förslag rörande verksamhetens utveckling?

När det gäller *invånarperspektivet* handlar det om att undersöka hur den demografiska, sociala och ekonomiska situationen bland invånarna ser ut och i vilken mån föreningslivet, näringslivet eller andra aktörer är verksamma i kommunen, landstinget eller regionen. Detta är viktigt för att integrera ett jämlikhetsperspektiv i kommunal och regional planering på längre sikt.

Exempel på frågor som kan ställas är:

- Hur varierar utbildningsnivån, sysselsättningen, hälsan eller inkomstnivån mellan olika grupper kvinnor och män på olika bostadsorter?
- Hur ser delaktigheten och inflytandet ut bland olika grupper kvinnor och män?
- Hur ser föreningsliv och näringsliv ut i olika delar av kommunen, landstinget eller regionen?

Insamling av statistik och data

Data rörande olika grupper av brukare och invånare kan samlas in kvantitativt, exempelvis uppdelat utifrån ålder, bostadsområde och kön. Andra kategoriseringar låter sig mindre enkelt fångas in med siffror. Ibland finns statistiken, men inte uppdelad utifrån önskade variabler. Med lite kreativitet kan andra kategoriseringar synliggöras. Egen statistik kan tas fram eller kvalitativa undersökningar genomföras. Ibland finns nationella data med mönster att ta sin utgångspunkt ifrån. Huvudsaken är att kartläggningen fyller sitt syfte – att synliggöra omotiverade skillnader mellan olika grupper.

Det är viktigt att göra etiska överväganden i arbetet, exempelvis så att inte resultat presenteras på ett sådant sätt att personers identitet röjs.

Analys

När kartläggningen är genomförd analyseras resultatet utifrån struktur-, process- och resultatnivå. Ledningen bör aktivt delta i analysen och berörda aktörer både inom och utanför organisationen bör bjudas in att medverka.

Struktur- och processnivå: Utgå från ett normkritiskt perspektiv. Fokusera på det som är påverkbart det vill säga den egna verksamheten och dess förmåga att skapa jämlika välfärdstjänster och service. Sök efter möjliga förklaringar till de eventuella mönster som går att urskilja på resultatnivå.

Resultatnivå: Värdera resultatet av kartläggningen och identifiera eventuella mönster ur ett brukar- och invånarperspektiv. Ha som ambition att inkludera flera dimensioner av jämlikhet. Jämför om möjligt med andra verksamheter i den egna organisationen eller med liknande kommuner, landsting eller regioner. Undersök om det finns nationella data som kan förklara eventuella mönster.

Exempel på frågor som kan ställas är:

- Hur ser eventuella mönster ut? Går det att förstå de mönster som finns utifrån kända lokala och regionala förhållanden, tidigare erfarenheter och/eller forskning?
- Vilka ojämlikheter går att synliggöra? Vilka ojämlikheter går inte att synliggöra på grund av brist på data?
- Vilka konsekvenser får vårt arbetssätt och verksamhetens utformning för olika grupper kvinnor och män? Vilka gynnas och vilka missgynnas till följd av verksamhetens utformning?
- Uppvisar verksamheten brister i förhållande till styrdokument, lagar och konventioner? Hur ser i så fall dessa brister ut?
- Vilka förändringar är mest angelägna att genomföra?

Steg 2. Målformulering

I detta steg formuleras mål för hur välfärdstjänster och service ska utvecklas för att i högre grad främja jämlikhet.

Målen bör formuleras utifrån ett normkritiskt perspektiv. De bör sträva efter att få till stånd ett förändringsarbete som leder till effekter på lång sikt. Målen bör ta sin utgångspunkt i de brister och behov som synliggjorts i nulägesbeskrivningen och utformas på struktur-, process- respektive resultatnivå. De bör utformas i enlighet med organisationens övergripande mål och definition av jämlikhet.

I samband med målformuleringen bör det fastställas hur och när målen ska följas upp. För att inte låta tillgången på data och statistik styra utformningen av målet är det viktigt att först formulera målet och därefter identifiera indikatorer.

Indikatorer kan definieras som mätbara variabler som ger förenklad information om en komplex företeelse. Indikatorerna kan användas som mått på kvalitet och måluppfyllelse i stort men de kan också användas för att mäta processer och resultat över tid eller i jämförelse med andra kommuner, landsting och regioner.

INDIKATORER

Strukturella indikatorer följer upp de strukturella förutsättningarna i organisationen, exempelvis om det finns policys för jämlikhet.

Processindikatorer följer upp det arbete som bedrivs för att främja jämlikhet.

Resultatindikatorer undersöker hur situationen ser ut vad gäller jämlikhet för de människor som berörs.

Ur: Indikatorer för mänskliga rättigheter, SKL 2010

Nivå 1. Strukturell nivå

Exempel på mål för utvecklingsarbetet på strukturell nivå:

- Jämlikhetsperspektiv ingår som en framträdande del i organisationens mål och budgetdokument, översiktsplan eller regional utvecklingsplan.
- Rutiner för att göra konsekvensbeskrivningar för olika grupper i samhället har tagits fram.
- Ett jämlikhetsperspektiv ingår som en del i de krav som ställs i offentliga upphandlingar (t ex ickediskriminering, jämställdhet).

Nivå 2. Processnivå

Exempel på mål för utvecklingsarbetet på processnivå:

- Reflektion och analys i organiserade former är en naturlig del av verksamheten.
- I det personalpolitiska arbetet sker ett arbete med kultur och värderingar som utgår från ett normkritiskt perspektiv.
- I all verksamhetsuppföljning efterfrågas alltid individbaserad statistik uppdelat utifrån kvinnor och män, bostadsort, ålder och andra relevanta kategorier.
- All kommunikation sker på ett sådant sätt att brukare och invånare känner sig inkluderade, förstår och kan ta del av den.

Nivå 3. Resultatnivå

Exempel på mål för utvecklingsarbetet på resultatnivå (brukare):

- Alla brukare har likvärdiga förutsättningar för delaktighet i och inflytande över verksamheten.
- Alla brukare har likvärdig tillgång till välfärdstjänsterna och servicen.
- Skillnaderna i hälsa minskar bland invånarna.
- Skillnaderna i utbildningsnivå minskar bland invånarna.
- Antalet föreningar ökar i bostadsområden med låg föreningstäthet.

Steg 3. Genomförande

I detta steg genomförs de insatser som syftar till att uppfylla de mål som har formulerats för att bidra till mer jämlika välfärdstjänster och service. Insatserna kan handla om förändringar av organisationen eller vara insatser som via verksamheterna når ut till brukare och invånare. Det kan handla om att en handlingsplan tas fram, ett nytt arbetssätt införs eller att olika former av medborgardialog kommer till stånd.

Under genomförandet kan det vara bra att tänka på att:

- Skapa utrymme för reflektion och ha en lärande ansats där handling varvas med reflektion. Följ löpande upp insatserna i ordinarie delrapporteringar och justera efter behov.
- Involvera aktörer på olika nivåer inom och utanför den egna organisationen som är berörda av insatserna: exempelvis brukare, invånare, föreningar, näringsliv eller nyckelpersoner som finns i den egna organisationen.
- Arbetet är normkritiskt och har fokus på den roll som organisationen spelar.
- Säkerhetsställa att arbetet inte hamnar i "projektfällan", det vill säga att utvecklingsarbetet inte är sidorienterat i förhållande till den ordinarie organisationen och dess verksamheter.

Steg 4. Uppföljning och fortsatt arbete

I detta steg sker en samlad bedömning av måluppfyllelsen på struktur-, process- och resultatnivå. Den samlade bedömningen utgör också grunden för en nulägesbeskrivning med förslag på prioriteringar inför det fortsatta arbetet, och ingår som en integrerad del i övrig årlig uppföljning.

I uppföljningen är det viktigt att belysa struktur-, process- och resultatnivå för sig och sedan göra en samlad bedömning av resultatet. Det är en fördel om den samlade bedömningen görs tillsammans med berörda aktörer inom och utanför den egna organisationen. Ledningen har en aktiv roll att spela när det gäller att ta hand om resultatet och se till att det sprids till hela organisationen.

- Använd de indikatorer som fastställts under målformuleringen som stöd för den samlade bedömningen av resultatet i förhållande till uppsatta mål.
- Värdera på vilket sätt de insatser som genomförs har skapat mer jämlika välfärdstjänster och service.
- Värdera på vilket sätt insatserna har haft effekter för brukare och invånare när det gäller deras upplevelse av tjänsternas och servicens tillgänglighet och kvalitet.
- Värdera på vilket sätt faktorer i omvärlden kan ha haft inverkan på resultatet.
- Identifiera hinder och framgångsfaktorer för att resultatet blev som det blev. Identifiera några nyckelfrågor för att ett ännu bättre resultat ska uppnås i framtiden.

REFLEKTERA KRITISKT

Svårigheter att omsätta komplexa mål som jämlikhet till konkreta, mätbara indikatorer riskerar att leda till att endast det som är möjligt att mätas följs upp, medan kvalitativa aspekter glöms bort. Därför krävs kritisk reflektion kring vad som mäts, och kring mätning av förändring på lång och kort sikt. Vissa aspekter är det kanske mer adekvat att följa upp kvalitativt

Några exempel:

Botkyrka kommun

Botkyrka kommun har i sin flerårsplan 2012 – 2015 för hållbar utveckling formulerat mål och indikatorer som berör jämlikhet:

Mål 1. Botkyrkaborna är mer delaktiga i samhällsutvecklingen.

- › Andelen invånare som upplever att de kan vara med och påverka i kommunala frågor som intresserar dem.
- › Upplevelse av social sammanhållning/distans.

Mål 2. Botkyrkaborna har mer jämställda och jämlika förutsättningar och möjligheter

- › Invånarna upplever att de inte utsätts för diskriminering.
- › Ekonomisk utsatthet bland barn.

Mål 3. Botkyrkaborna är friskare och mår bättre

- › Ohälsotalet.
- › Självskattad hälsa.
- › Livslängd.

I uppföljningen av indikatorerna ska samtliga individbaserade indikatorer anges per kommundel med kön som övergripande indelningsgrund.

Eskilstuna kommun

Eskilstuna kommun har utvecklat styrsystemet och bland annat infört en checklista för uppföljning av verksamhetsmålen: Hur påverkar beslut och planering mänskliga rättigheter med särskilt fokus på barns rättigheter? I checklistan ställs frågor om delaktighet och inflytande, om de mänskliga rättigheterna säkerställs och om barns och ungas bästa sätts i första rummet samt hur beslut påverkar förhållandet mellan män/pojkar och kvinnor/flickor.

Göteborgs stad

Göteborgs stad har tagit fram filmer som beskriver situationer i den kommunala verksamheten där mänskliga rättigheter ställs på sin spets: exempelvis en hemlös missbrukare som diskuterar boende med en socialsekreterare, en badande i burkini på badhuset som möter badvakter och en anställd som blir utsatt för kränkande behandling hos en brukare. Filmerna används på arbetsplatsträffar för att få igång samtal kring värderingar och ett aktivt arbete för att respektera de mänskliga rättigheterna.

(Se www.mrfilmen.se)

Landskrona stad

I Jämlika Landskrona är målet med styrprocessen att jämlikhetsintegrera mål- och budgetprocessen, från verksamhetsplanering till målformuleringar, genomförande, uppföljning och utveckling av stadens verksamheter. Mål- och budget för 2012 innehåller följande förtydligande avseende kommande mål- och budgetarbete:

”För att kvalitetssäkra mål- och budgetprocessen inom de prioriterade målområdena utifrån ett jämlikhetsperspektiv krävs i ett första steg att detta perspektiv integreras i de bedömnings-, analys- och beslutsunderlag som tas fram”

Stockholms läns landsting

Stockholms läns landsting har tagit fram ett jämlikhetsverktyg för att underlätta att belysa jämlikhetsperspektivet då insatser som påverkar människors hälsa ska planeras, nyligen har startats eller ska följas upp.

Verktyget hjälper till att medvetandegöra:

- › Om och hur den planerade insatsen påverkar hälsan i olika grupper i befolkningen.
- › Om och hur de tänkta metoderna kan påverka nuvarande hälso-skillnader.
- › Insatsens långsiktighet och betydelsen av uppföljning samt återföring till politiker, berörda tjänstemän och målgruppen utifrån ett jämlikhetsperspektiv.
- › Hur den planerade insatsen kan kompletteras eller utvecklas för att främja jämlikhet i hälsa inom befolkningen.

I verktyget beskrivs bland annat att ett projekt/program inte främjar jämlikhet i hälsa om det:

- › Utgår från generella behov och ingen lokal behovsanalys har gjorts.
- › Enbart gynnar redan privilegierade grupper (exempelvis traditionell hälsouppllysning är mest effektiv på högutbildade).
- › Enbart baseras på individinriktade insatser.
- › Enbart styrs uppifrån och både vad gäller initiering, planering och genomförande saknar inslag av delaktighet.

I Stockholms läns landstings checklista för jämställd och jämlik vård anges att:

- › Individbaserad statistik alltid ska vara könsuppdelad.
- › Olika förhållanden och villkor för aktuella behovsgrupper ska beskrivas utifrån kön, ålder och geografi.
- › Förändringar som kan tänkas utfalla ska analyseras och kommenteras utifrån kön, ålder och geografi.
- › Konsekvenser för jämställd och jämlik vård ska framgå när tjänstutlåtet skrivs.

Stockholms läns landsting har infört rutiner för att beakta jämställdhet och jämlikhet. Inför större beslut och i underlag till tjänstutlåten ska konsekvenserna ur ett jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv anges i underlaget. Syftet är att bedöma effekterna av ett beslut för kvinnor och män och att framställa ett underlag där det framgår hur beslutet påverkar jämställdhet och jämlikhet i hälso- och sjukvården. För att kunna bedöma vilka konsekvenser ett beslut får behöver en analys göras, där både nuläge och behov ingår.

Örebro kommun

Örebro kommun har utvecklat en modell för konsekvensbedömningar. De ska beskriva vilka konsekvenserna av beslut är ur ett hållbarhetsperspektiv och om det är någon grupp, till exempel äldre, barn och personer med funktionsnedsättning, som särskilt berörs av det aktuella beslutet. För varje del finns en rad hjälpfrågor som ska underlätta bedömningen. Den grundläggande uppgiften för kommunen är att säkerställa lika möjligheter oberoende av status och bakgrund, och de prioriterade perspektiven barn, genus och mångfald används ligger till grund för frågorna.



Avslutande diskussion

Göra jämlikt är att göra skillnad är en vägledning och ett stöd för dig som har i uppdrag att utveckla mer jämlika välfärdstjänster och göra servicen mer jämlik i din kommun, landsting eller region. Vägledningen lyfter några centrala frågor men ska inte betraktas som något färdigt koncept eller facit för arbetet. Prioriterar din kommun, landsting eller region arbetet med jämlika välfärdstjänster och service är däremot förhoppningen att denna vägledning kan vara ett stöd för arbetet.

Vägledningen riktar fokus på den övergripande styrningen och ledningen i en organisation eftersom all verksamhet och service tar sin utgångspunkt från denna. Varje välfärdstjänst har däremot sin egen särprägel, sitt system och sin begreppsvärld. En uppgift för framtiden kan därför vara att utveckla vägledningar som är mer verksamhetsanpassade och specifika för exempelvis skolan, hälso- och sjukvården, samhällsplaneraren eller kanske för socialtjänsten.

Det finns även andra utmaningar i jämlikhetsarbetet som inte tas upp i denna vägledning. Det kan exempelvis handla om hantering av konfliktperspektiv som kan uppstå då olika rättigheter eller olika gruppers krav ställs mot varandra. Det kan också handla om hantering av andra konfliktperspektiv i samhället exempelvis då jämlikhet och tillväxt ställs mot varandra.

En annan uppgift är hur en kommun, landsting eller region i det ordinarie styr- och ledningssystemet ska belysa grupper som det är svårt att synliggöra via registerdata eller genom enkäter på lokal eller regional nivå (exempelvis funktionsnedsättning, sexuell läggning, etnisk tillhörighet). I samband med brukarenkäter är det endast ett fåtal personer som besvarat enkäten. Det gör det svårt att dra några slutsatser utifrån ett jämlikhetsperspektiv.

En möjlighet att överbygga låga svarsfrekvenser och bristande kunskap om situationen för olika grupper är att oftast ta hjälp av studier och rapporter på nationell nivå. De ger många gånger kunskap som är relevant även för den

lokala och regionala nivån. Det faktum att någonting inte går att mäta behöver inte innebära att inga insatser ska vidtas. Det innebär inte heller att dessa aspekter inte ska analyseras inom ett ordinarie styr- och ledningssystem för jämlikhet.

Medverkande

Förutom ett flertal medarbetare på SKL har följande personer och organisationer lämnat synpunkter och medverkat i framtagandet av denna vägledning.

Referensgrupp från *Program för hållbar jämställdhet*:

| | |
|-----------------------|-----------------------------|
| Anna Giotas Sandqvist | Botkyrka kommun |
| Anna Swift Johannison | Örebro läns landsting |
| Carola Samuelsson | Borås stad |
| Emma Johnson | Stockholm stad |
| Hannes Frizen | Landskrona stad |
| Jonas Andersson | Huddinge kommun |
| Kajsa Svaleryd | Gävle kommun |
| Margareta Ringius | Tjörn kommun |
| Marianne Karlberg | Eskilstuna kommun |
| Representant | Region Skåne |
| Sara Dahlin | Stockholms läns landsting |
| Sirpa Hjelm | Karlskrona kommun |
| Solveig Sandberg | Västerås stad |
| Susanne Waldau | Västerbotten läns landsting |
| Suzana Mocevic | Växjö kommun |
| Åsa Sedin | Landstinget Gävleborg |

Referensgrupp från SKL:s utvecklingsprojekt

Systematiskt arbete för mänskliga rättigheter:

| | |
|---------------------|--------------------------|
| Agneta Starfelt | Göteborgs stad |
| Anita Pettersson | Eskilstuna kommun |
| Anna Jacobson | Göteborgs stad |
| Annika Ottosson | Västra Götalandsregionen |
| Eva Järliden | Örebro kommun |
| Leif Wågman | Piteå kommun |
| Margareta Stenström | Örebro kommun |
| Maria Talja | Västra Götalandsregionen |
| Monika Lagerkvist | Uppsala kommun |
| Sara Molander | Eskilstuna kommun |
| Vera Nilsson | Piteå kommun |

Övriga:

| | |
|-------------------|------------------------------|
| Lennart Svensson | APeL, Linköpings universitet |
| Lina Nilsson | Arbetsmiljöforum |
| Marie Ek | Diskrimineringsombudsmannen |
| Peter Christensen | Diskrimineringsombudsmannen |

Göra jämlikt är att göra skillnad

Vägledning för jämlik styrning och ledning

Alla människor ska bemötas och behandlas på ett likvärdigt sätt och få liknande tillgång till välfärdstjänster och service. ”Lika till alla” leder dock inte till jämlikhet. Rapporter från bland annat Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har visat på att utbudet inte når alla invånare på ett likvärdigt sätt. Att göra jämlikt innebär att göra skillnad, det vill säga att erbjuda generella insatser till alla, men anpassade på ett sådant sätt att de motsvarar olika människors olika behov och förutsättningar. Att göra skillnad innebär också att skapa förutsättningar för människor att få sina mänskliga rättigheter tillgodosedda och påverka deras livsvillkor.

I *Göra jämlikt är att göra skillnad* presenteras en modell för ökad jämlikhet i styrning och ledning. Den ska ses som ett stöd för de kommuner, landsting och regioner som utifrån det lokala självstyret har satt som mål att arbeta för ökad jämlikhet. Den handlar om hur en organisation kan utveckla sitt övergripande styr- och ledningssystem för att erbjuda mer jämlika välfärdstjänster inom exempelvis hälso- och sjukvården, skolan och socialtjänsten. Den är framtagen för dig som arbetar på övergripande styr- och ledningsnivå men vill även inspirera till utvecklingsarbete på verksamhetsnivå- och arbetsplatsnivå. Vägledningen har tagits fram i samarbete med företrädare för kommuner, landsting och regioner.

