

5/10 Rapport

Jämställd statsförvaltning
Långsiktigt stöd för kvalitetssäkring av verksamheten
ANNE-MARIE MORHED OCH ELIN ANDERSDOTTER BENGTTSSON



Utgivare: Nationella sekretariatet för genusforskning
Göteborgs universitet
Box 200, 405 30 Göteborg
Tryckeri: Litorapid Media AB, Göteborg
ISSN 1404-4781
ISBN 978-91-976979-9-6
Göteborg 2010

Jämställd statsförvaltning

Långsiktigt stöd för kvalitetssäkring av verksamheten

Program Jämi, Jämställdhetsintegrering i staten
vid Nationella sekretariatet för genusforskning vid Göteborgs universitet
Rapporten är författad av Anne-Marie Morhed och Elin Andersdotter Bengtsson
Programchef: Annika Olsson

In this report the Gender Mainstreaming Programme (Jämi) examines the part of its commission that concerns how long-term support for gender mainstreaming can be organized and developed for government agencies. The starting point is the strategy of gender mainstreaming, i.e. that gender equality shall permeate all aspects of the public sector. The report argues that gender equality must be linked to quality and operational value, i.e. that all citizens have access to public services offered by government agencies in a way that is equal and non-discriminatory. Two main issues are discussed in the report: How can support be developed using the remedial resources available to the government, and how can gender equality be mainstreamed in the national quality assurance system?

The report shows that the support can come from many different sources, from the consulting market, research, civil society, but also from the government's own support structures. Supporting agencies are included in the latter, which should be able to be given clearer tasks to develop and adapt existing quality assurance systems for gender mainstreaming.

The report provides additional examples of how gender equality can be mainstreamed into three strategic processes within public administration, namely procurement, following up, and (organizational) development. The examples illustrated are based on development work that has been carried out by Jämi, through pilot studies, workshops, and working groups as well as in-depth studies carried out at the following Swedish government agencies: the Swedish Agency for Higher Education Services, the Swedish National Financial Management Authority, and the Swedish Council for Strategic Human Resources Development, as well as the consultancy firm Primona.

It is clear from the findings that, for example, when procuring, the government agencies should improve their procurement competence and that stipulated requirements should incorporate gender equality or social concerns to a greater extent. Relevant supporting agencies should, in turn, improve their gender equality competence and show how and when gender equality can be mainstreamed into existing activities. The in-depth studies show that these opportunities also exist in conjunction with following up and (organizational) development.

An important conclusion drawn in the report is that the government itself should have resources for gender mainstreaming. The tools exist but are not used effectively due to a lack of knowledge, reluctance, weak leadership, and/or unclear management, and an unarticulated citizen's perspective. Government agencies need, for instance, to specify the gender equality goals for their respective area of activity, clarify the responsibility for gender equality within governance and management, show where the actual responsibility lies with each organizational level, and raise the issue of gender equality as a quality issue, and explain its relevance and usefulness.

Jämi recommends, amongst other things, that the supporting agencies are given specific tasks to provide more active support for gender mainstreaming, that the government utilizes existing agreements and standards for social responsibility in, for instance, the work with developing common values for the government, to use external support, to clarify an overall understanding of sustainability issues within quality assurance work, and to expand the duties of the Swedish Environmental Management Council by establishing a Sustainability Council.

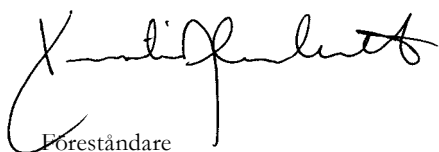
Nationella sekretariatet för genusforskning fick i juli 2008 regeringens uppdrag att ge stöd till statliga myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering. En av de utpekade uppgifterna var att skapa förutsättningar för ett långsiktigt stöd för jämställdhetsintegrering. Denna, den sista rapporten från program Jämi – Jämställdhetsintegrering i staten, behandlar på många sätt själva kärnan i idén bakom jämställdhetsintegrering som strategi. Hur åstadkommer man själva integreringen?

Det kan förefalla självklart att integrering kräver att frågan om jämställdhet införlivas i myndigheternas lednings- och beslutssystem samt i deras prestationer. I Jämi Rapport 2:09 Jämställdhetsintegrering i statliga myndigheters verksamhet. Hur långt har myndigheterna nått? Vad beror det på? Hur kan arbetet utvecklas vidare? kunde författaren Helena Stensöta dock konstatera att så ofta inte sker. Syftet med denna rapport är därför att peka på vägar som skulle kunna göra det möjligt för myndigheterna att integrera jämställdhet inom ramen för de system som redan finns till stöd för styrning och utveckling av myndigheternas verksamhet.

I arbetet med rapporten har dess författare, Fil Dr Anne-Marie Morhed och Pol Mag Elin Bengtsson, involverat representanter för såväl stabsmyndigheter som fristående konsulter. Några av dessa, Ekonomistyrningsverket, VHS Upphandling och Primona, ger i rapportens bilagor egna förslag på hur jämställdhet kan förstås och integreras i ordinarie processer som upphandling, uppföljning och utveckling av och i myndigheternas verksamhet.

Denna rapport är inte svaret på alla frågor. Däremot riktar den blicken mot några av de mest centrala processerna. Processer som måste fungera om jämställdhetsintegrering som strategi skall bli så verkningsfull som krävs för att de jämställdhetspolitiska målen skall kunna uppfyllas. Det är därför vår övertygelse att föreliggande rapport kan få stor betydelse som grund för det långsiktiga stöd som krävs för jämställdhetsintegrering i staten.

Göteborg 2010-12-02



Föreståndare

Nationella sekretariatet för genusforskning

Summary	5
Förord	7
Innehåll	9
Inledning	11
Uppdraget och syftet med projektet	13
Jämställdhetsintegrering som systematiskt förändringsarbete	14
Integrerat stöd för jämställdhetsintegrering	17
VHS Upphandling – Stöd vid upphandling	18
<i>Lagstiftning</i>	18
<i>Utrymme för jämställdhet vid offentlig upphandling</i>	20
<i>Hur kan jämställdhetskrav formuleras?</i>	22
<i>Verktyg vid upphandling</i>	23
Ekonomistyrningsverket – Stöd vid uppföljning	24
Kompetensrådet för utveckling i staten – Stöd vid utveckling	27
Från Peking till Jämi	31
Förenta Nationerna	31
<i>Mänskliga rättigheter</i>	31
<i>Pekingplattformen</i>	31
<i>Demokratikriterium</i>	32
<i>Jämställdhetsintegrering som strategi</i>	32
Europarådet	32
<i>Definition av jämställdhetsintegrering</i>	33
<i>Jämställdhetsintegrering i praktiken</i>	33
Europeiska Unionen	33
<i>EU-lagstiftning</i>	33
<i>Strukturer och åtgärder för ökad jämställdhet</i>	34
<i>Sociala hänsyn</i>	35
Svensk jämställdhetspolitik	36
<i>Svensk lagstiftning</i>	36
<i>Utredningar och stöd</i>	38
<i>Särskilda jämställdhetsåtgärder</i>	39
Slutsatser	40
Vilja	42
Ledarskap och styrning	42
Kunskap	42
Medborgarperspektiv	43
Verksamhetsanknytning	44
Förslag för ett långsiktigt stöd för myndigheters jämställdhetsintegrering	45
Utredningsuppdrag om stöd från stabsmyndigheterna	45
<i>Kammarkollegiet</i>	45
<i>Ekonomistyrningsverket</i>	45
<i>Kompetensrådet för utveckling i staten</i>	45
Utnyttja befintliga överenskommelser och standards för socialt ansvarstagande	45
<i>Gemensam värdegrund</i>	45

INNEHÅLL

<i>Offentligt etos</i>	46
<i>ISO 26000</i>	46
<i>Diversity Charter</i>	46
Jämställdhetsintegrera genom externt stöd	46
<i>Utveckla beställarkompetensen hos myndigheterna</i>	46
<i>Krav på jämställdhetskompetens hos stora konsulter</i>	46
<i>Samverkan mellan konsulter</i>	47
Helhetsgrepp på processen	47
<i>Hållbarhetsråd</i>	47
<i>Central samordningsfunktion</i>	48
Bilagor	49
Bilaga 1. VHS Upphandling: Utredning om integrering av jämställdhet vid offentlig upphandling	49
Bilaga 2. VHS Upphandling: Kravformulering Jämställdhet	61
Bilaga 3. Primona: Initiativ för hantering av upphandlingskrav	65
Bilaga 4. ESV: Jämställdhetsintegrering och ekonomistyrning	69

Jämställdhet är en kvalitetsfråga för statliga myndigheter, hävdar vi i den här rapporten. Jämställdhet borde vara både självklart och önskvärt och något som myndigheterna ansträngde sig för att uppnå i sin verksamhet. Men så är inte riktigt fallet. Jämställdhetsmål och uppföljningar av dessa tillhör i många fall det bortglömda eller det man pliktskyldigast redovisar i första hand inom ramen för det personalpolitiska arbetet utifrån lagkrav på planer och kartläggningar.

Jämställdhetsintegrering är, till skillnad från jämställdhetslagens krav på aktiva åtgärder inom det personalpolitiska området, en strategi som är knuten till myndigheternas verksamhetsstyrning och verksamhetsutveckling. Det handlar om att jämställdhet införlivas i myndighetens lednings- och beslutssystem samt i dess prestationer. De flesta myndigheter bedriver någon form av arbete med jämställdhetsintegrering. Men en undersökning som Jämi genomfört av 190 myndigheter visar att omfattning och innehåll i detta arbete varierar högst avsevärt. En tredjedel av myndigheterna arbetar över huvudtaget inte alls med jämställdhetsintegrering.¹ Motivet för att jämställdhetsintegrera ses dessutom sällan som något som kan medverka till effektivitet och måluppfyllelse av myndighetens uppdrag i stort utan oftast endast som en strävan för rättvisa och lika fördelning mellan kvinnor och män.

Demokratiargumentet har en given plats i myndigheternas ansvar gentemot medborgarna. Men det är inte vår primära uppgift i den här rapporten att övertyga om jämställdhet från denna utgångspunkt. Syftet är i stället att visa hur det är möjligt för myndigheter att ”göra” jämställdhet på ett hållbart sätt inom ramen för de system som redan finns för verksamhetsstyrning och verksamhetsstöd. I och med att jämställdhet blir en självklar del av kvalitetssäkringen av myndighetens verksamhet kan incitamenten och förutsättningarna för att leverera bättre prestationer öka.

Den direkta kopplingen mellan jämställdhetsintegrering och verksamhetsnytta kan på olika sätt synliggöras i myndighetens verksamhet och ledningssystem genom att man t ex följer upp hur och när jämställdhet beaktas. Ytterst synliggörs förbindelsen av att service och tjänster (dvs prestationer) bereds medborgare på ett jämställt och icke diskriminerande sätt. Den betydelse ojämställdhet har för myndigheternas resultat är emellertid inte lika utredd och tydliggjord som den är för miljö- och klimatpåverkan. Här saknas det både erfarenhet och forskning. Det är också betydligt ovanligare att det finns rutiner för jämställdhetshänsyn än för miljö- och klimathänsyn i t ex i kravställandet vid upphandling, uppföljning och utveckling.

Är då jämställdhetskrav svårare att hantera än andra kvalitetskrav som ställs på myndigheter? Frågan har sitt berättigande även om den förefaller retorisk. Argumenten för jämställdhetsfrågans komplexitet radas upp, inte minst inom forskningen. Jämställdhet har att göra med kulturella och biologiska grundstrukturer, samhälleliga

1 Stensöta Helena, *Jämställdhetsintegrering i statliga myndigheters verksamhet. Hur långt har myndigheterna nått? Vad beror det på? Hur kan arbetet utvecklas vidare?* Jämi Rapport 2:09

maktmönster och principer för mänskliga fri- och rättigheter. Allt är kopplat till våra föreställningar, vanor och värderingar. Men sammanhangen för jämställdhet är kanske inte mera komplexa än de är för exempelvis nanoteknik för korrigerande av mänskliga vånader, ekosystem för moderna odlingsprocesser, pedagogik för språkinläring eller digitala system för enskilda människors globala kommunikation. Vetenskapligt sett är graden av komplexitet stor i alla dessa kunskapssystem.

Själva motståndet mot jämställdhetsarbete ligger nog i första hand i värderingssystemet. Det handlar ju om att förändra något i en verksamhet där ojämställdhet kan ses som en "naturlig" grundstruktur. Liknande motstånd finns säkert också mot nanoteknik. Kopplingen till naturvetenskapen gör emellertid att nanotekniken lättare än jämställdhet frigörs från vad som betraktas som "naturligt". Lite tillspetsat kan man för att påverka villkoren för jämställdhet säga, att det krävs en föreställning om ojämställdhet som "icke-naturligt", dvs. något som går att omvandla.

Det är vår utgångspunkt i den här rapporten att jämställdhetsintegrering tjänar på att bli något av en "teknisk fråga". Jämställdhet kan åstadkommas med hjälp av liknande strategiska angreppssätt och tekniker som används förutom i ovan nämnda avseenden i t ex arbetsmiljöarbetet, lärandet, psykiatrisk o somatisk behandling och politik. I ett avseende kan det ses som en bokstavlig tolkning av strategin jämställdhetsintegrering, som just tar fasta på att ett jämställdhetsperspektiv skall implementeras i olika styrsystem.

Jämställdhetsintegrering är även en juridisk fråga i mening att strategin finns förankrad i internationella avtal och överenskommelser. I internationella konventioner som Sverige ratificerat, överstatliga fördrag som vi ingått, i svensk grundlag och särskild lagstiftning har Sverige åtagit sig att undanröja hinder för – och främja – jämställdhet mellan kvinnor och män.² Sverige ska systematiskt och målinriktat, på alla nivåer och områden, aktivt arbeta för ökad jämställdhet. Jämställdhetsintegrering är den strategi som Sverige valt för att komma tillrätta med ojämställdheten i samhället. Målet för strategin är ett jämställt Sverige.

Jämställdhetsintegrering är därmed inte ett mål i sig utan ett medel för att uppnå jämställdhet, någonting utöver frågor om kvotering, statistik och att räkna huvuden. Jämställdhetsintegrering handlar om att uppnå jämställdhet inom alla verksamhetsområden. Därigenom är det en strategi som har möjlighet att påverka både jämställdheten i ett samhälle och kvaliteten på de verksamheter som myndigheten har ansvaret för.

2 Se t ex internationella överenskommelser som Sverige ingått (bl a Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, Lissabonfördraget) och svensk lagstiftning (Grundlagen, Diskrimineringslagen etc).

Jämi, Program för jämställdhetsintegrering i staten, har utifrån regeringens uppdrag till uppgift att skapa förutsättningar för ett långsiktigt stöd i statliga myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering. På lång sikt ska Jämi:s resultat bidra till en jämställd statsförvaltning där all offentligt finansierad verksamhet levererar prestationer av hög kvalitet och på lika villkor till alla medborgare.

I regeringens uppdrag som placerats vid Nationella sekretariatet för genusforskning vid Göteborgs universitet utpekas fyra uppgifter:

- vidareutveckla metoder för jämställdhetsintegrering,
- skapa ett forum för erfarenhetsutbyte om jämställdhetsintegrering,
- informera om jämställdhetsintegrering och
- skapa förutsättningar för ett långsiktigt stöd för jämställdhetsintegrering.

Under den fjärde uppgiften lyfts följande fram:

Uppdraget innebär att långsiktigt främja offentligt finansierade aktörers tillgång till stöd i deras arbete med jämställdhetsintegrering. Regeringen bedömer att det stöd som efterfrågas i högre grad än idag bör kunna tillgodoses på en fristående konsultmarknad. Universitetet ska initiera en kartläggning och behovsanalys av offentligt finansierade aktörers efterfrågan och tillgång på kompetens inom området. Möjligheterna att utveckla och tillhandahålla en vägledning, eller annat lämpligt stöd, för upphandling av konsulttjänster på området ska övervägas. I uppdraget ligger att bidra till en ökad kunskap och bättre kommunikation mellan leverantörer och kunder inom området.³

Syftet med denna rapport är i enighet med Jämi:s huvuduppgift att söka skapa förutsättningar för ett långsiktigt stöd för statliga myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering. Detta arbete sammanfattas i den här rapporten som:

1. utreder hur detta stöd kan byggas upp inom ramen för statens stödstruktur till myndigheter,
2. undersöker förutsättningarna för nyttjande av den fristående konsultmarknaden som externt stöd vid jämställdhetsintegrering samt
3. belyser hur internationella och nationella överenskommelser och juridiska ramverk är en viktig stödfunktion.

3 Integrations och jämställdhetsdepartementet, Regeringsbeslut IJ2008/1467/JÄM, 2008-07-03

JÄMSTÄLLDHETS- INTEGRERING SOM SYSTEMATISKT FÖR- ÄNDRINGSARBETE

I myndighetsförordningen ställs kravet på myndigheten att leverera prestationer av hög kvalitet.⁴ För att offentligt finansierad verksamhet ska kunna tillhandahålla prestationer på effektivast möjliga sätt, av högsta kvalitet och på lika villkor till alla medborgare borde jämställdhet vara både självklart och önskvärt och något som myndigheterna ansträngde sig för att uppnå i verksamheten.

Genom internationella konventioner och beslut har jämställdhetsintegrering gjorts till en strategi för implementering av jämställdhet i organisationers ordinarie verksamhet. Arbetet kan bedrivas med hjälp av systematiska metoder för jämställdhetsimplementering som inte nödvändigtvis behöver vara utvecklade för just jämställdhetsändamål. För strategins genomförande kan t ex metoder som utvecklats för andra förändringsprocesser för kvalitetsutveckling tillämpas.

Under de senaste femton åren har kunskapsfältet som handlar om organisationsförändring vuxit. I takt med att många nya modeller för praktiskt bruk utvecklats har forskningen visat att de flesta initierade förändringsarbeten misslyckas.⁵ Anledningarna kan variera men forskningen visar på systematiska fel i själva sättet att tänka kring förändring. Bristerna har att göra med otillräcklig kunskap, vilja och förmåga att genomföra förändringen. Om det handlar om jämställdhet räcker det inte med kunskap om jämställdhet eller mångfald. Den måste också vara förankrad i kunskap om vad en förändringsprocess kräver för färdigheter och vad som händer i en organisation när förändringen implementeras. Generellt finns ett motstånd vid införandet av en planerad förändring. Motstånd kan minskas genom att involvera medarbetarna i utvecklingsarbetet, information och kommunikation är därför den allra viktigaste länken i hela processen.

Forskning visar att kön/genus ”görs” i organisationernas vardag och kan inte särskiljas från organisationens verksamhet.⁶ För att förändra könsrelationer måste chefer och anställda få syn på vad som är problemet, hur mekanismer och praktiker som återskapar och upprätthåller traditionella könsrelationer fungerar. Detsamma gäller hur ojämlikhet skapas utifrån etnicitet och andra diskrimineringsgrunder.⁷

Forskning visar också att det går att utveckla organisationer till att bli mer inkluderande och förändra invanda normer med hjälp av ett genomtänkt helhetsgrepp som

4 Myndighetsförordning (SFS 2007:515), 2007-06-07

5 Svenningsson och Sörgärde (2007) *Organisationsförändring - från ingenjörskonst till tolkning* i Alvesson, Svenningsson (red) *Organisation, ledning och processer*, Lund.

6 Gunnarsson, Andersson mfl (2007) *Learning by fighting? - Jämställdhet och genusvetenskap* I VINNOVAs *organisation och verksamhetsområde*, Växjö, Acker (1992) ”Gendering Organizational Theory”, i Mills & Tancred (eds) *Gendering Organizational Analysis*, London.

7 Se t.ex. Andersson Susanne m.fl. (2009) *Mellanchefen som maktpotential*, Stockholm, SOU 2005:41 *Bortom Vi och Dom - Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*, 2005-06-01, samt *Skelett i garderoben* (2006), Arbetslivsinstitutet och Luleå Tekniska Universitet

innebär att organisationens ledning och medarbetarna tillsammans utvecklar ett anpassat arbete på alla nivåer i organisationen: individnivå, gruppnivå och organisationsnivå. Ett personligt och organisatoriskt lärande utvecklas i en process av s k reflekterat lärande,⁸ där utvecklingen med jämna mellanrum får stanna upp, diskuteras igenom och utvärderas.

Ett framgångsrikt utvecklingsarbete kräver ett systematiskt och målinriktat arbetssätt. För att lyckas med detta behövs en tydlig strategi och en genomförandeorganisation. Strategier behöver i sin tur sättas i kraft och göras konkreta genom utvärderingsbara mål och konkreta åtgärder för arbetet. Dessa ska i sin tur regelbundet följas upp och utvärderas. En modell för systematiskt och målinriktat arbete för lika rättigheter och möjligheter har utvecklats i ett projekt i Finland.⁹ En annan modell för medvetet förändringsarbete för likabehandling har arbetats fram i ett FOU-projekt på Vinnova.¹⁰

I utredningen *Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter* (SOU 2010:7) konstateras att måluppfyllelsen i främjandearbete inom diskrimineringsområdet generellt sett är låg eftersom insatserna vanligtvis görs som punktinsatser utan inbördes systematik och sammanhang. Utredningen menar att effektiviteten i jämställdhetsarbetet i första hand ligger i ett systematiskt, välintegrerat och målinriktat arbete. Utredningen konstaterar:

Studier av hur framgångsrikt förändringsarbete bedrivits exempelvis i likabehandlingsarbete, kvalitetsarbete, miljöarbete, arbetsmiljöarbete och hälsoarbete visar att framgångarna kan knytas till så väl förankringen i organisationens ledningssystem som i själva systematiken i arbetet: att problem lokaliserats och avgränsas, mål ställs upp, metoder utvecklas och resultat följs upp och utvärderas.¹¹

En viktig slutsats i utredningen är alltså att framgången i detta förändringsarbete är knuten till att organisationer arbetar generativt, systematiskt och målinriktat i stället för att genomföra punktinsatser vid enstaka tillfällen.

Perspektivet är användbart även när det gäller jämställdhetsintegrering i verksamhet. Genom att se jämställdhetsarbetet som en ständigt pågående process inom ramen för

8 Svensson, Lennart & von Otter, Casten (2001) *Projektarbete – praktik med teori*, Stockholm, Santerus förlag

9 Det finns ett stort antal olika sätt och modeller att arbeta med för lika möjligheter och rättigheter. De flesta bygger på erfarenheter av att arbeta med jämställdhet. Det presenterade exemplet har ursprungligen utvecklats av en forskargrupp i Finland. Den bygger på erfarenheter av ett flerårigt forsknings- och utvecklingsprojekt för jämställdhet på 18 arbetsplatser (både offentliga och privata). Projektet beskrivs i Huhta, Kolehmainen, Lavikka, Leinonen, Rissanen, Uosukainen och Ylöstalo (2005) *Tasa-arvosta lisäarvoa. Käsikirja työpaikkojen tasa-arvotyöhön*.

10 *Skelett i garderoben* (2006), Arbetslivsinstitutet och Luleå Tekniska Universitet

11 SOU 2010:7, *Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter*, 2010-02-02

myndigheternas ordinarie uppgifter går det också att förstå vikten av att det ska målstyras, utföras och följas upp.

Av tradition förknippas organisationers jämställdhetsansvar i första hand med det lagstyrda personalpolitiska arbetet. Jämställdhetsintegrering hör emellertid också till myndigheters ansvar men man är inte lika tränad i att se hur jämställdhetsansvaret också är knutet till själva verksamheten och dess resultat som också måste bli stabilt och hållbart även från jämställdhetssynpunkt.

Ansvar för jämställdhetsintegrering styrs dels genom de jämställdhetspolitiska målen, dels genom kvalitetskravet på myndigheternas prestationer. Konkret handlar det om bemötandefrågor, sätt att organisera och genomföra verksamhet samt att förse sig med kunskap om hur värderande strukturer återskapas i och genom organisationens arbets- och produktionsprocesser samt ledningssystem. Detta har kvalitetsimplikationer såväl som jämställdhetsimplikationer. Detta arbete behöver stöd så att jämställdhetsperspektivet kan implementeras i organisationens system för kvalitetssäkring.

Organisationers kvalitetssäkringssystem är dock inte primärt uppbyggda för att skydda verksamheten från negativ påverkan av (o)jämställdhet, men vi menar att dessa system bör kunna användas även för jämställdhetsändamål och utnyttja kunskap från andra områden där de används. Vi har under projektets gång sökt lärande exempel från liknande processer inom framför allt miljöområdet. Här finns viktiga beröringspunkter. Det finns en del för myndigheter att lära av t ex Naturvårdsverkets miljöledningssystem. Detta miljöledningssystem innebär ett systematiskt arbete med miljöfrågor, med ledorden struktur, mål, handlingsplaner och redovisning. Det strukturerade arbetssättet borde tämligen enkelt kunna omsättas till jämställdhetsområdet.

Framgångsfaktorer för Naturvårdsverkets miljöarbete:

- Utifrån 2009 års miljöförordning får varje myndighet från respektive departement i uppdrag att arbeta med sin miljöpåverkan.
- Man har valt att använda sig av en strategi som benämns som miljöledningssystem, vilket i praktiken innebär systematiskt arbete med miljöfrågor, struktur, mål, handlingsplaner och redovisning.
- Förankring av frågan hos Generaldirektör är en förutsättning för arbetet. Inga extra resurser tillförs men en miljösamordnare tillsätts på myndigheten.
- Man använder sig även av extern revision. Numera finns kvalitativa uppföljningsmått där CO2-utsläpp ska redovisas inom tre specifika områden (energiförbrukning, tjänsteresor, upphandling).
- Naturvårdsverket tillhandahåller även miljöutbildning för myndigheterna.¹²

12 För ytterligare information se Naturvårdsverkets hemsida, <http://www.naturvardsverket.se/sv/>

Ett långsiktigt och verkningsfullt stöd till myndigheternas jämställdhetsintegrering måste dels bygga på kunskap om jämställdhetsintegrering, dels vara välintegrerat i myndighetens egna system och processer. Stödet hittills har i huvudsak varit tillfälligt, sidoorganiserat och svårt att avläsa effekterna av. I exempelvis Statskontorets uppföljning av jämställdhetsuppdrag i regleringsbrev och lagstiftning har kritik riktats mot att det är svårt att avläsa några effekter överhuvudtaget av det arbete som skett.¹³

Den samlade bilden ger vid handen att det finns brister i myndigheternas kunskap om hur jämställdhetsperspektiv skall integreras i myndigheterna.¹⁴ Likväl visar studierna att det finns ett faktiskt behov av stöd som på samma gång måste vara önskvärt, lättanvänt, stabilt och kraftfullt. Hur kan då ett sådant stöd se ut?

Ett viktigt krav för att stödet ska vara kraftfullt och stabilt är att det är riktat till samtliga system och processer som kvalitetssäkras inom myndigheterna. Det måste alltså vara ett generellt krav. I det här projektet har vi emellertid inte haft möjlighet att i detalj beskriva den generella principen om kvalitetssäkring från jämställdhetssynpunkt i samtliga processer. Vi har valt att koncentrera oss på kvalitetssäkring inom tre strategiskt intressanta områden nämligen upphandling, uppföljning och (verksamhets) utveckling. Det finns ett par viktiga skäl till urvalet. För det första är de områden som statsförvaltningen utpekar som centrala i uppdraget till några av de så kallade stabsmyndigheterna, dvs ”de myndigheter som har till huvudsaklig uppgift att förse regeringen med underlag för ledning, styrning, uppföljning, utvärdering samt utveckling av statsförvaltningen och ska på regeringens uppdrag kunna erbjuda den övriga myndighetsorganisationen service och stöd.”¹⁵ För det andra är dessa områden extra lämpade att integrera jämställdhet i, eftersom de innehåller reglerade styrsystem för kvalitetssäkring. Därför anser Jämi att stabsmyndigheterna bör besitta den kompetens, det kunnande och den legitimitet som krävs för stödet till jämställdhetsintegrering av statliga styrsystem. Således har vi i samverkan med stabsmyndigheter, myndigheter, forskare och konsulter utrett om det är möjligt, och i så fall på vilket sätt, att integrera krav på jämställdhet inom ovannämnda områden.

Jämi:s rapport 2:09 hade tidigare undersökt bl a myndigheters behov av stöd.¹⁶ Utifrån rapportens resultat och Jämi:s uppdrag gjordes en förstudie där en enkät skickades ut till organisationskonsulter. Den sökte undersöka följande frågor: Hur uppfattar myndigheter och konsulter jämställdhet som kvalitet inom verksamhetsutveckling?

13 Se Statskontoret (2005:1) *En effektivare jämställdhetspolitik*

14 Stensöta Helena, *Jämställdhetsintegrering i statliga myndigheters verksamhet. Hur långt har myndigheterna nått? Vad beror det på? Hur kan arbetet utvecklas vidare?* Jämi Rapport 2:09, och Stensöta Helena, *Processer i arbetet med jämställdhetsintegrering. Ett samtal med tio myndigheter* Jämi Rapport 2:10

15 Finansdepartementet, Kommittédirektiv (Dir. 2007:20) Översyn av stabsmyndigheter, 2007-02-16

16 Stensöta Helena, *Jämställdhetsintegrering i statliga myndigheters verksamhet. Hur långt har myndigheterna nått? Vad beror det på? Hur kan arbetet utvecklas vidare?* Jämi Rapport 2:09

Hur är beställarkompetensen vid upphandling av stöd till jämställdhetsintegrering? Hur ser efterfrågan av stöd ut vid jämställdhetsintegrering? Hur kvalitetssäkras stödet av jämställdhetsintegrering? Förstudien gav en djupare förståelse för myndigheternas beställarkompetens och konsulternas beredskap och kompetens att knyta ett jämställdhetsperspektiv till kvalitetssäkring av verksamhet.

VHS UPPHANDLING – STÖD VID UPPHANDLING

VHS är fram till årsskiftet 2010-2011 en av flera ramavtalsslutande myndigheter. Därigenom har man varit en del av den statliga inköpssamordningen och har haft i uppdrag att tillhandahålla service till statliga myndigheter vid upphandling. Inom ramen för VHS Upphandling har man erbjudit statsförvaltningen konsultstöd för hela inköpsprocessen inom upphandling och inköpsutveckling, anordnat skräddarsydd utbildning i lagen om offentlig upphandling och tecknat och förvaltats ramavtal inom den statliga inköpssamordningen. Vid årsskiftet uppgår VHS Upphandling i Kammarkollegiet.

Vid möten med VHS Upphandling har vi kunnat konstatera att man utöver befintlig antidiskrimineringsklausul inte tar särskild hänsyn till jämställdhetskrav vid offentliga upphandlingar. De har delat med sig av strategiska case, till exempel upphandlingar där man tagit hänsyn till miljöpåverkan samt hur en fristående konsultmarknad av vuxit fram. VHS Upphandling har dessutom utfört ett utredningsuppdrag för Jämi där de beskriver regelverk och processer vid offentlig upphandling och ger förslag på när jämställdhetskrav i enighet med EU-direktivets krav på sociala hänsyn rimligen kan ställas i upphandlingsprocessen.

Lagstiftning

Den legala grunden för vilket utrymme som finns för att ställa krav på jämställdhet vid offentlig upphandling finns i gällande upphandlingslagstiftning. Till grund för svensk upphandlingslagstiftning ligger EU:s direktiv 2004/18/EG och 2004/17/EG. Dessa upphandlingsdirektiv för offentlig upphandling fastslår att krav på sociala hänsyn kan ställas inom upphandlingsprocessens olika steg med förutsättning att kravens relevans bedöms i varje enskilt fall.¹⁷

Vid närmare titt på Lissabonfördragets andra och tredje artikel kan konstateras att jämställdhet ryms inom begreppet sociala hänsyn. Unionen ska främja sociala hänsyn och

... bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.¹⁸

¹⁷ VHS Upphandling (2009) *Utredning om integrering av jämställdhet vid offentlig upphandling*, s. 4

¹⁸ *Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen* (Lissabonfördraget), artikel 2, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:SV:PDF>

Unionen ska även i all typ av verksamhet både sträva efter att undanröja hinder samt främja jämställdhet mellan kvinnor och män.¹⁹

VHS Upphandling har i en utredning kommit fram till att upphandlingsdirektiven medger att sociala hänsyn kan beaktas under vissa förutsättningar:

I beaktandesats 33 i upphandlingsdirektivet (2004/18/EG) framkommer det att villkoren för fullgörandet av ett kontrakt är förenliga med detta direktiv om de inte är direkt eller indirekt diskriminerande och om de anges i meddelandet om upphandling eller i förfrågningsunderlaget.²⁰

I artikel 26 i upphandlingsdirektivet framkommer det att

en upphandlande myndighet får ställa särskilda krav på hur kontraktet skall fullgöras under förutsättning att de är förenliga med gemenskapsrätten samt att de anges i meddelandet om upphandling eller i förfrågningsunderlaget. Dessa krav får bland annat omfatta sociala hänsyn och miljöhänsyn.²¹

I Sverige är det myndighetsförordningen som reglerar myndigheternas verksamhet och i den gällande myndighetsförordningen nämns varken sociala hänsyn eller jämställdhet (2007:515) även om de med lite god vilja skulle kunna tolkas in i paragraferna 1, 6 och 8. VHS Upphandling poängterar:

Möjligen skulle en inkorporering av begreppet sociala hänsyn i enlighet med EG-rätten tydliggöra och exponera att myndigheterna skall beakta sociala hänsyn i sin verksamhet där så är möjligt.²²

I Lagen om offentlig upphandling (LOU) från 2007 framkom det inte huruvida krav på sociala hänsyn kan integreras i upphandlingsprocessen. Begreppet sociala hänsyn förekommer inte ens.²³ Däremot nämndes sociala villkor vid ett tillfälle då man preciserar särskilda villkor för fullgörande av kontrakt:

En upphandlande myndighet får ställa särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor för hur ett kontrakt skall fullgöras. Dessa villkor skall anges i annonsen om upphandling eller i förfrågningsunderlaget.²⁴

I den proposition som antogs våren 2010 och som därmed ledde till ändring i LOU²⁵ nämns däremot begreppet sociala hänsyn redan på de första sidorna där propositionens huvudsakliga innehåll sammanfattas:

19 VHS Upphandling (2009) *Utredning om integrering av jämställdhet vid offentlig upphandling*, s. 4

20 VHS Upphandling (2009) *Utredning om integrering av jämställdhet vid offentlig upphandling*, s. 7

21 VHS Upphandling (2009) *Utredning om integrering av jämställdhet vid offentlig upphandling*, s. 7

22 VHS Upphandling (2009) *Utredning om integrering av jämställdhet vid offentlig upphandling*, s. 4

23 Lag om offentlig upphandling (SFS 2007:1091), 2007-11-22

24 Lag om offentlig upphandling (SFS 2007:1091), 2007-11-22, s. 18

25 Lag om offentlig upphandling (SFS 2010:569), 2010-07-15

Vidare föreslås en bestämmelse som anger att upphandlande myndigheter och enheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn i sina upphandlingar om upphandlingens art motiverar detta.²⁶

Miljöhänsyn och sociala hänsyn behandlas sedan i ett eget kapitel. Regeringen föreslog i linje med förestående utredning att

Bestämmelser ska införas i LOU och LUF som anger att upphandlande myndigheter och enheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn i sina upphandlingar om upphandlingens art motiverar detta.²⁷

Flera remissinstanser invände mot förslaget men regeringen motiverar en ändring i lagen med referens till det utrymme som EU-direktiven för upphandling ger till sociala hänsyn.²⁸

Utrymme för jämställdhet vid offentlig upphandling

Det framkommer varken i EU-direktiven eller i LOU hur och när i upphandlingsprocessens olika delar krav på sociala hänsyn kan ställas. I den praktiska upphandlingsprocessen brukar följande steg förekomma: en förstudie, ett beslut om upphandling, ett förfrågningsunderlag, annonsering, hantering av inkomna anbud, utvärdering av anbud och slutligen ett beslut om vilken aktör som vunnit upphandlingen.²⁹

VHS Upphandling har därför undersökt var i processen krav på jämställdhet kan integreras vid offentlig upphandling. Förutom beskrivningen av rättsläget och resonemang kring begreppet sociala hänsyn, analyseras i utredningen under vilka förutsättningar krav på sociala hänsyn kan ställas i upphandlingsprocessen. För att konkretisera resonemangen har VHS Upphandling jämfört med de miljökrav som redan ställs vid offentlig upphandling.³⁰

På frågan om ”när” i upphandlingsprocessen man kan ställa krav på jämställdhet är det generella svaret: så tidigt som möjligt. Om man redan i förstudien beaktar sociala hänsyn skapas bättre förutsättningar för upphandlande myndighet att ställa rimliga krav vid upphandlingen. Till sin hjälp kan myndigheten upprätta en checklista som underlättar prövningen av relevans och andra förutsättningar för krav på jämställdhet. VHS Upphandling ger följande exempel på checklista:

26 Regeringens proposition (2009/10:180) *Nya rättsmedel på upphandlingsområdet*, 2010-04-08, s. 1-2

27 Regeringens proposition (2009/10:180) *Nya rättsmedel på upphandlingsområdet*, 2010-04-08, s. 267

28 Regeringens proposition (2009/10:180) *Nya rättsmedel på upphandlingsområdet*, 2010-04-08, s. 268

29 VHS Upphandling (2009) *Utredning om integrering av jämställdhet vid offentlig upphandling*, s. 6-8

30 VHS Upphandling (2009) *Utredning om integrering av jämställdhet vid offentlig upphandling*, s. 3

- Vad är syftet och vilken är målsättningen med upphandlingen?
- Vilken eller vilka verksamheter berörs av resultatet av upphandlingen och ser det ur ett jämställdhetsperspektiv.
- Vem eller vilka personer berörs av resultatet av upphandlingen och ser det ur ett jämställdhetsperspektiv.
- Sammanställ en lista över vad, hur och på vilket sätt jämställdhet kan beaktas.
- Analysera på vilket sätt dessa situationer ska hanteras internt respektive genom upphandlingen.
- Gör en plan för hur hantera de olika situationerna som berör resultatet av upphandlingen.³¹

Om myndigheten kommer fram till att krav på sociala hänsyn bör ställas är nästa steg att analysera hur dessa bäst bör utformas för att bidra till myndighetens jämställdhetssträvanden. Det är viktigt att säkerställa att kravet är:

- Tillräckligt omfattande och ändamålsenliga för att uppnå sitt syfte
- Proportionerligt, likabehandlande, förutsebart och icke-diskriminerande
- Objektivt mätbart
- Har en koppling till föremålet för upphandlingen
- Möjligt att jämföra och utvärdera (gäller utvärderingskriterier)
- Möjligt att kontrollera och följa upp
- Tydligt formulerat så att alla tänkbara anbudsgivare, nationella som internationella, ges samma möjlighet att svara
- Förenliga med andra krav eller tekniska specifikationer som framgår av förfrågningsunderlaget.³²

Enligt LOU framgår det att den upphandlande myndigheten i uteslutningsprövningen kan kräva att leverantören följer medlemsstatens lag. Detta innebär att man kan precisera vilka lagtexter som är av särskild betydelse, hur man förväntar sig att leverantören förhåller sig till dessa och att anbudsgivaren specifikt motiverar hur dessa ska efterlevas.³³

Kravspecifikationen utformas antingen som ovillkorliga krav (s k skall-krav) eller som utvärderingskriterier (s k bör-krav). Att uppställa skall-krav ställer i sin tur höga krav på den upphandlande myndigheten och man måste noggrant motivera syfte och mål med kravställningen. Bör-krav ställer pga sin icke-uteslutande karaktär inte lika höga krav på den upphandlande myndigheten då kriterierna kan utformas som mervärden som anbudsgivaren ska förhålla sig till och poängsätts utifrån förbestämda bedömningskriterier och poängskalor.³⁴

31 VHS Upphandling (2009) *Utredning om integrering av jämställdhet vid offentlig upphandling*, s. 9

32 VHS Upphandling (2009) *Utredning om integrering av jämställdhet vid offentlig upphandling*, s. 9

33 VHS Upphandling (2009) *Utredning om integrering av jämställdhet vid offentlig upphandling* s. 10

34 VHS Upphandling (2009) *Utredning om integrering av jämställdhet vid offentlig upphandling*, s. 10

Slutligen regleras förhållandet mellan upphandlande myndighet och kontrakterad leverantör genom kommersiella villkor. Enligt EU:s upphandlingsdirektiv kan den upphandlande myndigheten ställa krav på sociala hänsyn som s k tillkommande kontraktsvillkor. Dessa är ovillkorliga och är direkt knutna till utförande av kontraktet, dvs leverans av tjänst eller vara.³⁵ I Sverige har man hittills varit mycket restriktiv till att ställa denna typ av krav även om EU-direktiven uttryckligen understryker att så är möjligt.

Hur kan jämställdhetskrav formuleras?

När en myndighet kommit fram till att krav på sociala hänsyn kan ställas vid offentlig upphandling är det dags att ta ställning till hur krav på jämställdhet ska formuleras. Inom ramen för Jämi:s uppdrag till VHS Upphandling processades detta moment med hjälp av en arbetsgrupp med deltagare från olika myndigheter som tog fram exempel på kravformuleringar för upphandling av organisationskonsulter med jämställdhetskompetens. Processen inleddes med en brainstorming där en lång lista på möjliga jämställdhetskrav togs fram. Efter noggrant och metodiskt övervägande identifierades nyttan med ett visst krav, dess syfte, dess förankring i lagstiftning samt möjliga status. På så vis kunde varje enskilt krav antingen accepteras eller förkastas.³⁶

Resultatet av arbetsgruppens arbete sammanfattas i en PM med förslag på möjliga formuleringar av jämställdhetskrav vid offentlig upphandling. Dessa kravformuleringar skall emellertid ses som tentativa och förslag på hur man kan formulera krav. De kan fungera som inspiration till hur upphandlare i myndigheterna kan resonera. Kraven måste dock anpassas till den kontext som ska gälla för varje konkret upphandlingssituation.³⁷

De generella krav på jämställdhetsaspekter som arbetsgruppen formulerade avsåg å ena sidan *leverantörskvalificering*, dvs krav på leverantören och å andra sin *kravspecifikation*, dvs krav på den tjänst som skall utföras.³⁸ Krav som ställdes på leverantören var:

1. Jämställdhetspolicy (Anbudsgivaren skall arbeta utifrån en dokumenterad jämställdhetspolicy.)
2. Metoder (Anbudsgivaren skall arbeta enligt etablerade metoder för jämställdhetsintegrering.)
3. Lagar (Anbudsgivaren skall beskriva hur denna arbetar för att säkerställa att den i utförandet av tjänsten lever upp till aktuella lagar avseende jämställdhet.)
4. Kunskap (För att säkerställa att anbudsgivaren har kunskap och erfarenhet av att arbeta med jämställdhetsintegrering och/eller jämställdhet, skall anbudsgivaren ange x (antal) referensuppdrag. Referensuppdragen skall vara genomförda de senaste x (antal) åren och innehålla följande...) ³⁹

35 VHS Upphandling (2009) *Utredning om integrering av jämställdhet vid offentlig upphandling*, s. 11

36 VHS Upphandling (2010) *Kravformulering Jämställdhet*

37 VHS Upphandling (2010) *Kravformulering Jämställdhet*, s. 1

38 VHS Upphandling (2010) *Kravformulering Jämställdhet*, s. 1

39 VHS Upphandling (2010) *Kravformulering Jämställdhet*, s. 2-3

Krav på tjänsten som skall utföras:

5. Konsulter (Anbudsgivaren skall offerera minst x (antal) konsulter med representation från bägge könen. Konsultprofilen skall påvisa dokumenterad kunskap och erfarenhet av verksamhetsutveckling/organisationsutveckling/ledarskapsutveckling med ett integrerat genusperspektiv, som skall vara vetenskapligt förankrat. För att verifiera att offererade konsulter har erfarenhet av att arbeta med ett integrerat genusperspektiv skall x (antal) referensuppdrag lämnas för vardera konsulten. Referensuppdragen skall vara genomförda de senaste x (antal) åren.
6. Metoder (Offererade konsulter skall ha erfarenhet av att arbeta med etablerade metoder för jämställdhetsintegrering och/eller jämställdhet. För att verifiera att offererade konsulter har erfarenhet av att arbeta med etablerade metoder för jämställdhetsutveckling skall x (antal) referensuppdrag lämnas för vardera konsulten. Referensuppdragen skall vara genomförda de senaste x (antal) åren.
7. Utvärderingskriterium ”Upplägg” (Anbudsgivaren skall presentera ett upplägg för hur uppdraget kommer att utföras. Upplägget kommer att bedömas utifrån följande punkter...) ⁴⁰

För att ytterligare undersöka hur det är möjligt att undanröja hinder för kravställande av jämställdhet vid upphandling har projektet i samarbete med Primona, ett företag som erbjuder IT-lösningar inom upphandling, inköp och avtalshantering och som i dagsläget har ett flertal myndigheter som kund, undersökt hur jämställdhet kan integreras i ett befintligt verktyg för upphandling. Verktöget Kommers används i dagsläget av flera kommuner, statliga bolag och ett antal större myndigheter.⁴¹

Verktyg vid
upphandling

Aktörer som är verksamma inom upphandlingsområdet får ofta höra från upphandlande myndigheter att de har problem med formulering av upphandlingskrav och kriterier. Som systemleverantör vill Primona inte ansvara för upphandlarens formulering, men man vill bidra till att underlätta för upphandlande myndighet att kategorisera och standardisera kring vanligt förekommande kravtexter samt leverera exempelkriterier.⁴² Jämi har i samarbete med Primona tagit fram kriterier för sociala hänsyn som kommer att ingå i den standardversion av Kommers som levereras till kund.

Ett problem som i tidigt skede av arbetet definierades och diskuterades var hur dessa kriterier skulle kunna underhållas och uppdateras för att ständigt vara aktuella och väl svara mot myndigheternas behov. Primona har här tagit initiativ till att utveckla ett sk ”kravbibliotek” med syfte att försöka ge upphandlare möjlighet att lättare dela krav från experter inom respektive område. Man tar därmed fram ett koncept för informationsutbyte via internet där organisationer i samverkan kan driva utvecklingen framåt inom sina respektive områden. Målsättning är att skapa en gemensam öppen

40 VHS Upphandling (2010) *Kravformulering Jämställdhet*, s. 4-5

41 Se <http://www.primona.se/> och <http://www.primona.se/Kommers.aspx?page=101>

42 Primona (2010) *Initiativ för hantering av upphandlingskrav*, s. 1

standard för kravhantering, där kraven sedan kan importeras direkt in i upphandlings-systemet.⁴³

Även om Primona tar initiativ till den tekniska infrastrukturen är en förutsättning för ett aktuellt och användarvänligt kravbibliotek inom jämställdhet och sociala hänsyn att intresset från berörda intressenter är tillräckligt stort så att kravtexterna underhålls och vidareutvecklas. Här är förhoppningen att andra aktörer på marknaden aktivt deltar i arbetet. Kammarkollegiet skulle i och med det nya ansvaret för statlig upphandling kunna fungera som en central nod för utveckling och konkretisering av krav på jämställdhet och sociala hänsyn, inom offentlig upphandling.

EKONOMI- STYRNINGSVRKET – STÖD VID UPP- FÖLJNING

Uppföljning av en myndighets verksamhet är precis som upphandling och verksamhetsutveckling ett arbete som kan beskrivas processuellt. Uppföljning måste inkludera och följa upp jämställdhet bl a utifrån de krav som ställs vid såväl upphandling som organisations- och verksamhetsutveckling. Jämställdhet måste för att inte tappas bort i myndighetens kvalitetssäkringssystem vara tydligt normerad i uppföljningen.

Ekonomistyrningsverket (ESV) är den myndighet som ansvarar för den statliga ekonomistyrningen. Begreppet ekonomistyrning innefattar såväl finansiell styrning som resultatstyrning, planering, uppföljning och utvärdering.⁴⁴ ESV:s ansvarsområde innefattar bl a att utveckla ramverk för styrning. ESV ombads därför att analysera hur jämställdhetsfrågor regleras eller kan bevakas i den statliga ekonomistyrningen.

I ESV:s uppdragsbeskrivning ingick att:

1. Utifrån befintliga dokument (Förordningen om intern styrning och kontroll, ESV:s handledning) redovisa processen för intern styrning och kontroll
2. Analysera var i processen (Myndighetsförordningen, Förordningen om intern styrning och kontroll) krav på jämställdhetsintegrering kan lyftas in
3. Analysera utformningen av integreringen i jämförelse med övriga diskrimineringsgrunder eller andra generella frågor.
4. Sammanställa förslag på var och hur i processen krav på jämställdhetsintegrering kan infogas i befintliga underlag
5. Kommentera paragraf 3, 4, 6 och 8 i Myndighetsförordningen och vad dessa innebär för ledningens ansvar för arbetet med jämställdhet och icke-diskriminering vid myndigheten.⁴⁵

Som utgångspunkt för arbetet konstaterar ESV att:

Förordningen om intern styrning och kontroll reglerar hur myndighet internt ska arbeta med några utpekade processer. Den behandlar det man kallar ”hur-

43 Primona (2010) *Initiativ för hantering av upphandlingskrav*, s. 1

44 ESV (2010) *Jämställdhetsintegrering och ekonomistyrning*, s. 2

45 ESV (2010) *Jämställdhetsintegrering och ekonomistyrning*, s. 1

frågor”, normalt är det myndigheten som själv ansvarar för utveckling och hantering av dessa. De ”vad-frågor” som gäller för myndighet finns specificerade i instruktionen eller särskild lagstiftning och allmänt i Myndighetsförordningen.⁴⁶

ESV konstaterar att man i viss utsträckning har mandat att sätta upp normer som i sin tur kan stå som mål för uppföljning och revision. ESV betonar att jämställdhet med fördel kan integreras i ordinarie verksamhet, ramverk och tolkningsmallar istället för att endast begränsas till en skrivning i ett regleringsbrev som kräver en kort uppföljning. Detta kräver dock ett ansvarstagande från myndigheterna.

ESV konstaterar vidare att jämställdhetsintegrering inte uppmärksammas inom processen för intern styrning och kontroll avseende t ex riskanalys eller dokumentation. Man understryker däremot att jämställdhetsintegreringen har betydelse för myndigheten på åtminstone två plan. Dels ställs jämställdhetsfrågan i relation till den egna produktionen (internt fokus på organisationen – ”hur-frågor”), dels ska jämställdhetsperspektivet beaktas i mötet med målgrupperna (externt fokus på verksamheten – ”vad-frågor”).⁴⁷

Förordningen om intern styrning och kontroll reglerar idag ett 50-tal av de största myndigheter som har krav på sig att göra riskanalyser. En bra riskanalys borde vara genomförd utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Avsaknaden av jämställdhetsintegrerad kvalitetssäkring borde betraktas som en relevant risk. Det är viktigt att synliggöra hur brist på jämställdhetsperspektiv på myndigheten ökar risken för att myndigheten inte lever upp till effektivitet och hushållande av resurser och andra principer kring en välskött myndighet⁴⁸ samt äventyrar att myndigheten kan leverera sina prestationer och nå sina verksamhetsmål.⁴⁹

Förordningen om intern styrning och kontroll kan kopplas till flera paragrafer i myndighetsförordningen. Enligt ESV bör behovet av jämställdhetsintegrering kopplas till bestämmelserna i myndighetsförordningens 3 §. Därmed, och i linje med den nya styrmodellen, skulle myndighetens ledning vara ytterst ansvarig för jämställdhetsintegreringen. Regeringen skulle dessutom vid behov (t ex i regleringsbrevet) kunna ”ålägga myndigheten att beakta förhållanden som påverkar myndighetens resultat och som bör korrigeras, bristande jämställdhetsintegrering kan vara exempel”.⁵⁰

ESV konstaterar att jämställdhetsintegrering kan kopplas till flera av myndighetsförordningens paragrafer. Framförallt är 3 § relevant av minst tre anledningar eftersom jämställdhetsintegrering:

46 ESV (2010) *Jämställdhetsintegrering och ekonomistyrning*, s. 1

47 ESV (2010) *Jämställdhetsintegrering och ekonomistyrning*, s. 1

48 Se ESV (2006) *Vad är en välskött myndighet?*

49 ESV (2010) *Jämställdhetsintegrering och ekonomistyrning*, s. 3

50 ESV (2010) *Jämställdhetsintegrering och ekonomistyrning*, s. 2

- är en förpliktelse till såväl EU som till FN
- innefattas i kravet på hushållning eftersom det innebär att personalen utnyttjas optimalt i verksamheten (myndighetens inre perspektiv)
- innefattas i kravet på effektivitet eftersom det innebär att man ansvarar för att jämställdhetsperspektivet uppmärksammas och vägs in i planering och operationalisering (myndighetens externa perspektiv ska beaktas när resultatet (prestationer och effekter) definieras och fokuseras samt utvärderas och analyseras.⁵¹

Ett första led i ett mer utvecklat arbete för att jämställdhetsintegrera den interna styrningen och kontrollen borde därmed vara att identifiera vilka av de myndigheter som lyder under förordningen om intern styrning och kontroll. De har ett prioriterat uppdrag att beakta jämställdhet i sina riskanalyser. Här skulle ESV kunna fungera som ett stöd till myndigheterna med att identifiera och analysera riskerna.

Stödet kunde bli än starkare om den jämställdhetsintegrerade ekonomistyrningen direkt fick genomslag i Statskontorets arbete med att analysera, följa upp och utvärdera offentlig förvaltning. I Statskontorets uppdrag ingår nämligen ”att bistå regeringen med underlag för att stärka statsförvaltningens förmåga att lösa sina uppgifter rättssäkert och effektivt till nytta för medborgare och företag”. Man har även uppdrag att ”följa upp och beskriva den offentliga sektorns utveckling, bevaka vissa kvalitets- och verksamhetsutvecklingsfrågor” samt att ”lämna förslag på utredningar, utvärderingar och uppföljningar”. Man analyserar även den statliga kompetensförsörjningen och ”förväntas ge förslag till en utvärdering av resultatet av projektet om offentligt etos”.⁵² Det vore därmed naturligt att Statskontoret jämställdhetsintegrerar sin verksamhet så att de myndighetsanalyser och den uppföljning av förvaltningspolitiken myndigheten regelbundet genomför alltid inkluderar ett jämställdhetsperspektiv.⁵³

Som ESV konstaterat krävs också en allmänt accepterad norm för jämställdhet som en del av en effektiv och hållbar statsförvaltning. Detta krävs för att kunna integrera jämställdhet i befintliga system för rapportering, uppföljning, utvärdering och granskning. Ett normeringsnätverk som samlar berörda myndigheter skulle i utgångspunkt i principen om ”alla människors lika rättigheter och möjligheter” kunna vidareutveckla hur statsförvaltningen bör förhålla sig till dessa frågor. Som led i detta arbete tror vi att *Forum för tvärsektoriella frågor* skulle kunna fungera som en bas för att påbörja detta normeringsarbete. Forum är skapat av Jämi och Handisam i syfte att fungera som ett forum för erfarenhetsutbyte och information kring tvärsektoriella frågor. Förutom Handisam och Jämi har även Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Folkhälsoinstitutet, Krus, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksrevisionen, Statskontoret och Ungdomsstyrelsen deltagit.

51 ESV (2010) *Jämställdhetsintegrering och ekonomistyrning*, s. 4

52 http://www.statskontoret.se/statskontoret/templates/Page_____3297.aspx

53 ESV (2010) *Jämställdhetsintegrering och ekonomistyrning*, s. 7

Hur kan då jämställdhet integreras i myndigheternas ordinarie utvecklingsarbete av verksamheten? Vi resonerar i det följande om förutsättningar och övergripande ansvar i myndighetens verksamhets- och organisationsutveckling. Det handlar bl a om hur jämställdhet normeras i myndighetens värdegrund samt i ledningsprinciper, chefschefs-försörjning och program för chefsutveckling och kompetensutveckling av medarbetare generellt.

Krus, Kompetensrådet för utveckling i staten, bistår regeringen i frågor som rör strategisk kompetensförsörjning i statsförvaltningen. Krus ska uppmärksamma regeringen på behov av samlade stödinsatser inom området, samt ge myndigheterna stöd i sitt eget arbete med kompetensförsörjning. Krus har bl a fått regeringens uppdrag att stötta statsförvaltningens arbete med att öka andelen kvinnor på chefs- och expertpositioner och därigenom minska löneskillnaderna mellan kvinnor och män i staten. Inom ramen för uppdraget har ett myndighetsövergripande genomförandeprogram utvecklats, Staten leder jämt.⁵⁴ Programmet syftar till att synliggöra, analysera och åtgärda negativa könsmonster för att kvinnor och män ska kunna göra karriär på lika villkor.⁵⁵

Inom de program som Krus utvecklat inom uppdraget kopplas jämställdhetsintegrering till verksamhetsutveckling och strategisk kompetensförsörjning. Man utgår från att:

Jämställdhetsarbetet som sker inom ramen för Staten leder Jämt handlar i stora drag om att upptäcka och förändra de dolda strukturer som hindrar en organisation från att ta tillvara på sina medarbetares kompetenser på bästa sätt.⁵⁶

Diskriminering sker sällan medvetet, utan uppkommer snarare för att vi kör på i invanda arbetssätt utan att tänka närmare på konsekvenserna.⁵⁷

Förmågan att se och attrahera människor med önskvärd kompetens är en förutsättning för att en myndighet ska kunna hantera dagens komplexa frågor.⁵⁸

Dessutom är det endast genom ledningens aktiva medverkan som jämställdhetsarbetet kan bli en del av organisationens dagliga verksamhet.⁵⁹

Förändringsarbetet inom Staten leder Jämt är ledningsstyrt genom att ledningen initierar arbetet och fattar beslut om åtgärder. För det konkreta arbetet tilldelar de mandat och resurser till ett antal nyckelpersoner som är verksamma på olika organisatoriska nivåer, bl.a. en man och en kvinna i linjen som förändringsledare och som sitter eller har tillgång till högsta ledningen. De utsedda nyckelpersonerna tar fram de underlag som krävs för att ett framgångsrikt jämställdhetsarbete. Man inleder med grundläggande kunskap om genus och jämställdhet i ett verksamhetsutvecklingsperspektiv.

54 Krus, *Karriär- och kompetensutveckling i staten*, s. 1

55 Krus *Staten leder Jämt – fler kvinnor till ledande befattning*, s. 3

56 Krus *Staten leder Jämt – fler kvinnor till ledande befattning*, s. 8

57 Krus *Staten leder Jämt – fler kvinnor till ledande befattning*, s. 9

58 Krus *Staten leder Jämt – fler kvinnor till ledande befattning*, s. 10

59 Krus *Staten leder Jämt – fler kvinnor till ledande befattning*, s. 11

Arbetsprocessen ser ungefär ut såhär:

1. Genus- och jämstämställdhetskunskap
2. Genusperspektiv på organisation och ledarskap
3. Strategisk analys av chefs- och expertförsörjning
4. Analys nuläge ur ett genusperspektiv
5. Beslutsunderlag färdigställs
6. Ledningen fattar beslut
7. Avslutning⁶⁰

Inom ramen för uppdraget har Krus även upphandlat fem karriärutvecklingsprogram för chefer och medarbetare i staten. Syftet är att främja enskilda individers karriärutveckling, öka genuskunskan och förståelsen för kvinnors och mäns karriärvillkor samt stödja myndigheternas kompetensförsörjning. Programmen är karriärcoaching, mentorprogram, utvecklingsprogram inom strategiskt ledarskap, utvecklingsprogram för unga framtida ledare och handledningsgrupper för chefer.

Genom regeringsuppdraget *Offentligt etos - en god förvaltningskultur* har regeringen även gett i uppdrag till Krus att ge stöd till myndigheterna i deras arbete med offentligt etos. Syftet med uppdraget är ”att skapa en mer effektiv och rättssäker statsförvaltning och bidra till att myndigheternas bemötande av allmänheten i så hög grad som möjligt kännetecknas av värdighet och respekt”.⁶¹ Under 2010 och 2011 genomförs en studie av statstjänstemannarollen och informationsmaterial och verktyg tas fram för att stötta myndigheternas eget arbete med värdegrund. Krus kommer vidare att genomföra utbildningsinsatser för medarbetare och chefer.⁶²

Att arbeta aktivt med strategisk kompetensförsörjning parallellt med den statliga värdegrunden och offentligt etos är ett viktigt led i att jämställdhetsintegrera den statliga förvaltningen. Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda sammanställer den lagstiftning som är generell för hela statsförvaltningen till sex principer: demokrati; legalitet; objektivitet, saklighet och likhetskrav; fri åsiktsbildning; respekt; samt effektivitet och service. Jämställdhet bör spela en tydlig roll detta arbete.

Grundläggande är bland annat att statsanställda måste ha en förståelse för att medborgaren är dess uppdragsgivare. Detta ställer krav på god hushållning med statens resurser och medborgarnas skattepengar samt att effektivt leva upp till de mål som sätts upp för verksamheten och den svenska politiken. Vidare måste myndigheternas verksamhet bedrivas i enlighet med gällande lagstiftning. Som statsanställd måste man ha respekt för alla människors lika värde och förstå vikten av att främja jämlikhet och jämställdhet.⁶³

60 Krus *Staten leder Jämt – fler kvinnor till ledande befattning*, s. 14-15

61 <http://www.krus.nu>

62 Krus (2009) *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda* s. 3

63 Krus, *Tre betraktelser på den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*, s. 3-4

Ett sätt att bidra till att statsanställda kan leva upp till den statliga värdegrunden är att myndigheten utvecklar etiska riktlinjer. Utbildning och träning kan öka den etiska kompetensen inom statsförvaltningen.⁶⁴

Jämi har i samverkan med bl a Krus konstaterat att ett framgångsrikt sätt att jämställdhetsintegrera statlig förvaltning är att normer för jämställdhet integreras i myndighetens värdegrund, i ledningsprinciper samt vid chef- och expertförsörjning, i program för chefsutveckling, samt kompetensutveckling av myndighetens medarbetare.⁶⁵ Logiskt vore därför att Krus har ett vidgat fortsatt uppdrag som innefattar samtliga ovannämnda delområden inom strategisk kompetensförsörjning.

Med utgångspunkt i dessa erfarenheter och framgångsfaktorer har Jämi i samverkan med myndigheter utvecklat en modell som utgår från myndighetens verksamhetsår och som bör kunna generaliseras och vara till stöd för jämställdhetsintegrering vid alla myndigheter. Genom att ta avstamp i myndighetens verksamhetsår är det möjligt att identifiera var och när det är extra betydelsefullt att integrera ett jämställdhetsperspektiv, för att få det att fästa i ordinarie processer och beslutssystem. Dessutom är det möjligt att följa varje moment och process genom verksamhetsåret och i likhet med Krus process kartlägga, analysera, åtgärda och slutligen ta beslut ur ett jämställdhetsperspektiv. På så sätt är det möjligt att synliggöra hur och var verksamhetsåret kan jämställdhetsintegreras och kvalitetssäkras.

Modellen för jämställdhetsintegrering av myndighetsåret kan användas som pedagogisk modell för att visa på hur myndighetens verksamhet kan jämställdhetsintegreras. (Se nästa sida). Modellen skulle även kunna användas som ett stöd i myndighetsdialogen mellan departement och myndighet då man diskuterar relationen mellan myndighetens verksamhetsmål och de nationella jämställdhetspolitiska målen. Den kan ge exempel på vad som kan ingå i myndighetsdialogen och indikerar viktiga processer under verksamhetsåret där frågan bör diskuteras. Modellen kan även användas för att jämställdhetsintegrera myndighetens verksamhetsplanering genom att man steg för steg applicerar ett jämställdhetsperspektiv på de viktiga processer som pågår under ett verksamhetsår.

64 Krus, *Tre betraktelser på den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*, s. 18-22

65 Som komplement till existerande chefsutbildningar har Jämi i sin tur tagit initiativ till en utbildning för medarbetare inom statsförvaltningen. Tillsammans med Forum för genusvetenskap och jämställdhet vid Linköpings universitet har utbildningen *jämställdhetsintegrering med intersektionellt perspektiv 7,5 p* utvecklats för medarbetare i statliga myndigheter. Utbildningen är framtagen som del av en infrastruktur som även efter Jämi:s programperiod är tillgänglig och möjlig att nyttja, exempelvis i en fortbildning av statliga medarbetare som bidrar till verksamhetsutveckling och kvalitetssäkring av myndigheters verksamhet. Krus skulle kunna ta detta arbete vidare.



Modellen kan användas på följande sätt

1. Det finns en rad centrala processer i myndighetens styrning under dess verksamhetsår. Tanken är att förstå, analysera, åtgärda och ta beslut kring dessa processer utifrån ett jämställdhetsperspektiv
2. När man konstaterat att detta kan få konsekvenser för hur den egna myndigheten uppfyller sitt uppdrag krävs att man gör en ingående jämställdhetsanalys. Vad är relevant att prioritera under året ur ett jämställdhets- och verksamhetsperspektiv? Vem ansvarar och berörs av denna verksamhet? Varför är dessa prioriteringar viktiga ur ett jämställdhets- och verksamhetsperspektiv? När i processen bör jämställdhetsaspekter beaktas? Hur planeras/utförs åtgärder för att bidra till verksamhetsmål och nytta? Med hjälp av vad (resurser, aktiviteter och åtgärder) uppnås verksamhetsmål och nytta?
3. När man sedan konstaterat att jämställdhet har betydelse i vissa led i processen, exempelvis för att uppfylla vissa av myndighetens verksamhetsmål krävs ett systematiskt arbete för att utarbeta underlag som kan ligga till grund för åtgärder. Detta kan ske genom konkreta kravformuleringar, konsekvensbedömningar, riskanalyser, checklistor och målformulering osv.
4. Analysen ligger till grund för verksamhetsplanen som godkänns av myndighetens ledning.

Jämi:s tanke är att modellen för jämställdhetsintegrering av myndighetsåret ska vara ett hjälpmedel när jämställdhet integreras i verksamhetsutveckling, exempelvis vid kompetensförsörjning eller värdegrundsfrågor.

Ett viktigt stöd i arbetet med jämställdhetsintegrering inom statsförvaltningen är de nationella och internationella överenskommelser och ramverk som arbetats fram. Den svenska jämställdhetspolitiken är en del av ett större internationellt sammanhang. För strategin jämställdhetsintegrering och svensk lagstiftning spelar FN, EU och Europarådet en viktig roll. Strategin brukar härledas ur den sk Pekingöverenskommelsen från 1995, och utformades under de närmast följande åren som utgångspunkt för såväl FN:s som Europarådets och den svenska statens program för jämställdhetsintegrering. Vi ska i det närmast följande fördjupa denna bakgrund något för att synliggöra vilka ramverk och överenskommelser som kan användas som utgångspunkt och bas för jämställdhetsintegrering av statsförvaltningen.

Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna antogs av FN 1948 och gäller alla människor oavsett kön. Från början var det inte självklart att kvinnorna skulle räknas in.. Det första textförslaget betonade männens frihet: ”Alla män hör till samma familj och är födda fria, äger lika värdighet och rättigheter och skall respektera varandra som bröder.” Kvinnoorganisationer med Eleonor Roosevelt i spetsen reagerade kraftigt på arbetsgruppens, som enbart bestod av män, formulering.⁶⁶ Den slutgiltiga versionen som röstades igenom i generalförsamlingen tog hänsyn till kritiken. Dess första artikel inleddes med: ”Alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. De har utrustats med förnuft och samvete och bör handla gentemot varandra i en anda av gemenskap.” I Artikel 2 preciseras förklaringens allmängiltighet genom formuleringen: ”Var och en är berättigad till alla de rättigheter och friheter som uttalas i denna förklaring utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egenom, börd eller ställning i övrigt.”⁶⁷

I samband med FN:s bildande inrättades även en Kvinnokommission som fick till uppgift att kartlägga, utreda och utarbeta internationella normer mot diskriminering mot kvinnor. 1952 antog generalförsamlingen *Konvention om kvinnans politiska rättigheter*. På denna följde under 50- och 60-talen en rad konventioner som specifikt behandlade kvinnors rättigheter. Man insåg snart att även om kvinnor och män inom internationell rätt åtnjuter samma rättigheter behöver det inte automatiskt innebära att dessa efterlevs i praktiken. Därför beslutades att en specifik konvention om aktiv bekämpning av diskriminering av kvinnor var nödvändig. Generalförsamlingen antog 1979 *Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor* och Sverige blev det första land som ratificerade den det följande året.⁶⁸

1975 anordnades FN:s första kvinnokonferens i Mexiko. Konkreta resultat var att UNIFEM, FN:s utvecklingsfond för kvinnor, bildades och att ett internationellt forsk-

FRÅN PEKING TILL JÄMI

FÖRENTA NATIONERNA Mänskliga rättigheter

Peking- plattformen

66 UNIFEM, *Jämställdhet är en mänsklig rättighet*, s. 13

67 Delegationen för mänskliga rättigheter, http://www.manskligarattigheter.gov.se/extra/pod/?action=pod_show&id=71&module_instance=6

68 UNIFEM, *Jämställdhet är en mänsklig rättighet*, s. 14-15

ningsinstitut, INSTRAW med syfte att främja kvinnors deltagande inrättades.⁶⁹

Vid den fjärde kvinnokonferensen i Peking 1995 antogs en deklARATION och en handlingsplan för jämställdhetsarbetet på nationell, regional och internationell nivå. Handlingsplanen innehåller konkreta förslag och rekommendationer på de områden där diskriminering av kvinnor ansågs som särskilt kritisk: fattigdom, utbildning, hälsa, våld, väpnade konflikter, inflytande, mänskliga rättigheter, media, miljö och flickor. Handlingsplanen är moraliskt bindande för de 189 länder som antog den.⁷⁰

Jämställdhets- integrering som strategi

Plattformens mål skulle uppfyllas fem år senare (2000) men då så inte var fallet fortsätter dokumenten att vara den centrala ledstjärnan för ländernas jämställdhetsarbete. Regeringarna förväntas därmed att fortsätta att arbeta mot att leva upp till åtagandet att införa ett jämställdhetsperspektiv i alla åtgärder, program och politikområden.⁷¹

I handlingsplanen beslutades att en dubbel strategi skulle användas för att leva upp till Peking-plattformens åtaganden. Dels ska det ske genom särskilda satsningar på att avskaffa könsdiskriminering och dels genom den strategi som i handlingsplanen utpekades som *gender mainstreaming* eller *jämställdhetsintegrering*.⁷²

Regeringarna har också förpliktigt sig att leva upp till tre åtaganden som i sig kan fungera som grundförutsättningar för jämställdhetsintegrering:

- Att inrätta jämställdhetsorgan på regeringsnivå,
- Att tillgodose kvinnor och mäns olika behov i lagstiftning, policies, program och projekt,
- Att tillhandahålla könsuppdelad statistik för kvinnor och mäns obetalda arbete.⁷³

EUROPARÅDET Demokratikriterium

I *Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* från 1950 står det uttryckligen att diskriminering på grund av kön är förbjudet.⁷⁴ I tilläggsprotokollet från 2005 preciseras detta förbud mot könsdiskriminering genom att utpeka de statliga myndigheternas ansvar.⁷⁵ Även den omarbetade versionen av den europeiska sociala stadgan garanterar att den gäller alla oavsett kön.⁷⁶ Ministerkommittén understryker i sin deklARATION från 1998 att jämställdhet är en integrerad del av de mänskliga rättigheterna och att diskriminering på grund av kön är ett hinder för allmänna mänskliga rättigheter

69 UNIFEM, *Jämställdhet är en mänsklig rättighet*, s. 16

70 UNIFEM, *Jämställdhet är en mänsklig rättighet*, s. 17, 77

71 UNIFEM, *Jämställdhet är en mänsklig rättighet*, s. 79

72 UNIFEM, *Jämställdhet är en mänsklig rättighet*, s. 89

73 UNIFEM, *Jämställdhet är en mänsklig rättighet*, s. 88-89

74 Europarådet, *European Convention on Human Rights* (1950) Artikel 14

75 Europarådet, *European Convention on Human Rights* (2005) Protokoll nr 12

76 Europarådet, *The European Social Charter* (Revised) (1996) Del V, Artikel E

och grundläggande friheter.⁷⁷ *Deklarationen om jämställdhet* från 1997 understryker att jämställdhet är ett grundläggande kriterium för demokrati.⁷⁸

Europarådets rapport om jämställdhetsintegrering publicerades 1998 och har blivit ett centralt dokument inom fältet.⁷⁹ Jämställdhet definieras av Europarådet som ”equal visibility, empowerment, responsibility and participation of both sexes in all spheres of public and private life”⁸⁰, dvs som en målformulering. Jämställdhetsintegrering är strategin för att uppnå målet och definieras i rapporten som ”(om)organisering, förbättring, utveckling och utvärdering av beslutsprocesser, så att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen, av de aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattandet.”⁸¹ Denna definition är idag den vanligaste förekommande definitionen av jämställdhetsintegrering både i Sverige och internationellt.

Definition av
jämställdhets-
integrering

Vid den sjätte Europeiska ministerkonferensen om jämställdhet i Stockholm 2006 antogs en resolution som uppmanade medlemsländerna att uppskatta kostnaderna för bristen på jämställdhet i sina länder. För att kunna uppfylla detta mål innebär det att jämställdhetsanalys måste genomföras, könsuppdelad statistik uppföras, samt att *gender budgeting* ska bedrivas. Europarådet har även publicerat rapporterna *Gender Budgeting* (2004) och *A Handbook on practical implementation of gender budgeting* (2009).

Jämställdhets-
integrering i
praktiken

Rekommendationer har utfärdats av Ministerkommittén, Parlamentariska församlingen och den Lokala och regionala kongressen kring jämställdhetsintegrering i generella termer, jämställdhetsintegrering inom utbildning, könsskillnader i hälsopolitiken, *gender budgeting* och jämställdhetsintegrering på lokal och regional nivå.⁸²

Redan Romfördraget, det EG-fördrag som ingicks av de sex ursprungsländerna 1957, tog upp män och kvinnors rätt till lika lön för lika arbete. I Amsterdamfördraget som trädde i kraft 1999, anges att jämställdhet är ett av unionens grundläggande mål. Det fastslås att all verksamhet inom EU ska syfta till att undanröja bristande jämställdhet mellan kvinnor och män och främja jämställdhet mellan dem.⁸³ Nicefördraget, före-

EUROPEISKA
UNIONEN
EU-lagstiftning

77 Europarådet, Committee of Ministers (1998) *Declaration on Equality of Women and Men*

78 Europarådet, European Ministerial Conference on Equality between Women and Men (Istanbul, 1997), *Declaration on gender equality*

79 Europarådet, Generaldirektoratet för mänskliga rättigheter, Enheten för jämställdhet, <http://www.coe.int/equality>

80 Europarådet, Generaldirektoratet för mänskliga rättigheter, Enheten för jämställdhet, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-equality/Factsheet-Equality_en.pdf

81 Regeringen, <http://www.sweden.gov.se/sb/d/3267/a/61275>

82 Europarådet, Generaldirektoratet för mänskliga rättigheter, Enheten för jämställdhet, <http://www.coe.int/equality>

83 Jämi <http://www.jamiprogram.se/jamstalldhetsintegrering/Historik/>

gångaren till Lissabonfördraget från 2009, understryker att främjande av jämställdhet tillhör unionens uppgifter. Unionen bör verka för att eliminera ojämlikhet och främja jämställdhet mellan män och kvinnor i alla sina aktiviteter, dvs bedriva jämställdhetsintegrering. Jämställdhetsarbetet som uttrycks i fördraget baseras på i huvudsak tre områden inom EU:s lagstiftning: sysselsättning, diskriminering på grund av kön i och utanför arbetslivet och människors levnads- och arbetsförhållanden.⁸⁴

13 EG-direktiv har hittills antagits på jämställdhetsområdet. Dessa är juridiskt bindande och medlemsländerna är därför skyldiga att införliva dem i sin nationella lagstiftning. I synnerhet direktiv 2006/54/EC anses som viktigt när det gäller jämställdhetsarbetets fortskridande. Dess syfte är att garantera implementeringen av lika möjligheter och likabehandling av män och kvinnor inom området sysselsättning, med särskild tonvikt på lika tillgång till arbete, befordran och kompetensutveckling, arbetsförhållanden och lön, samt arbetslöshetsförsäkring och andra trygghetssystem kopplade till arbetsmarknaden.⁸⁵

2008 beslutade Kommissionen om en rad åtgärder för att se över direktiven för förändring av arbete och privat- och familjeliv samt direktivet om skydd för gravida arbetande. I oktober 2010 röstade Parlamentet och föreslog att man förlänger mammaledigheten från 14 till 20 veckor samt inför obligatorisk ledighet de första sex veckorna. Under denna period ska full ersättning eller minimum likvärdig sjukpenning erhållas. Flera ledamöter och de europeiska fackorganisationerna har velat gå steget längre och har uppmanat Kommissionen att utarbeta ett direktiv som utökar rätten för alla arbetare att ta föräldraledighet, dvs att direktivet ska gälla både mammor och pappor.⁸⁶

Såväl Kommissionen, som Rådet, Parlamentet och EG-domstolen (och CSO-organisationer, Kvinnolobbyn etc) har utvecklat ramar och bestämmelser för arbete och samarbete som syftar till ökad jämställdhet inom unionen. Ett viktigt ramverk har varit Kommissionens färdplan för jämställdhet mellan kvinnor och män som sträcker sig över perioden 2006-2010. Även om ramverket bygger på Pekingplattformens kritiska områden har kommissionen pekat ut sex prioriteringsområden som är av särskild vikt för de europeiska länderna: arbete och privatliv, representation, våld, stereotyper, och utvecklingspolitik. I likhet med Peking understryker färdplanens vikten av att använda sig av såväl jämställdhetsintegrering som särskilda jämställdhetsåtgärder.⁸⁷

I slutet av september 2010 presenterade EU-kommissionen sin nya jämställdhetsstrategi för de kommande fem åren. Man fastslog att jämställdhet har stor betydelse för hållbar ekonomisk tillväxt och kommer vara viktig för att lyckas implementera Europa

84 Regeringen (2009) *Beijing + 15: The platform from Action and the European Union*, s. 7

85 Regeringen (2009) *Beijing + 15: The platform from Action and the European Union*, s. 7, 11

86 Europaparlamentets informationskontor, <http://www.europaparlamentet.se>

87 Regeringen (2009) *Beijing + 15: The platform from Action and the European Union*, s. 7-8, 12

Strukturer och åtgärder för ökad jämställdhet

2020-strategin. Man valde därmed att prioritera en rad områden: lika möjligheter till ekonomiskt oberoende för män och kvinnor, lika lön för lika arbete, jämställdhet i beslutsfattandet, allas rätt till integritet och värdighet men även att främja EU:s jämställdhetssyn utanför unionen.⁸⁸

Färdplanen finansieras genom programmet PROGRESS för sysselsättning och social solidaritet som sträcker sig över perioden 2007-2013, där jämställdhet är ett utav de fem policyområdena även om de övriga fyra områdena ska integrera ett jämställdhetsperspektiv. Det är däremot svårt att uppskatta hur mycket som spenderas på jämställdhet inom EU. Huruvida *gender budgeting* inom EU är möjligt har nyligen utretts. Kommissionen ser över sina riktlinjer för budgetering för att bättre integrera jämställdhetsdimensionen för 2010:s budget.⁸⁹

En rad åtgärder har vidtagits inom området jämställdhetsintegrering. Inom EU:s sysselsättningsstrategier har man lyft fram vikten av könsuppdelad statistik. Framförallt vill man att medlemsländerna tar fram denna statistik för att visa hur barnavården organiseras, hur man tillbringar sin tid och hur löneskillnaderna ser ut. De europeiska socialfonderna är ett annat exempel på hur integrering av jämställdhetsperspektiv förväntas genomsyra de projekt och program som fonden stödjer i medlemsländerna. Vidare har man lagt stor vikt vid att beakta jämställdhet inom unionens externa relationer, utvecklingssamarbete och bistånd till utvecklingsländer genom att understryka sambandet mellan jämställdhet och hållbar, fredlig utveckling.⁹⁰

Sociala hänsyn

Det finns en rad andra områden inom EU-lagstiftningen som inte direkt är jämställdhetsdirektiv men som indirekt får konsekvenser för implementeringen av jämställdhet inom andra politikområden. Ett exempel är upphandlingsdirektivet som uttrycker möjligheten att ställa krav på sociala hänsyn vid offentlig upphandling. Sociala hänsyn är ett juridiskt begrepp där jämställdhet mellan kvinnor och män är en av flera komponenter och som har sitt stöd i Lissabonfördraget.⁹¹

I Lissabonfördraget framgår att unionen ska främja sociala hänsyn och ”... bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.”⁹²

88 Regeringen, www.regeringen.se, Europarådet, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/index_en.htm

89 Regeringen (2009) *Beijing + 15: The platform from Action and the European Union*, s. 13

90 Regeringen (2009) *Beijing + 15: The platform from Action and the European Union*, s. 16, 19-24

91 EU, *Upphandlingsdirektivet* (2004/18/EG och 2004/17/EG), VHS Upphandling (2009) *Utredning om integrering av jämställdhet vid offentlig upphandling*

Därmed är det tydligt att jämställdhet innefattas i begreppet sociala hänsyn och att sociala hänsyn i sin tur är en viktig princip i fördraget. I fördraget framkommer även att gemenskapen i all sin verksamhet ska eftersträva och undanröja hinder för jämställdhet mellan kvinnor och män samt att främja jämställdhet mellan de båda könen.⁹³

För att jämställdhet ska beaktas i större utsträckning vid offentlig upphandling måste det utvecklas en norm om att sociala hänsyn bör tas i beaktning vid upphandling. Detta kräver emellertid en tydligare rättspraxis. I dagsläget finns flera exempel på liknande rättsfall där man tolkat lagen till fördel för en tillämpning av sociala hänsyn vid offentlig upphandling. Fler specifika rättsfall som gäller just jämställdhet bör förtydliga och klargöra regelverkets användning i praktiken.

Inriktningen inom EU är emellertid klar i och med att samtliga EU-länder har ratificerat kvinnokonventionen och antagit en gemensam handlingsplan i Peking med tydligt åtagande att implementera dessa konventioner i nationell lagstiftning och att vidta de åtgärder som krävs för att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män. Rådet har uppmanat Kommissionen och medlemsländerna att stärka sina institutionella mekanismer och att implementera plattformen.⁹⁴

Kommission ombads dessutom att utveckla indikatorer för att kunna bedöma framstegen. Nödvändiga förutsättningar för jämställdhetsintegrering har utpekats som nationella strukturer på högsta möjliga regeringsnivå, institutionalisering av samverkan med civila samhället, tillräckliga personella och finansiella resurser, och möjligheten att påverka policyutvecklingen. Exempelvis när det kommer till de institutionella mekanismerna har tre indikatorer utvecklats: Regeringars ansvar för främjande av jämställdhetsintegrering, personella resurser av jämställdhetsorgan på regeringsnivå, och jämställdhetsintegrering. Man har bland annat konstaterat att det råder stor brist på jämställdhetsintegrering av medlemsländernas finanspolitik. Endast fyra länder Finland, Frankrike, Spanien och Österrike bedriver *gender budgeting*.⁹⁵

I Sverige är inte jämställdhetsintegrering *de jure* bindande som det är i ett flertal EU-länder, utan endast *de facto* bindande genom internationella åtaganden och skrivelser från regeringen. Sverige har alltså ingen särskild lagstiftning om jämställdhetsintegrering. Sverige ska emellertid rapportera till FN om hur man arbetar med att

92 *Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen* (Lissabonfördraget), Artikel 2, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:SV:PDF>, VHS Upphandling (2009) *Utredning om integrering av jämställdhet vid offentlig upphandling*

93 *Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen* (Lissabonfördraget), Artikel 3, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:SV:PDF>, VHS Upphandling (2009) *Utredning om integrering av jämställdhet vid offentlig upphandling*

94 Regeringen (2009) *Beijing + 15: The platform from Action and the European Union*, s. 31

95 Regeringen (2009) *Beijing + 15: The platform from Action and the European Union*, s. 31-32, 40

implementera Pekingplattformen.⁹⁶ Dessutom har Sverige en lång tradition av mer generell jämställdhetslagstiftning. 1979 stiftades Sveriges första jämställdhetslag *Lag om kvinnor och män i arbetslivet*. Då lagen trädde i kraft året efter instiftades även Jämställdhetsombudsmannen (JämO).

Under 90-talet började man i Sverige arbeta med strategin jämställdhetsintegrering. Enligt propositionen *Delad makt och delat ansvar* (1993/94:147) ska jämställdhetsperspektiv integreras i all offentlig verksamhet från planerings- och beslutsprocessen till implementering och utvärdering av politiken. Detta strategiska arbete kräver dock tydliga målformuleringar. De jämställdhetspolitiska målen är utgångspunkten för dagens arbete och finns beskrivna i propositionen *Makt att forma samhället och sitt eget liv - nya mål i jämställdhetspolitiken* (2005/06:155). Det övergripande målet är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Detta huvudmål ska uppnås med hjälp av fyra delmål: Jämn fördelning av makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet, jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet och att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.⁹⁷

Jämställdhetslagstiftningen som gäller utanför arbetslivet trädde i kraft 2002 genom att utökas till likabehandling inom högskolan och utökades 2006 till grund- och gymnasieskolan. I och med Sveriges inträde i EU började harmonisering av svensk lagstiftning utifrån gällande EG-direktiv. Bland annat infördes ett lagförbud mot diskriminering på grund av kön som refererar till EG:s varu- och tjänstedirektiv. 2007 beslutades att de olika diskrimineringslagarna skulle slås ihop till en mer sammanhållen diskrimineringslagstiftning. Då den nya diskrimineringslagstiftningen ersatte den gamla jämställdhetslagen 2009 kom JämO att ersättas av Diskrimineringsombudsmannen (DO).⁹⁸

Diskrimineringslagen reglerar förutom förbud mot diskriminering att alla arbetsgivare ska bedriva aktiva åtgärder för att säkerställa människors lika rättigheter och möjligheter gällande kön, etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning. Lagkraven om aktiva åtgärder har till syfte att ändra de strukturer inom verksamheten som leder till diskriminering. Hur detta ska fungera i praktiken är upp till varje arbetsgivare men de aktiva åtgärderna ska omfatta arbetsförhållanden, rekrytering och lönefrågor. Aktiva åtgärder bör däremot bedrivas målinriktat och planmässigt, därmed har ett krav på upprättandet av en jämställdhetsplan instiftats vart tredje år för arbetsplatser minst 25 anställda.⁹⁹

96 Regeringen (2009) *Beijing + 15: The platform from Action and the European Union*, s. 39-40, 107

97 Regeringens Prop. 1993/94:147 *Jämställdhetspolitiken: Delad makt - delat ansvar*, Regeringens Prop. 2005/06:155 *Makt att forma samhället och sitt eget liv - nya mål i jämställdhetspolitiken*

98 Nyberg Anita, *Mycket snack och lite verkstad? Jämställdhetspolitikens genomslag i statsbudgeten 1980-2012*, Jämi rapport 2010:1, s. 17, 19-20

99 Se tex Diskrimineringsombudsmannen, <http://www.do.se/Forebygga-diskriminering/Arbetslivet/Aktiva-atgarder/>

I och med den nya lagstiftningen omformulerades även myndighetsförordningen för att undvika dubbelreglering. I den nya myndighetsförordningen från 2007 förekommer inte begreppet sociala hänsyn men kan tolkas in i en rad paragrafer (1, 6 och 8§§), men man menar dock att ansvar för jämställdhet mellan kvinnor och män fortfarande ligger på högsta möjliga ledningsnivå. Jurister tror däremot att en inkorporering av begreppet sociala hänsyn i enlighet med EU-rätten eventuellt skulle kunna tydliggöra att myndigheterna skall beakta sociala hänsyn i sin verksamhet där så är möjligt.¹⁰⁰ Detta vore även i linje med den nya Lagen om offentlig upphandling som fastställer att miljö och sociala hänsyn bör tas vid offentlig upphandling.¹⁰¹

Utredningar och stöd

Förutom att Sverige genom internationella konventioner och ramverk åtagit sig att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering, har man tagit initiativ till en rad arbetsgrupper och utredningar.

Från och med budgetåret 1994/-95 gavs länsstyrelserna ett vidgat ansvar att samordna och utveckla jämställdhetsarbetet i regionen. Särskilda medel avsattes för en länsexpert för jämställdhetsfrågor (särskild sakkunnig). I länsstyrelsens nuvarande instruktion står i 3 § att länsstyrelsen har uppgifter i fråga om jämställdhet. I 5 § utpekas att länsstyrelsen ska 1) integrera ett *jämställdhetsperspektiv* i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta kvinnors och mäns samt flickors och pojkars villkor, 2) genomgående analysera och presentera individbaserad *statistik med kön* som övergripande indelningsgrund om det inte finns särskilda skäl emot detta 3) integrera de *mänskliga rättigheterna* i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta rättigheterna i den egna verksamheten, *särskilt skyddet mot diskriminering*.¹⁰²

1997 tillsattes Arbetsgruppen för metodutveckling i jämställdhetsarbetet som 2001 resulterade i slutrapporten *Ändrad ordning: Strategisk utveckling för jämställdhet*.¹⁰³ Man gav även ut metodhandboken *Gör det jämt. Att integrera jämställdhet i verksamheten*.¹⁰⁴ Vidare har en rad projekt bedrivits på lokal och regional nivå i syfte att stimulera jämställdhetsarbetet inom kommuner och landsting.¹⁰⁵

Jämställdhetsintegreringens tillämpning i statsförvaltningen har utvärderats i flera utredningar, bland annat av Riksrevisionsverket (RRV) under 2000. Man granskade hur jämställdhet kom till uttryck i myndigheternas regleringsbrev och hur detta återrapporterades. En slutsats var att de mål som uttrycktes i regleringsbreven hade en

100 Myndighetsförordning (SFS 2007:515), 2007-06-07

101 Lag om offentlig upphandling (SFS 2010:569) 2007-07-15

102 Länsstyrelsens instruktion (SFS 2007:825)

103 Näringsdepartementet, *Ändrad ordning: Strategisk utveckling för jämställdhet*, Ds. 2001:64

104 *Stöd för framtiden - om förutsättningar för jämställdhetsintegrering*, SOU 2007:15, s 23f; *Gör det jämt (2001) Att integrera jämställdhet i verksamheten*

105 *Stöd för framtiden - om förutsättningar för jämställdhetsintegrering*, SOU 2007:15, s 22f; Ds. 2001:64, s 68.

otydlig koppling till de jämställdhetspolitiska målen och att det ofta saknades krav på tillämpning av jämställdhetsintegrering.¹⁰⁶

Resultatet av föregående utredningar blev att en styrgrupp för jämställdhetsintegrering tillsattes 2002 inom Regeringskansliet med syfte att skapa en plan för hållbar jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet och statliga myndigheter.¹⁰⁷ I praktiken innebar detta utbildning av samtliga tjänstemän samt instiftande av jämställdhetssamordnare.¹⁰⁸ Projekt *Jämna pengar* inleddes året därefter med mål att stärka styrningen av jämställdhetsfrågorna i den statliga budgetprocessen och statsbudgeten.¹⁰⁹ År 2004 konstaterade Statskontoret att det inte skett några större förändringar sedan RRV:s granskning.¹¹⁰ Därmed tillsattes den *Jämställdhetspolitiska utredningen* för att se över svensk jämställdhetspolitik. Utifrån utredningens slutbetänkande antog riksdagen 2006 en jämställdhetspolitisk proposition. Jämställdhetsintegrering utpekades som huvudstrategi för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen, varje departement och politikområde ansvarar för jämställdhet inom sitt område, verksamhetsanpassade mål ska formuleras, myndigheter ska få uppdrag och återrapporteringskrav och utvärdering ska genomföras. Allt detta inom ramen för ordinarie verksamhet och resurser.¹¹¹

2005 tillsattes även utredningen *Stöd för jämställdhetsintegrering i staten* (JämStöd), med uppdrag att informera om myndigheternas ansvar för genomförandet av jämställdhetspolitiken, att vidareutveckla metoder och att stödja erfarenhetsutbyte.¹¹² Man utvecklade både arbetsmodeller och metoder som fått stort genomslag i Sverige och internationellt. Dessa presenteras i metodboken *JämStöds praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering* som lämnades i samband med slutbetänkandet 2007.¹¹³ JämStöd konstaterade i likhet med Statskontoret och flera andra EU-länder att en förutsättning för fortsatt framgångsrikt arbete är inrättandet av stödfunktioner. Jämi, Jämställdhetsintegrering i staten, fick därför i uppdrag att skapa förutsättningar för långsiktigt stöd för jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter.

Som både FN och EU uttrycker det bör jämställdhetsintegrering bedrivas parallellt med särskilda satsningar på jämställdhet. I Sverige innebär detta särskilda anslag till olika projekt som kan flyttas mellan olika departement och utgiftsområden. Från och med 2008 ansvarar Ungdomsstyrelsen för administrationen av statsbidrag för kvin-

Särskilda jämställdhetsåtgärder

106 *Jämställdhet – hur styr regeringen?* Riksrevisionsverket 2000:17; *Stöd för framtiden - om förutsättningar för jämställdhetsintegrering*, SOU 2007:15, s 25f.

107 *Stöd för framtiden: Om förutsättningar för jämställdhetsintegrering*, SOU 2007:15, s 24.

108 *Makt att forma sambället och sitt eget liv: Jämställdhetspolitiken mot nya mål*, SOU 2005:66, s 542f

109 *Stöd för framtiden - om förutsättningar för jämställdhetsintegrering*, SOU 2007:15, s 24, Statskontoret 2005:1

110 Statskontoret 2005:1, *Stöd för framtiden - om förutsättningar för jämställdhetsintegrering*, SOU 2007:15, s 25f.

111 Prop. 2005/06:155 *Makt att forma sambället och sitt eget liv: Nya mål i jämställdhetspolitiken*, s 53f.

112 *Stöd för framtiden - om förutsättningar för jämställdhetsintegrering*, SOU 2007:15, s 79.

113 *Stöd för framtiden - om förutsättningar för jämställdhetsintegrering*, SOU 2007:15

nors organisering och jämställdhetsprojekt även om anslaget fortfarande ligger på jämställdhetsministern. Den tillfälliga extra satsningen 2007-2010 delas däremot direkt ut av regeringen till departement, myndigheter, kommuner och landsting som i sin tur utlyser medel till olika verksamheter. Projekten syftar till att stödja till exempel kvinnors ställning på arbetsmarknaden, kvinnorepresentation i statliga organ, utveckling av metoder för jämställdhetsarbetet och motverkande av könsbundna yrkesval.¹¹⁴

Utöver anslagen till JämO/DO och särskilda jämställdhetsåtgärder har det i Sverige under lång tid även givits anslag till kvinnoorganisationer. Detta anslag har gått under stödet till folkrörelser och syftet var att stödja och utveckla organisationernas centrala verksamhet. Bidraget ska främja kvinnors deltagande i den demokratiska processen och samhällslivet samt bevaka kvinnors rättigheter och vara pådrivande vid kravställning.¹¹⁵

SLUTSATSER

I rapporten har vi sökt visa att jämställdhetsintegrering hör till statliga myndigheters ansvarsområde och handlar om att jämställdhet implementeras i de statliga systemen för kvalitetssäkring av dess verksamhet. Vi har visat på hur detta stöd kan byggas upp inom ramen för statens stödstruktur till myndigheter, vi har undersökt förutsättningarna för nyttjande av den fristående konsultmarknaden som stöd vid jämställdhetsintegrering samt hur internationella och nationella överenskommelser och juridiska ramverk är en viktig stödfunktion.

Genom att exemplifiera utifrån tre strategiska områden – upphandling, uppföljning och utveckling – och därtill ha utnyttjat befintlig stödstruktur inom staten – stabsmyndigheterna – har vi sökt argumentera för att den statliga organisationen i sig själv besitter de mest centrala redskapen för jämställdhetsintegrering.

Vi kan utifrån VHS Upphandlings utredning konstatera att både lagstiftning och teknik finns för att ta hänsyn till jämställdhet vid upphandling. Problemet är således varken lagen eller upphandlingsreglementet utan myndigheternas svårighet att i sitt kravställande rikta krav på jämställdhet vid upphandling.

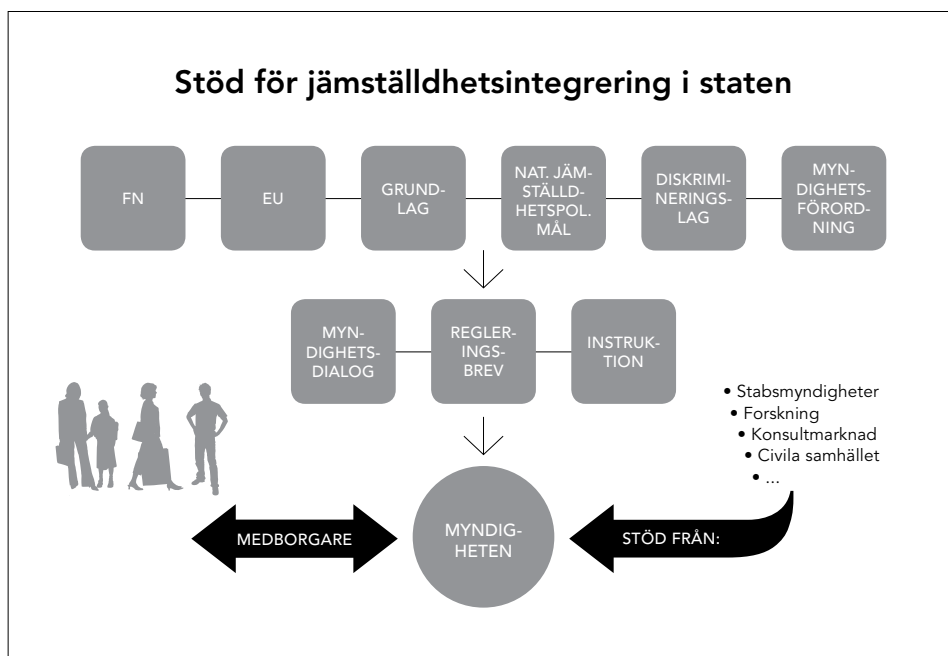
Vi kan likaså konstatera utifrån ESV:s utredning som gäller uppföljning, att målen för jämställdhet finns, om än otydliga och icke konkreta, i den statliga verksamheten. Inom staten finns också tydliga regler för hur verksamhetsmål och genomförande av dessa ska följas upp och ingå i myndigheternas avrapportering. Problemet är alltså inte avsaknaden av anvisningar för intern styrning och kontroll utan snarare bristen på normering av hur jämställdhet skall implementeras i systemen för rapportering, uppföljning, utvärdering och granskning.

¹¹⁴ Nyberg Anita, *Mycket snack och lite verkstad? Jämställdhetspolitikens genomslag i statsbudgeten 1980-2012*, Jämi rapport 2010:1, s. 24-26

¹¹⁵ Nyberg Anita, *Mycket snack och lite verkstad? Jämställdhetspolitikens genomslag i statsbudgeten 1980-2012*, Jämi rapport 2010:1, s. 36-38

Därtill kan vi konstatera utifrån samarbetet med Krus, att staten för sin kompetensförsörjning och organisationsutveckling riktat uppdrag till Krus, som uttryckligen gäller jämställdhetsintegrering och att utbilda och utveckla en generell värdegrund för statliga myndigheter. Här spelar regeringsuppdraget *Kvinnors Karriärutveckling i staten* en viktig roll av att synliggöra dolda strukturer som hindrar jämställdhet liksom att skapa förståelse för att medborgaren är de statsanställdas uppdragsgivare. I det övergripande programmet *Staten leder Jämt* erbjuds myndigheter, genom bl a utbildningsinsatser till chefer, att förstå och arbeta med ledarskap och organisationskultur ur ett genusperspektiv. Uppdraget till Krus är emellertid i likhet med de flesta statliga uppdrag tidsbegränsat och arbetsuppgifterna enligt ovan saknar ofta ett långsiktigt organisatoriskt sammanhang. Dessa uppgifter bör kunna ingå i ett fastare verksamhetsuppdrag till Krus

Rapportens resultat kan sammanfattas i modellen ”Jämställdhetsintegrering i staten” (se nedan). Den visar de olika slags stöd som myndigheterna kan nyttja i sitt arbete med jämställdhetsintegrering. Ytterst stöds arbetet av nationella och internationella konventioner och överenskommelser som är generella och berör samtliga myndigheter. I förekommande fall preciseras den generella regleringen på myndighetsnivå i form av instruktioner och uppdrag i regleringsbrev samt övervakas genom den s k myndighetsdialogen. Ett mer direkt stöd för genomförande och uppföljning kan i högre grad än i dag ges genom de särskilda stabsmyndigheterna och kunskapsutvecklingen inom forskning, konsultmarknad och föreningsliv o dyl i det civila samhället. Medborgaren som intressent och aktör är en viktig demokratisk förutsättning för utformningen av myndigheternas jämställdhetsintegrering på alla beslutsnivåer.



En viktig slutsats i den här rapporten är således att staten i sig själv borde ha resurser för jämställdhetsintegrering. Verktygen finns. Men varför används de då inte mera effektivt? Vi har i rapporten pekat på omständigheter kring dessa brister som handlat om brist på kunskap, ovilja och svagt ledarskap och/eller otydlig styrning samt oartikulerat medborgarperspektiv.

VILJA

Vad som är hönan och ägget när det gäller motivationen för jämställdhetsintegrering skall vara osagt. Vi kan emellertid konstatera att viljan hittills varit svag när det gäller att använda de institutionella verktygen för jämställdhetsintegrering. En rad undersökningar har erfarit att det inte bara finns kunskapsbrister utan även ett direkt motstånd mot jämställdhetsarbete i den statliga organisationen som gör att jämställdhetskrav negligeras.

Denna ovilja har inte varit särskilt framträdande gentemot vårt projekt. Intrycket är snarare att myndigheter som vi tillfrågat om utredningshjälp sett jämställdhetsintegrering som en spännande utmaning och något av ett lösbart tekniskt problem, likt den inställning vi förordat inledningsvis. Vi tror att den kan sprida sig in i det praktiska arbetet. När jämställdhetsproblemet väl konkretiseras infinder sig förhoppningsvis också de praktiska lösningarna.

LEDARSKAP OCH STYRNING

Vi har sett bristen på styrning inom myndigheterna som det allvarligaste hindret mot en effektiv jämställdhetsintegrering. Det saknas ofta kvalitetsmål på jämställdhetsområdet och det saknas en tydlig normering för hur jämställdheten skall följas upp och förbättras inom myndigheten. Det är därför av största vikt att jämställdhet tas upp i myndighetsdialogen mellan departement och myndighet. Det saknas också riktlinjer inom myndigheten för hur jämställdheten kan förbättras i myndigheternas externa kontakter, t ex i upphandling av tjänster och support. Det finns således väldigt mycket som behöver åtgärdas för att lyfta fram jämställdhet i den övergripande styrningen av myndigheterna. Staten och den politiska styrningen kan utöva ett kraftfullare ledarskap genom att ställa krav i myndighetsförordningen liksom inom de politiska processerna och mera pregnant framhålla, och kanske precisera, de jämställdhetspolitiska målen.

KUNSKAP

Vi har inte sett det som vårt uppdrag att utreda och söka precisera de mer genetiska frågorna för ojämställdhet, dvs själva orsakssammanhangen till varför det i samhället finns olika former av ojämställdhet. Vi har heller inte gett några förslag till hur dessa mekanismer kan upplösas och förändras. I detta arbete har vi med andra ord ingen deciderad uppfattning om vilka vägar som är mest effektiva för att uppnå jämställdhet. Sådana frågor ligger inom den akademiska grundforskningens domvärjo. Vårt uppdrag har i stället varit att visa på hur staten kan implementera jämställdhet i sin verksamhet utifrån strategin om jämställdhetsintegrering. Här ser vi stora möjligheter men också stora brister i den befintliga kunskapen i och med att myndigheterna inte vanligtvis vet hur systemen kan användas.

Genom våra exempel på tillämpning inom upphandlingsprocessen, uppföljningsprocessen och (verksamhets)utvecklingsprocessen har vi gett förslag på hur man kan resonera för att implementera jämställdhet. Detta kräver i sin tur det vi av tids- och resursskäl måste hoppa över, nämligen en fördjupad kunskap om kravställande för jämställdhet, nedbrytning av jämställdhetsmål på verksamhetsnivå (operationalisering) och normering av vad som skall granskas och följas upp samt större medvetenhet hos såväl chefer som medarbetare om innebörden av jämställdhet i verksamheten.

Med andra ord måste kunskapsbristen avhjälpas och tillämpningsluckor i kvalitets-säkringen täppas till. Vi har pekat på själva arbetssättet som måste vara systematiskt och målinriktat, dvs ständigt pågående inom myndigheterna. Idag finns stora brister i jämställdhetsarbetet som är av dels partiell natur, dvs nästan uteslutande begränsas till det lagstyrda personalpolitiska området, dels ad hoc-karaktär, d v s tillfälligt och oegnomtänkt och vid sidan om det ordinarie kvalitetsarbetet.

Verksamhetsnytta: Vägverket

För att uppnå verksamhetsnytta krävs en effektiv myndighetsorganisation som hushållar med sina resurser, dvs gemensamma normer för vad som statsförvaltningen bör förknippas med. Eftersom alla medborgare har samma skyldigheter ska man även tillskrivas samma rättigheter. Statsförvaltningens prestationer ska därmed varken snedfördelas eller prioritera vissa grupper. Ett exempel på detta är hur Vägverket med utgångspunkt i de transportpolitiska målen analyserade sin verksamhet utifrån ett jämställdhetsperspektiv. I syfte att uppnå ett jämställt transportsystem kartlagde man bla hur kvinnor och män nyttjar systemet. Man konstaterade att det råder stora skillnader i kvinnor och mäns resvanor, färd sätt och hur man hanterar risker. Man förstod därmed att tex satsningar på kollektivtrafik alternativt utökad vägnät gynnar kvinnor och män på olika vis.¹¹⁶

I den statliga styrningen är det viktigt att se jämställdhet i ett större perspektiv än som ett kvantitativt representationsproblem. Det är av betydelse att ha det demokratiska perspektivet för ögonen och därmed också relationen till medborgaren för att säkerställa och öka kvaliteten av de prestationer som man tillhandahåller medborgaren. All offentlig finansierad verksamhet ska ha ett medborgarperspektiv och grundar sig på ett demokratiskt uppdrag. I denna mening är myndigheterna regeringens och riksdagens exekutiva, förlängda arm. Myndigheter får aldrig särbehandla och diskriminera människor De har ett särskilt ansvar att arbeta i enlighet med den strategi riksdag och regering valt för att uppnå de nationella jämställdhetspolitiska målen.

MEDBORGAR-PERSPEKTIV

116 Stensöta Helena, *Jämställdhetsintegrering i statliga myndigheters verksamhet. Hur långt har myndigheterna nått? Vad beror det på? Hur kan arbetet utvecklas vidare?* Jämi Rapport 2:09, s. 29-30

Medborgarservice på lika villkor: Statens Institutionsstyrelse

I myndighetsuppdraget ligger att leverera prestationer till medborgarna på lika villkor. För att göra detta på ett effektivt sätt krävs att man både tar till vara all tillgänglig kompetens som finns i samhället och att man studerar sin målgrupps sammansättning för att möta dem på ett sätt som är anpassat till deras behov. Ett exempel på detta är hur Statens Institutionsstyrelse efter en ingående analys av hela sin verksamhet konstaterat att man bemöter flickor och pojkar på olika vis och därmed skapar olika förutsättningar för dem. Bl a konstaterade man att flickorna fick mer hemtrevliga rum och mer relationsinriktat bemötande medan insatserna riktade mot pojkarna var mer fyrkantiga och disciplinerande. Man beslutade därmed om en policy för jämställd vård som följdes av en detaljerad handlingsplan. Man understryker skillnader i bemötandet av pojkar och flickor som kan orsaka diskriminering och ojämställdhet samt utpekar konkreta åtgärder som syftar till att servicen ska komma alla ungdomar till del på lika villkor.¹¹⁷

VERKSAMHETS- ANKNYTNING

Under arbetets gång har vi kommit i kontakt med en hel del goda exempel på arbete med jämställdhetsintegrering vid olika myndigheter. Gemensamt för dessa är att jämställdhetsarbetet har integrerats och har en nära anknytning till myndighetens ordinarie verksamhet och styrning. Framgångsfaktorer för arbete med jämställdhetsintegrering, stämmer väl överens med framgångsfaktorer för annat utvecklingsarbete, och kan sammanfattas i ett antal punkter.

Framgångsfaktorer för jämställdhetsintegrering:

- Tydliga uppföljningsbara mål: Kvalitetsarbete som utgår från konkreta formuleringar av vad som är önskvärt att uppnå har förutsättningar att prövas och bli föremål för organisationers ansträngning.
- Tydlig ledning och styrning - Såväl myndighetsstyrningen som den interna styrningen av myndighetens ledningssystem bör lyfta fram jämställdhet.
- Tydligt vem som har ansvaret - På varje nivå och inom varje verksamhetsområde bör framgå vem som ansvarar och vad som ansvaret innebär.
- Motivering av frågans nytta och relevans - Organisationen ska lyfta fram jämställdhetsfrågans relevans i förhållande till kvaliteten i verksamheten. Därmed framstår också dess nytta.
- Tillräckliga resurser - Det måste avsättas tillräckliga resurser i verksamheten för jämställdhet så att frågan prioriteras som alla andra väsentliga frågor och inte genomförs på "ideell" basis utifrån "eldssjälar" engagemang.
- Utbildning och medvetandegörande - Jämställdhet är en kunskapsfråga och måste finnas med i alla typer av kompetenshöjande verksamhet inom organisationen.

¹¹⁷ Stensöta Helena, *Jämställdhetsintegrering i statliga myndigheters verksamhet. Hur långt har myndigheterna nått? Vad beror det på? Hur kan arbetet utvecklas vidare?* Jämi Rapport 2:09, s. 25

Våra rekommendationer skall ses som preliminära förslag till hur en stödfunktion för myndigheternas jämställdhetsintegrering kan byggas upp och bli långsiktigt hållbar. Nedan summerar vi några punkter som utgör våra rekommendationer för fortsatt utvecklingsarbete där den första är hur staten kan använda och vidareutveckla stödet från stabsmyndigheterna, d v s befintlig stödstruktur. Staten bör kunna precisera uppdraget till stabsmyndigheterna så att de blir bättre anpassade till uppgiften att vara ett stöd som innefattar även myndigheternas jämställdhetsintegrering. En annan punkt är hur staten i arbetet med jämställdhetsintegrering i högre grad kan utnyttja internationella överenskommelser och en tredje punkt behandlar hur staten skulle kunna involvera den fristående konsultmarknaden i arbetet med jämställdhetsintegrering.

Vi har i rapporten sökt visa att stabsmyndigheterna kan användas i högre utsträckning än vad som gjorts hittills. Detta bör emellertid bli föremål för fördjupad oberoende utredning. En sådan utredning bör ta hänsyn till följande.

Kammarkollegiet (inkl fd VHS Upphandling) bör i sin nya centrala upphandlingsroll kunna ta ansvar för att det finns ett kvalificerat stöd till myndigheterna i hur jämställdhet (sociala hänsyn) kan beaktas vid offentlig upphandling liksom likt Miljöstyrningsrådet på miljöområdet.

Ekonomistyrningsverket bör utveckla och ta hand om handledningsmaterial för hur jämställdhet och sociala hänsyn kan införlivas i utvärdering och uppföljning. Om jämställdhet och sociala hänsyn blev en naturlig del av de riskanalyser som större myndigheter är skyldiga att genomföra skulle de rapporteras vid resultatredovisning och därigenom bli föremål för intern och extern granskning och revision.

Kompetensrådet för utveckling i staten bör kunna vidareutveckla och handha uppgifter för normarbetet kring jämställdhet, kvalitet, nytta och sociala hänsyn som en del av sitt nuvarande uppdrag om offentligt etos. Man bör även fortsätta utbildningsarbetet kring jämställdhetsintegrering och om möjligt utveckla detta till att innefatta även medarbetare (inte enbart nyckelpersoner och chefer) i sina insatser.

En modern statsförvaltning bör ta ansvar för verksamhetens påverkan på det samhälle man verkar i. Statliga myndigheter har alla möjligheter att ställa höga krav på etiskt, socialt och miljömässigt ansvarstagande, det som inom privat sektor benämns som CSR, d v s corporate social responsibility. Inom offentlig sektor har ett antal liknande initiativ arbetats fram.

Utgångspunkten för statliga myndigheters sociala ansvarstagande bör bygga på Arbetsgivarverkets gemensamma värdegrund för statsförvaltningen som utgår från rättsäkerhet, effektivitet och medborgarorientering. Värdegrunden har en stark anknytning till de demokrativärderingar som fastslås i regeringsformen. ”Detta ställer höga krav på den som erhåller en anställning inom statsförvaltningen. Men det ger också en

FÖRSLAG FÖR ETT LÅNGSIKTIGT STÖD FÖR MYNDIGHETERS JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING

UTREDNINGS-UPPDRAG OM STÖD FRÅN STABSMYNDIGHETERNA

Kammarkollegiet

Ekonomistyrningsverket

Kompetensrådet för utveckling i staten

UTNYTTJA BEFINTLIGA ÖVERENSKOMMELSER OCH STANDARDS FÖR SOCIALT ANSVARSTAGANDE

Gemensam värdegrund

speciell dimension åt arbetet, eftersom det ytterst baseras på ett uppdrag från medborgarna och därtill finansieras med skattemedel.”¹¹⁸

Offentligt etos

Ytterligare ett exempel på befintligt arbete med värdegrundsfrågor inom statsförvaltningen är Krus offentligt etos om en god förvaltningskultur. Dess syfte är ”att skapa en mer effektiv och rättssäker statsförvaltning och bidra till att myndigheternas bemötande av allmänheten i så hög grad som möjligt kännetecknas av värdighet och respekt”. Att aktivt arbeta med den statliga värdegrunden och offentligt etos kan vara en del av ett aktivt arbete med att jämställdhetsintegrera den statliga förvaltningen. Detta är ett regeringsuppdrag som pågår till december 2011 och kan därmed behöva förlängas.

ISO 26000

Standarden ISO 26000 kan användas för att underlätta arbetet med att uppnå en mer jämställd statsförvaltning. Det är inte en standard i vanlig ISO-bemärkelse utan snarare en måttstock och ett stöd för hur offentlig sektor kan ta sig an arbetet med inte bara miljö utan även socialt ansvar med syfte att bidra till hållbar utveckling.¹¹⁹

Diversity Charter

Ett annat initiativ som är intressant att följa är ett antal svenska företags initiativ att skapa en Diversity Charter. Initiativet som redan utvecklats i ett flertal EU-länder syftar till att skapa en företagsplattform för CSR som sedan via ett kontrakt knyts till den offentliga sektorn där man gemensamt kommer överens om en rad principer för socialt ansvar som man förbinder sig att efterleva.¹²⁰

JÄMSTÄLLDHETS- INTEGRERA GENOM EXTERNT STÖD

I rapporten har vi beskrivit att stödet som en fristående konsultmarknad kan bistå myndigheterna med är svagt av flera skäl. Här måste kompetensen hos samtliga aktörer bli både djupare som bredare. Aktörerna måste ha kompetensuppbyggnad som mål.

Utveckla beställarkompetensen hos myndigheterna

Myndigheter behöver kunskap om vad jämställdhetsintegrering innebär och hur det påverkar deras verksamhet samt hur upphandlade varor och tjänster kan bidra till att jämställdhetsintegrera deras verksamhet.

Krav på jämställdhetskompetens hos stora konsulter

I den mån myndigheter upphandlar extern kompetens sker detta ofta genom de ramavtal som redan finns med befintliga konsultföretag. För att myndigheterna i högre grad ska ha möjlighet att ges tillgång till jämställdhetsintegrerade upphandlade tjänster behöver också de konsultföretag som har ramavtal med staten både ha specifik jämställdhetskompetens och själva vara jämställdhetsintegrerade. Här kan exempelvis ett upphandlingsverktyg som möjliggör för att ställa krav på jämställdhet utgöra ett stöd.

118 Prop. 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*

119 SiS <http://www.sis.se/DesktopDefault.aspx?tabName=%40sr>, ISO 26000 http://www.iso.org/iso/iso_catalogue/management_and_leadership_standards/social_responsibility/sr_discovering_iso26000.htm

120 Diversity Charter Sverige, <http://www.diversitycharter.se/>

De mindre konsultföretag som specialiserat sig på genusperspektiv, jämställdhetsfrågor och jämställdhetsintegrering har generellt sett en högre kompetens inom området än de större konsultföretagen. På grund av sin litenhet har de emellertid små möjligheter att konkurrera om stora statliga uppdrag. Dock är det möjligt att i högre grad än i dag utnyttja deras kompetens genom samverkan mellan stora och små konsultföretag och mellan de mindre konsultföretagen. Det borde finnas ett intresse hos såväl myndigheterna som konsultföretagen att få in mera spetskompetens för genomförande av strategin jämställdhetsintegrering.

Samverkan mellan konsulter

Arbetet på miljöområdet har kommit långt inom svensk statsförvaltning och krav på jämställdhet, sociala hänsyn och CSR inom offentlig förvaltning är på uppgång inom EU och FN.

HELHETSGREPP PÅ PROCESSEN

Sverige har redan antagit en politik för global utveckling, den s k samstämmighetspolitiken. Liknande arbete bedrivs även på EU-nivå. Huvudsyftet är att ingen offentlig verksamhet som bedrivs i och från Sverige (eller EU) ska ha negativ inverkan på en global utveckling.¹²¹ Det har däremot i Sverige ofta varit svårt att motivera för svenska myndigheter hur deras verksamhet kan få konsekvenser globalt.

Ett sätt att lättare överbrygga denna diskrepans skulle vara att tydligare koppla samman dessa perspektiv med det inhemska arbetet för en hållbar utveckling.

Fokus bör i linje med EU 2020 ligga på hållbar utveckling med en bred utgångspunkt i de tvärssektoriella frågorna (hållbar utveckling, miljö, samstämmighetspolitik, jämställdhet, mångfald, likabehandling, ickediskriminering och annat arbete med demokrati och mänskliga rättigheter osv). Det är perspektiv som ska implementeras på alla nivåer i samhället.

Hållbarhetsråd

Det svenska Miljöstyrningsrådets erfarenheter bör vara till stor nytta i stödet för ett breddat arbete för hållbar utveckling. Rådet har nyligen lyft fram "socialt ansvar" som ett verksamhetsområde för att bl a skapa en socialt ansvarsfull handel. Rådet säger på sin hemsida: "De sociala/etiska aspekterna kan omfatta vitt skilda frågor såsom motverkande av diskriminering i Sverige till värdiga arbetsvillkor i tredje världen."¹²² Pilotstudier bedrivs f n inom ett antal produktområden för att öka kompetens och socialt ansvarstagande. Rådet konstaterar: "Därmed står Miljöstyrningsrådet väl rustat för att ta sig an uppgiften framöver med att bredda sin verksamhet med sociala och etiska krav i sina förslag till upphandlingskriterier för alla relevanta produktområden."¹²³

121 Se *Globala utmaningar – vårt ansvar* Skrivelse om Sveriges politik för global utveckling Skr. 2007/08:89

122 Miljöstyrningsrådet, <http://www.msr.se/sv/Upphandling/Socialt-ansvar/>

123 Miljöstyrningsrådet, <http://www.msr.se/sv/Upphandling/Socialt-ansvar/>

Vi föreslår att Miljöstyrningsrådet får ett tydligt uppdrag om verksamhetsbreddning med ansvar för samtliga tvärssektoriella frågor som rör ovannämnda områden. En organisation med breddat uppdrag som inte enbart ansvarar för miljöfrågor borde snarare benämnas Hållbarhetsrådet.

Central samordningsfunktion

Slutligen skulle ett kluster kunna instiftas inom Regeringskansliet, förslagsvis i nära anknytning till jämställdhetsministern, i syfte att fungera som stödfunktion för statliga myndigheter i att uppfylla de jämställdhetspolitiska målen genom att:

- Stödja dialog mellan departement och myndighet i detta arbete.
- Följa upp de jämställdhetspolitiska målen generellt, översätta dem till alla politikområden och koppla myndigheternas uppdrag till de jämställdhetspolitiska målen.
- Stödja myndigheterna med att omsätta de jämställdhetspolitiska målen i praktiken, dvs översätta dem till myndighetens verksamhet utifrån myndighetens verksamhetsmål. Framförallt borde detta vara ett krav för de myndigheter som lyder under Förordningen för intern styrning och kontroll och som därmed ska bedriva riskanalys.

BILAGOR
BILAGA 1. VHS
UPPHANDLING:
UTREDNING OM
INTEGRERING AV
JÄMSTÄLLDHET
VID OFFENTLIG
UPPHANDLING

UTREDNING
OM INTEGRERING AV JÄMSTÄLLDHET
VID
OFFENTLIG UPPHANDLING



Innehåll

1	UPPDRAG	3
1.1	DISPOSITION	3
2	RÄTTLÄGET	4
2.1	SOCIALA HÄNSYN	4
3	UPPHANDLINGSPROCESSEN	6
3.1	FÖRSTUDIE	7
3.2	FÖRFRÅGNINGSUNDERLAGET	7
4	SOCIALA HÄNSYN I UPPHANDLINGSPROCESSEN	8
4.1	FÖRSTUDIEN	9
4.2	LEVERANTÖRSKVALIFICERINGEN	9
4.3	KRAVSPECIFIKATIONEN.....	10
4.4	KOMMERSIELLA VILLKOR	11
4.5	SAMMANFATTNING	11
5	SLUTSATSER	12

1 Uppdrag

VHS Upphandling har fått i uppdrag av Jämställdhetsintegrering i staten (JÄMI) att utreda och analysera var i processen krav på integrering av jämställdhet kan infogas i underlag till offentlig upphandling.

1.1 Disposition

Utredningen har följande struktur och upplägg:

- Rättsläget avseende begreppet sociala hänsyn
- Upphandlingsprocessen
- En analys av var och under vilka förutsättningar krav avseende sociala hänsyn kan uppställas upphandlingsprocessen (utifrån definitionen i punkt 2)
- Analys av var i upphandlingsprocessen krav på integrering av jämställdhet kan ställas
- Konkreta förslag och motiveringar

Utredningen belyser även och jämför resultatet med utformningen av integreringen av miljöfrågor vid offentlig upphandling.

Krav på sociala hänsyn kan utgöra ett sådant handelshinder som direktivet syftar till att undanröja. Vid uppställande av krav på sociala hänsyn måste således en avvägning göras mellan kravets positiva påverkan på samhället i förhållande till vilken konkurrensbegränsningseffekt det får.

2.1.2 EG-rättsliga principer

Utöver en avvägning mellan kravets konkurrensbegränsande effekt i förhållande till kravets positiva påverkan på samhället måste en kontroll ske huruvida det aktuella kravet är förenligt med de grundläggande EG-rättsliga principerna.

- Icke-diskriminering,
- Likabehandling,
- Transparens,
- Proportionalitet
- Ömsesidigt erkännande

De EG-rättsliga principerna är grundläggande även för offentlig upphandling och ska beaktas genom hela upphandlingsprocessen.² Varje kriterium som uppställs och varje beslut som tas inom ramen för upphandlingen måste vara i överensstämmelse med dessa principer, för att inte strida mot gemenskapsrätten³.

2.1.3 Icke-diskrimineringsprincipen

Icke-diskrimineringsprincipen riktar sig mot alla typ av diskriminering, indirekt som direkt. Med indirekt diskriminering avses regler som skenbart ställer upp andra kriterier än nationalitet för särbehandling, men som i praktiken medför samma resultat.

Syftet med diskrimineringsprincipen är att garantera att principen om den inre marknaden efterföljs, genom att förbjuda att leverantörer diskrimineras på grund av lokalisering eller ursprung.

2.1.4 Likabehandlingsprincipen

Likabehandlingsprincipen innebär att lika fall skall behandlas lika och att olika fall inte får behandlas lika, såvida inte åtskillnad i behandling är objektivt motiverad.⁴

Syftet med likabehandlingsprincipen är att tillvarata konkurrensen i avsikt att anta det bästa anbudet⁵. Detta sker genom att säkerställa att samtliga leverantörer och produkter behandlas på ett likvärdigt sätt och ges samma möjlighet att konkurrera om kontraktet.

Notera att principen även ska beaktas gentemot presumtiva anbudsgivare.

² Mål C 199/85 Commission of the European Communities v Italien Republic.

³ Termen Europarätt används som en övergripande term för den rättsordning som gäller för EU och framförallt unionens mest centrala del, EG. Termen EG-rätt eller gemenskapsrätt används för att markera att det är rättsläget i Europeiska gemenskapen EG (första pelaren, gemenskapspelaren) som avses.

⁴ Forsberg, Offentlig upphandling i praktiken 3:e upplagan, Nordstedts Juridik, Stockholm 2004,

⁵ Vad som är det bästa anbudet är beroende av vilken utvärderingsmodell som uppställs och vilka kriterier som ligger till grund för denna.

2.1.5 Transparensprincipen

Transparensprincipen innebär att upphandlingsprocessen skall kännetecknas av förutsebarhet och öppenhet. Anbudsgivarna ska genom förfrågningsunderlaget få insikt i hur kvalificeringen och utvärderingen av deras anbud kommer att ske.

Principen har utvecklats utifrån likabehandlingsprincipen och syftar till att garantera att upphandlingen kringgärdas av sådan offentlighet att marknaden inte snedvrids eller begränsas.

2.1.6 Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen har sitt ursprung i tysk rätt och har utvecklats genom EG-domstolens rättspraxis. Av proportionalitetsprincipen följer att samtliga krav som uppställs i en upphandling skall ha ett naturligt samband med kontraktsföremålet och stå i proportion till syftet med själva upphandlingen.

Att kravet skall ha ett naturligt samband med kontraktsföremålet innebär att kravet skall ha en koppling till föremålet för upphandlingen och att kravet inte får hänföras till en annan del av leverantörens verksamhet än den som omfattas av den aktuella upphandlingen.

I syfte att utreda huruvida kravet är i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen görs följande prövning:

1. Utgör kravet en lämplig och effektiv åtgärd för att uppnå det eftersträvande syftet?
2. Är åtgärden nödvändig för att uppnå det eftersträvade syftet, såtillvida att det inte finns något mindre ingripande alternativ?
3. Är den negativa effekten som kravet resulterar i oproportionerlig eller överdriven jämfört med det eftersträvande syftet?

2.1.7 Ömsesidigt erkännande

Principen om ömsesidigt erkännande innebär att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter skall anses som gällande också i andra medlemsstater. Principen är en följd av diskrimineringsprincipen och syftar till att säkerställa att anbudsgivarna ges samma förutsättningar att delta.

3 Upphandlingsprocessen

I varken LOU⁶ eller i upphandlingsdirektiven finns det reglerat vilka steg eller moment som ingår i upphandlingsprocessen. Följande moment och beslutpunkter är dock vanligt förekommande⁷

- Förstudie
- Beslut om upphandling
- Förfrågningsunderlag
- Annonsering
- Hantering av inkomna anbud
- Utvärdering av anbud
- Beslut (tilldelning, utslutning etc.)

⁶ Lag (2007:1091) om offentlig upphandling

⁷ Statlig inköpsanordning

- Avtalstecknande
- Avtalsförvaltning

3.1 Förstudie

Det är i denna fas som den upphandlande myndigheten utreder sitt inköpsbehov samt hur det aktuella anspråket kan tillgodoses. Syftet med förstudien är att utreda följande:

- Behovsanalys
- Marknadsanalys
- Strategiska frågeställningar inför anskaffningen
- Rekommendationer

3.2 Förfrågningsunderlaget

Förfrågningsunderlaget är det skriftliga underlag som den upphandlande myndigheten upprättar inför en upphandling. Det är i detta dokument som den upphandlande myndigheten anger vad som ska upphandlas, vilka krav som ställs och hur dessa ska utvärderas.

Förfrågningsunderlaget uppställs på olika sätt beroende på myndighet, dess struktur och organisation. Följande moment ingår dock som huvudregel (utan inbördes rangordning):

- Leverantörskvalificering
- Kravspecifikation
- Kommersiella villkor

Det är viktigt att poängtera att kraven hanteras på lite olika sätt beroende på i vilket moment kravställningen sker. Se nedanstående punkter.

3.2.1 Leverantörskvalificeringen

Leverantörskvalificeringen består av två moment, en uteslutningsprövning och en kvalificering.

Uteslutningsprövningen sker utifrån 10:1-2 LOU och syftar till att säkerställa att leverantörerna inte har dömts för vissa lagstadgade brott, att de inte dömts för ett brott avseende yrkesutövningen eller att leverantören inte gjort sig skyldig till ett allvarligt fel i yrkesutövningen.

I kvalificeringen säkerställer den upphandlande myndigheten att leverantören innehar den kapacitet som krävs för att utföra kontraktet i enlighet med de krav som uppställs i förfrågningsunderlaget. Kraven som uppställs i denna fas är ovillkorliga och ska enligt LOU 11:2 hänföras antingen till leverantörens ekonomiska, tekniska eller yrkesmässiga kapacitet.

3.2.2 Kravspecifikation

I kravspecifikationen uppställer den upphandlande myndigheten krav på föremålet för upphandlingen. I detta ingår en beskrivning av vad som ingår i tjänsten och hur tjänsten ska utföras. Kraven utformas företrädesvis som ovillkorliga krav eller som utvärderingskriterier.

Med ovillkorliga krav avses obligatoriska krav dvs. krav som är absolut nödvändiga för att säkerställa behovet. En vanligt förekommande formulering är s.k. skall-krav. Dessa är att se som absoluta, dvs. antingen uppfylls kravet eller inte. Detta innebär att anbudsgivare som inte

uppfyller samtliga ställda skall-krav kommer att förkastas, vilket ställer höga krav på att de krav som uppställs verkligen är relevanta och hjälper till att säkerställa upphandlande myndighets behov. Observera att de övergripande principerna alltid utgör en form av yttre gräns för vad, men även hur kravställningen kan göras.

Med utvärderingskriterier avses icke ovillkorliga krav definierade som konkreta mervärden vilka syftar till att välja den bästa leverantören utifrån ställda utvärderingskriterier. En vanligt förekommande formulering är s.k. bör-krav.

Begreppen finns inte uttryckligen i LOU eller i upphandlingsdirektiven, utan har snarast utvecklats av hävd i den svenska tillämpningen av upphandlingsreglerna.

3.2.3 Kommersiella villkor

De kommersiella villkoren är liktydiga med de villkor som ingår i det kommande avtal som kommer att tecknas med vinnande leverantör/er. De kommersiella villkoren behöver beakta kraven i förfrågningsunderlaget, övriga kommersiella villkor samt eventuella tillkommande kontraktsvillkor.

De tillkommande kontraktsvillkoren har utvecklats genom EG-praxis och har sedermera integrerats i den nya lagstiftningen, 6:13 LOU. Kraven som uppställs i de tillkommande kontraktsvillkoren hänförs till utförandet av uppdraget. Oftast är det krav som leverantören inte kan uppfylla redan i upphandlingen utan som först kan säkerställas vid utförandet. Exempel på detta är att leverantören vid utförande av tjänsten ska använda sig utav långtidsarbetslösa från placeringsorten.⁸

4 **Sociala hänsyn i upphandlingsprocessen**

Av de nya upphandlingsdirektiven⁹ framgår det uttryckligen att sociala hänsyn kan beaktas, dock under vissa förutsättningar.

I **beaktandesatts 33** i upphandlingsdirektivet (2004/18/EG) framkommer det att "villkoren för fullgörandet av ett kontrakt är förenliga med detta direktiv om de inte är direkt eller indirekt diskriminerande och om de anges i meddelandet om upphandling eller i förfrågningsunderlaget. Villkoren kan till exempel syfta till att främja yrkesutbildning på arbetsplatsen och anställning av personer som har särskilda svårigheter att komma in på arbetsmarknaden, bekämpa arbetslöshet eller skydda miljön. Som exempel kan nämnas skyldighet att i samband med fullgörandet av ett kontrakt anställa långtidsarbetslösa eller att genomföra utbildning för arbetslösa eller ungdomar, att följa bestämmelserna i grundläggande ILO-konventioner (International Labour Organisation) om dessa inte har införlivats med den nationella lagstiftningen eller att anställa ett större antal personer med funktionshinder än som krävs enligt den nationella lagstiftningen."

I **artikel 26** i upphandlingsdirektivet (2004/18/EG) framkommer det att "en upphandlande myndighet får ställa särskilda krav på hur kontraktet skall fullgöras under förutsättning att de är förenliga med gemenskapsrätten samt att de anges i meddelandet om upphandling eller i förfrågningsunderlaget. Dessa krav får bland annat omfatta sociala hänsyn och miljöhänsyn."

⁸ Mål C 31/87, Gebroeders Beentjes BV mot Nederländerna

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster. Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningsdirektivet)

I övrigt framkommer det vare sig i direktivet eller i LOU huruvida sociala krav kan uppställas eller integreras i upphandlingsprocessens olika delar. I syfte att utreda detta måste processens samtliga faser analyseras särskilt.

4.1 Förstudien

Innan ett socialrättsligt krav uppställs måste följande frågor utredas a) finns det förutsättningar att i upphandlingen ställa krav som får till följd att den upphandlande myndighetens jämställdhetsintegrering påverkas b) vad ska kravet bestå i c) hur ska kravet utformas.

Genom att redan i förstudien beakta sociala hänsyn och utreda ovanstående frågeställningar har den upphandlande myndigheten större möjlighet att på ett strukturerat sätt integrera och konkretisera dessa målsättningar i upphandlingen. Detta kan exempelvis göras genom upprättande av checklistor.

I syfte att utreda om det i upphandlingen finns förutsättningar för att uppställa krav som påverkar myndighetens jämställdhetsarbete bör följande frågor särskilt analyseras.

- Vad är syftet och vilken är målsättningen med upphandlingen?
- Vilken eller vilka verksamheter berörs av resultatet av upphandlingen och ser det ur ett jämställdhetsperspektiv.
- Vem eller vilka personer berörs av resultatet av upphandlingen och ser det ur ett jämställdhetsperspektiv.
- Sammanställ en lista över vad, hur och på vilket sätt jämställdhet kan beaktas?
- Analysera på vilket sätt dessa situationer ska hanteras internt respektive genom upphandlingen.
- Gör en plan för hur hantera de olika situationerna som berör resultatet av upphandlingen.

Kommer den upphandlande myndigheten genom ovanstående analys fram till att sociala krav lämpligen bör ställas, bör den upphandlande myndigheten redan i detta skede analysera hur kravet skall utformas för att på bästa sätt uppfylla det eftersträvande syftet. Observera även att den upphandlande myndigheten vid utformande av kravet måste säkerställa att kravet är:

- Tillräckligt omfattande och ändamålsenliga för att uppnå sitt syfte
- Proportionerliga, likabehandlande, förutsebara och icke-diskriminerande
- Objektivt mätbart
- Har en koppling till föremålet för upphandlingen
- Möjligt att jämföra och utvärdera (gäller utvärderingskriterier)
- Möjligt att kontrollera och följa upp
- Tydligt formulerat så att alla tänkbara anbudsgivare, nationella som internationella, ges samma möjlighet att svara
- Förenliga med andra krav eller tekniska specifikationer som framgår av förfrågningsunderlaget

4.2 Leverantörskvalificeringen

I vare sig upphandlingsdirektivet eller i lagen framgår det om den upphandlande myndigheten kan uppställa sociala krav i leverantörskvalificeringen. I uteslutningsprövningen i 10:1 LOU

framkommer det dock att den upphandlande myndigheten har rätt att kräva att leverantören följer medlemstatens lag. Genom att uppställa liknande krav kan den upphandlande myndigheten säkerställa att kontrakterad leverantör integrerar en social-politisk hänsyn i sin verksamhet vad t.ex. avser anställningsskydd, arbetsvillkor och upprättande av målsättningar inom jämställdhet.

Utöver lagstadgade krav är det svårt att i leverantörskvalificeringen finna vilka krav som skulle kunna påverka den upphandlande myndighetens jämställdhetspolicy. Detta främst med anledning av att krav som uppställs i denna fas strikt hänför sig till leverantören och dennes organisation.

I vissa undantagsfall kan dock utrymme finnas för att den upphandlande myndigheten i den tekniska eller yrkesmässiga kapaciteten uppställer krav avseende tidigare utförda uppdrag (referenser) och/eller utbildnings- och yrkesmässiga kvalifikationer. Liknande krav lämpar sig troligen endast vid upphandling som strikt avser jämställdhetsintegrering. I övrigt kan det vara svårt att motivera kravet utifrån de EG-rättsliga principerna, notera särskilt proportionalitetsprincipen och att kravet ska ha en naturlig koppling till föremålet för upphandlingen.

4.3 Kravspecifikationen

Kravspecifikationens utformning och innehåll är inte reglerad i vare sig direktivet eller i lagen. Vid avgörande av vilka krav som kan ställas måste en avvägning ske i förhållande till de EG-rättsliga principerna. Kraven kan antingen utformas som ovillkorliga krav eller som utvärderingskriterier.

Då ovillkorliga krav utesluter anbudsgivare som inte uppfyller ställda krav bidrar det till att en upphandlande myndighet måste ha en tydlig motivering till varför kravet uppställs. Den upphandlande myndigheten måste säkerställa att a) uppfyllelse av kravet leder till eftersträvat resultat b) att det inte finns mindre ingripande alternativ för att uppnå resultatet c) att resultatet är relevant i förhållande till det som upphandlas.

Ovillkorliga krav uppställer således mycket höga krav på den upphandlande myndigheten vad avser mål och syfte. Med anledning av detta finns det få exempel (om ens några) där upphandlande myndigheter har valt att utformat dylika krav som ovillkorliga.

Vid utformningen av utvärderingskriterier uppställs inte samma krav på den upphandlande myndigheten vad avser resultatet med kravet. Anledningen till detta är att utvärderingskriterium inte utformas som traditionella krav i den bemärkelsen att den upphandlande myndigheten föreskriver hur en viss sak ska utföras och varför. Kriterierna utformas ofta i form av angivande av vad som utgör ett mervärde för den upphandlande myndigheten. Därefter ombeds t.ex. anbudsgivarna ange hur de avser att förankra ovan angivna mervärde i den upphandlande myndighetens organisation. Poäng erhålls efter givan bedömningskriterier och poängskalor.

Även om det inte ställs lika höga krav på utformningen måste även utvärderingskriterium vara objektivt mätbara, vilket kan vara problematiskt vid förankrandet av socialpolitiska målsättningar. Att kravet ska vara objektivt mätbart förhindrar inte att subjektiv hänsyn kan vägas in i bedömningen. Kravet syftar endast till att säkerställa att poängsättningen som sådan är objektivt mätbar.

4.4 Kommersiella villkor

De kommersiella villkoren syftar till att reglera förhållandet mellan upphandlande myndighet och kontrakterad leverantör.

Genom det nya upphandlingsdirektivet är det utrett att den upphandlande myndigheten kan beakta sociala hänsyn som s.k. tillkommande kontraktsvillkor. Notera att det endast är i denna fas som det uttryckligen stadgas att sociala hänsyn kan beaktas.

Kraven som uppställs i de tillkommande kontraktsvillkoren är ovillkorliga och hänför sig till utförande av kontraktet. Som regel hänför sig kraven endast till den leverantör som ska utföra uppdraget och kan inte uppfyllas förrän vid utförande av kontraktet. Exempel på detta är att leverantören vid utförande av tjänsten ska använda sig utav långtidsarbetslösa från placeringsorten.

För dessa typer av krav är det även viktigt att efterlevnad av dessa krav måste följas upp och kontrolleras under avtalsperioden. Detta kan göras genom egen försorg, eller att den upphandlande myndigheten anlitar en tredje part, exempelvis en revisionsbyrå, eller en organisation som finns på plats i det land eller den ort där tjänsten utförs.

4.5 Sammanfattning

Då det vare sig i lagen eller i upphandlingsdirektiven framkommer huruvida krav avseende sociala hänsyn kan uppställas i leverantörskvalificeringen eller i kravspecifikationen bör detta ske efter avstämning gentemot EG-rätten och då särskilt de EG-rättsliga principerna.

Utöver lagstadgade krav är det svårt att i leverantörskvalificeringen finna vilka krav som skulle kunna påverka den upphandlande myndighetens jämställdhetsintegrering. Detta främst med anledning av att krav som uppställs i denna fas strikt hänför sig till leverantören och dennes organisation. I vissa undantagsfall vid t.ex. upphandling som strikt avser jämställdhetsintegrering kan dock utrymme finnas för att den upphandlande myndigheten i den tekniska eller yrkesmässiga kapaciteten uppställer krav avseende tidigare utförda uppdrag (referenser) och/eller utbildnings- och yrkesmässiga kvalifikationer.

Då de ovillkorliga kraven som uppställs i kravspecifikationen utesluter anbudsgivare som inte uppfyller ställda krav bidrar det till att en upphandlande myndighet måste ha en tydlig motivering till varför kravet uppställs. Den upphandlande myndigheten måste säkerställa att a) uppfyllelse av kravet leder till eftersträvat resultat b) att det inte finns mindre ingripande alternativ för att uppnå resultatet c) att resultatet är relevant i förhållande till det som upphandlas.

Ovillkorliga krav uppställer således höga krav på den upphandlande myndigheten vad avser mål och syfte. Med anledning av detta rekommenderas att liknande krav endast uppställs då den upphandlande myndigheten tydligen kan säkerställa detta samt att den upphandlande myndigheten konkret vet hur och vad den skall kravställa på, dvs. egentligen exakt reglera vad leverantören skall åta sig inom ramen för myndighetens egna strategi kring jämställdhetsintegrering.

Till skillnad från de ovillkorliga kraven uppställer utvärderingskriterierna inte samma krav på den upphandlande myndigheten vad avser utformningen. Anledningen till detta är att

utvärderingskriterium inte utformas som traditionella krav i den bemärkelsen att den upphandlande myndigheten föreskriver hur en viss sak ska utföras och varför. Kriterierna utformas ofta i form av angivande av vad som utgör ett mervärde för den upphandlande myndigheten. Därefter ombeds t.ex. anbudsgivarna ange hur de avser att förankra ovan angivna mervärde i den upphandlande myndighetens organisation. Observera att den upphandlande myndigheten vid utvärderingen måste ange hur bedömningen kommer att ske och hur poäng kommer att fördelas (objektivt mätbart). Den upphandlande myndigheten måste även säkerställa att uppfyllelse av utvärderingen medför ett konkret mervärde och att detta är relevant i förhållande till de som upphandlas.

Att den upphandlande myndigheten kan beakta sociala hänsyn som tillkommande kontraktsvillkoren är genom det nya upphandlingsdirektivet utrett. Med beaktande av detta och det faktum att det är lättare att ställa objektivt mätbara socialpolitiska krav gällande utförande är denna fas att rekommendera. Dessa typer av krav/villkor är särskilt lämpliga att hantera ur perspektivet att de skall uppfyllas och följas upp under hela kontraktperioden, dvs. de är framåtsträvande på ett annat sätt än de andra krav som ställs i en upphandling. I själva upphandlingsfasen är de flesta anbudsgivare, på gott och ont benägna att acceptera krav lite av slentrian för att kunna vinna upphandlingen. När vinnande leverantör sedan verkligen börjar utföra tjänsten förefaller det enklare att följa upp dessa typer av krav vid utförandet istället för i anbudsskedet.

Uppföljningsmekanismen kring dessa krav är givetvis av största vikt på samma sätt som att eventuella sanktioner mot leverantören finns reglerade för det fall de inte skulle kunna leva upp till ställda villkor. Observera dock att detta kräver att den upphandlande myndigheten redan på förhand har en bestämd handlingsplan för vad myndigheten har för mål med jämställdhetsintegrering samt analyserat i vilken utsträckning leverantörer kan bidra utifrån deras perspektiv och arbetsuppgifter. Den övergripande målsättningen borde vara att myndigheter och leverantörer ser arbetet med jämställdhetsintegrering som ett gemensamt mål utifrån den upphandlande myndighetens strategi.

5 Slutsatser

Upphandlingsdirektivet ger numera ett klart utrymme för att beakta sociala hänsyn och andra icke ekonomiska omständigheter vid offentlig upphandling. Upphandlingsdirektivets grundläggande syfte har på flera punkter fått ge vika för socialpolitiska målsättningar. Arbetet med integrering av socialrättsliga frågor har inte kommit lika långt som arbetet med att integrera miljörättsliga frågor.

Tillskillnad från miljörättslig hänsyn framkommer det endast i en artikel att socialrättslig hänsyn kan beaktas (tillkommande kontraktsvillkoren). I avsaknaden av lagreglering och ytterligare vägledning från direktivet och propositionen går det inte att närmare utläsa att krav kan uppställas i samtliga faser, utan en bedömning måste göras i varje enskilt fall.

Det bör dock poängteras att oavsett i vilken fas kraven ställs, är det nödvändigt att den upphandlande myndigheten har en strategi med vad den vill uppnå genom jämställdhetsintegrering. Denna strategi skulle förmodligen också underlätta det konkreta kravarbetet, vilket även förutsätter att man är väl medveten om vilka effekter det innebär att kravställa i de olika faserna.

Utvecklingen på detta område kan jämföras med den som skett på det miljörättsliga området, där rättsutvecklingen har drivits på av praxis vilket sedermera resulterat i lagstiftning. Likt det socialrättsliga området fanns det tidigare ingen lagstiftning som fastslog huruvida miljörättsliga krav kunde uppställas. Detta slogs sedan fast genom en rad rättsfall.¹⁰

Det miljörättsliga området hamnar likt det socialpolitiska området i konflikt med de traditionella syftena bakom upphandling, likt EG-domstolen stadgade i ett antal domar på det miljörättsliga området får dock syftena till upphandlingsdirektivet i visst hänseende stå tillbaka för gemenskapens övergripande målsättningar. Att ställa miljökrav är således inget som per automatik strider mot de EG-rättsliga principerna, utan det är utifrån en bedömning av kravets utformning som detta får avgöras. I de nya upphandlingsdirektiven stadgas det uttryckligen att miljökrav kan uppställas i samtliga faser.

I avsaknaden av lagstiftning på det socialpolitiska området kommer praxis få en avgörande betydelse för den fortsatta utvecklingen. Det socialpolitiska området har kommit att bli en allt mer integrerad del i gemenskapens övergripande målsättning, och detta borde kunna nyttjas även ur ett jämställdhetsperspektiv, då företrädevis genom en hantering av s.k. tillkommande kontraktsvillkor.

¹⁰ Mål C-448/01 ENV AG, Wienstrom GmbH mot Österrike. Mål C-513/99 Concordia Bus Finland Oy Ab mot Helsingin Kaupunki, HKL – Bussliikenne. Mål C-243/89 Europeiska gemenskapernas kommission mot Danmark, Storabältdomen. Mål C 199/85 Commission of the European Communities v Italian Republic. Mål C-87/94 kommissionen mot Belgienmål C-225/98, Kommissionen mot Frankrike

Bakgrund

Nedanstående dokumentation är ett resultat från en workshop som hölls av VHS Upphandling på uppdrag från Jämi, den 25 maj 2010. Workshopen var avgränsad till att behandla generella och potentiella krav på jämställdhetsaspekter i samband med en traditionell konsultupphandling. Syftet med workshopen var att ta fram förslag till krav, som efter vidare bearbetning ska kunna appliceras i en konkret upphandling.

Resultat

Resultatet är ett antal förslag på krav. Förslagen ska endast ses som exempel på hur krav kan formuleras. Kraven ska inte ses som allmänt brukliga i alla konsultupphandlingar. För varje unik upphandling behöver varje kravs funktionalitet, men också legalitet säkerställas specifikt.

Ur ett upphandlingsperspektiv innebär detta att de övergripande principerna om likabehandling, transparens och proportionalitet sätter gränserna för vilka krav som kan anses relevanta, samt hur kraven kan komma att formuleras. Generellt gäller att varje krav måste vara kopplat till föremålet för kontraktet.

Stockholm den 28 maj 2010

Johan Stern

Emma Meling

KRAV PÅ LEVERANTÖREN

1. Jämställdhetspolicy (Leverantörskvalificeringen)

Anbudsgivaren **skall** arbeta utifrån en dokumenterad jämställdhetspolicy. Med detta avses:

- *[Definiera vad som avses – t.ex. riktlinjer, värdegrund etc. Specificera samtliga punkter som skall framgå.]*

För att verifiera att ovanstående krav uppfylls **skall** anbudsgivaren bifoga en redovisning av den egna jämställdhetspolicyn av verksamheten som innehåller:

- *Ansvarig person*
- *Senaste uppdatering*
- *Hur kompetensplanering och kontinuerligt lärande säkerställs*
- *Hur ledarskap, kommunikation och samverkan genomförs i förhållande till jämställdhetspolicyn*
- *Hur uppföljning sker av resultat före i förhållande till uppställda jämställdhetsmål*
- *Åtgärder som vidtas i syfte att verka för en jämn könsfördelning av heltidsanställda inom företaget.*
- *Åtgärder som vidtas i syfte att säkerställa en jämn könsfördelning i uttag av föräldraförsäkring (nyckeltal etc.).*

2. Metoder (Leverantörskvalificeringen)

Anbudsgivaren **skall** arbeta enligt etablerade metoder för jämställdhetsintegrering. Med etablerade metoder avses:

- *[Specificera samtliga punkter som skall framgå, samt visa resultat av använda metoder och hur de bidrar till verksamheten.]*

I syfte att säkerställa att anbudsgivaren uppfyller ovan ställda krav **skall** anbudsgivaren beskriva de metoder man arbetar med och hur de bidrar till måluppfyllelse.

3. Lagar (Leverantörskvalificeringen)

Anbudsgivaren skall beskriva hur denna arbetar för att säkerställa att den i utförandet av tjänsten lever upp till aktuella lagar avseende jämställdhet.

- *[Specificera tillämpliga lagar.]*

4. Kunskap (Leverantörskvalificeringen)

För att säkerställa att anbudsgivaren har kunskap och erfarenhet av att arbeta med jämställdhetsintegrering och/eller jämställdhet, **skall** anbudsgivaren ange x (antal) referensuppdrag. Referensuppdragen **skall** vara genomförda de senaste x (antal) åren och innehålla följande:

- *[Specificera aktuella punkter]*

Anbudsgivaren **skall** ange följande information per referensuppdrag:

- Uppdragets omfattning och karaktär
- På vilket sätt genusperspektivet påverkade upplägget av uppdraget
- Beställare

Ange kontaktperson (namn, telefonnummer och e-postadress) hos beställaren

KRAVSPECIFIKATION

1. Konsulter (Kravspecifikation)

Anbudsgivaren **skall** offerera minst x (antal) konsulter med representation från bägge könen.

- Konsultprofilen skall påvisa dokumenterad kunskap och erfarenhet av verksamhetsutveckling/organisationsutveckling/ledarskapsutveckling med ett integrerat genusperspektiv, som skall vara vetenskapligt förankrat.

För att verifiera att offererade konsulter har erfarenhet av att arbeta med ett integrerat genusperspektiv **skall** x (antal) referensuppdrag lämnas för vardera konsulten.

Referensuppdragen **skall** vara genomförda de senaste x (antal) åren. Följande information **skall** framgå per referensuppdrag:

- Uppdragets omfattning och karaktär
- På vilket sätt genusperspektivet påverkade upplägget av uppdraget
- Beställare

Ange kontaktperson (namn, telefonnummer och e-postadress) hos beställaren.

Till anbudet **skall** offererade konsulters CV:n bifogas. Observera att uppfyllelsen av samtliga ställda krav tydligt ska framgå av CV.

2. Metoder (Kravspecifikation)

Offererade konsulter **skall** ha erfarenhet av att arbeta med etablerade metoder för jämställdhetsintegrering och/eller jämställdhet [specificera vad som avses med etablerade

metoder och koppla till föremålet för upphandling vad som avses med jämställdhetsutveckling].

För att verifiera att offererade konsulter har erfarenhet av att arbeta med etablerade metoder för jämställdhetsutveckling **skall** x (antal) referensuppdrag lämnas för vardera konsulten.

Referensuppdragen **skall** vara genomförda de senaste x (antal). Följande information **skall** framgå per referensuppdrag:

- Uppdragets omfattning och karaktär
- Tillämpad/e metod/er
- Beställare

Ange kontaktperson (namn, telefonnummer och e-postadress) hos beställaren.

3. Utvärderingskriterium "Upplägg" (Kravspecifikation)

Anbudsgivaren **skall** presentera ett upplägg för hur uppdraget kommer att utföras. Upplägget kommer att bedömas utifrån följande punkter:

- Projektplan, inkl resursplan (0/2/6 poäng)
- Riskanalys (0/2/6 poäng)
- Metoder (0/2/6/10 poäng)
- Kvalitetssäkring (0/2/6/10 poäng)
- Integrering av jämställdhet (0/2/6/10 poäng)

För varje punkt kommer en samlad bedömning att göras utifrån nedanstående skala:

Mycket väl anpassat och relevant för uppdraget	10p
Anpassat och relevant för uppdraget	6p
Begränsad anpassning och relevans	2p
Anpassning eller relevans saknas	0p

Totalt kan maximalt 42 poäng erhållas för utvärderingskriteriet "Upplägg".

Alternativt

Bedömningsskalan fastställs i efterhand, där enhetliga motiveringar tillämpas likabehandlande.

Vår referens
Ragnar Lindholm

Vårt datum
2010-10-05

Vår beteckning
RL101005

Primona tar initiativ för hantering av upphandlingskrav

Primona har utvecklat verktyg för e-upphandling sedan 1998 då Kommers togs fram som ett av de första systemen på marknaden. Exempel på kunder som använder Kommers idag är Rikspolisstyrelsen, statliga företag som SVEVIA, biståndsorganisationen SIDA, ett flertal kommuner och privata organisationer.

Det finns otvivelaktiga fördelar med att använda ett upphandlingsverktyg för att få hjälp och stöd i genomförandeprocessen. Systemet håller ordning på beloppsgränser, processtegen i förfarandet, tidplaner och underlättar processen att publicera och besvara förfrågningsunderlag och för sammanställning av resultaten. Systemet håller dessutom reda på avtalen, och som komplett inköpslösning finns stora möjligheter till effektivisering och besparingar genom ökad avtalstrohet, spårbarhet och minskad administration. Primona vidareutvecklar kontinuerligt Kommers för att kunderna ska nå intern effektivitet och affärsnytta.

I kontakten med våra kunder, de som är upphandlande myndigheter, hör vi att ett av de största bekymren är formulering av korrekta upphandlingskrav och kriterier. Som systemleverantör vill vi inte, och ska vi inte, ta ansvar för upphandlaren kravformulering. Ur systemperspektiv är kravformuleringarna bara texter som är upphandlaren ansvar. Det vi kan göra är att underlätta så att den upphandlande myndigheten kan kategorisera och standardisera kring vanligt förekommande kravtexter samt göra det enkelt att återanvända kravtexter som har ställts i tidigare upphandlingar. Vi kan även möjliggöra så att referensgrupper och externa referenser som jurister kan delta i processen. Det vi kan göra är att skicka med en uppsättning exempelkriterier vid leverans. Allt detta har vi redan gjort.

Vi tar nu ett steg till genom att försöka ge upphandlarna möjlighet att dela krav med dem som är experter inom respektive område. Detta eftersom vi inser att gamla kravtexter inte är tillräckligt bra längre. Vi har därför tagit fram ett koncept för informationsutbyte via internet, och en samverkan mellan organisationer som driver utvecklingen om sina respektive områden. Vi är övertygade om att detta blir framgångsrikt då det ligger i dessa organisationers intresse att använda upphandling som strategiskt verktyg för att driva sina frågor. Vår målsättning är att skapa en gemensam öppen standard för kravhantering, där kraven sedan kan importeras direkt in i upphandlingssystemet.

Primonas bidrag blir att ta fram databasen, "ett kravbibliotek", och ett tekniskt gränssnitt för interaktivt utbyte av information och kravtexter mellan myndigheter för import till upphandlingssystemet. Utbytet ska bara ske mellan betrodda organisationer, och för att det ska fungera finns behörighetsstyrning på publiceringen av resultaten. Initialt handlar det om formulering av texter för krav och kriterier men det kan enkelt utökas till att omfatta även kontraktsvillkor. Tekniskt så lagras alla kravtexterna kategoriserade i en sökbar databas och utbyte kan ske med andra system via standardiserade gränssnitt för hemsidor. Publicering av krav får endast göras av personer hos betrodda intresseorganisationer, med kompetens att formulera upphandlingskrav för det aktuella området.

Bland de områden där det pågår snabb förändring av kravformulering finns framförallt jämställdhet och social hänsyn, miljö, samt IT-upphandlingar. Inom miljöområdet finns det en etablerad organisation, Miljöstyrningsrådet, som aktivt publicerar förslag på kravtexter på sin hemsida i form av Word-filer. Motsvarande finns för specifika tjänster som t.ex. städtjänster där Prevent och IVL Svenska Miljöinstitutet

AB, har formulerat krav på städtjänster. Inom IT-området finns rekommendationer utspritt på flera organisationer inklusive ett antal privata konsultföretag.

Inom jämställdhet och social hänsyn ser vi dock ingen tydlig motsvarighet, trots att det där finns ett stort behov av utveckling. Vi var därför mycket positiva när vi blev kontaktade av Jämi-program i början av 2010 och tvekade inte att delta i Jämi's arbetsgrupp. De krav- och kriterietexter som togs fram i Jämi's arbetsgrupp, följer nu med som exempel vid nya leveranser av Kommers, där vi lagt dem in en ny sektion för "Social hänsyn". Samarbetet med Jämi har i hög grad påverkat vårt beslut att gå vidare med konceptet med publikt kravbibliotek. Vi saknar dock en organisation som är intresserad av att underhålla dem framöver.

Allteftersom intresset för krav- och kriterietexterna växer så räknar vi med att komma nya intressenter för att underhålla kravtexterna. Tillsammans hjälps de sedan åt att vidareutveckla kraven. Det innebär att det kommer att finnas möjlighet att göra ändringsförslag och diskutera utformningen av kraven. För upphandlarna inom stat, landsting, kommun och andra förvaltningar kommer detta vara en mycket uppskattad hjälp. Vår avsikt är att databasen med dessa texter ska finnas tillgänglig publikt på internet samt för direktimport in i upphandlingssystemet. I Kommers innebär det att valet av kravtexter kommer att kunna göras direkt till det strukturerade upphandlingsformuläret i upphandlingsmodulen. Andra organisationer, inklusive Primonas konkurrenter, kommer naturligtvis att kunna använda informationen.

Primona söker just nu samarbetspartners och finansörer för projektet.

Stockholm 2010-10-05
Primona AB

Ragnar Lindholm
Chef marknad & försäljning

Jämställdhetsintegrering och ekonomistyrning

Bakgrund

Regeringsuppdraget Jämställdhetsintegrering i staten (Jämi) arbetar under 2010 med att skapa förutsättningar för ett långsiktigt stöd för jämställdhetsintegrering genom att vidareutveckla metoder och verktyg för att integrera ett jämställdhetsperspektiv i statsförvaltningen. Inom ramen för den uppgiften har Jämi lagt ett uppdrag på Ekonomistyrningsverket att analysera hur jämställdhetsfrågor regleras eller kan bevakas i den statliga ekonomistyrningen.

Uppdragsbeskrivning

Uppdraget innebär följande:

1. Utifrån befintliga dokument (Förordningen om intern styrning och kontroll, ESV:s handledning) redovisa processen för intern styrning och kontroll
2. Analysera var i processen (Myndighetsförordningen, Förordningen om intern styrning och kontroll) krav på jämställdhetsintegrering kan lyftas in
3. Analysera utformningen av integreringen i jämförelse med övriga diskrimineringsgrunder eller andra generella frågor.
4. Sammanställa förslag på var och hur i processen krav på jämställdhetsintegrering kan infogas i befintliga underlag
5. Kommentera paragraf 3, 4, 6 och 8 i Myndighetsförordningen och vad dessa innebär för ledningens ansvar för arbetet med jämställdhet och icke-diskriminering vid myndigheten.

Sammanfattning

Förordningen om intern styrning och kontroll reglerar hur myndighet internt ska arbeta med några utpekade processer. Den behandlar det man kallar ”hur-frågor”, normalt är det myndigheten som själv ansvarar för utveckling och hantering av dessa. De ”vad-frågor” som gäller för myndigheten finns specificerade i instruktionen eller särskild lagstiftning och allmänt i myndighetsförordningen.

Jämställdhetsintegrering för myndigheter har två riktningar, dels jämställdhetsfrågan i den egna produktionen (internt fokus – hur-frågor), dels jämställdhetsperspektivet i mötet med målgrupperna (externt fokus – vad-frågor).

Förordningen om intern styrning och kontroll har kopplats till en av flera paragrafer i myndighetsförordningen, 3 §.

Det finns ingen automatik i att särskilda ”vad-frågor”, som t.ex. jämställdhetsintegrering, uppmärksammas inom processen för intern styrning och kontroll avseende t.ex. riskanalys eller dokumentation. Det finns heller ingen bestämmelse som per automatik gör att regeringen delges information från riskanalyser eller åtgärdsprogram.

För ett uppmärksammande behöver jämställdhetsintegrering kopplas till bestämmelserna i myndighetsförordningens 3 §. Ansvarig för att detta görs är myndighetens ledning som själv kan ha identifierat behovet eller uppmärksamrats därpå av externa eller intern aktörer. Regeringen kan t.ex. i regleringsbrev, på förekommen anledning, ålägga myndigheten att beakta förhållanden som påverkar myndighetens resultat och som bör korrigeras, bristande jämställdhetsintegrering kan vara exempel.

Inledning - Jämställdhetsintegrering

Jämställdhetsintegrering är en strategi för att åstadkomma ett jämställt och långsiktigt, hållbart samhälle. Det innebär kortfattat att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i alla verksamhetsområden och i alla led av beslutsfattande, planering och utförande av verksamheter.

Jämställdhetsintegrering har varit regeringens övergripande strategi för jämställdhetspolitiken sedan propositionen *Delad makt – delat ansvar* (Prop. 1993/94:147). Denna presenterades av jämställdhetsminister Bengt Westerberg och antogs av riksdagen våren 1994. Propositionen fastslår att;

”ett jämställdhetsperspektiv [måste] läggas på alla politikområden. Det innebär att förslag och beslut måste analyseras ur ett jämställdhetsperspektiv för att klarlägga möjliga konsekvenser för kvinnor respektive män. Det gäller särskilt inom utbildnings-, arbetsmarknads-, närings- och socialpolitiken samt inom den ekonomiska politiken. Det gäller därvid i synnerhet strukturförändringar i samhället.

Jämställdhetsarbetet måste bedrivas inom varje politikområde och insatser huvudsakligen göras inom ramen för berörda organs ordinarie verksamhet. Även speciella satsningar behövs emellertid för att driva på utvecklingen i önskad riktning.”

Inledning - Ekonomisk styrning i staten

I den förvaltningspolitiska proposition från våren 2010 skriver regeringen om hur man tänker sig att myndighetsstyrningen ska utvecklas. *”Styrningen av statlig verksamhet utvecklas med inriktningen att kombinera olika styrformer i syfte att skapa bästa möjliga förutsättningar för statsförvaltningen att förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter i övrigt och upprätthålla grundläggande värden.”*¹

Regeringen definierade i budgetpropositionen för 1998² begreppet ekonomisk styrning i staten, den omfattar såväl planering som uppföljning och utvärdering och såväl finansiell styrning som resultatstyrning. Finansiell styrning avser de delar av den ekonomiska styrningen som är inriktade på de resurser som används i verksamheten, medan resultatstyrning avser de delar av den ekonomiska styrningen som är inriktade på de prestationer och effekter som blir resultatet av verksamheten. Resultatstyrningen och den finansiella styrningen ska stödja varandra om den ekonomiska styrningen skall bli effektiv.

Den ekonomiska styrningen är således ett styrmedel bland andra som regeringen använder för att styra myndigheterna. Utnämningar och regleringar är andra. Förordningen om intern styrning och kontroll är exempel på hur regeringen styr genom att reglera särskilda myndigheters interna processer.

Det är viktigt att påpeka att oavsett med vilka styrmedel en myndighet styrs så ska dessa redovisa sina resultat, dvs. sina prestationer och effekter.

¹ Prop. 2009/2010:175, sid. 96

² Prop. 1997/98:1

En annan central aspekt är hur mycket och med vilken automatik regeringens styr myndigheterna. I utredningen Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning behandlades principerna för regeringens styrning. Man argumenterade där mot en uniform modell för styrningen av statsförvaltningen. Man skrev:

"I stället bör styrningens minsta gemensamma nämnare – de element som är gemensamma för alla myndigheter – vara så liten som möjligt för att kunna beakta olikheter mellan verksamheter och myndigheter.

Detta synsätt innebär och medför att det inom Regeringskansliet bör ägnas mindre kraft åt den rutinmässiga, löpande styrningen av enskilda myndigheter. Detta är viktigt eftersom det öppnar för att mer kraft kan ägnas åt styrning med strategiskt fokus och inriktning på hur olika myndigheters verksamhet sammantaget skall bidra till att politiska strävanden kan förverkligas."³

I intern pm på regeringskansliet, ett ramverk för myndighetsstyrningen, ges följande riktlinjer: *"Styrningen bör vara tydlig, inriktad mot verksamheternas resultat, verksamhetsanpassad och ha ett medborgarperspektiv. Tydlig innebär bl.a. att myndighetens uppdrag preciseras genom att uppgifter, regler och i förekommande fall mål och prioriteringar anges. Mål och uppgifter till myndigheterna formuleras så att respektive myndighet själv råder över eller har rimliga möjligheter att genom olika åtgärder kunna genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt."⁴*

I denna pm från finansdepartementet är det resultatkrav och medborgarorientering som är den minsta gemensamma nämnaren för den reglerade myndighetsstyrningen. Här det viktigt att särskilja den reglerade styrning som uttrycker automatik och ställer krav på lika processer och rutiner för alla myndigheter från den verksamhetsanpassade styrningen. Frånvaro av automatik innebär inte frånvaro av styrning. Ofta används begreppet "ad hoc" som betyder "för detta särskilda ändamål", regeringen då olika myndigheter olika efter t.ex. behov, situation eller risker. Statsvetare talar om ett reaktivt förhållningssätt.

I den verksamhetsanpassade styrningen ligger också ansvaret för ledningen att kunna styra med egen beslutskompetens, dvs. den förutsätts ha dels kunskap om, dels förmåga att hantera alla de krav som ställs på en myndighets ledning och verksamhet.

Centrala begrepp i ekonomisk styrning är prestationer och effekter. I båda dessa kan det finnas skäl att väga in jämställdhetsintegrering vid utformning och utvärdering av styrning.

Prestationer är det tjänster som lämnar myndigheter – blir dessa sämre om man har obalans ur ett jämställdhetsperspektiv i verksamhet och ledning.

Effekter är den verkan myndighetens prestationer har för målgrupperna. Här är jämställdhetsintegrering viktig för att man rätta ska kunna de identifiera villkor för eller egenskaper hos målgrupperna som man måste beakta för att nå hög måluppfyllelse. Med perspektiv på detta skriver regeringen i den förvaltningspolitiska propositionen:

"Varje myndighet har ett ansvar att utforma service, produkter och tjänster som är användbara för alla och svarar mot både kvinnors och mäns villkor och behov. För att åstadkomma

³ SOU 2007:75, sid. 244

⁴ Intern PM, finansdepartementet augusti 2010

detta krävs ett strukturerat arbete att utveckla verksamheten, t.ex. för att integrera ett jämställdhetsperspektiv.”⁵

En slutsats är att jämställdhetsintegrering för myndigheter har två riktningar, dels jämställdhetsfrågan i den egna produktion (internt fokus), dels jämställdhetsperspektivet i mötet med målgrupperna (externt fokus).

Utgångspunkt i befintliga dokument

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll; med intern styrning och kontroll avses enligt förordningen den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgöra de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen.

Myndighetsförordningen 3 § reglerar en myndighets lednings ansvar och lyder:

”Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.”⁶

Jämställdhetsintegrering kan kopplas till förordningstexten på åtminstone tre punkter.

- Den är en förpliktelse till såväl till EU som till FN.
- I kravet på hushållning ligger i att personalen utnyttjas optimalt i verksamheten, myndighetens inre perspektiv.
- I kravet på effektivitet ligger ansvar för att jämställdhetsperspektivet uppmärksammas och vägs in i planering och operationalisering. För myndighetens externa perspektiv ska jämställdhetsperspektiv beaktas när resultatet (prestationer och effekter) definieras och fokuseras samt utvärderas och analyseras.

Samtidigt är det så att flera frågor med anknytning till jämställdhetsintegrering regleras i andra paragrafer i myndighetsförordningen. Det gäller t.ex. 4:e, 6:e och 8:e §§.

- 4 § Myndighetens ledning skall
 1. besluta en arbetsordning,
 2. i arbetsordningen besluta de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten,
 3. besluta en verksamhetsplan för myndigheten,
 4. säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt, och
 5. avgöra andra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte skall avgöras av personalansvarsnämnden enligt 25 §.
- 6 § Myndigheten skall fortlöpande utveckla verksamheten.
Myndigheten skall verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.
Myndigheten skall tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa

⁵ Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, Prop. 2009/10:175

⁶ Myndighetsförordning (2007:603)

sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten.

- 8 § Myndigheten skall
 1. i samverkan med andra myndigheter utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken,
 2. se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten,
 3. skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet.

Första steget i arbetet med intern styrning och kontroll är riskanalysen. Den syftar till att identifiera omständigheter som utgör risk för att de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen inte fullgörs. Riskanalysen innebär att identifiera, värdera och besluta om hantering av riskerna för att verksamhetens mål inte uppnås. I riskanalysen relateras målen till de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen. Att värdera risker innebär att bedöma sannolikheten för att en viss händelse inträffar samt hur allvarlig konsekvensen av en sådan händelse kan komma att bli.

- En riskanalys ska enligt förordningen göras i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk för att de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen (2007:515) inte fullgörs. Enligt ESV:s föreskrifter ska myndigheten genomföra en riskanalys som är ändamålsenlig och anpassad efter myndighetens behov. Riskanalysen innebär att identifiera, värdera och besluta om hantering av riskerna för att verksamhetens mål inte uppnås.
- I riskanalysen relateras målen till de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen. Att identifiera risker innebär, enligt ESV:s allmänna råd, att fastställa händelser som utgör hot mot att målen uppnås.
- Att värdera risker innebär att bedöma sannolikheten för att en viss händelse inträffar samt hur allvarlig konsekvensen av en sådan händelse kan komma att bli. Att besluta om hantering av risker innebär att besluta om en risk ska accepteras, begränsas, delas eller elimineras. Om ledningen exempelvis bedömer att verksamheten kan komma att utsättas för otillbörlig påverkan och brottslighet bör beslut fattas om att upprätta rutiner och handlingsplaner för att upptäcka och begränsa konsekvensen av sådana händelser.
- Myndigheten bör vid behov uppdatera riskanalysen för att säkerställa att den omfattar förändringar som väsentligen påverkar tidigare identifierade, värderade och hanterade risker.
- Med ledning av riskanalysen skall åtgärder vidtas som är nödvändiga för att de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen skall fullgöras med rimlig säkerhet.
- Myndighetens ledning bör därvid göra en avvägning mellan den kostnad en viss åtgärd för med sig och den förväntade nyttan av åtgärden.

En nyckelmening i förordningens 3 § är ”att identifiera omständigheter”. Ett annat är ”fastställa händelser”. Här finns ett dubbelt perspektiv i uppläggningsprocessen att identifiera risker.

Det är dels det strukturella inriktat på omständigheter. Man skannar av olika strukturer, kulturer, traditioner, rutiner som erfarenhetsmässigt kan minska myndighetens förmåga att fullgöra kraven enligt 3 § i myndighetsförordningen. Bristande jämställdhetsintegrering eller ens medvetande om vikten av denna kan vara en sådan struktur att identifiera och analysera konsekvensen av. Gunnar Quist, Sveriges första professor i kvinnohistoria har identifierat en omständighet som kan ses som en orsak till bristen på jämställdhet.

*"...tusentals små beslut av beslutsfattare utan inbördes samverkan men styrda av traditionella och 'självklara' värderingar och därför verkande i samma riktning."*⁷

Det är dels det individuella, händelser som uppmärksammats, som kan beaktas för att bedöma inverkan på effektivitet eller hushållning eller andra bestämmelser i 3 § i myndighetsförordningen. Riksdagens revisorer uppmärksammade i en rapport från 2002 om Statens Personalpolitik chefstillsättningar eller omorganisationer som situationer med risk för verksamhetens bedrivande enligt uppdrag. I rapporten finns också exempel på hur jämställdhetsintegrering kan bidra till bättre effekter. I en stor myndighet hade avregleringen av den statliga personalpolitiken i mitten på 1980-talet medgett bättre resursutnyttjande genom att beföringsgången gav utrymme för jämställdhetsperspektiv.

Ett viktigt förhållande att uppmärksamma är att intern styrning och kontroll enligt förordningen inte bygger på normen att "effektiv verksamhet" eller "god hushållning" bäst följs upp med kontroll eller avstämning mot regelverk. Det är istället fråga om en empirisk ansats, att identifiera faktiska förhållanden som har reell betydelse för verksamhetens resultat.

Analys om var i processen kraven på integrering av jämställdhet kan lyftas in

Myndighetsförordningen är allmänt formulerad. Begreppen *hushålla* och *effektivitet* är vida och behöver preciseras. Jämställdhetsintegrering har ambitionen att precisera och utveckla innebörden av begreppen med tillkommande perspektiv. Ett första steg är att förtydliga och bekräfta att dessa nya perspektiv gäller och visa på vilket sätt och i vilket sammanhang.

Operationaliseringen av begreppen *hushålla* och *effektivitet* ligger i mångt och mycket på myndigheten. Men såväl regeringen som stabsmyndigheter som andra expertmyndigheter kan uppmärksamma nya perspektiv och innebörder av begreppen, med t.ex. exemplifieringar. Ett andra steg är att identifiera vilka myndigheter där jämställdhetsintegrering är av särskild betydelse. Målet med en sådan insats är att den aktuella myndigheten i sin interna styrning, i sin verksamhetsidé lyfter fram jämställdhetsintegrering som viktig för verksamhetens genomförande och dess resultat. Det handlar med andra ord om att det kan finnas behov av att prioritera vissa verksamheter framför andra beroende av verksamhetens karaktär.

När myndigheten kommit till klarhet med att jämställdhetsintegrering är central, av sig själv eller genom extern påverkan eller styrning, är det också naturligt att den omfattas av den interna styrningen och kontrollen. Analyser av risken för otillräcklig jämställdhetsintegrering blir då en självklar del av den interna styrningen.

Avgörande för framgång här är kvaliteten i den inledande undersökningen av hur viktig jämställdhetsintegrering är för en särskild myndighets verksamhet. De slutsatser en sådan undersökning kommer till måste vara trovärdiga. De måste kunna relateras till respektive verksamhetens karaktär och uppdrag.

⁷ Tusentals små beslut - Om kvinnliga och manliga akademikers karriärmöjligheter, SACO - November 2009

Analys och jämförelse av utformningen i förhållande till andra generella frågor

Den viktiga frågan gäller balansen. Integreringsambitionen omfattar sannolikt de flesta s.k. generella krav. ”Mottagande” myndigheter har också de det intresset – det underlättar om man kan skapa enkla rutiner för frågorna. Men ambitionen måste också vara att sättet att arbeta med frågorna också är effektivt.

Här gäller samma ansats som under förgående punkt. Man måste myndighet för myndighet gå igenom vilken kombination av generella frågor som är relevant för den enskilda verksamheten. Det generella måste göras specifikt. Det ska vara en del av myndighetens ordinarie kvalitetssäkrande process. Detta krav kan nog sägas gälla redan men det är underförstått och ofta allmänt. För de som ansvarar för generella frågor är det viktigt att vara specifika, att styra sina insatser mot relevans och effektivitet. Det är viktigt att sådana strategier lyfts fram och tydliggörs, följs upp och utvärderas.

Var och hur i processen kraven på jämställdhetsintegrering kan infogas i befintliga underlag

Genomgången hittills visar att ett strategiskt steg i den statliga styrprocessen för jämställdhetsintegrering ligger i steget mellan extern och internstyrning. Det finns alltså en risk att frågorna inte kommer med i riskanalysen. Det finns två orsaker, minst.

- Regeringen styr inte dessa frågor på samma sätt som man styr myndighetens verksamhet. Frågorna bevakas inte i budget- eller styrprocessen, utan i annan ordning. Här finns en likhet och en skillnad med det man kan kalla interna generella frågor. Dessa har ofta starka och etablerade institutioner till sitt stöd. Förvaltningslagen bevakas av JO och förvaltningsdomstolarna. Offentlighetsprincipen bevakas av Riksarkivet. För de externa generella frågorna finns inte riktigt samma institutionella kraft.

Det finns dock flera olika myndigheter, institutioner eller nätverk som kan driva eller åtminstone utveckla perspektiven. Krus och statskontoret har uppdrag som i olika omfattning eller inriktning bör innefatta innefattar även jämställdhetsintegrering. Statskontoret gör myndighetsanalyser, där perspektivet kan tas med. Statskontoret har ett uppdrag om uppföljning av förvaltningspolitiken. KRUS har uppdrag om offentligt ethos som har tydliga kopplingar. ESV kan fortsätta och utveckla en dialog om hur ekonomisk styrning i staten kan utvecklas med avseende på jämställdhetsintegrering som ett medel för resurs(kompetens)hushållning och effektivisering.

- Professor Geert Bouckaert från Belgien har i sin forskning visat att flera av de europeiska ländernas statsförvaltningar under de senaste 20 åren genomgått omfattande renodlingsprocesser. Motiven till dessa reformer har inte sällan varit att åstadkomma ökad effektivitet, transparens och förbättra möjligheten att styra förvaltningen. Enligt Bouckaert finns det ett antal negativa konsekvenser av renodlingsprocesserna. En sådan är fragmentering av förvaltningsorganisationen, som leder till sektorsinlåsningar som därigenom inte förmår hantera samhällsproblem – som oftast kan vara horisontella och därigenom går på tvärs med den offentliga organisationsstrukturen.

Motsvarande process den Bouckaert beskriver kan iaktas också för den statliga styrningen i Sverige. Man kan tala om minskat helhetstänkande och fler så kallade stuprör. Denna utveckling är dock inte entydig, myndighetsförordningen har ambitionen att ge anvisa ett helhetsperspektiv, den har också en skrivning om myndigheters samarbete. Det är dock så att förordningen om intern styrning och kontroll inte kopplas direkt till dessa andra paragrafer.

De så kallade stuprören bör betraktas från flera perspektiv – i debatter och analyser framhålls ofta baksidor och avarter. Framsidan är att myndighetsorganisering ger utrymme och mandat för specialisering som i sin tur kan leda till professionalisering som bidrar till effektiv verksamhet. Det vill vi inte förlora, vilket man kan göra om samverkan blir att utveckla genrealiteter. Det är då viktigt att kunna visa att jämställdhetsintegrering ökar professionaliseringen, och samverkan mellan olika professioner.

Här kan man förutse ett behov av ett samlat brett utvecklingsarbete avseende processer i staten som, en vidgning av det som drevs av gamla statens kompetens och kvalitetsråd (KKR). Lars Stigendal där drev frågan om värdeskapandet i de statliga processerna. Uppgiften är då att visa hur jämställdhetsintegrering bidrar till värdeskapandet i konkreta processer.

I den förvaltningspolitiska propositionen beskriver vad man avser med en innovativ förvaltning. När detta utvecklas av förvaltningens myndigheter så bör jämställdhetsintegreringen vara högst relevant.

”Med innovativ avses här främst förmågan att i samverkan få till stånd fler värdeskapande system som tillgodoser brukarnas önskemål om hög kvalitet i de offentliga tjänsterna, professionernas önskan att få bedriva ett framgångsrikt arbete och huvudmännens krav på god resursanvändning.”⁸

Kommentera paragraf 3, 4, 6 och 8 i Myndighetsförordningen

Vad betyder dessa bestämmelser för ledningens ansvar för arbetet med jämställdhetsintegrering och icke-diskriminering vid myndigheten? Här kommer några exempel.

3 §, skulle bli en starkare utgångspunkt för dessa frågor drivande om icke-diskriminering och jämställdhetsintegrering behandlades i förvaltningslagen. De skulle då få samma status som t.ex. handläggningstider.

4 § behandlar bl.a. arbetsordning och verksamhetsplan, där den senare är central för den interna styrningen och kontrollen. ”Generella-frågor-myndigheterna” kunde göra en inspirations-exempelskrift om hur man skapar utgångspunkter för hur integrering av s.k. tvärs-frågor i verksamhetsplanering

6 §, myndigheten ska utveckla sin verksamhet och samverka med andra myndigheter. Här kan man arbeta för samverkan jämställdhetsintegreringsmyndigheterna sinsemellan och med ”mottagande” myndigheter.

8 §, avser arbetsgivarepolitiken som ju också är ett fora för dessa frågor, såväl normering, styrning som uppföljning. Kompetensförsörjningen ska redovisas i årsredovisningen. Se nästa avsnitt. Här har väl myndigheterna kommit olika långt.

Hur kan jämställdhetsintegrering komma in i myndighetsstyrningen.

Myndigheterna avrapporterar sin verksamhet i sin årsredovisning. Avsikten är att lämna underlag till regeringen för prövning av verksamheten⁹.

⁸ Prop 2009/10:175

⁹ Modellerna för helhetsbedömning av myndigheter är fortfarande på ett tidigt utvecklingsstadium. Inom ESV har vi en ansats som kallas Välskött myndighet. Denna har en ekonomi-administrativ inriktning men skulle kunna utvecklas med fler perspektiv. Jag bifogar en ”lathund” för bedömning av om myndigheten är väl skött.

I resultatredovisningen ska man bland annat redovisa kompetensförsörjningen. Detta regleras i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, 3 kapitel 3 §

”Myndigheten skall redovisa de åtgärder som har vidtagits i syfte att säkerställa att kompetens finns för att nå verksamhetens mål. I redovisningen skall det ingå en analys och en bedömning av hur de vidtagna åtgärderna sammantaget har bidragit till att nå verksamhetens mål.”

Enligt ESV:s föreskrifter ska¹⁰

”Redovisningens innehåll skall anpassas till myndighetens specifika förutsättningar och regeringens behov av information. Redovisningen skall baseras på dokumenterade data och mätmetoder.”

ESV:s allmänna råd anger:

”Med kompetensförsörjning avses här att säkerställa att kompetens finns för att nå verksamhetens mål och tillgodose dess behov på både kort och lång sikt. Med verksamhetens mål avses myndighetens mål enligt 3 kap. 1 § första stycket. Analysen och bedömningen bör avse de sammantagna åtgärder som vidtagits i relation till verksamhetens mål. Det kan t.ex. avse åtgärder som syftat till att attrahera, rekrytera, utveckla, behålla och avveckla kompetens, samt åtgärder för kompetensöverföring.”

I ESV:s handledning till förordningen behandlar tre avsnitt av intresse för jämställdhetsintegreringen. Det är en beskrivning om kraven på denna redovisning förändrats, ett exempel på hur Vägverket avrapporterat mot ett jämställdhetsmål och en diskussion om ansvaret för frågorna

Från personalstruktur till kompetensförsörjning

Regeringen har tidigare krävt att myndigheterna återrapporterar sina mål med kompetensförsörjningen och åtgärder de har vidtagit för att nå dessa mål. Redovisningen skulle fokusera på personalens åldersstruktur, könsfördelning, rörlighet och myndigheternas etniska och kulturella mångfald. Redovisningarna har som en konsekvens av detta gett en bild över hur personalstrukturen ser ut på myndigheterna. Med personalstruktur menas sammansättningen av myndighetens personal. Kompetensförsörjning däremot innebär ”att säkerställa att kompetens finns för att nå verksamhetens mål och tillgodose dess behov på både kort och lång sikt.” Med kompetens menas ”förmågan och viljan hos en individ att utföra en konkret arbetsuppgift genom att tillämpa kunskaper och färdigheter.”

I de nya reglerna är det alltså inte personalstrukturen utan kompetensförsörjningen som står i centrum. Det finns heller inga formella krav på att redovisa mål för kompetensförsörjningen eller att ha en redovisning som är utformad på basis av olika kompetens kategorier. Om regeringen särskilt vill belysa någon specifik fråga kan den emellertid ställa upp särskilda återrapporteringskrav i regleringsbrevet för en myndighet.

Personalstrukturen är dock en faktor som ibland påverkar kompetensförsörjningen och därmed även verksamheten. Detta kan i sig föranleda åtgärder, som då bör redovisas. En hög medelålder till exempel kan göra att myndigheten måste vidta åtgärder för att tillgodose kompetensbehovet på sikt. Det kan också behövas förklaringar och problematiseringar över varför vissa åtgärder har vidtagits eller varför andra inte vidtagits. Redovisningen ska då anpassas till hur väsentlig frågan är för myndigheten.

¹⁰ ESV 2009:38

Kompetens behöver inte heller nödvändigtvis vara relaterat enbart till den anställda personalen. Kompetens kan även tillföras myndigheten via andra kanaler, såsom anlåtande av konsulter, inlåning av personal och samverkan med andra aktörer.

Kompetensförsörjning för ett jämställt transportsystem

Vägverket är ett exempel på hur en myndighet har kopplat samman verksamhetens mål med strukturen hos vissa personalgrupper. Ett av Vägverkets verksamhetsmål syftar till ett jämställt vägtransportsystem, som är utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Enligt årsredovisningen är en förutsättning för detta att både kvinnors och mäns värderingar och åsikter påverkar vägtransportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning.

För att bedöma måluppfyllelsen utgår Vägverket från graden av integrering i verksamheten, det vill säga hur mycket den genomsyras av jämställdhetsperspektivet. Detta påverkar arbetet med kompetensförsörjningen, vilket också reflekteras i årsredovisningen. I ett särskilt avsnitt om ett jämställt vägtransportsystem framhävs vikten av att båda könen finns representerade i grupper där beslut fattas. Detta innebär inte att besluten automatiskt får ett jämställdhetsperspektiv, men det är ett grundläggande steg. Därför redovisar Vägverket hur de båda könen är representerade i Vägverkets styrelse, i ledningsgruppen, bland cheferna, de utvecklingsansvariga och bland projektledare. Vidare redovisas särskilda åtgärder för att få en integrering av jämställdhetsperspektivet. I avsnittet om kompetensförsörjning anges att nästan 50 procent av medarbetarna i strategiska personalgrupper har genomgått utbildning i jämställdhet, i syfte att öka förmågan att tillämpa ett jämställdhetsperspektiv i den dagliga verksamheten.

Ansvar - en verksgemensam angelägenhet

Vanligtvis är det personalchefen som har det praktiska ansvaret för att ta fram redovisningen av kompetensförsörjningen. För att få till stånd den tydligare kopplingen till verksamhetens mål är det angeläget med ett verksövergripande engagemang. ESV:s erfarenheter är att de myndigheter som gör arbetet med årsredovisningen till en verksgemensam process, där man på ett tidigt stadium involverar olika avdelningar, har bättre årsredovisningar.⁹ Att integrera kompetensförsörjningen mer i den övergripande processen kan underlätta att få en tydligare koppling till verksamhetens mål.

Ansvar - En angelägenhet för både regering och myndighet

I och med att kravet på redovisningen av kompetensförsörjning fördes in i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag gjordes frågan mer verksamhetsanpassad. Det innebär att varje myndighet nu har stort utrymme att utforma sin redovisning av kompetensförsörjning utifrån sin specifika verksamhet. Denna frihet medför också ett stort ansvar att redovisa sådant som är väsentligt för regeringens uppföljning och prövning av verksamheten i relation till kompetensförsörjningen. Regeringen har ju det övergripande strategiska ansvaret för kompetensförsörjning i staten, men har delegerat det operativa ansvaret till myndigheternas chefer. Målet är en samordnad arbetsgivarpolitik som säkerställer att kompetens finns för att nå verksamhetens mål. Redovisningen blir därför en viktig signal tillbaka om myndigheten tar ansvar för sin kompetensförsörjning och därmed för sin förmåga att uppnå målen med verksamheten.

Parallellt med den redovisning av kompetensförsörjning som sker i årsredovisningarna lämnar myndigheterna uppgifter om kompetens kategorier (lednings-, kärn- och stödkompetens) till Arbetsgivarverket. Baserat på den indelningen redovisar Arbetsgivarverket myndighetspecifika statistik över personalrörlighet, åldersstruktur, könsfördelning, samt lönenivåer och löne-

utveckling för de olika kompetenskategorierna. Som jämförelsematerial tas motsvarande statistik fram för staten som helhet. Tillsammans med myndighetens mer kvalitativa redogörelse i årsredovisningen utgör denna statistik grunden för regeringens uppföljning av den statliga arbetsgivarpolitiken och för dialogen med respektive myndighet.

Redovisningen av kompetensförsörjningen är naturligtvis inte en angelägenhet enbart för regeringen. Den är viktig även för myndigheten, eftersom redovisningen blir ett tillfälle att ställa sig frågan om kompetensen är anpassad till verksamhetens mål, krav och förutsättningar, och om det finns brister och problem. Den analys och bedömning som görs i samband med redovisningen blir ett viktigt underlag inför nästa års planering av åtgärder för kompetensförsörjning.



Nationella sekretariatet för genusforskning, Göteborgs universitet
Box 200, 405 30 Göteborg
Telefon 031-786 56 00, fax 031-786 56 04
sekretariat@genus.se, www.genus.se
ISSN 1404-4781 ISBN 978-91-976979-9-6