



NATIONELLA
SEKRETARIATET FÖR
GENUSFORSKNING

SÅ GÖR DU:

Jämställda styrdokument

En handledning för dig som arbetar med
jämställdhetsintegrering på myndighet

Om handledningen

Denna handledning beskriver hur en myndighet kan genomlysa sina styrdokument ur ett jämställdhetsperspektiv. Den ger också förslag på metoder som kan användas för att införliva ett jämställdhetsperspektiv i styrdokument.

Nationella sekretariatet för genusforskning har tagit fram handledningen inom ramarna för regeringsuppdraget Jämställdhetsintegrering i Myndigheter, JiM. Genom satsningen som pågår 2013-2018 har 59 myndigheter och en organisation med myndighetsuppgifter fått i särskilt uppdrag att arbeta med jämställdhetsintegrering. Det innebär att all verksamhet i myndigheterna ska genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv. Syftet är att myndigheternas verksamhet ska utvecklas så att de ännu bättre bidrar till det jämställdhetspolitiska målet att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.

Omfattande målsättning:

Jämställdhetsmålen bygger på en intersektionell jämställdhetsanalys. Det betyder att en behöver ta hänsyn till att människor inte enbart har olika makt och möjligheter beroende på kön, utan att en persons förutsättningar är komplexa och påverkas av samspelet av ett flertal faktorer. Ekonomi, etnicitet, funktion, hudfärg, könsidentitet, sexualitet och ålder är några exempel.

Nationella sekretariatet för genusforskning har fått i uppdrag av regeringen att erbjuda stöd till myndigheterna under programperioden. En stödinsats har varit att ta fram handledningar. Syftet med dessa är att ge en kunskapsgrund samt förslag på arbetssätt och metoder för arbete med jämställdhetsintegrering på myndigheter. Denna och andra handledningar i ”Så gör du”-serien kan du ladda ner från vår webbplats www.genus.se och kunskapsportalen www.jämställ.nu.

Nationella sekretariatet för genusforskning arbetar med att öka genomslaget för forskning och kunskap om genus och jämställdhet inom akademien och i samhället som helhet. Sekretariatet är placerat på Göteborgs universitet och bland våra uppdragsgivare finns regeringen och Nordiska ministerrådet.

Innehåll

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING	1
Jämställdhetsmål	1
STYRKEDJANS LOGIK	2
Checklista för arbetsgång	5
ATT JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERA MYNDIGHETENS STYRDOKUMENT	6
Granska ditt styrdokument med ett frågebatteri	7
Utgå från de jämställdhetspolitiska målen	8
Delmål 1. En jämn fördelning av makt och inflytande	8
Delmål 2: Ekonomisk jämställdhet	8
Delmål 3: Jämställd utbildning	8
Delmål 4: En jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet	9
Delmål 5: Jämställd hälsa	9
Delmål 6: Mäns våld mot kvinnor ska upphöra	9
Att "beköna" eller inte	10
Mer än jämställdhet	10
Granska befintliga jämställdhetsskrivningar i styrdokument	11
Uppföljning av skrivningar i styrdokument	11

Jämställdhetsintegrering

Jämställdhetsintegrering är en strategi för jämställdhetsarbete som syftar till att förbättra effekter för medborgarna¹. Fokus ligger på rättvis resursfördelning och likvärdighet i service och tjänster gentemot medborgare och inte på personalfrågor som löner eller representation bland chefer. Detta dokument är en handledning i hur en kan jämställdhetsintegrera sina styrdokument.

Jämställdhetsmål

Jämställdhetsintegrering är Sveriges huvudsakliga strategi för att nå det jämställdhetspolitiska målet: kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Målet är också nedbrutet i sex delmål:

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 möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.
3. Jämställd utbildning. Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.
4. 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.
5. Jämställd hälsa. Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor.
6. Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

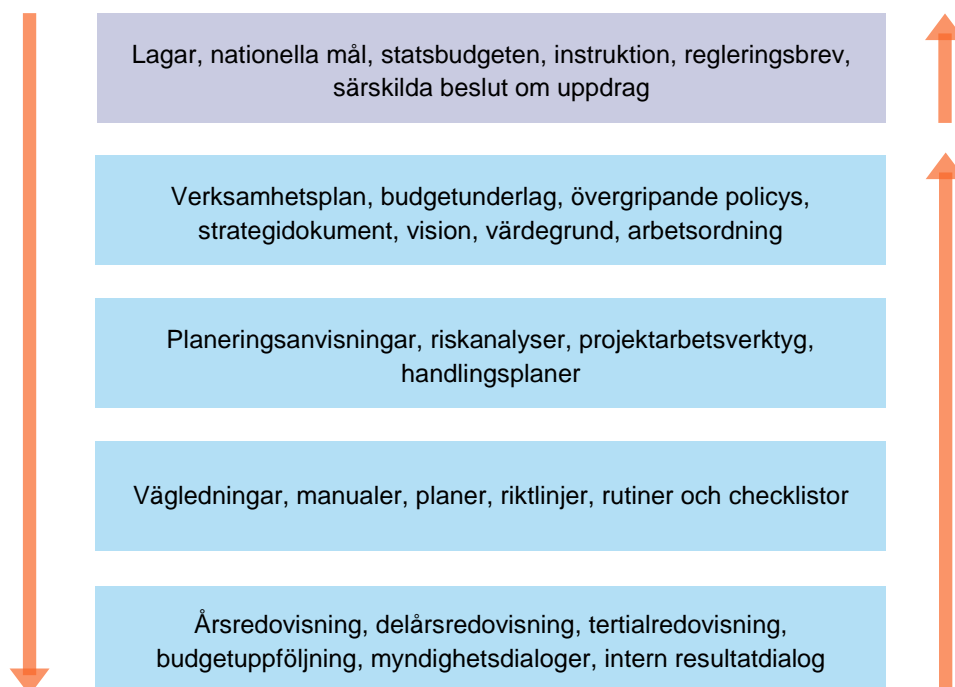
¹ Här avses medborgare i en bredare definition än det rent juridiska förhållandet att vara medborgare i nationen Sverige. Medborgare avser i denna handledning alla personer som myndigheten kommer i kontakt med.

Styrkedjans logik

Styrdokument är ett samlingsbegrepp för dokument som beskriver hur en verksamhet styrs. För att jämställdhet ska genomsyra en verksamhet måste perspektivet integreras i dess styrdokument.

För att kunna jämställdhetsintegrera ett styrdokument behöver du först identifiera vad som faktiskt styr verksamheten. För att beskriva hur en verksamhet styrs används ofta en kedja som metafor. Kedjans länkar är de olika organisatoriska nivåer där styrning finns. I en styrkedja finns en tänkt hierarki från övergripande dokument som ofta är av strategisk eller visionär karaktär ner till rutiner, mallar, och checklistor som hjälper de som jobbar närmast medborgarna att veta hur de ska utföra sitt arbete. De ambitioner som kommer till uttryck i de övergripande dokumenten ska också genomsyra styrdokumenterna på alla andra nivåer i styrkedjan för att omsättas i praktiskt arbete.

En kedja är inte starkare än dess svagaste länk. När det gäller styrkedjan innebär det att om det saknas styrdokument på någon nivå i kedjan, så fungerar inte den tänkta styrningen. Då finns en risk att de ambitioner som kommer till uttryck i den övergripande styrningen inte kommer att märkas i det arbete som kommer medborgarna till del.



På föregående sida ser du en illustration av styrkedjan. Modellen ger en beskrivning av de styrdokument som vanligen finns i statliga myndigheter. I praktiken finns det ofta förgreningar av styrkedjan för olika processer, till exempel projektplanering eller kommunikation.

I styrkedjans översta länk finns den styrning som ligger utanför verksamheten. Eftersom myndigheten har begränsade möjligheter att påverka denna nivå i styrkedjan har den markerats med en annan färg än de övriga länkarna i kedjan:

- Lagar (till exempel regeringsform, budgetlag, myndighetsförordning, förvaltningslag, förordning om intern styrning och kontroll samt diskrimineringslag)
- Nationella mål (till exempel jämställdhetspolitiska mål, transportpolitiska mål, mål för folkhälsopolitiken, ungdomspolitiska mål, mål för funktionshinderspolitiken och kulturpolitiska mål)
- Statsbudgeten
- Regleringsbrev och revideringar av regleringsbrev
- Instruktion
- Särskilda beslut om uppdrag
- Att myndigheten har begränsade möjligheter att påverka denna styrning betyder inte att det är omöjligt. I till exempel myndighetsdialog och återrapporteringar är det möjligt att ge återkoppling till regeringen och regeringskansli som kan göra att de fattar beslut om förändrad styrning.

Nästa nivå är den styrning som finns inom verksamheten. Det finns flera olika styrmodeller som används på statliga myndigheter som till exempel ”balanserat styrkort” och ”LOTS”, men de innehållsliga komponenterna är vanligen liknande. I nästa länk av kedjan finns egna övergripande styrdokument, till exempel:

- Vision
- Strategidokument
- Övergripande policys
- Värdegrund
- Budgetunderlag
- Verksamhetsplan
- Arbetsordning

För att ta fram dessa styrdokument finns ofta planeringsanvisningar för verksamhetsplanerings- och budgetprocess. Det är också vanligt att riskanalyser används som instrument för att identifiera och prioritera insatser i verksamhetsplaneringsprocessen. På denna nivå i styrkedjan finns även projektmodeller med projektarbetsverktyg som sätter ramarna för det arbete som bedrivs i projektform på myndigheten.

Därefter finns ofta verksamhetsplan och budget på avdelningsnivå, regionnivå eller motsvarande. Dessa styrdokument kan också finnas nedbrutna på enhetsnivå eller lokal nivå, beroende på hur stor myndigheten är och hur den är organiserad.

Närmast mötet med medborgarna finns ofta vägledningar, riktlinjer, checklistor, rutiner med mera för att säkerställa likvärdighet och rättssäkerhet i utförandet av myndighetens verksamhet.

Om styrningen fungerar ska nationella målsättningar i kedjans översta länk finnas med i kedjan hela vägen till det arbete som utförs och kommer den enskilda medborgaren till del. Exempel på sådan målsättning är Sveriges jämställdhetspolitiska mål och dess sex delmål.

En central del av myndighetens styrning är de olika instrumenten för systematisk återkoppling, det vill säga uppföljning, utvärdering och kartläggning. Det är också viktigt med åiterrapporteringen till regeringen som sker genom årsredovisning, budgetuppföljning och dialoger då företrädare för regeringen, regeringskansliet och ledningen diskuterar resultat och myndighetens fortsatta inriktning.

På motsvarande sätt sker ofta en liknande intern resultatdialog och uppföljning inom verksamheterna. De två pilarna till höger i modellen representerar återkopplingen, den längre pilen symboliserar den interna återkopplingen på myndigheten, och den kortare pilen representerar återkoppling till regeringen. Båda sortens återkoppling är viktiga i utvecklandet av myndighetens styrning.

Checklista för arbetsgång

För att jämställdhetsintegrera styrdokument kan en börja med att gå igenom följande steg:

1. Hur ser styrkedjan ut? Vart börjar och vart slutar den? Vilka är de viktigaste styrdokumenterna? Rita upp styrkedjan. Markera de viktigaste styrdokumenterna.
2. Ta fram dokumenten. På vilka nivåer i styrkedjan finns idag formuleringar om jämställdhet? Omsätts myndighetens ambition för jämställdhet som den uttrycks i övergripande styrdokument även i styrdokument på lägre nivåer i styrkedjan? Hur förändras formuleringarna mellan nivåer och dokument? Finns formuleringarna med i de viktigaste styrdokumenterna? Är de bra eller behöver de uppdateras? Ger skrivningarna chefer och medarbetare stöd i arbetet med att få myndighetens verksamhet att i än högre utsträckning bidra till jämställdhet? Saknas formuleringar om jämställdhet på någon nivå?
3. Vad krävs för att det ska komma in formuleringar om jämställdhet där sådana saknas eller där befintliga behöver uppdateras? Vem har mandat att fatta beslut om att få in jämställdhet i styrningen? Vem har kunskap att formulera jämställdhetsskrivelser i dokumenten? När uppdateras styrdokumenterna?

Rita upp årshjulet för planering och uppföljning av verksamheten, skriv in vilka aktörer som sitter på ordinarie mandat att förändra skrivningar i dokumenten. Skriv in vilka tidpunkter i årscykeln som det är möjligt att få in nya formuleringar. Vilka stöddokument för skrivande av styrdokument (såsom till exempel planeringsanvisningar) har ni? Vilken information behöver finnas i dem för att medarbetare som arbetar med att upprätta styrdokument ska föra in ett jämställdhetsperspektiv i dem?

4. Är det känt bland medarbetarna att ett jämställdhetsperspektiv finns med i verksamhetens styrning? Vad skulle krävas för att göra det mer känt? Exempelvis workshops, utbildning, information på intranätet, tydligare formuleringar i styrdokumenterna.

Att jämställdhetsintegrera myndighetens styrdokument

Resultatet av arbete med jämställdhetsintegrering av styrdokument är avhängigt att dokumenten är väl bearbetade. Har verksamheten inte välfungerande styrdokument kommer inte styrningen som sådan bli bättre genom att ett jämställdhetsperspektiv integreras i själva styrningen. En vanlig bonuseffekt av arbete med jämställdhetsintegrering av styrprocesser är dock att verksamheten upptäcker allmänna brister i styrningen, eller för att använda liknelsen med styrkedjan, att verksamheten får syn på brustna eller svaga länkar.

Ibland skiljer en på formell och informell styrning. Den formella styrningen kan likställas med den som uttrycks i myndighetens styrkedja och de ansvar som pekas ut i arbetsordningen. Den informella styrningen handlar snarare om den kultur, de normer och värderingar som förmedlas på myndigheten. Båda aspekterna är viktiga att arbeta medvetet med, men denna handledning är framför allt inriktad på den formella styrningen².

Det är viktigt att ha rätt timing när förslag på jämställdhetsintegrerade formuleringar till styrdokument föreslås. Ta reda på hur årshjulet för planering och uppföljning ser ut på myndigheten och när det är störst möjlighet att få in förslag på förändringar. Ju tidigare i processen med framtagande eller revidering av styrdokument som ett jämställdhetsperspektiv kommer in, desto större möjlighet finns att det verkligen kan genomsyra dokumentet i dess slutgiltiga version.

² En ingång till att arbeta med den informella styrningen, kulturen, kan vara att fråga sig vilka andra maktfaktorer som finns vid sidan av den formella? Hur fungerar dessa? På vilket sätt kan en arbeta med att göra mer jämställdhet där?

Granska ditt styrdokument med ett frågebatteri

När du identifierat och tagit fram dina styrdokument är det dags att granska dem. Att granska styrdokumentet kräver genus- och jämställdhetskompetens, förändringskunskap och kunskap om verksamhetens arbete. Dessa kunskaper behöver inte finnas hos en och samma person, utan det kan vara en arbetsgrupp som tillsammans har dessa kompetenser.

- Står jämställdhet utskrivet någonstans i texten? Eller nämns jämlikhet, där jämställdhet ju är en del av processen?
- Står det något om kvinnor, män, kön och genus? Nämns andra maktordningar kopplat till kön?
- Står det att verksamheten ska fungera likvärdigt för alla som verksamheten finns till för, oavsett kön och andra maktordningar?
- Står det att ett jämställdhetsperspektiv ska genomsyra hela verksamheten? Står det vad det betyder?
- Är kön utskrivet på målgrupper (medborgare, unga, klienter med flera) när det är relevant?
- Finns särskilda mål för jämställdhet?
- Framgår att en könskonsekvensanalys ska göras innan åtgärder genomförs?
- Framgår att måluppfyllelse ska redovisas utifrån kön? Och utifrån andra maktordningar?
- Framgår att resultat och indikatorer ska följas upp på kön? Och utifrån andra maktordningar?
- Redovisas statistik och resultat könsuppdelat? Bygger statistiken på själv-identifierat kön eller på personnummer?
- Är den könsuppdelade statistiken beskriven i text och analyserad?

Utgå från de jämställdhetspolitiska målen

Ett annat sätt att granska ett styrdokument är att utgå från de jämställdhetspolitiska målen. Ger dokumentet (direkt eller indirekt) förutsättningar till verksamheten att samtidigt bidra till verksamhetsmål och de nationella jämställdhetspolitiska målen? Nedan görs en genomgång på frågor som kan ställas för respektive delmål.

Delmål 1. En jämn fördelning av makt och inflytande

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

- Påverkar verksamheten kvinnors, mäns och personer med annan könsidentitets möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare? På vilket sätt?
- Har det gjorts prioriteringar som syftar till att uppfylla verksamhetsmål och samtidigt bidrar till det jämställdhetspolitiska målet? Behöver det göras omprioriteringar i verksamheten utifrån jämställdhetspolitisk hänsyn?

Delmål 2: Ekonomisk jämställdhet

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

- Påverkar verksamheten kvinnors, mäns och personer med annan könsidentitets ekonomi? På vilket sätt?
- Har det gjorts prioriteringar som syftar till att uppfylla verksamhetsmål och samtidigt bidrar till det jämställdhetspolitiska målet? Behöver det göras omprioriteringar i verksamheten utifrån jämställdhetspolitisk hänsyn?

Delmål 3: Jämställd utbildning

Kvinnor och män, flickor och pojkar ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.

- Påverkar verksamheten möjligheten för kvinnor, män och personer med annan könsidentitet att ha samma möjligheter till studier? På vilket sätt?
- Har det gjorts prioriteringar som syftar till att uppfylla verksamhetsmål och samtidigt bidrar till det jämställdhetspolitiska målet? Behöver det göras omprioriteringar i verksamheten utifrån jämställdhetspolitisk hänsyn?

Delmål 4: 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.

- Påverkar verksamheten möjligheten för kvinnor, män och personer med annan könsidentitet att dela det obetalda hemarbetet? På vilket sätt?
- Har det gjorts prioriteringar som syftar till att uppfylla verksamhetsmål och samtidigt bidrar till det jämställdhetspolitiska målet? Behöver det göras omprioriteringar i verksamheten utifrån jämställdhetspolitisk hänsyn?

Delmål 5: Jämställd hälsa

Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor.

- Påverkar verksamheten kvinnors, mäns och personer med annan könsidentitets hälsa? På vilket sätt?
- Har det gjorts prioriteringar som syftar till att uppfylla verksamhetsmål och samtidigt bidrar till det jämställdhetspolitiska målet? Behöver det göras omprioriteringar i verksamheten utifrån jämställdhetspolitisk hänsyn?

Delmål 6: Mäns våld mot kvinnor ska upphöra

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

- Påverkar verksamheten mäns våld mot kvinnor? Eller kvinnors och mäns, flickors och pojkars och personer med annan könsidentitets rätt till kroppslig integritet? På vilket sätt?
- Har det gjorts prioriteringar som syftar till att uppfylla verksamhetsmål och samtidigt bidrar till det jämställdhetspolitiska målet? Behöver det göras omprioriteringar i verksamheten utifrån jämställdhetspolitisk hänsyn?

Att ”beköna” eller inte

Ett vanligt tillvägagångssätt när styrdokument ska jämställdhetsintegreras är att målformuleringar ”bekönas”, alltså att ”kvinnor och män, flickor och pojkar” skrivs ut istället för att könsneutrala beskrivningar av målgrupper som ”medborgare”, ”brukare” eller ”kunder”.

Tanken är att om kön syns i målformuleringar så krävs att måluppfyllelsen är lika god för kvinnor och män och att uppföljning också görs på kön. Beköning av mål tvingar på så sätt in ett jämställdhetsperspektiv i styrningen.

Strategin är omdiskuterad, främst eftersom den exkluderar personer som vare sig identifierar sig som kvinna, man, flicka eller pojke. Men också för att det är oklart om den fungerar, eftersom den inte har utvärderats. Ett alternativ, men liknande strategi är att i samband med att mål presenteras förtydliga att måluppfyllelsen ska vara lika bra oavsett medborgares kön samt att uppföljning ska göras på kön. Dessa formuleringar utesluter inte personer som inte ryms inom tvåkönsnormen. Det måste också finnas en plan för hur detta ska mätas.

Mer än jämställdhet

När vi i styrdokument skriver fram att verksamheten ska fungera likvärdigt och bra oavsett medborgarens kön, kan vi även förtydliga att detta gäller även oavsett könsidentitet eller -uttryck, etnicitet, religion, funktionalitet, sexualitet, ålder, ekonomisk bakgrund och/eller andra maktordningar. En person är ju inte bara kön utan vi påverkas av många fler maktordningar.

Tips!

Läs mer om hur du arbetar mer inkluderande i handledningen *Så gör du: Jämställdhetsintegrering med intersektionellt perspektiv* och om hur val av ord och kommunikationssätt påverkar jämställdhetsarbetet i *Så gör du: Jämställd kommunikation*. Båda handledningarna hittar du på genus.se och Jämställ.nu.

Granska befintliga jämställdhetskrivningar i styrdokument

Har myndigheten redan skrivningar om jämställdhet i olika nivåer av styrdokument? Har skrivningarna sakta men säkert växt fram under årens lopp? Det kan vara givande att ta fram de olika skrivningarna och läsa dem bredvid varandra. Hänger skrivningarna ihop? Bidrar skrivningarna tillsammans till myndighetens övergripande målsättning för jämställdhet? Är rätt skrivning i rätt dokument? Definieras jämställdhet på samma sätt?

Det kan också vara en vits att granska om och hur jämställdhet definieras i dokumenten. Det är lätt att skriva att ett område ska vara jämställt, men för att skrivningen ska bli verklighet behöver det ofta vara mer konkret än så. Troligtvis uppfattar och tolkar medarbetare på er myndighet ordet ”jämställdhet” på en mängd olika sätt. Det innebär en risk för feltolkningar och att skrivningen inte ger den effekt som var tänkt. Testa gärna att helt undvika ordet ”jämställdhet” i skrivningen och förklara istället det ni menar med andra ord. Då är chansen större att ni når önskad effekt.

Vad betyder *jämställdhet* på just det område som ett stycke i ett visst styrdokument handlar om? Betyder det att det till exempel ska vara lika många kvinnor och män? Eller betyder det att processen genomsyras av jämställdhets- och genuskompetens? Eller att verksamheten som omnämns leder till mer jämställdhet? Eller syftar jämställdhetssträvan i ett visst dokument till ytterligare något annat?

Ställ dig gärna frågan: Vad vill vi åstadkomma med jämställdhetsintegreringen av det här styrdokumentet? Att föra in ett jämställdhetsperspektiv i anvisningar till årsredovisning gör att årsredovisningen kommer att jämställdhetsintegreras. Att exempelvis föra in det i arbetsordning tydliggör det organisatoriska ansvaret för jämställdhetsintegrering.

Uppföljning av skrivningar i styrdokument

Det är viktigt att skrivningar i styrdokument efterlevs. Om det står i styrdokumentet att myndigheten ska arbeta intersektionellt med jämställdhet, men detta inte sker, finns en risk att arbetet undermineras.

Om myndighet gör någon form av uppföljning av efterlevnaden av skrivningar i styrdokument, alltså undersöker om skrivningarna får någon effekt, så bör det finnas med ett jämställdhetsperspektiv i detta arbete. Om myndigheten inte har gjort sådan uppföljning tidigare, men ska påbörja sådant arbete, är det en god idé att göra en nollmätning av efterlevnad av skrivningar i styrdokument innan de jämställdhetsintegreras, för att kunna se eventuell skillnad.

Verktyg för att identifiera styrdokuments genomslag i verksamhet kan till exempel vara att undersöka hur välkända skrivningar om jämställdhet i styrdokument är för myndighetens personal, hur många jämställdhetsrelaterade aktiviteter som genomförts samt resultat för jämställdhet i kundnöjdhetsundersökning, klagomåls- hantering eller observation av bemötandesituation.

Lycka till!

Denna handledning ger kunskap och förslag på arbetssätt för att utveckla hanteringen och författandet av styrdokument med hjälp av jämställdhetsintegrering. Genom att arbeta med jämställdhet genom hela processen finns möjlighet att utmana normer i stället för att cementera dem. Nu är det upp till din myndighet att pröva i praktiken! Dela gärna med dig av dina lärdomar från arbetet och synpunkter på handledningen. Och framförallt – lycka till!



GÖTEBORGS
UNIVERSITET



NATIONELLA
SEKRETARIATET FÖR
GENUSFORSKNING

Nationella sekretariatet för genusforskning
Box 709, SE 405 30 Göteborg. Besöksadress: Övre Husargatan 36
Tel: +46(0)31-786 92 32 genus.se