

*UTVECKLINGSARBETE FÖR JÄMLIK STYRNING OCH LEDNING*

# Att styra och leda för ökad jämlikhet

PROJEKTRAPPORT

”Det känns som om vi söker efter den heliga graal, som ska lösa allt, men som hela tiden gäckar oss”

(En deltagare i utvecklingsarbetet reflekterar över utmaningen att mäta och följa upp jämlikhet i styrning och ledning)

## Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b> .....	4
<b>INLEDNING</b> .....	6
Varför en vägledning för jämlik styrning och ledning? .....	6
Ett utvecklingsarbete för jämlik styrning och ledning .....	6
<b>INTRODUKTION TILL VÄGLEDNINGEN</b> .....	7
Vad avses med jämlikhet? .....	7
Arbeta normkritiskt .....	7
Att komma igång – förutsättningar och organisation.....	7
Att integrera jämlikhet i styrning och ledning .....	7
<b>FÖRTJÄNSTER OCH FÖRSLAG TILL FÖRBÄTTRINGAR</b> .....	8
Förslag till förbättringar .....	8
Förtjänster .....	8
<b>CENTRALA TEMAN I UTVECKLINGSARBETET</b> .....	9
Vägledningens nivåer .....	9
En generell bild.....	9
Styrning kontra kompetensutveckling .....	10
Forum och tid för analys.....	10
Vad betyder begreppen?.....	10
Avgränsa och konkretisera.....	11
Vässa befintliga verktyg .....	11
Nya metoder och system .....	12
<b>SÅ FORTSÄTTER ARBETET</b> .....	13
Eskilstuna kommun: Både top-down och bottom-up!.....	13
Göteborgs stad: Hur stärks de nationella minoriteternas rättigheter? .....	14
Huddinge kommun: Att få in ett barnperspektiv i styrningen! .....	14
Landskrona stad: Pilotprojekt som banar vägen .....	15
Region Skåne: Vad innebär jämlikhet för Region Skåne? .....	15
Solna stad: Hur skapas en effektiv likabehandlingsstrategi? .....	16
Landstinget Sörmland: Att implementera ett verktyg för jämlikhet.....	16
Landstinget i Värmland: Att öka förändringstrycket på en jämställd- och jämlik vård .....	17
<b>AVSLUTNING</b> .....	18
Resultat från utvecklingsarbetet.....	18
Lärdomar från utvecklingsarbetet.....	18

## SAMMANFATTNING

För att stödja de kommuner, landsting och regioner som aktivt satsar på att utveckla mer jämlika välfärdstjänster lanserade Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) år 2011 skriften *Göra jämlikt är att göra skillnad – vägledning för jämlik styrning och ledning*.

SKL har därefter genomfört ett utvecklingsarbete med syfte att omsätta skriften i praktisk handling, utifrån de förutsättningar som finns i åtta kommuner, landsting och regioner. I utvecklingsarbetet ingick deltagare från Eskilstuna kommun, Göteborgs stad, Huddinge kommun, Landskrona stad, Region Skåne, Solna stad, Landstinget Sörmland och Landstinget i Värmland.

Inom ramen för utvecklingsarbetet har SKL haft möjlighet att kvalitetsgranska vägledningen, för att i nästa steg sprida erfarenheterna till fler kommuner, landsting och regioner i Sverige.

I utvecklingsarbetet har deltagarna gått igenom vägledningen, bekräftat att den är användbar men också kompletterat vägledningen med värdefulla synpunkter. I utvecklingsarbetet har de som arbetat med jämställdhets- jämlikhets- eller mänskliga rättigheter (MR) relaterade frågor haft möjlighet att utbyta kunskaper och erfarenheter med de som arbetar med styrning och ledning på en övergripande nivå.

Tillsammans har de identifierat flertalet viktiga frågor:

- Ett prioriterat utvecklingsområde handlar om att ta fram fungerande resultatindikatorer.
- Politisk prioritering är en avgörande framgångsfaktor för arbetet med jämlik styrning och ledning.
- Även om det finns tydliga mål för jämlikhet och det pågår mycket aktiviteter för att främja ökad jämlikhet är aktiviteterna inte samordnade. Det brister i styrningen och uppföljningen. Det saknas en sammanhållen strategi för arbetet och en viss osäkerhet råder om insatserna faktiskt leder till önskat resultat.
- Jämlikhetsarbetet måste bygga på en normkritisk kompetens.
- Arbetet kräver forum och tid för analys.
- En viktig del av arbetet handlar om att anlägga ett jämlikhetsperspektiv på det som redan mäts och följs upp.
- För att göra uppgiften hanterbar är det till en början viktigt att avgränsa och konkretisera.
- Det behövs kvalitativa metoder och längre uppföljningscykler

Deltagarna har därtill formulerat en utmaning som beskriver hur arbetet kan drivas vidare i respektive kommun, landsting och region. Några utmaningar är omfattande och andra mer avgränsade. Det handlar bland annat om att analysera alla verksamhetsprocesser utifrån ett jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv, att få in ett barnperspektiv i styrningen och lyfta fram frågan om nationella minoriteters rättigheter. Andra exempel handlar om att implementera analysverktyg, ta fram en

ny likabehandlingsstrategi och inrätta strategiska funktioner med ansvar för jämlikhet.

## INLEDNING

### **Varför en vägledning för jämlik styrning och ledning?**

Kommuner, landsting och regioner har ansvaret för flera viktiga välfärdstjänster inom vård, skola och omsorg och påverkar samhällsutvecklingen genom den service som erbjuds invånare, idéburen sektor och näringsliv. Välfärdssatsningar som på många sätt har varit framgångsrika och utgör en förebild internationellt. Rapporter från bland annat Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har dock visat att välfärdstjänsterna inte når alla på ett likvärdigt sätt.

För att stödja de kommuner, landsting och regioner som aktivt satsar på att utveckla mer jämlika välfärdstjänster lanserade SKL år 2011 skriften *Göra jämlikt är att göra skillnad – vägledning för jämlik styrning och ledning*. Skriften är inspirerad av de metoder som utvecklats i arbetet med jämställdhetsintegrering, folkhälsa och mänskliga rättigheter och riktar sitt fokus mot en övergripande styr- och ledningsnivå.

Hur integreras till exempel ett tydligt jämlikhetsperspektiv i en mål- och budgetprocess?

### **Ett utvecklingsarbete för jämlik styrning och ledning**

SKL har under 2012 – 2013 genomfört ett utvecklingsarbete med syfte att omsätta skriften i praktisk handling, utifrån de förutsättningar som finns i åtta kommuner, landsting och regioner. I utvecklingsarbetet ingick deltagare från Eskilstuna kommun, Göteborgs stad, Huddinge kommun, Landskrona stad, Region Skåne, Solna stad, Landstinget Sörmland och Landstinget i Värmland. Inom ramen för utvecklingsarbetet har SKL haft möjlighet att kvalitetsgranska vägledningen, för att i nästa steg sprida erfarenheterna till fler kommuner, landsting och regioner i Sverige.

För att delta i utvecklingsarbetet krävdes ett politiskt beslut om att arbeta i linje med vägledningen och avsätta personal inom styrning och ledning respektive sakområdet jämlikhet, jämställdhet och mänskliga rättigheter (eller motsvarande).

Arbetet genomfördes i form av sex workshoppar med utgångspunkt i vägledningens olika steg (nulägesbeskrivning, målformulering, genomförande, uppföljning). Vid workshopparna föreläste olika experter men en stor del av tiden användes till diskussion och praktiska övningar.

Till utvecklingsarbetet knöts en extern processledare, Teresa Lindholm, från företaget Inter Acta. Laila Niklasson från Mälardalens högskola fick i uppdrag att utvärdera processen. Från SKL:s sida har en projektgrupp med Jonas Frykman och Mika Fogelberg från Avdelningen för vård och omsorg och Björn Kullander från Avdelningen för ekonomi och styrning medverkat.

## INTRODUKTION TILL VÄGLEDNINGEN

Skriften *Göra jämlikt är att göra skillnad – vägledning för jämlik styrning och ledning* innehåller olika beståndsdelar för att skapa förutsättningar för jämlik styrning och ledning i kommuner, landsting och regioner.<sup>1</sup>

### **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 exempelvis göras med utgångspunkt i vedertagna definitioner för jämlikhet eller med inspiration från målformuleringar inom olika nationella politikområden.

### **Arbeta normkritiskt**

En utgångspunkt för att förändra ojämlikhet är att synliggöra hur ojämlikhet skapas och hur den 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.

### **Att komma igång – förutsättningar och organisation**

Ett framgångsrikt utvecklingsarbete underlättas om det finns en tydlig organisation för arbetet. I vägledningen listas ett antal punkter som har visat sig vara framgångsfaktorer för liknande utvecklingsarbeten och är viktiga förutsättningar för genomförandet av förändrade rutiner.

### **Att integrera jämlikhet i styrning och ledning**

I vägledningen beskrivs en styrmodell som är anpassad för att utveckla ordinarie styr- och ledningsprocesser i en kommun, ett landsting eller en region. 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 består av nulägesbeskrivning, målformulering, genomförande och uppföljning.

---

<sup>1</sup> Rapporten går att ladda ned och även beställa från SKL:s webbutik. <http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/gora-jamlikt-ar-att-gora-skillnad-vagledning-for-jamlik-ledning-och-styrning.html>

## **FÖRTJÄNSTER OCH FÖRSLAG TILL FÖRBÄTTRINGAR**

Deltagarna i utvecklingsarbetet har lämnat synpunkter på vägledningen som visar på både förtjänster och förbättringsområden.

### **Förslag till förbättringar**

Vägledningen kan:

- Tydligare fokusera målgruppen och anpassa resonemangen till politikerns och tjänstemäns olika roller.
- Delas in i två delar där de första avsnitten bildar en introduktion och kunskapsbas för arbetet och de avsnitt som beskriver vägledningens olika steg utgör den mer praktiska delen.
- I ännu högre grad visa på betydelsen av socioekonomiska faktorer.
- Om nämna att de anvisningar som ges för nämndernas verksamhetsplanering är ett viktigt styrmedel.

### **Förtjänster**

Vägledningen:

- Tar ett samlat grepp om flera olika perspektiv. På så vis går det att undvika perspektivträngsel och effektivisera arbetet genom att föra samman flera parallella processer under ett gemensamt paraply.
- Beskriver en styrprocessen som ett arbete i fyra huvudsteg (nulägesbeskrivning, målformulering, genomförande och uppföljning) som är en beskrivning som samtliga deltagare känner igen sig i och som knyter väl an till hur styrningen faktiskt går till i deras respektive organisationer.
- Beskriver tre nivåer struktur, process- och resultatnivån (se nästa avsnitt) vars terminologi deltagarna inte känner igen i särskilt hög grad. Samtidigt är det tydligt att nivåindelningen hjälpt deltagarna att strukturera samtalen och synliggöra de styrkor och brister som finns i arbetet.
- Beskriver frågeställningar i styrmodellen som riktar uppmärksamheten mot sådant som är viktigt att diskutera. Den fungerar därför som ett bra stöd i arbetet. De teman som lyfts fram i vägledningen är relevanta. Det gäller bland annat vikten av in ta ett normkritiskt perspektiv i arbetet samt att ledningen har ett aktivt ägarskap och efterfrågar resultat.



## CENTRALA TEMAN I UTVECKLINGSARBETET

### Vägledningens nivåer

Kommuner, landsting och regioner är stora organisationer och det kan vara svårt att skaffa sig överblick över alla styrdokument, allt som görs och vilka resultat som uppnås. Samtidigt är en sådan nulägesbeskrivning en nödvändig utgångspunkt för varje utvecklingsarbete. För att kunna sätta mål och välja inriktning är det viktigt att veta hur situationen ser ut. Vägledningen föreslår tre olika nivåer som kan användas för att strukturera arbetet med nulägesbeskrivning och målformulering:

- *Strukturnivån* handlar om strukturella förutsättningar och ramverk i form av policys och värderingar.
- *Processnivån* handlar om det arbete som sker för att utveckla organisationen och genomföra specifika insatser för jämlikhet.
- *Resultatnivån* handlar om hur situationen ser ut för brukare och invånare med avseende på jämlikhet.

### En generell bild

Den generella bilden är att deltagarna har god kunskap om hur det ser ut på strukturnivån. De vet vilka policys och mål de har att jobba mot. På processnivån är bilden däremot inte lika heltäckande även om deltagarna upplever att de har relativt god kunskap om det arbete som pågår i organisationen. När det gäller resultatnivån, det vill säga kunskapen om vilka resultat som uppnås och hur situationen faktiskt ser ut för brukare och invånare, finns däremot ganska stora luckor.

Att kunskapsluckorna är störst på resultatnivån hänger ihop med en vidare problematik. Enligt deltagarna saknas överlag tydliga processer för uppföljning av ”värdebaserade frågor”. Mer konkret upplever många att det är svårt att identifiera lämpliga indikatorer för att mäta jämlikhet. Det gör att det ibland saknas indikatorer för att kunna läsa av resultatnivån.

Oavsett nivå är deltagarna generellt bäst på att använda indikatorer kopplade till kön och mycket av den statistik som tas fram är könsuppdelad. I viss mån sker arbetet även med indikatorer kopplade till födelse land och olika geografiska områden. Till exempel görs hos några deltagare kontinuerliga uppföljningar av utvecklingen i olika delar av kommunen, länet eller regionen. Den generella bilden är dock att indikatorer för andra diskrimineringsgrunder än kön sällan används på ett systematiskt sätt.

De allra flesta deltagarna har tydliga skrivningar gällande mål för exempelvis jämlikhet i sina organisationer och det pågår mycket aktiviteter för att främja ökad jämlikhet. Däremot är aktiviteterna inte samordnade. Det brister i styrningen och uppföljningen. Det saknas en sammanhållen strategi för arbetet och en viss osäkerhet råder om insatserna faktiskt leder till önskat resultat.

## **Styrning kontra kompetensutveckling**

En fråga som varit återkommande i utvecklingsarbetet handlar om förhållandet mellan styrning och kompetensutveckling. Vad är viktigast för att verkligen åstadkomma förändring? Handlar det bara om effektiv styrning eller krävs också särskild kunskap om jämlikhet?

Bakom frågorna ligger bland annat en oro för att jämlikhetsarbetet ska bli allt för teknokratiskt och reduceras till en fråga om anvisningar, checklistor och olika verktyg inom styrning och ledning. Flera deltagare framhåller vikten av en normkritisk kompetens och förmåga att göra maktanalyser som synliggör skillnader i inflytande, representation och livschanser mellan olika grupper i samhället liksom de mekanismer som skapar skillnaderna.

Det finns dock en samsyn kring att båda delarna behövs för att arbetet ska bli framgångsrikt. Varje strategi som ensidigt bygger på antingen styrning eller kompetensutveckling riskerar att misslyckas. Hur prioriteringar görs och var tonvikten ligger hos olika deltagare kan däremot variera.

Den politiska prioriteringen är av avgörande betydelse för jämlikhetsarbetet. När tydliga resultat och förändring efterfrågas från politiskt håll satsas tid och resurser på både kompetensutveckling och förbättrad styrning. Vikten av ett normkritiskt perspektiv i arbetet och ledningens aktiva ägarskap utgör därför centrala delar i vägledningen.

## **Forum och tid för analys**

En annan viktig fråga handlar om att det behövs forum för samtal om jämlikhetsfrågor där kunskap kan utvecklas och spridas. Eftersom de olika kompetenser som behöver samarbeta för att integrera jämlikhetsfrågorna i styrningen sällan möts i vardagsarbetet krävs nya forum för analys. När personal med expertkunskap i jämlikhetsfrågor möter personal inom viktiga styr- och ledningsfunktioner skapas förutsättningar för att en grundläggande förståelse utvecklas hos alla berörda parter.

Det är inte bara forum för samtal och analys som behövs utan det behövs även avsättas tid för analys. De flesta av deltagarna i utvecklingsarbetet är överens om att organisationen mäter väldigt mycket men avsätter inte tillräckligt med tid för att analysera och tolka informationen. Vilka mönster framträder? Vad betyder de? Utgör de ett jämlikhetsproblem? Vilka kan de bakomliggande orsakerna vara? Krävs åtgärder?

Först genom analys omsätts informationen till värdefull kunskap i jämlikhetsarbetet. Därför har frågan om tid och forum och tid för analys varit en av de punkter som också lyftes fram i vägledningen.

## **Vad betyder begreppen?**

En fråga som har återkommit genom hela processen i utvecklingsarbetet har handlat om innebörden av olika begrepp. Bland deltagarna har det funnits en påtaglig osäkerhet kring hur olika begrepp ska tolkas och hur de förhåller sig till varandra. Vad betyder egentligen jämlikhet? Hur

förhåller det sig till andra vanligt förekommande begrepp som mänskliga rättigheter, mångfald, likabehandling och diskriminering? Att det finns frågetecken kring vad jämlikhet innebär skapar också en osäkerhet kring hur övergripande mål kring jämlikhet ska tolkas. Vad är det egentligen som ska uppnås?

I vägledningen framhålls att varje enskild organisation måste komma fram till en egen definition av jämlikhet som utgår från den specifika situationen och förutsättningarna i kommunen, landstinget eller regionen. I vägledningen finns flera exempel på hur jämlikhet beskrivs i olika lagar, politikområden och organisationer, som kan fungera som stöd i det interna arbetet.

Att jämlikhet måste definieras på hemmaplan fick allt större acceptans bland deltagarna under processens gång. En av deltagarna planerar exempelvis att ordna ett seminarium för kommunens ledande politiker och där påbörja ett definieringsarbete. Om begreppet definieras på hemmaplan skapas förutsättningar för ett mer långsiktigt jämlikhetsarbete som kan hålla över flera mandatperioder.

### **Avgränsa och konkretisera**

Som framgått finns uttalade mål kring jämlikhet hos de allra flesta deltagare. Det visar på en tydlig viljeinriktning och sänder viktiga signaler till verksamheterna. Samtidigt är målen många gånger väldigt övergripande och visionära till sin karaktär. Det gör att det blir svårt att veta exakt vad som ska göras. Hur kan varje del av organisationen bidra till de övergripande målen om jämlikhet? Vad betyder det för den specifika arbetsplatsen? För att göra uppgiften mer greppbar är det därför viktigt att bryta ner målen i delmål och konkreta verksamhetsmål.

Frågan om jämlikhet är komplex och uppgiften att få in ett tydligt jämlikhetsperspektiv i styrning och ledning är omfattande. Därför upplevde många deltagare att det är svårt att skaffa sig överblick och utforma en heltäckande strategi som fungerar inom olika delar av verksamheten. En återkommande tanke var att börja med en avgränsad men strategiskt viktig fråga som pilotprojekt och inom ramen för projektet utveckla en modell som sedan kan utvärderas, skalas upp, modifieras och anpassas till nya sammanhang.

### **Vässa befintliga verktyg**

En upplevd svårighet handlar om att identifiera lämpliga indikatorer för att mäta jämlikhet. Troligtvis hänger det samman med osäkerheten kring själva innebörden av begreppet. Att mäta något som inte är tydligt definierat är svårt. Samtidigt finns mål och uppdrag som måste lösas och sökandet efter indikatorer pågår. ”Det känns som om vi söker efter den heliga graal, som ska lösa allt, men som hela tiden gäcker oss”, som en av deltagarna uttryckte det.

Vid en av workshopparna diskuterades om det verkligen behövs fler och särskilda indikatorer för jämlikhet? Det handlar kanske istället om att anlägga ett jämlikhetsperspektiv på det som redan mäts och följs upp. Mer konkret innebär det att analysera redan befintliga indikatorer – till

exempel inom områden där målen inte uppnåtts - utifrån ett jämlikhetsperspektiv och bryta ner informationen på flera variabler. Vad blir synligt då? För vissa deltagare var detta en välbekant tanke och för andra något av en ögonöppnare.

Under processens gång uttrycktes flera tankar som handlade om att bygga vidare på det som redan görs. När checklistor och verktyg av olika slag utvecklas måste de integreras i befintliga rutiner, till exempel i ärendemallar och dokumenthanteringssystem. Annars finns en risk att de aldrig får genomslag i det praktiska arbetet och förblir snygga pappersprodukter.

Anvisningar är ett viktigt styrmedel som fått en hel del utrymme i samtalen. Att formulera anvisningar som är relevanta och applicerbara på olika typer av verksamheter utan att vara allt för vaga är en utmaning, enligt deltagarna. Att styra "lagom mycket".

I vägledningen berörs inte anvisningar men deltagarna har kunnat dela med sig av erfarenheter och lärande exempel till varandra. Ett tips är att efterfråga "relevanta mått för verksamheten" uppdelat på olika variabler och samtidigt kräva en motivering till varför något inte anses relevant att mäta. På så vis minskar verksamheterna till eftertanke och risken för att jämlikhetsfrågorna utdefinieras på grund av okunskap minskar.

### **Nya metoder och system**

Temat indikatorer har varit en återkommande del av utvecklingsarbetet. Kan jämlikhet verkligen mätas enbart i siffror? Med utgångspunkt i den frågan diskuterades även det potentiella behovet av att komplettera med kvalitativa metoder och indikatorer. Det väckte i sin tur en rad nya frågor. Hur ska det gå till? Vilka metoder kan användas? Är det möjligt med den tid som finns idag? Hur frigörs mer tid?

Diskussionen om kvalitativa metoder förde vidare till ett samtal om uppföljning. Det finns en problematik med dagens uppföljningssystem med kvartalsrapporter, tertialrapporter och årsrapporter som kan ha negativ påverkan på uppföljningen av jämlikhet. Tidspannet på några månader är överlag alldeles för kort för att kunna nå och läsa av verkliga resultat i form av ökad eller minskad jämlikhet. Det gör att rapporterna lätt blir ganska ointressanta produkter, sett ur ett jämlikhetsperspektiv.

En möjlig lösning kan vara att arbeta med längre tidscykler. Det kan bidra till intressantare rapporter och frigöra tid för att prova och utveckla andra analysmetoder. Att införa längre cykler innebär dock strukturella förändringar av det system för styrning och uppföljning som används idag i de allra flesta organisationer.

Som framgått har samtalen om metoder och strategier rört sig från det avgränsade pilotprojektet till stora förändringar av hela systemet. Vid en första anblick kan de båda angreppssätten framstå som varandras raka motsatser. Men kanske är det i det lilla som nya lösningar utvecklas, som sedan leder till mer genomgripande förändringar.

## **SÅ FORTSÄTTER ARBETET**

Utifrån sina respektive förutsättningar har varje deltagande organisation formulerat en ”utmaning” att ta sig an i det fortsatta arbetet.

### **Eskilstuna kommun: Både top-down och bottom-up!**

Eskilstuna kommun har en strategisk inriktning för perioden 2012 – 2015 med fyra övergripande strategiska mål. Årsplanen utgår från de strategiska målen och beskriver vad kommunen ska uppnå under innevarande år. I kompletteringar till årsplan 2013 finns två åtaganden som handlar om att integrera ett jämlikhetsperspektiv i styrning och ledning. Det är dessa två åtaganden som blir den utmaning Eskilstuna kommer att ta sig an. Åtagandena lyder:

- För att förbättra hälsan ska alla verksamheter och verksamhetsprocesser analyseras och åtgärdsförslag redovisas för hur de kan främja jämlik och jämställd hälsa.
- Ta fram en gemensam metodik för att kvalitetssäkra arbetet med jämställdhet samt för arbetet att säkra en jämlik hälsa.

Eskilstuna kommun har ett nytt styrsystem med sju huvudprocesser där frågorna jämställdhet och jämlikhet ska integreras. Det innebär att de mål som redan finns ska mätas och analyseras utifrån ett jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv. Sedan är det upp till verksamheterna att formulera relevanta åtaganden och insatser utifrån den information som tas fram, enligt principen bottom-up.

I dagsläget används ett flertal könsuppdelade indikatorer men även andra relevanta variabler som bör inkluderas i analysen. Arbetet kommer att genomföras av de processutvecklingsgrupper som finns kopplade till varje huvudprocess. På så vis blir alla verksamheter delaktiga i jämlikhetsarbetet.

Den andra punkten innebär att den metod för jämställdhetsintegrering som prövats tidigare nu ska spridas till samtliga verksamheter, enligt principen top-down.

Jämställdhetsintegrering handlar om en systematisk kartläggning av hur resurser i form av tid och pengar fördelas mellan könen, vilka normer som styr verksamheten och vilka effekter det får. Därefter vidtas lämpliga åtgärder för att rätta till eventuella jämställdhetsproblem. Det är ett sätt att kvalitetssäkra verksamheten så att kvinnor och män, flickor och pojkar, får ett likvärdigt bemötande och service.

För detta finns redan en koncernövergripande samverkansorganisation med politisk styrgrupp, en central samordnare och lokala processledare med ansvar för jämställdhetsfrågorna på samtliga förvaltningar och flera bolag. På så vis går det att sprida kunskap och erfarenheter över förvaltnings- och bolagsgränser på ett effektivt sätt. För att bredda perspektivet ska processledarna få utbildning i flera frågor inom jämlikhetsområdet.

## **Göteborgs stad: Hur stärks de nationella minoriteternas rättigheter?**

Göteborgs stad är både finskt förvaltningsområde och romsk pilotkommun. Det innebär bland annat att samhällsservice inom en rad olika områden ska kunna ges på både finska och romska. Så ser det dock inte ut i dagsläget. Samtidigt lyfts frågan om de nationella minoriteternas rättigheter i flera av stadens styrande dokument. I budgeten för 2013 står till exempel att ”situationen för de nationella minoriteterna behöver uppmärksammas ytterligare på stadsdelsnivå”.

Mot den bakgrunden har Göteborg som utmaning att få in frågan om de nationella minoriteternas rättigheter i nämndernas inriktningsdokument, budgetar och verksamhetsplaner. Insatser ska implementeras och följas upp och fokus ska riktas främst mot de finska och romska grupperna.

I genomförandet ansvarar olika delar av organisationen för olika uppgifter. Stadsledningskontoret går ut med information till förvaltnings- och sektorchefer, som in sin tur för den vidare till verksamheternas chefer. Därefter är det verksamhetschefernas ansvar att se till att frågan tas med i verksamhetsplanerna.

För att stärka arbetet utbildas förvaltnings- och sektorchefer i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Därtill ansvarar berörda nämnder och stadsdelsförvaltningar för att ta fram särskilda handlingsplaner.

Varje nämnd och förvaltning ansvarar för sin egen uppföljning och upprätthåller dialog med SKL som samordnar åiterrapporteringen till Länsstyrelsen i Stockholm och fungerar som ett stöd till förvaltningarna. Stadsledningskontoret samordnar och följer upp arbetet för hela staden.

## **Huddinge kommun: Att få in ett barnperspektiv i styrningen!**

I Huddinge görs idag kontinuerliga uppföljningar av kommunens och verksamheternas utveckling utifrån ett jämställdhets- respektive områdesperspektiv, som synliggör skillnader mellan könen och olika kommundelar. I anvisningarna för verksamhetsplanerna 2013 står:

- Ta fram och redovisa statistik utifrån ett jämställdhets- och områdesperspektiv i mål- och resultatbilden.
- Analysera statistik ur ett jämställdhets- och områdesperspektiv
- Analysera resursfördelningen utifrån ett jämställdhets- och områdesperspektiv
- Besluta och redovisa åtgärder för genomförande i ett jämställdhets- och områdesperspektiv

Huddinges utmaning i det fortsatta arbetat handlar om att komplettera de två perspektiven med ett barnperspektiv i styrningen. Redan till nästa års Mål & Budget 2014 har barnperspektivet (förbättrade och mer likvärdiga livschanser för barn) lyfts fram som ett generellt uppdrag till alla nämnder. Den fortsatta strategin är att inkludera barnperspektivet i anvisningarna till verksamhetsplanerna för Mål & Budget 2015.

Som ett led i arbetet medverkar Huddinge tillsammans med flera andra kommuner i ett nätverk för ”barnperspektiv i styrningen”. Under 2014 prioriteras även Samkraft där flera kommunala förvaltningar, landstinget och andra offentliga aktörer samverkar kring förebyggande insatser för barn och unga i riskzonen.

### **Landskrona stad: Pilotprojekt som banar vägen**

Det övergripande målet för Landskrona handlar om att ta fram en ny budgetprocess med ett integrerat jämlikhetsperspektiv till budget 2015. Tanken är att arbeta enligt SKL:s vägledning för jämlik styrning och ledning med start hösten/vintern 2013-2014 och därefter beta av olika delar av verksamheten, år för år.

Det är ett arbete som kommer att kräva uthållighet, systematik och ett tydligt ledningsstöd för att bli framgångsrikt. En annan viktig framgångsfaktor handlar om att kunna visa på tydliga vinster med de åtgärder som planeras. Annars finns en risk för att arbetet möter motstånd i verksamheterna, särskilt i en tid av ekonomiska nedskärningar.

Som ett första steg mot det övergripande målet har Landskrona formulerat en mer avgränsad utmaning. I Landskrona arbetar man idag med fem prioriterade utvecklingsområden. För att skapa samsyn kring frågan om jämlikhet i styrning och ledning bör arbetet ske i de grupper som arbetar med de prioriterade områdena. Konkret får varje områdesansvarig i uppdrag att inventera sitt område och identifiera en viktig jämlikhetsfråga/problematik. Därefter väljs en eller två av frågorna som ett ”pilotprojekt”. Berörda nämnder får i uppdrag att vidta åtgärder och återrapportera arbetet följande vår.

### **Region Skåne: Vad innebär jämlikhet för Region Skåne?**

Region Skånes utmaning handlar till stor del om att förtydliga vad jämlikhet innebär i den egna organisationen samt i olika delar av verksamheten och därefter föra in jämlikhetsperspektivet i de styrande dokumenten. På en övergripande nivå måste definieringsarbetet utgå från gällande styrdokument i form av Region Skånes likabehandlingspolicy och Budget 2013.

Inom sektorsområdet regional utveckling saknas tydliga skrivningar kring jämlikhet i de styrande dokumenten, som budget och verksamhetsplan. Utmaningen blir därför att konkretisera vad jämlikhet innebär för verksamheterna inom regional utveckling och på ett tydligt sätt formulera detta i styrdokumentet. Arbetet kommer att ske i den grupp för social hållbarhet som nyligen inrättats, som även ska arbeta fram strategier och konkreta handlingsplaner för arbetet med jämlikhet inom regional utveckling.

Inom hälso- och sjukvården saknas tydliga skrivningar. Därför behövs en definition av vad en jämlik hälso- och sjukvård innebär som sedan skrivs in i styrdokumentet. Definieringsarbetet kommer att ske inom ramen för ett arbete som redan påbörjats med att ta fram en strategi för jämlik hälso- och sjukvård. Syftet med strategin är att skapa en gemensam målbild som en handlingsplan sedan kan kopplas till. Det övergripande

målet för arbetet kommer sannolikt att artikuleras kring ”att minska omotiverade skillnader baserat på kön, ålder, etnicitet, funktionsnedsättning och socioekonomisk status”.

### **Solna stad: Hur skapas en effektiv likabehandlingsstrategi?**

Solna stads vision är att ”Solna ska vara en levande och trygg stad, som förenar hållbar utveckling med en god ekonomisk hushållning för att trygga framtidens välfärd”. I staden används en sammanhållen ekonomi- och verksamhetsstyrning där flera tvärspektoriella frågor ingår, bland annat frågan om likabehandling. Det innebär att samtliga nämnder ska redovisa hur man avser att arbeta med likabehandlingsfrågorna i verksamheterna och följa upp arbetet i delårsrapporter och årsredovisning.

Under hösten 2013 ska staden revidera sitt policy- och strategiarbete med fokus på likabehandlingsfrågorna. Det innebär att flera olika dokument ska föras samman till en ny övergripande likabehandlingsstrategi. Här ingår bland annat den befintliga likabehandlingsplanen ur ett verksamhetsperspektiv, integrationspolicy, handikappolicy samt policy mot rasism och främlingsfientlighet. På vilket sätt ska planerna integreras? Vilken funktion ska den nya strategin fylla? Hur blir den ett effektivt stöd i arbetet?

I arbetet medverkar kommunens samordnare för likabehandlingsarbetet, handikapp- och äldreombudsmannen, samordnaren för det internationella arbetet och en kvalitets- och utvecklingsstrateg. Den nya strategin ska vara färdig hösten 2013.

### **Landstinget Sörmland: Att implementera ett verktyg för jämlikhet**

I Landstinget Sörmland har ett så kallat perspektivbelysningsverktyg utvecklats till stöd i utredningar som ligger till grund för beslut i Landstingsstyrelsen. Verktyget är en utvecklad variant av HKB (hälsokonsekvensbeskrivning) där de olika diskrimineringsgrunderna och socioekonomiska variabler integrerats. Syftet med verktyget är att underlätta konsekvensanalysen för olika undergrupper i befolkningen så att de policys som finns kring olika jämlikhetsområden verkligen beaktas i alla beslut.

Själva utmaningen är att implementera verktyget på ett bra sätt så att det får genomslag i verksamheten. Strategin för implementering innehåller flera delar. Först fattar Landstingsdirektören beslut och formulerar ett formellt uppdrag om att verktyget ska införas. Ett uppdrag som sannolikt går till den mångfaldsstrateg som ingått i arbetet med att utveckla verktyget. Därefter görs ett antal informationsinsatser i olika forum:

- Workshop kring verktyget med ett 10-tal handläggare på landstingets ledningsstab
- Information i Chefsforum
- Information i Landstingsstyrelsens arbetsutskott
- Information till tjänstemannaledningen som hjälper till att identifiera berörda handläggare i olika delar av organisationen



Ytterligare ett led i strategin handlar om att ta fram ett utbildningsmaterial kring verktyget och de olika jämlikhetsområdena. Nästa steg blir att erbjuda och genomföra utbildningsinsatser. Slutligen ska möjligheterna att integrera verktyget i Landstingets Sörmlands dokument- och ärendehanteringssystem och uppdragsmall utredas.

### **Landstinget i Värmland: Att öka förändringstrycket på en jämställd- och jämlik vård**

Landstinget i Värmland har en verksamhetsidé som lyder: ”Landstinget i Värmland ska med kunskap, kvalitet och känsla främja hälsa, livskvalitet och hållbar utveckling i länet, förebygga ohälsa och utifrån medborgarnas behov tillhandahålla en god och säker vård för alla”.

Utmaningen är att konkretisera jämställdhets- och jämlikhetsarbetet samt att bygga upp en struktur för arbetet så att det styr mot den övergripande verksamhetsidén på ett tydligt sätt. Det är i sin tur ett sätt att öka ”förändringstrycket” på en jämställd och jämlik vård. Med utgångspunkt i en så kallad SWOT-analys har man identifierat resurser och viktiga steg i arbetet med att förverkliga utmaningen.

En målsättning är att arbetet med jämlikhet formaliseras i ett särskilt uppdrag knutet till en strategisk funktion med ansvar för frågan. Tanken är även att tillsätta arbetsgrupper som ska arbeta med att få fram könsuppdelad statistik ur alla system och utveckla verksamhetsdialog och tertialrapporter med ett jämlikhetsperspektiv. Andra insatser handlar om att skapa normkritikverkstäder, genomföra förtroendemannautbildningar kring jämlikhet och ta fram stödstrukturer i form av metodstöd, mallar och verktyg för egenuppföljning.

## AVSLUTNING

### Resultat från utvecklingsarbetet

Resultatet av utvecklingsarbetet kan sammanfattas i följande punkter:

- Deltagarna gått igenom vägledningen, bekräftat att den är användbar men också kompletterat vägledningen med värdefulla synpunkter.
- Deltagarna har presenterat sitt arbete för varandra och därmed fått tillfälle att reflektera kring dess styrkor och svagheter. Det har även ökat kännedomen hos SKL om hur kommuner, landsting och regioner arbetar med jämlik styrning och ledning.
- De som arbetat med jämställdhets- jämlikhets eller MR relaterade frågor har haft möjlighet att utbyta kunskaper och erfarenheter med de som arbetar med styrning och ledning på en övergripande nivå. Även hos deltagarna har utvecklingsarbetet resulterat i att nya möten uppstått och i vissa fall har arbets- och referensgrupper bildats.
- Alla deltagare har formulerat en utmaning som beskriver hur arbetet kan drivas vidare.

### Lärdomar från utvecklingsarbetet

Ett antal strategiskt viktiga frågor för att styra och leda mot ökad jämlikhet har identifierats. Lärdomarna kan sammanfattas i följande punkter:

- Utvecklingsarbetet har visat på vissa kunskapsluckor och svårigheter att mäta jämlikhet. Det råder med andra ord osäkerhet kring om de insatser som görs leder till önskat resultat. Att ta uti med mätsvårigheterna och ta fram lämpliga resultatindikatorer framstår därför som ett prioriterat utvecklingsområde.
- Det har även blivit tydligt att den politiska prioriteringen är en avgörande framgångsfaktor i jämlikhetsarbetet. När tydliga resultat och förändring efterfrågas från politiskt håll satsas tid och resurser på både kompetensutveckling och förbättrad styrning.
- Även om det finns tydliga mål för jämlikhet och det pågår mycket aktiviteter för att främja ökad jämlikhet är aktiviteterna inte samordnade. Det brister i styrningen och uppföljningen. Det saknas en sammanhållen strategi för arbetet och en viss osäkerhet råder om insatserna faktiskt leder till önskat resultat.
- Jämlikhetsarbete är mer än en fråga om styrning och verktyg. För att inte bli innehållslöst måste arbetet bygga på en normkritisk kompetens.

- För att omvandla information till värdefull kunskap i jämlikhetsarbetet krävs tid för analys och forum där olika kompetenser kan mötas.
- En viktig del av arbetet handlar om att anlägga ett jämlikhetsperspektiv på det som redan mäts och följs upp snarare än att ta fram särskilda indikatorer för jämlikhet.
- För att uppgiften ska bli hanterbar är det till en början viktigt att avgränsa och konkretisera. Övergripande visionära mål behöver brytas ner i konkreta verksamhetsmål. Det kan även vara bra att börja med ett pilotprojekt där metoder som sedan kan modifieras och anpassas till nya sammanhang utvecklas.
- Det tar tid att uppnå verkliga resultat och frågan är om jämlikhet enbart kan mätas i kvantitativa mått. Det behövs även kvalitativa metoder och längre uppföljningscykler.

# Att styra och leda för ökad jämlikhet

## Projektrapport

För att stödja de kommuner, landsting och regioner som aktivt satsar på att utveckla mer jämlika välfärdstjänster lanserade Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) år 2011 skriften Göra jämlikt är att göra skillnad – vägledning för jämlik styrning och ledning. SKL har under 2012 – 2013 genomfört ett utvecklingsarbete med syfte att omsätta skriften i praktisk handling, utifrån de förutsättningar som finns i åtta kommuner, landsting och regioner. I utvecklingsarbetet ingick deltagare från Eskilstuna kommun, Göteborgs stad, Huddinge kommun, Landskrona stad, Region Skåne, Solna stad, Landstinget Sörmland och Landstinget i Värmland.

I denna projektrapport beskrivs lärdomar och erfarenheter från utvecklingsarbetet. Vilka är de stora knäckfrågorna när det gäller jämlik styrning och ledning? På vilket sätt kan SKL:s vägledning vara ett stöd i arbetet? Vilka är de nuvarande utmaningarna på hemmaplan när det gäller jämlik styrning och ledning?

Upplysningar om innehållet

Jonas, Frykman, [jonas.frykman@skl.se](mailto:jonas.frykman@skl.se) och Björn, Kullander, [bjorn.kullander@skl.se](mailto:bjorn.kullander@skl.se)

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2013