



Företagsekonomiska institutionen
AKADEMIN FÖR EKONOMISTYRNING I STATEN

Statlig verksamhet i omvandling –
styrning, effektivitet och medborgarintresse

Ett jämställt transportsystem

Andra delrapporten

SAMMANFATTNING

Denna rapport är resultatet av en studie i samverkan med Banverket och Vägverket. Studien genomförs inom ramen för Akademien för ekonomistyrning i statens forskningsprogram Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse och handlar om hur myndigheternas interna styrsystem klarar måluppfyllelse av det senast tillkomna transportpolitiska delmålet - ett jämställt transportsystem. Är styrsystemen väl anpassade till att hantera denna typ av mål? Vilket stöd innebär rådande system och vilka hinder, barriärer eller brister uppvisar det? Frågorna restes i en pilotstudie (Akademirapport 2004:2) och har bearbetats i en första delrapport vilken finns publicerad sedan oktober 2004 (Akademirapport 2004:5). Föreliggande text utgör den andra delrapporten. En slutrapport är planerad till december 2006.

Att skapa jämställda transportsystem betyder att transportmyndigheternas kärnverksamhet förväntas ge jämställt utfall. För att förstå jämställdhet behövs kunskap om genus. Det är först när genus blir synligt som jämställdhet kan säkerställas. Med ekonomistyrning som utgångspunkt blir planeringsprocesser, målsättningar, resursfördelning och uppföljning av utfört arbete kritiskt. Hur fångas medborgarnas behov upp i dessa processer identifierade som kvinnors respektive mäns behov?

I den första delrapporten, som genomfördes under våren och sommaren 2004, presenterades bakgrunden till det transportpolitiska delmålet, hur det har mottagits av Banverket och Vägverket, några teoretiska utgångspunkter samt en plan för hur den fortsatta forskningen skall kunna genomföras. Denna andra delrapport bygger vidare på forskningen utifrån de frågor som den första delrapporten ledde fram till:

- Hur klarar Banverkets och Vägverkets lednings- och styrsystem att styra mot rättvis behovsfördelning med fokus på jämställdhet?
- Vilka hinder, barriärer eller brister finns i lednings- och styrsystemen för att integrera jämställdhet och hur kan dessa hanteras?

Metoden har inneburit fortsatta teoretiska studier inom genusvetenskap och ekonomistyrning. Den teoretiska referensramen breddas här med teorier om tät och lös koppling för att kunna analysera hur styrningen klarar att integrera jämställdhet i kärnverksamheten. Det studerade materialet kommer från offentliga och myndighetsinterna dokument samt intervjuer med befattningshavare som har god kännedom om myndigheternas styrning, både på övergripande och regional nivå. Frågor om ekonomistyrning för måluppfyllelse har diskuterats med 26 personer vid 20 intervjutillfällen. Tio personer arbetar inom Banverket, elva inom Vägverket och fem personer på Näringsdepartementet. Dessutom har deltagande observationer genomförts vid tio seminarier.

I första hand har styrningen via balanserade styrkort studerats. I Vägverkets övergripande styrkort mäts könsmässig representation i ledningsgrupperna. Det ger kvantitativa svar på hur många kvinnor och män som styr processerna. Frågan kvarstår vad det kan säga om det kvalitativa utfallet av det externt orienterade arbetet. Det omorienteringsarbete som pågår för att skapa kundorienterade myndigheter har ännu inte tydligt kopplat samman kundgruppsbehov med jämställdhetsmålet. Banverket tog ett brett grepp i samband med införandet av balanserade styrkort. I det första utspelet till regionerna fokuserades hela jämställdhets- och mångfaldsplanen

utifrån hur många föreslagna åtgärder som genomförs. När styrkortet bröts ner på regionnivå fanns inget av detta kvar. De flesta regioner har inte med någonting om jämställdhet och i det fall det finns så handlar det om ökning av andelen kvinnor på samrådsmöten. En kritisk framgångsfaktor för huvudkontoret är att under året ta fram en handbok för jämställdhetsperspektiv i planeringsprocessen för byggande av järnväg. På regional nivå finns exempel på hur det jämställda transportsystemet finns med i styrkortet för den lokala uppföljningen. Där tenderar styrkortsmålen att få formen av handlingsplaner.

Studien visar att det sjätte delmålet främst styrs utanför ramen av balanserade styrkort. Kunskaper och tid är resurser som efterfrågas. De frågor som nu uppehåller de medarbetare som är samordnare av det transportpolitiska jämställdhetsmålet handlar om hur myndigheterna skall genomsyras av förståelse för vad genusanalys kan bidra med. Samtidigt står även de mer insatta kvar inför frågan om vad ett jämställt transportsystem egentligen kan vara. Med oklar målbild och mätningar som inte ger fullständiga svar verkar målstyrningen otillräcklig. Värderingar, kunskaper och handböcker som talar om hur processerna skall genomföras är verktyg som nu tas till för att få en verksamhet som ändå kan leda mot ett osäkert mål.

Forskningsprojektet fortsätter under 2006 då fallstudierna ute på fyra regioner ska fördjupas. Syftet är att komma fram till en analys som kan ge myndigheterna underlag för effektiv styrning mot jämställdhetsmålet.

FÖRORD

Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) är en mötesplats för forskning, studier och dialog kring styrning i statliga miljöer. Akademien består av representanter för ett antal myndigheter och forskare vid Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet, som tillsammans arbetar för att initiera, skapa och förmedla kunskap om statlig ekonomi- och verksamhetsstyrning.

Det övergripande forskningsområdet för Akademien berör frågan hur styrningen utformas i statliga myndigheter, så att både effektivitet och medborgarintresse tillgodoses. Inom Akademien utvecklas företagsekonomiska teorier, modeller och begrepp så att de kan användas i statliga miljöer, där medborgarna står i centrum och de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet får genomslag i hela förvaltningen.

Inom Akademien vill vi rikta ett stort tack till Banverket och Vägverket som genom ekonomiskt stöd gjort denna studie möjlig. Vi vill tacka alla de personer som vänligt ställde upp på att medverka i studien. Vi vill rikta ett speciellt tack till våra kontaktpersoner inom respektive myndighet, Kerstin Hillerström, Lars-Åke Eriksson och Katarina Norén.

Studien har genomförts av Eva Wittbom, doktorand vid företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet och verksam inom Akademien för ekonomistyrning i staten. Docent Lillemor Westerberg har bidragit med konstruktiva förslag i forskningsprocessen.

Stockholm 2005-10-14

God läsning önskar Akademien för ekonomistyrning i staten

Docent Anders Grönlund

Professor Sven Modell

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING	6
SYFTE	6
METOD	6
JÄMSTÄLLDHETSINTEGRATION OCH RESULTATSTYRNING	9
TEORETISK REFERENSRAM	11
EN FALLSTUDIE AV BANVERKETS ARBETE MED JÄMSTÄLLDHETSMÅLET	14
EN FALLSTUDIE AV VÄGVERKETS ARBETE MED JÄMSTÄLLDHETSMÅLET	24
ANALYS	29
FÖRSLAG TILL FORTSATT FORSKNING	34
REFERENSER	35
BILAGOR	39

INLEDNING

Det sjätte transportpolitiska delmålet – ett jämställt transportsystem – ställer krav på att både kvinnors och mäns transportbehov skall tillgodoses och att makt och inflytande över transportsystemet skall vara jämnt fördelad mellan kvinnor och män. Att transportmyndigheterna har fått detta som ett delmål i regleringsbrevet är i enlighet med strategin om jämställdhetsintegrering, att jämställdhet skall genomsyra politiska sakfrågor.

Detta forskningsprojekt studerar hur det sjätte transportpolitiska delmålet om ett jämställt transportsystem behandlas i Banverkets och Vägverkets verksamhetsstyrning genom att söka efter faktorer som möjliggör eller försvårar måluppfyllelse. I en första delrapport (Akademirapport 2004:5) tonar bilden fram av två myndigheter med skilda utgångspunkter inför arbetet med att få jämställt utfall av sin verksamhet. Den ena ser inte jämställdhet som en naturlig del av kärnverksamheten medan den andra menar att tidiga satsningar på jämställdhet satt sina spår. Studien har nu gått vidare med två forskningsfrågor som ledstjärnor:

- Hur klarar Banverkets och Vägverkets lednings- och styrsystem att styra mot rättvis behovsfördelning med fokus på jämställdhet?
- Vilka hinder, barriärer eller brister finns i lednings- och styrsystemen för att integrera jämställdhet och hur kan dessa hanteras?

SYFTE

Syftet med denna rapport är att bygga vidare på den första delrapporten om ekonomistyrning för det sjätte transportpolitiska delmålet, ett jämställt transportsystem, genom att studera hur myndighetsinterna styrsystem klarar att integrera nya krav på jämställdhet in i kärnverksamheten. Syftet är också att lägga upp riktlinjer för den fortsatta forskningen inför nästa års slutrapport.

METOD

Rapporten bygger på teoretiska studier inom genusvetenskap och ekonomistyrning. Det empiriska underlaget kommer från offentliga och myndighetsinterna dokument. Frågor om myndighetsintern styrning för måluppfyllelse har diskuterats med 26 personer vid 20 intervjutillfällen. Tio personer arbetar inom Banverket, elva inom Vägverket och fem personer på Näringsdepartementet. Dessutom har deltagande observationer genomförts vid tio seminarier.

Studien har börjat på central nivå inom de två myndigheterna. Det är på respektive huvudkontor i Borlänge som de inledande intervjuerna är gjorda och interna dokument är hämtade. Informanterna har ansvar för ekonomistyrning eller fungerar som experter för verksamhetens innehåll rörande det sjätte transportpolitiska delmålet. Banverkets och Vägverkets ledamöter i Akademin för ekonomistyrning i staten har hjälpt till med det första urvalet av intervjupersoner. Därefter har det varit en stående fråga i de genomförda intervjuerna vilka ytterligare personer som skulle kunna vara lämpliga att träffa. Med hjälp av dessa tips har forskaren sedan kunnat välja utifrån forskningsfrågans utveckling.

Myndigheterna är organiserade så att huvudkontoret är kravställare gentemot de regionala enheterna. Det är ute i regionerna som verksamheten genomförs. Regleringsbrevet kommer till huvudkontoret för att sedan översättas i GD-överenskommelser med varje region. För att kunna följa arbetet med den interna styrningen av det nya jämställdhetsmålet har studien utökats till att omfatta fyra regioner, två på varje myndighet. Dessa är valda utifrån två övergripande kriterier i förhållande till arbetet med det nya jämställdhetsmålet: den region som har visat sig särskilt aktiv och den region som har ett mer neutralt förhållningssätt.

Det var inte svårt att välja ut de regioner som har en status av att vara "bäst i klassen". För Banverket är det Västra banregionen och för Vägverket Region Skåne. Västra banregionen har ett stort pågående projekt som leds av en kvinna med tydliga idéer om hur jämställdhet skall kunna integreras i bygget. Västra banregionen är också den enda av Banverkets fem regioner som har med jämställdhet i sitt balanserade styrkort. Vägverket har sju regioner och Skåne är den som har genomfört ett – även i årsredovisningen – uppmärksammat projekt där idéer om sociala konsekvensbeskrivningar har presenterats. Bland det som på ytan ser ut som neutrala regioner fanns det fler att välja på. Valet föll på Stockholm. Geografin fick avgöra, dels för forskarens närhet, och dels för att de två myndigheterna skulle ha liknande förutsättningar i krav från medborgarna och avseende omvärldsfaktorer etc. Inom Vägverket är det Region Stockholm och inom Banverket Östra banregionen.

Samtliga intervjuer spelas in och arkiveras både på originalets minidisk och i transkriberad form. Det betyder att det alltid finns möjlighet att gå tillbaka till originalintervjun. Tonfall och exakt ordval går att lyssna på. Kroppsspråket går däremot förlorat i ljudmedia. Medveten om detta händer det ibland att jag som forskare kommenterar informantens ansiktsuttryck så att det skall komma med i inspelningen. Det skapar också en ytterligare dimension av utmaning i intervjusituationen där mina kommentarer leder till att informanten känner sig uppmanad till ytterligare, fördjupade förklaringar. Detta är en form av det Gustavsson (2004) kallar personligt kunskapande. Kunskapsformen delas in i tre typer: intervju, samtal och dialog. Typologin är olycklig eftersom intervjubegreppet ofta används synonymt med personligt kunskapande. Bortsett från det är de idéer som förklaras i de tre typerna av intresse för en fältarbetande forskare. Intervjun bygger på grundantagandet att det finns en faktiskt objektiv verklighet som går att kartlägga. Syftet med det Gustavsson benämner intervju blir då att samla in fakta. För samtalet finns istället en upplevd, faktisk värld som går att spegla genom att lyssna på informanternas subjektiva verklighetsbilder. Dialogen utgår från att allt är socialt konstruerat och syftet är att komma åt mening och betydelser i en medskapande process. Informanten och forskaren är båda aktörer som ger och tar. I mitt forskningsprojekt strävar jag efter att skapa samtal, men upplever att det balanserar mellan samtal och dialog. De befattningshavare jag träffar står själva frågande till det sjätte transportpolitiska delmålet och kan använda mina frågor för att själva komma vidare i sina tankar och föreställningar.

Deltagande observationer dokumenteras med hjälp av minnesanteckningar under observationens gång och direkt efteråt. Forskaren intar olika roller som är mer eller mindre aktivt interagerande. I mitt fall har jag som forskare närvarat som passiv åhörare och bara blivit presenterad i inledningen av mötet med syftet för närvaron. Jag har även vid några tillfällen deltagit på ett aktivt sätt som föredragshållare.

Under oktober 2004 genomförde Banverket en seminariereserie som behandlade ett jämställt transportsystem (av seminarieledningen dokumenterad i en rapport benämnd Banverket 2004-11-12). Starten gick på huvudkontoret i Borlänge och följdes av en heldag ute på vardera av de fem banverksregionerna. Jag närvarade som åhörare vid samtliga seminarier, utom vid Östra banregionens i Stockholm. Den dagen var jag istället föredragande gäst hos Banverkets nätverk för jämställdhet och mångfald, som också hade möte i Stockholm. Min presentation rörde främst balanserade styrkort. Ett annat föredrag med efterföljande diskussion hölls på uppdrag av Vägverket hos Västra Götalands Åkeriförening i Göteborg i samband med ett möte inom Trafikantrådet för trafikinformation. Vid tre rent interna möten i Vägverket genomfördes deltagande observationer med åhörarroll, dels vid två remisseminarier för de avvägda kundprogrammen, dels vid ett ledningsgruppsmöte i region Skåne när det sjätte transportpolitiska delmålet var på agendan.

Dokumenterna som studerats kommer främst från informanterna, men det finns också mycket att hämta bland de officiella publikationerna vilka ofta går att ladda hem från regeringens och myndigheternas hemsidor.

Intervjuer, deltagande observationer och dokument från Banverket och Vägverket utgör det material som behandlas i denna rapport. Ur det insamlade materialet från myndigheterna har sedan mönster sökts för att kunna presentera mer sammanhängande bilder.

Avrapportering av forskningen sker formellt sett två gånger per år. Varje höst sker det skriftligt och varje vår muntligt vid speciella rapporteringsmöten hos Banverket respektive Vägverket. Rapporterna skickas ut till varje intervjuperson med uppmaning att återkomma med kommentarer innan den slutliga versionen färdigställs och publiceras. Under själva rapportskrivningen har vi återkommande möten med de forskare som är involverade i olika AES-projekt. De färdiga rapporterna presenteras även inför möten inom Akademin för ekonomistyrning i staten (AES) där samtliga ledamöter är med och diskuterar dess innehåll. Detta har således redan skett med den första delrapporten, vilken även diskuterats vid två vetenskapliga seminarier inom svenska universitet och högskolor, i Karlstad respektive Karlshamn.

Studien har genomförts av doktorand Eva Wittbom. Under hela arbetets gång har framför allt docent Anders Grönlund, professor Sven Modell, docent Lillemor Westerberg och doktorand Fredrika Wiesel diskuterat och kommenterat arbetet.

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRATION OCH RESULTATSTYRNING

Det sjätte transportpolitiska delmålet – ett jämställt transportsystem – har beslutats av regering och riksdag. Det är helt i linje med den strategi för jämställdhetsintegrering som sedan länge genomsyrat jämställdhetspolitiken. Att jämlikheten mellan kvinnor och män skall finnas med i alla sakpolitiska frågor har länge framförts både av politiker, tjänstemän och aktiva i kvinnorörelsen. Jämställdhetsintegration som strategi växte fram i takt med försök att komma bort från den sidoordning som frågor om kvinnor och kvinnors villkor ofta förvisas till. Genom att låta jämställdhetsfrågor beslutas i särskilda forum som inte har inflytande på kärnverksamheten och att se dem som särskilda kvinnofrågor istället för frågor som berör både kvinnor och män skapas sidoordning. (För en genomgång av jämställdhetsintegrationens utveckling hänvisas till Näringsdepartementet Ds 2001:64, *Ändrad ordning – strategisk utveckling för jämställdhet*).

I den första jämställdhetspolitiska propositionen *Jämställdhetspolitiken inför 90-talet* (1987/88:105) ses jämställdhetsintegrering som en förutsättning för att kunna uppnå jämställdhet. Då var politiken inriktad på arbetsmarknads- och utbildningsfrågor. Det bör nämnas att det föreligger dubbla strategier för att nå jämställdhetsmålen. Integrationstanken har ofta kompletterats med riktade satsningar på främst kvinnor men även på män. Det var efter den senaste propositionen *Delad makt – delat ansvar* (1993/94:147) som utvecklingen av jämställdhetsintegration sköt fart. Denna strategi, som har utvecklats i en internationell miljö under beteckningen *gender mainstreaming*, förankrades även vid FN:s världskvinnokonferens i Peking 1995. Att inte bara kalla det mainstreaming utan att lägga till gender är ett medvetet försök att underlätta förståelsen för att det är något som inbegriper både män och kvinnor. Europarådet har definierat jämställdhetsintegrering som

En (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. (Ds 2001:64 sid. 23)

När regeringen utformade kommittédirektiv för översyn av jämställdhetspolitiken (regeringsbeslut 2004-02-19) poängterades att jämställdhetspolitiken är en sektorsövergripande verksamhet i betydelse att målpuppfyllelse inom politikområdet jämställdhet är beroende av verksamheter inom andra politikområden. Med jämställdhetsintegrering som strategi är det många aktörer som ansvarar för att målen skall nås. Mot denna bakgrund skulle översynen av jämställdhetspolitiken gälla såväl mål, inriktning och organisation som effektivitet.

I augusti 2005 presenterade jämställdhetspolitiska utredningen sina resultat (SOU 2005:66). I rapporten diskuteras bland annat styrssystem för jämställdheten som kan fungera såväl i teorin som i praktiken. Här behöver man skilja på analysen av politikområden så att det som studeras dels är resultatstyrningen inom jämställdhetspolitiken och dels resultatstyrningen av jämställdhet inom andra politikområden. Utredningen argumenterar, med Statskontorets rapport om jämställdhetspolitikens effektivitet som underlag (2005:1), för att jämställdhetsintegrering som strategi är ett kraftfullt verktyg för att uppnå jämställdhetsmål. Utredarna poängterar att jämställdhetsintegrering inte är något formellt styrmedel, men ser att den har styrande effekter. Mot bakgrund av jämställdhetspolitikens horisontella karaktär dras slutsatsen att det är viktigt att hålla fast vid jämställdhetsintegrering som strategi.

Statskontoret diskuterar arbetsmarknads- och transportpolitiken. I dessa två politikområden har jämställdhet placerats centralt i regleringsbrevet. För arbetsmarknadspolitiken är det en huvudfråga och i transportpolitiken är det ett av sex delmål. I den intervjuundersökning Statskontoret redovisar lyfts risken fram för att jämställdhet ändå skall framträda som sidoordnad verksamhet. Det poängteras att styrningens utformning är avgörande för om jämställdhet skall kunna integreras eller hamna i en sidovagn (Statskontoret 2005:1).

Under rubriken "Hellre mål än enskilda uppdrag" förs synpunkter fram om att jämställdhetsfrågorna helst ska hamna på målnivå i regleringsbrevet. Men det förutsätter att dessa mål kan leva upp till SMART-kriterierna¹. I detta sammanhang utgör framförallt mätbarheten ett problem i dessa kriterier. I jämställdhetsarbete behöver viktiga förhållanden uppmärksammas och analyseras. Indikatorer framstår visserligen som viktiga, men kan endast fungera som varningslampor (Ibid). Att reducera jämställdhet till könsmässig representation för att det är enkelt att mäta leder till en begränsad förståelse av maktförhållanden (Jordansson, 2005; SOU 2005:66).

¹ SMART-kriterierna: specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta

TEORETISK REFERENSRAM

För att kunna studera hur myndigheternas styrsystem klarar jämställdhetsintegration behöver den teoretiska referensramen vidgas. En utgångspunkt är att hierarkier skapas mellan olika arbetsområden utifrån vad som anses vara kärnverksamhet och vad som inte är kärnverksamhet (Cockburn, 1990). Det som hör till kärnverksamheten är något som värderas högre än det som är sidoordnat. Nu ställs formella krav från politisk nivå på att myndigheterna skall skapa jämställda transportsystem vilket förutsätter verksamhetsanpassningar. I förra delstudien såg vi hur attityden till jämställdhet skilde sig åt. I den ena myndigheten var det kända begrepp medan den andra utgick från att det var ett område man inte visste mycket om. Mot den bakgrunden är det tänkbart att arbetet med det sjätte delmålet hanteras på olika sätt. Det gäller att lyfta fram teorier som kan hjälpa oss förstå vad ekonomistyrning och redovisning betyder för att sammanföra nya krav med kärnverksamheten.

Jämställdhet kommer från politiskt tryck, i detta fall manifesterat genom ett delmål i regleringsbrevet. Organisationer strävar efter att skapa eller bibehålla stabilitet och legitimitet och att hitta balansen mellan stabilitet och förändring. Utifrån olika teoretiska perspektiv kan detta uppnås genom att organisationen utövar sin makt och inflytande för att säkerställa externt tillförda resurser alternativt överta externt formulerade föreställningar för att därigenom anpassa sig till omgivningens förväntningar. I enlighet med det senare definierar Oliver (1991) fem olika strategier för att svara mot institutionella processer; *underkastelse, kompromiss, undvikande, trots och manipulation*. Organisationen kan välja att mer eller mindre oreflekterat acceptera nya regler och krav och låta sig anpassas genom att överta givna normer. Kompromissen innebär att motstridiga intressen identifieras och dämpas alternativt behandlas i förhandlingar. En undvikande strategi kan genomföras med hjälp en fasad som ser ut att leva upp till förväntningarna men som döljer passivitet. En variant av detta är en mer manipulativ strategi som går ut på att bygga upp ett behörigt avstånd från organisationens verksamhetsprocesser till externa intressenter, så att det skapas en buffert som är fylld av legitimitet vilken kan eliminera kontrollbehov. Genom att gå till motattack, att utmana uppmaningen eller att ignorera nya krav kan organisationen trotsa de institutionellt påtryckande processerna.

Vilken strategi en organisation väljer i mötet med nya institutionella krav varierar. Kontexten är en avgörande faktor, dvs. i vilket sammanhang de nya kraven framträder. Styrningens art avgör också då strategin påverkas av om det är påtvingande, lagstadgade krav eller allmänna uppmaningar till normförändringar. Vem eller vilka intressenter som manifesterar påtryckningen, vilket innehåll kraven har och varför de framställs är ytterligare faktorer som spelar roll för hur organisationen väljer att svara mot förändringstrycket. (Oliver, 1991)

Teoribildningen om hur utifrån påtryckande förändringskrav kan hanteras med lösa kopplingar i organisationen kan vara av intresse i detta sammanhang. Dessa teorier ifrågasätter uppfattningar om robusta organisatoriska system där det råder en på förhand fastställd effektiv och logisk ordning. Istället visar lösa kopplingar hur anpassning till nya krav kan hanteras på ett sätt som betyder att organisationen behåller sin stabilitet och söker finna lokalt anpassade lösningar. Den tar inte in nya idéer och arbetsätt i sin kärnverksamhet utan att försiktigt nalkas dem genom särbehandling. Nya krav sväljs inte med hull och hår, de måste först utforskas lite på avstånd. Att tillfälligt låta något vara särkopplat kan vara en strategi för att minimera effekterna av eventuella misslyckanden. Det finns utrymme för att lära av erfarenheter från delar av organisationen innan det förs över på organisationen som helhet, som tätt kopplat system i kärnverksamheten.

Anpassningar sker i processer varför det är av stort intresse att kunna förstå förändringstryck över tid, och hur detta påverkar förekomsten av lösa kopplingar, i dynamiskt perspektiv (Weick, 1976; Orton & Weick, 1990; Collier, 2001; Modell 2003).

I den mån organisationen behöver visa ansvarstagande görs detta genom att visa upp en formellt efterfrågad fasad framför den verksamhet som internt anses mer effektivt anpassad till rådande ordning (Meyer & Rowan, 1977). När det gäller mål och resultatstyrning i offentliga organisationer finns exempel på hur olika bilder av verksamheten kan redovisas för att medla mellan motstridiga intressen och olika intressenter. Detta kan vara en medveten strategi från de politiska uppdragsgivarnas sida att utforma brett hållna målformuleringar för att kunna tillfredställa flera olika intressen (Brignall & Modell, 2000; Modell, 2003).

Jämställdhetsarbete syftar till förändring, att maktobalanser skall rättas till. Motstånd till jämställdhetsansatser uppkommer ofta internt i organisationer. Det kan uppenbara sig såväl i aktiva som passiva former. (Pincus, 1997) Aktivt motstånd kan ske med motargument och urholkning. Motargument handlar ofta om att försöka göra jämställdhetsmål oförenliga med andra verksamhetsmål med hänvisning till ekonomi och effektivitet. Att hindra jämställdhetsinitiativ genom att urholka dem innebär att frånta dem förändringskraften. Det kan ske genom att man utgår från att jämställdhet "naturligt" skall ingå i det dagliga arbetet utan att ge frågorna någon uppmärksamhet. Det kan också ske genom att speciella jämställdhetskommittéer utses som får leva sitt eget liv vid sidan av kärnverksamheten. De passiva formerna av motstånd omfattar tystnad och skenhandlingar. Tystnaden kan frammanas genom att se till att de som har kompetens i frågorna inte kommer i närheten av viktiga beslutsföra, och upprättade jämställdhetsplaner som aldrig får någon uppföljning kan ses som rena skenhandlingar. Utöver aktivt och passivt motstånd ser Pincus (1997) en annan vanlig form som hon kallar *tillmötesgående motstånd*. Det är när alla som har mycket kunskaper och insikter i jämställdhetsfrågor inte använder sig av dessa. De säger sig vara för jämställdhet men gör inget för att bidra till den.

Jämställdhetsintegration som idé kämpar mot uppfattningar om jämställdhet som en separat kvinnofråga. Detta känns även igen i genusforskningsssammanhang. Den historiska utvecklingen visar att kvinnorörelsen, med syfte att lyfta fram kvinnors förhållanden, utgjorde starten för det vetenskapliga arbetet. Dagens genusforskning syftar till att problematisera kön utifrån grundantagandet att kön spelar roll. När Kirkham (1992) diskuterar genusforskningen inom ekonomistyrning utgår hon från Walbys (1988) kategorisering av samhällsvetenskaplig forskning i fyra steg.



Figur 1: Fyra steg för genus i samhällsvetenskaplig forskning, fritt efter Walby, 1988

Det första steget är den könsblinda, sedan länge väl etablerade, forskningen. Det andra steget är att inse problemet med frånvaron av genusanalys och vilja göra något åt det genom att ställa genuskritiska frågor. Det tredje steget innebär att studier av kvinnors förhållanden läggs till existerande könsblinda studier medan det fjärde steget är en fullständig teoretisk integration av genus i analysen av ämnets kärnfrågor. Denna trappa kan användas för att analysera processerna för integrationen av jämställdhet i myndigheternas kärnverksamhet. Är styrningen könsblind eller väcker den frågor om genus? Hanteras femininitet som problem och maskulinitet som norm vilket leder till att kvinnor ses som något annat som behöver särbehandlas? Eller synliggörs genus i alla sammanhang utifrån kvinnor och män på lika villkor? Stegen kan användas som inspiration för jämställdhetsarbete. Varje steg över det könsblinda kan ge bidrag till att nå jämställdhetsintegration. Även fortsättningsvis behöver vi ställa kritiska frågor om rådande förhållanden. För att komma bort från jämställdhet som en kvinnofråga kan vi dessutom vara betjänta av berättelser ur såväl medvetet kvinnliga som medvetet manliga perspektiv.

EN FALLSTUDIE AV BANVERKETS ARBETE MED JÄMSTÄLLDHETSMÅLET

Här följer en beskrivning av Banverkets pågående arbete med det sjätte transportpolitiska delmålet, ett jämställt transportsystem. Det inleds med vad som redovisades i årsredovisningen för 2004 och vad som kom i regleringsbrevet för budgetår 2005. Därefter uppmärksammas införandet av balanserade styrkort som en väsentlig del av den interna styrningen för verksamhetsåret 2005. Jämställdheten styrs endast delvis genom styrkort varför den uppföljning som sker utanför styrkortet också presenteras. Därefter följer ett referat från den speciella kunskapssatsning som gjordes hösten 2004 med jämställdhetsseminarier inom hela Banverket. Detta var en rejäl satsning inom myndigheten vilken förväntas ge långtgående framtida effekter. Presentationen av seminarierna ges därför relativt stort utrymme i denna rapport. Utöver detta konstateras också att arbete pågår med att utforma en handbok. Sedan följer en inledande rapportering från de studerade två utvalda regionerna. Avslutningsvis presenteras vissa övriga aspekter som framkommit under studiens gång.

Årsredovisning och regleringsbrev

I årsredovisningen för 2004 anges att delmålet, ett jämställt transportsystem, delvis är uppnått (se bilaga 2). Som svar på regleringsbrevets återrapporteringskrav konstaterar Banverket att det finns tydliga könsskillnader i transportsystemet. Situationen beskrivs också med att beslutsunderlag främst är framtagna ur mäns perspektiv och att beslutsfattarna vanligtvis är män. Mot denna bakgrund och de krav som det sjätte transportpolitiska delmålet ställer har Banverket formulerat två strategiska mål i syfte att fånga såväl externa som interna perspektiv:

- Andelen resenärer, uppdelat i kvinnor och män, som anser att järnvägstransportsystemet svarar mot deras behov ska öka.
- Jämställdhetsperspektivet ska vara en integrerad del i Banverkets planeringsprocess för byggande av järnväg.

Banverket poängterar behovet av kunskap för att kunna arbeta med jämställdhet och beskriver också hur de under året har arbetat med kunskapsfrämjande åtgärder i form av banverksinterna seminarier. Resultaten från de diskussioner som förekom under dessa regionala seminarier ligger sedan till grund för utvecklingen av en handbok (se även sid. 21) för arbetet med jämställdhetsmålet. Inom transportforskningen är Banverket numera ansvarigt för samordningen av den genusforskning som bedrivs.

I det senaste regleringsbrevet, för budgetåret 2005, återkommer det generella krav som fanns med föregående år, 2004, avseende könsmönster i resvanor:

Banverket skall redovisa och analysera eventuella skillnader mellan kvinnors och mäns möjligheter att planera och utnyttja järnvägstransportsystemet

Den nedbrutna målformuleringen och återrapporteringskraven är nästan desamma som de två tidigare åren, 2003 och 2004. Nytt för 2005 är kravet på sektorsövergripande redovisning. Dessutom har återrapporteringskravet för del 2 specificerats till att gälla *beslutande* arbetsgrupper (Bilaga 3).

Balanserade styrkort

Inom Banverket utarbetades en ny vision under 2004: "Järnvägen är en självklar del i person- och godstransporterna". Den ligger till grund för det balanserade styrkort som Banverket infört som en väsentlig del av sin ekonomistyrning från och med år 2005. De fyra perspektiven² ger ett sätt att strukturera Banverkets mål i den alltmer komplexa situation som skall hanteras. Det finansiella har inget eget perspektiv, vilket skiljer sig från grundmodellen (Kaplan & Norton, 1996). Inom Banverket ses anslagen, den finansiering som erhålls, som rena medel för att uppnå målen. Styrkorts målen förväntas uppnås inom ramen för tilldelade ekonomiska resurser. Det kritiska blir därför hur väl pengarna fördelas. Det betyder att det är en eventuellt bristfälligt fördelningsmodell skulle kunna bli motiv för styrkorts mål inom perspektivet egen verksamhet och förmåga.

Banverket har många uppgifter att lösa som anses viktiga, men det är inte angelägenhetsgraden som avgör om de skall komma med i styrkortet eller ej. För att bestämma vad som skall vara med i styrkortet analyseras vad, av allt det viktiga man har att göra, som är rent kritiskt. Men inte ens allt som är kritiskt kommer med. För att passa i styrkortet skall det vara både mätbart och realistiskt att klara. Styrkorts målen måste därför vara utformade så att de blir mätbara. Banverket har också utgått från att styrkortet endast ska innehålla ett fåtal mål.

Införandet av styrkortsmodellen har rest många frågor inom Banverket. En förväntan har varit att styrkortet skulle uttrycka verksamheten som helhet i en komprimerad bild. Men något sådant är styrkortet i Banverket inte till för, då de endast förväntas fånga det som är kritiskt att styra på för stunden och som dessutom är möjligt att uppnå under året.

Inför GD-dialoger och de årliga GD-överenskommelserna är det övergripande styrkortet ett utspel från huvudkontorets sida. I förhandlingarna diskuteras hur respektive enhet kan bidra till måluppfyllelse för Banverket som helhet. Varje enhet har sina specifika förutsättningar och egna önskemål om vad som behöver fokuseras i verksamheten under det kommande året.

I utspelet till styrkort (Banverket 2004) fanns jämställdhet med i två av de fyra perspektiven. Inom Uppdragsgivare och samhällsintressenter formulerades två strategiska mål där begreppen kön och jämställdhet ingick. De rörde dels stationsmiljöernas tillgänglighet och dels Banverkets planeringsprocesser. Ett resultatmål är att antalet åtgärder som betydligt höjer stationernas tillgänglighetsnivå skall öka. Däremot nämns varken kön eller jämställdhet i det korresponderande resultatmålet: "Åtgärder som betydligt höjer stationernas tillgänglighetsnivå". Ett annat resultatmål är att andelen kvinnor i samrådsmöten skall öka med vissa procentenheter. Målformuleringen visar att man inom Banverket är medveten om att det främst är män som vanligen deltar i denna typ av möten. Inom perspektivet Egen verksamhet och förmåga finns jämställdhet med under det strategiska målet om "Den goda arbetsplatsen". Här anges ett resultatmål som stipulerar att minst 80% av de åtgärder som beskrivs i Banverkets plan för jämställdhet och mångfald skall vara genomförda.

Resultatet av förhandlingarna med de förvaltande enheterna är magert när det gäller jämställdhet. Det är endast Huvudkontoret och Västra regionen som har tagit med något om jämställdhet i sina respektive styrkort. Huvudkontorets styrkort (Bilaga 4) relaterar till de två

² De fyra perspektiven i Banverkets styrkort är Uppdragsgivare och samhällsintressenter, Kunder, Egen verksamhet och förmåga samt Utveckling. Se även Akademirapport 2004:5, sid. 23-26.

strategiska mål som fanns med i det övergripande styrkortet inom perspektivet Uppdragsgivare och samhällsintressenter. Resultatmåten är nominala, antingen är den planerade aktiviteten avklarad eller så är den inte avklarad, ja eller nej. Under målperspektivet Egen verksamhet och förmåga återfinns det strategiska målet att Banverket skall vara den goda arbetsplatsen, men här saknas jämställdhet i operationaliseringen av målet. Det förslag som kom i det övergripande styrkortet om mätbar koppling till vidtagna åtgärder enligt gällande jämställdhets- och mångfaldsplan fick således inte något gensvar från huvudkontoret. Detta är inte unikt för huvudkontoret, detsamma gäller för samtliga regionala styrkort. Jämställdhet på arbetsplatsen är helt lämnad utanför styrkortet.

Västra banregionen är den enda av Banverkets fem regioner som, i likhet med huvudkontoret, har tagit med jämställdhet i styrkortet (Bilaga 5). Från Banförvaltnings utspel har man hämtat resultatmått som syftar till jämn könsmässig representation på samrådsmöten. I aktivitetsplaneringen nämns arbete med att utveckla nya former för samråd i syfte att locka fler kvinnor att delta. Ett pilotprojekt pekas ut vilket skall användas som kunskapskälla att hämta erfarenheter från till andra projekt.

Uppföljningen av styrkortet sker tertiälvist gentemot huvudkontoret. Rapporteringen sker via e-post med bifogade Word- och Excel-filer. Resultatmålen som går enligt plan markeras med glada smilis - ☺ - och de som inte går planenligt med ledsna smilis - ☹. Någon neutral smilis får inte användas. I uppföljningen skall regionerna beskriva vilka åtgärder som vidtas för att kunna uppnå de mål som inte går enligt plan. Det som går enligt plan behöver inte kommenteras alls.

Styrning av jämställdhet utanför styrkortet

Men det är inte bara måluppfyllelse enligt de balanserade styrkortet som skall rapporteras (se bilaga 6). GD-överenskommelsen följs upp både med de fastställda resultatmåten i styrkortet och med nulägesbeskrivningar. När det gäller ett jämställt transportsystem finns två bilagor för dessa nulägesbeskrivningar som alla enheter skall fylla i vid varje rapporttillfälle. Den ena omfattar de åtgärder som har vidtagits för att påverka jämställdheten i järnvägstransportsystemet (Bilaga 7). Den andra visar mätningen av andelen kvinnor och män i olika möten till vilka Banverket inbjuder externa deltagare (Bilaga 8).

Jämställdhetsarbetet följer två separata spår inom Banverket. Det ena är inriktat på det sjätte transportpolitiska delmålet och det andra på jämställdhetslagens bestämmelser om förhållanden på arbetsplatsen. Organisatoriskt sköts dessa olika jämställdhetsperspektiv helt separerade från varandra. Det mer externt riktade arbetet med måluppfyllelse av ett jämställt transportsystem styrs från avdelningen Järnväg och samhälle medan det interna arbetet styrs från personalavdelningen. Ute på de studerade regionerna hålls detta också isär enligt samma modell som på huvudkontoret.

Mot bakgrund av detta isärhållande kontrasterar GD tydligt med integrationsstanken i sin inledning till 2005 års jämställdhets- och mångfaldsplan. Där refereras till det sjätte transportpolitiska delmålet och konstateras att "Transportsystemet som sådant måste bli jämställt". Jämställdhet och mångfald definieras som en utvecklingskraft för att få bättre verksamhet och GD ser samarbete mellan Banverkets interna och externa jämställdhetsarbete som den enklaste och mest naturliga vägen (Banverket, 2005 b, sid. 4).

I det långsiktiga arbetet vill Banverket framför allt få jämställdhetseffekter i transportsystemet genom sektorsuppgiften. Utvecklingen av ett jämställt transportsystem skall grundas på forskning där FUD-rådet får spela en bevakande roll. Banverket väljer att fokusera möjligheterna till jämställdhet i samband med arbetspendling och trygghetsfrågor. Detta framgår av Banverkets Framtidsplan för järnvägen 2004 – 2015 (Bilaga 9).

Banverkets seminarier avseende det sjätte delmålet "ett jämställt transportsystem"

Huvudkontorets avdelning Järnväg och samhälle tog initiativ till en seminarierie som genomfördes inom Banverket under oktober månad 2004 (Banverket 2004-11-12). Det första seminariet skedde på huvudkontoret i Borlänge. Ett sextiototal personer ur huvudkontorets personal var inbjudna varav drygt tjugo personer slutligen deltog. Därefter följde samma program ute på de fem banregionerna: Västra, Mellersta, Östra, Södra och Norra. Ledningsgrupper, chefer, projektledare, utredningsledare samt handläggare av trafikinformationsfrågor var inbjudna till ett heldagsseminarium på en centralt belägen konferensanläggning i Göteborg, Gävle, Stockholm, Malmö och i Luleå. Här var det alltid mellan 30-50 personer som deltog och seminarieledningen var nöjd med närvarofrekvensen.

Vid varje tillfälle var en representant från GD stab moderator för hela dagen. Varje seminariedag var upplagd enligt samma plan: moderatorn inleder med att låta den samlade publiken få höra en konversation som endast hörs genom högtalarna (Bilaga 10). Ingen vet från början vem det är som framför dialogen genom mikrofonen. Åhöraren får intrycket av att det är två män som talar med varandra, en göteborgare och en norrlänning. Göteborgaren ifrågasätter varför de skall slänga bort en hel dag på något så fånigt som jämställdhet, när de kan ägna sig åt att konstruera och bygga! Norrlänningen tycker det verkar konstigt, men böjer sig för att det är ett påbud från den högsta politiska makten, inget som Banverket självt har valt att ägna sig åt. Göteborgaren kontrar med att försöka reducera jämställdhet till en ren kvinnofråga som inte har med sådana tekniska frågor som järnvägsbygge att göra. Norrlänningen är dock inne på att Banverkets uppdrag numera handlar om resande på järnvägen och att kvinnor är en stor kundgrupp. I kundorienteringens anda menar han att kvinnorna behöver vara med för att det ska bli kvalitet i verksamheten. Nu vaknar göteborgaren till insikt om att jämställdhet är en fråga som berör såväl kvinnor som män. De tystnar när de inser att de just i denna stund skall få möjlighet till kunskapsbygge. Under tiden har alla seminariedeltagare tystnat och lyssnar. Intresset för dagen är väckt.

Efter den spektakulära introduktionen av seminariedagarna träder respektive regionchef³ fram och inleder dagens jämställdhetsseminarium med ett kort anförande. Samtliga regionchefer talade huvudsakligen om behovet av kunskap och uttryckte förväntningar om att de närvarande under dagen skulle tillägna sig lämpliga kunskaper för att kunna börja arbeta med jämställdhetsmålet. De olika anförandena innehöll därutöver flera olika aspekter. En av cheferna poängterade Banverkets utveckling från att vara inriktat på att lägga räls till att skapa transportmöjligheter. "Rälsen är bara ett halvfabrikat". Banverkets arbete med kundorientering har givit upphov till interna diskussioner om kunder vilket chefen menade har lett till ett positivt genombrott i utvecklingen av trafiken. Nu måste både kvinnors och mäns behov fångas upp. Samtidigt ansåg han att Banverket har en lång resa framför sig för att nå fram till arbetssätt som gör att kvinnors och mäns värderingar kan tillmätas samma vikt.

³ Med undantag för en region där regionchefen hade valt att be en kollega inleda i hans ställe.

En annan banregionchef kommenterade att det pågår en debatt om radikalfeminism och jämställdhet. Hon berättade också om lobbygruppen "Utan bilen stannar Sverige" och deras kampanj "Växelspak för kvinnor?" som pryds med en diskborste. Hon konstaterade att Claes Borgström har en självklar syn på jämställdhet och var tacksam för att det är just han som är JämO. I en annan landsände uttrycktes förhoppning om att Banverket kommer att nå jämställdhetsmålet med långsiktigt och systematiskt arbete, genom att se till att järnvägen fungerar för alla. Jämställdhet är inga konstigheter, men detta seminarium är ett första steg i att börja tänka på vad det kan innebära för Banverket.

Ytterligare en chef lyfte fram kvinnorna som Banverkets största kundgrupp, men kommenterade att det idag saknas bra samtal med dem. Att de är kundens kund skall inte hindra Banverket från att skapa bättre möjligheter att kommunicera med resenärerna. Dessutom kan jämställdheten kopplas till sektorsansvaret. Det sjätte delmålet är en ny uppgift, något som Banverket måste ta sig an eftersom det finns med i regleringsbrevet. Men vad innebär det? Denna chef menade att det måste börja med en inre jämställdhet. Om man inte känner sig jämställd kan man inte jobba utåt med jämställdhet. Regionchefen konstaterade att utifrån hennes perspektiv är det jämställt på Banverket. En annan banregionchef valde att tala i metaforer. Någon ska bestämma vilken musik som dansorkestern ska spela. Nu har regeringen beställt jämställdhet och då är det den musiken Banverket ska spela, även om beställningen känns grumlig.

Sammanfattningsvis speglade dessa inledningsanföranden en bild av att jämställdhetsmålet kommer som ett yttre tryck och något som kräver medvetet arbete för att klara. Hur arbetet skall gå till återstår att avgöra. För detta krävs nya kunskaper.

Efter banregionchefens inledning till seminariedagen var det dags för huvudkontorets experter. Vid samtliga tillfällen berättade de två ansvariga representanterna från Järnväg och samhälle om bakgrunden till det sjätte transportpolitiska delmålet samt Banverkets pågående och framtida arbete med målet. Den ena var en jämställdhetsexpert, en ung kvinna med såväl arbetslivserfarenheter som genusvetenskapliga universitetsstudier i bagaget. Hon var relativt nyanställd och därför okänd för de flesta. Den andre var hennes chef, en man som sedan flera år är välkänd inom Banverket och väl insatt i Banverkets planeringsprocesser. De hade medvetet valt att framträda båda två, tillsammans. På ett pedagogiskt och lättsamt sätt förklarade de vad det sjätte delmålet står för och hur det kan tolkas. De kom fram till att *ett jämställt transportsystem är en fråga om kvalitet och effektivitet, inte någon begränsad kvinnopolitisk fråga.*

De hade utgått från att ämnet är känsligt och avvikande från en banverksmedarbetares vardagliga frågor och använde uttryck som att det blir "flummigt" och att de ska tala "lite försiktigt" om kön och genus. Vid ett av mötena avslutade jämställdhetsexperten sitt anförande med att säga "Om ni har några frågor så kan ni vända er till NN (chefen) med de mer komplicerade frågorna och till mig med de enklare frågorna." När jag konfronterade henne med detta efteråt så vidhöll hon att det verkligen var så hon menade. "Jag kan ju inte Banverkets verksamhet, jag kan inte bygga järnväg."

Sedan var det dags för presentation av forskningsresultat avseende transportsystem. Här deltog en forskare vid varje seminarium, ibland var det Tora Friberg (2004) från Centrum för kommunstrategiska studier/Tema kultur och samhälle vid Linköpings universitet och ibland antingen Kerstin Westin, Jörgen Garvill eller Louise Ericsson från Transportforskningsenheten vid Umeå universitet, TRUM. Presentationerna baserades på respektive föreläsares egen

forskning. De spände över ett brett fält, från statistisk kartläggning av kvinnors och mäns resvanor (dock inte tågresor, där forskning ännu saknas) till frågeställningar om maktförhållanden.

Den avslutande föreläsningen före lunch framfördes av en representant från Vägverket. Där presenterades främst erfarenheterna från ett vägprojekt i Skåne vilket utförts med jämställdhet i fokus (Vägverket 2003:51). Syftet med projektet var att synliggöra jämställdhetssituationer i planeringsprocessen och att få en jämnare könsfördelning vid samråd. Dessutom ville man få in ett socialt perspektiv i den fysiska vägplaneringen och ta fram några exempel på trygga respektive otrygga kollektivtrafikmiljöer. Konkreta exempel presenterades på hur man kan utforma kallelser och genomföra möten som lockar fler kvinnor än vanligt. Dessutom diskuterades ett utkast till en social konsekvensbeskrivning där ingenjörskunskap kan användas för att skapa effektprofiler för det som inte kan tas in i samhällsekonomiska kalkyler.

Efter lunch var det seminariedeltagarna som skulle vara aktiva i workshops. Gruppindelningen var avgjord på förhand. Alla var indelade i grupper om cirka sju personer. Dessa var blandade så att projektledare, ledningsgrupp, administration etc. fanns representerade i varje grupp. Diskussionerna skulle fokusera på Banverkets planeringsprocess, från idé via förstudie och järnvägsutredning till järnvägsplan. Alla grupper fick samma frågor att utgå från (Bilaga11). De satt i olika grupperum med OH-blad och –pennor eftersom de var uppmanade att göra en kort presentation av sina diskussionsresultat när de återkom till den avslutande samlingen.

Första delfrågan handlade om könsfördelning inom Banverket och varför den ser ut som den gör. I detta sammanhang skulle dessutom frågan om när i planeringsprocessen en jämnare könsfördelning kan vara som mest effektiv diskuteras, dvs. i tidiga eller sena skeden? Den andra delfrågan uppmanade till att ta fram kreativa idéer om hur Banverket kan skapa jämnare könsfördelning i samråden med externa aktörer under planeringsprocessen. Tredje och sista delfrågan byggde på forskaren Tora Fribergs föredrag. Deltagarna uppmanades att öppet diskutera kring kritiska frågor om vem som har makt att skapa järnvägstransportsystemet, vem som har rätt eller möjlighet att använda det, förändra det och även rent av att skapa föreställningar om järnvägstransportsystemet. Denna delfråga upplevdes som den svåraste att diskutera. Seminarieledarna valde därför att komplettera den tredje delfrågan med ytterligare två aspekter inför seminarierna i Malmö och Luleå. De gav utrymme för fria tolkningar av jämställdhet genom att ställa öppna frågor om vad som associeras med jämställdhet och hur ett jämställt transportsystem kan beskrivas.

Diskussionerna i grupperna var engagerade. Även om flera seminariedeltagare hade startat dagen med många frågetecken så hade förmiddagens föredrag givit underlag för egna tankar. Nedan följer ett axplock ur några grupperns diskussioner samt från redovisningen efter avslutade grupparbeten (citaten är hämtade ur minnesanteckningar och är här tematiskt sammanställda; det är således ingen redovisning av diskussionerna i någon kronologisk ordning):

Ett rättvisekrav

- *Jämställhetsmålet är för smalt. Det borde vara mångfaldsmål. Det handlar om rättvisa*
- *Nu har vi fått jämställhetsmålet eftersom vi inte har lyckats med att få rättvisa till en grundförutsättning i vår planering.*

Vi vet ändå bäst, det professionella övertaget

- *Hur ska vi lära oss att lyssna? Vi vet så väl hur vi vill bygga!*
- *Vi har väl först bestämt oss hur vi vill göra, sedan går vi ut i samråd.*
- *Vid samrådsmöten vill du bara få bekräftelse på det du redan bestämt är bra. Du orkar inte ta in en massa åsikter som krånglar till det för projektet.*
- *Alla har rätt att påverka, men inte har vi som myndighet kämpat för att ge invånarna goda möjligheter att påverka.*
- *Men även om vi ger möjligheten, har de vi möter kompetens att ge synpunkter?*

Om könsmässigt kroppslig representation versus normer

- *Vi bör alltid vara en man och en kvinna när vi är ute.*
- *Vi är inte representativa för kvinnor i allmänhet, vi är skolade i samma kultur.*
- *Jämställhetsarbete i transportsystemet borde inriktas mer på män, kvinnorna står ju för ett bättre trafikbeteende!*

Om mätbarhet

- *Mycket är svårt, men allra svårast är att få mätbara mål.*
- *Det är svårt att slå fast vad som är jämställt.*
- *Problem med dem som tror att samhällsekonomiska analyser säger allt, jämställdhet finns inte med i dem!*

Jämställdhet, en fråga om makt

- *Oj, när jag fick på könsglasögonen så ser jag att svaren på frågorna om vem som har makt och möjlighet är män, män, män!*
- *Jag gillar inte ordet makt. Vi måste ju samsas.*

Måluppfyllelse kräver medvetet arbete

- *Man måste inse att det handlar om en lång process..*
- *En sak är att hämta in de olika behoven, en annan att värdera dem.*
- *Arbeta in jämställdhet i alla befintliga checklistor!*

Det visade sig att den skämtsamma inledningen med göteborgaren och norrlänningen som "tjötar" med varandra var väl grundad i en allvarsam insikt om stämningarna inom Banverket. Den till synes aparta frågan om jämställdhet kunde engagera och konstruktiva idéer i förhållande till kärnverksamheten föddes under seminariets gång. Detta kan vara ett exempel på den anda av ansvarstagande gentemot uppdragsgivarens krav som råder inom myndigheten, vilken även framkommer i flera intervjuvar. Det som kommer i regleringsbrevet skall självklart lösas. De ansvariga på huvudkontoret vittnar i sina sammanfattande kommentarer till seminarierna om att de är väldigt nöjda med det som framkom ur diskussionerna (Banverket 2004-11-12 sid. 31). En bild som kan underbygga deras nöjdhet kommer från Luleå där det under morgonen hördes skarpa ifrågasättanden av vad jämställdhet överhuvudtaget hade med Banverkets verksamhet att göra. Här kör vi ju malm på banan var en kommentar som speglade den avoga inställningen. Till eftermiddagens workshop hade tongångarna förändrats. Ett tydligt exempel på att förmiddagens föredrag hade givit önskad effekt är de vidgade vyerna kring malmtransporterna. En av de frågor som deltagarna själva bidrog med i diskussionen var *Hur väl har vi anpassat godstransporterna för de behov kvinnors företagande har jämfört med den stora industrins behov?*

Handbok

Inom avdelning Järnväg och samhälle pågår produktionen av en handbok. Ursprungligen planerades den för att utformas gemensamt med den person som ansvarar för internt jämställdhetsarbete på huvudkontorets personalavdelning, för att omfatta både internt och externt orienterad jämställdhet under rubriken "Jämställdhetsintegrering inom Banverket". Det visade sig dock att riktlinjer för både internt och externt arbete blev svåra att kombinera i en och samma handbok.

Syftet med handboken är att ge riktlinjer för hur arbetet med det sjätte delmålet skall läggas upp och konkret genomföras så att jämställdhetsaspekter kan integreras i kärnverksamheten. Målgrupperna för detta externt inriktade jämställdhetsarbete är de personer som arbetar med strategisk respektive fysisk planering. Det skiljer sig från det internt, lagstadgade jämställdhetsarbetet där målgruppen är alla medarbetare. För att använda redan kända jämställdhetsbegrepp tog Järnväg och samhälle hjälp av jämställdhetssamordnaren på personalavdelningen. Ett 32-sidigt dokument skickades ut på en första remissrunda. Efter inkomna kommentarer har handboken bantats till ett 20-sidigt dokument som sänts ut i en andra remissrunda. Rubriken är nu ändrad till "Planering för ett jämställt transportsystem".

Från två regioner inom Banverket, Västra och Östra

Banverket Västra banregionen, BRV

Hela styrkortsidén togs emot med skepticism på Västra banregionen. Här hade man redan utvecklat målstyrning som byggde på en direkt nedbrytning av de transportpolitiska delmålen så som de presenterats i regleringsbrev och i tidigare direktiv från huvudkontoret. Denna styrning var väl förankrad i hela verksamheten efter ett genomgripande underifrån-och-upp-orienterat arbete. Inför 2005 krävdes nu att hela styrningen skulle stöpas om för att passa in i styrkortsmodellen. Det var inget som sågs som ett bidrag till styrningen inom den egna regionen. Däremot visade man full förståelse för att det kunde vara en lämplig modell för Banverket som helhet, liksom för de banregioner som ännu inte vidareutvecklat målstyrningen. Västra banregionen har därför ingått överenskommelse med GD på samma premisser som alla övriga banregioner.

Västra banregionen har med jämställdhet i sina styrkort på flera nivåer, dels övergripande för regionen (Bilaga 5) men även på enhetsnivå för Strategisk planering (Bilaga 12). Här menar de att det inte räcker att mäta. I styrkortet har de därför även lagt in att vissa aktiviteter skall genomföras. De delar upp det sjätte delmålet i två delar och ser att den ena går att mäta med könsmässig representation, men att den andra kräver andra åtgärder som inte är mätbara. Det handlar om kunskaper, seminarier och samarbete med andra aktörer inom sektorn. Med stöd i handboken som skall komma från huvudkontoret är man sedan beredd att jobba fram en checklista som skall kunna användas i projekten för att styra mot jämställdhet.

En person på Västra banregionens sektion för Strategisk planering har samordningen av arbetet med det sjätte transportpolitiska delmålet som en del av sina arbetsuppgifter. Hon är relativt nyanställd och har en samhällsvetenskaplig universitetsexamen. Nu ingår hon i Banverkets grupp som arbetar med det sjätte transportpolitiska delmålet under samordning från Järnväg och samhälle på huvudkontoret. På banregionens personalavdelning i Göteborg finns det en annan person som arbetar med jämställdhets- och mångfaldsplanen. Dessa två, som på regional nivå har jämställdhetsfrågor i sina arbetsuppgifter, har hittills inget samarbete.

För att kunna rapportera enligt fastställd verksamhetsuppföljning (bilagorna 7-8) har det behövts personlig uppföljning från samordnaren för det sjätte delmålet. Siffrorna skall komma från projektenheten och där är många olika konsulter inblandade som inte arbetar kontinuerligt inom myndigheten. För att få tillräckligt underlag har hon därför gått via projektcheferna som har större ansvarsområden. Det har krävts både mejl och personliga påminnelser för att få in de efterfrågade uppgifterna.

Banverket Östra banregionen, BRÖ

På Östra banregionens huvudkontor i Sundbyberg finns också en person som är ansvarig för det sjätte transportpolitiska delmålet inom sektionen Strategisk planering. I likhet med sin kollega på Västra banregionen är det en nyanställd kvinna med samhällsvetenskaplig universitetsexamen. Hon ingår också i Banverkets grupp som samordnar arbetet med det sjätte delmålet⁴. Inom Östra banregionen är hon den som representerar Banverket i externa sammanhang när jämställdhetsmålet är på agendan. Exempel på sådana sammanhang är det EU-finansierade projektet "Jämställda kommunikationer", vilket ägs av Länsstyrelsen i Stockholm⁵ och där även Vägverket Region Stockholm, Stockholms Lokaltrafik och Regionplane- och trafikkontoret i Stockholms läns landsting ingår. Järnvägsutredningen Ostlänken är ett annat exempel. Den utredningen ingår i ett forskningsprojekt där jämställdhet fokuseras i samrådsprocesserna⁶. Utöver dessa två projekt ingår denna person också som Östra banregionens representant i ett nätverk i Mälardalen⁷ som samverkar kring ett jämställt transportsystem.

Det övergripande, regionala styrkortet för Östra banregionen innehåller ingenting om jämställdhet under 2005. Mål och aktiviteter för jämställdhetsfrågan kopplat till det sjätte delmålet finns istället i en verksamhetsplan på sektionsnivå, hos sektionen för strategisk planering. Det är arbetet med implementering av den handbok som håller på att utformas, deltagande i projektet "Jämställda kommunikationer" och uppföljning av könsmissig representation på samrådsmöten och i arbets-, projekt- och referensgrupper som specificeras i verksamhetsplanen och som återrapporteras till sektionschefen. Rapporteringen till huvudkontoret sker enligt fastställd verksamhetsuppföljning (Bilagorna 7-8).

Östra banregionen är pilotenhet avseende värderingsstyrning inom Banverket. Här pågår ett utvecklingsarbete med värderingar grundat på skriften *Spåren framåt* (se även Akademirapport 2004:5, sid. 22). Även på denna region sköts arbetet med de lagstadgade jämställdhetsplanerna separat, på personalavdelningen.

Övriga fynd

Att få in jämställdhet som en dimension i arbetet med järnvägen upplevs inte som självklart. Det ställer nya krav både på medarbetarna och på organisationens arbetsmodeller.

⁴ I gruppen ingår en representant från varje banregion. Samordnaren finns på avdelning Järnväg och samhälle på huvudkontoret i Borlänge. För närvarande är det totalt fem kvinnor och en man som regelbundet deltar i gruppens möten.

⁵ Projektledaren på Länsstyrelsen innehade tidigare ett vikariat på Banverket. Hon ansvarade då för genomförandet av den banverksinterna seminarieriet om ett jämställt transportsystem som är refererad ovan. Hon var också den som inledde arbetet med ovan nämnda handbok.

⁶ Forskningsprogram Kommunikation, kunskap, makt vid Linköpings universitet, Tema K, Kommunikation

⁷ Länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Uppsala, Västmanlands och Örebro län, Vägverket Region Mälardalen, Vägverket Stockholm, Banverket Östra banregionen och Banverkets huvudkontor.

Intervjupersonerna ser behov av ny kunskap och förändrade attityder för att kunna inkludera jämställdhet i planeringsprocesserna. Det framkommer olika typer av hinder för att klara detta. Till stor del handlar det om alla de personer som är inblandade i olika projekt.

Intervjupersonerna vittnar om att projektledarna redan har så mycket de skall kunna och uppmärksamma, "och nu förväntas de även vara jämställdhetsexperter". Ofta anlitas konsulter för att genomföra arbetet och dessa kommer och går, de involveras inte direkt i de kunskapsåtgärder som genomförs inom Banverket. En annan faktor som försvårar jämställdhetsintegration i kärnverksamheten är att de samhällsekonomiska kalkyler som används i prioriteringssammanhang inte inkluderar någon jämställdhetsdimension.

När frågor om jämställdhet ställs kommer ofta svar som handlar om jämlikhet, dvs. man talar hellre om ålder, etnicitet och funktionshinder än om kvinnor och män. Att underlätta resande för funktionshindrade är något som Banverket redan arbetar målinriktat med.

Tidsaspekten kommer ofta upp i samtal om jämställdhetsmålet. Som jämförelse görs ofta associationer till miljömålet. När det kom var det lika nytt och svårt att greppa som jämställdhetsmålet är nu. Det finns uppfattningar om att bara jämställdhetsarbetet får tid på sig så kommer det att nå resultat. Samtidigt råder det olika uppfattningar om hur pass långt Banverket verkligen har nått med integrationen av miljöfrågorna in i kärnverksamheten. Trots att tiden har gått så ses också miljö delvis som en sidoordnad fråga.

Sammanfattningsvis ser vi att Banverket har valt att styra mot det sjätte transportpolitiska delmålet med kunskapsspridning och instruktioner till planeringsprocesserna. Unga, samhällsvetenskapligt välutbildade kvinnor får ledande positioner i arbetet för ett jämställt transportsystem.

EN FALLSTUDIE AV VÄGVERKETS ARBETE MED JÄMSTÄLLDHETSÅMÅLET

Här följer en beskrivning av Vägverkets pågående arbete med det sjätte transportpolitiska delmålet, ett jämställt transportsystem. Det inleds med vad som redovisades i årsredovisningen för 2004 och vad som kom i regleringsbrevet för budgetår 2005. Därefter visas vad som finns med i styrkortet för 2005 och hur planeringen ser ut inför 2006 när det gäller styrkortsåmål. Då jämställdhet endast delvis styrs genom styrkortet följer även en beskrivning av den uppföljning som sker i andra former. Därefter följer en inledande rapportering från de två utvalda regionerna som studerats och avslutningsvis presenteras vissa övriga aspekter som framkommit under studiens gång.

Årsredovisning och regleringsbrev

Det sjätte transportpolitiska delmålet har två dimensioner när det framställs i regleringsbreven. Den ena dimensionen talar om att systemet skall vara utformat så att såväl kvinnors som mäns behov av transporter blir tillfredsställda. Den andra dimensionen handlar om kvinnors och mäns lika inflytande över transportområdet. I åiterrapporteringskraven anges att myndigheterna dels skall lämna könsbaserade analyser av transportsystemet och dels redovisa ren statistik avseende andel kvinnor och män i arbetsgrupper inom transportområdet som inbegriper externt deltagande. I årsredovisningen för 2004 ger Vägverket en könsbaserad analys av vägtransportsystemet (Bilaga 13). Med hänvisning till forskningsrapporter beskrivs framför allt resultaten av kvinnors förhållande till vägtransportsystemet i jämförelse med män. Det är vad kvinnor gör och önskar som främst speglas. Denna analyserande del av målet anses vara delvis uppnådd. Närvaron vid olika externa möten har mätts under året. Mot bakgrund av att 17% av dessa möten uppnår vad som stipuleras för jämn könsfördelning⁸ anses även denna statistiska del av målet vara delvis uppnådd.

Regleringsbrevet för Vägverket budgetår 2005 är oförändrat från de två föregående åren när det gäller det sjätte transportpolitiska delmålet (Bilaga 14).

Balanserade styrkort

I Vägverkets övergripande styrkort för 2004 fanns jämställdhetsmål med i både uppdragsgivar- och medarbetarfokus⁹. I båda fallen handlade det om att andelen kvinnor skulle öka i olika sammanhang. I 2005 års styrkort är det borta från uppdragsgivarfokus och det finns endast kvar i medarbetarfokus under ett strategiskt mål som säger att "Vägverket skall vara en attraktiv arbetsplats som präglas av utvecklande arbetsuppgifter och -villkor samt jämställdhet och mångfald". Begreppet jämställdhet finns sedan inte med bland de kritiska framgångsfaktorerna. Där kopplas det istället till faktorer som handlar om nöjda medarbetare, långsiktigt systematiskt personalarbete och att personalsammansättningen skall spegla samhället. Däremot återkommer jämn könsfördelning som mått. Måttet har utformats så att strategiska nätverk skall uppnå minst 40% av vardera könet och målet sätts så att den andelen skall vara högre än vad den var föregående år (Bilaga 15).

I de regionala styrkorterna som ingår i GD-överenskommelserna är det två av sju regioner som har med något jämställdhetsmål. Det är dels Mälardalen som i medarbetarfokus syftar till att

⁸ Med jämn könsfördelning menas att endera könet representeras till lägst 40% eller högst 60%

⁹ Vägverkets styrkort utgörs av fem fokusområden: Uppdragsgivare, Utveckling, Medarbetare, Internt/Finansiellt och Kund.

genomföra minst två aktiviteter för att öka andelen kvinnor bland projektledarna. Därutöver är det Region Stockholm som i sitt uppdragsgivarfokus anger att färdigställda förstudier skall redovisa beaktande av jämställdhetsperspektivet. I Stockholm har man valt att fylla medarbetarfokus med mångfaldsmål istället för jämställdhetsmål. Detsamma gäller för övriga fem regioner.

Vägverkets vision "Vi gör den goda resan möjlig" skall enligt GD:s direktiv för planering av verksamheten 2006 – 2008 (Vägverket, 2005 a) utgöra grunden för det kund- och processorienterade arbetssätt som Vägverket håller på att anpassa organisationen till. I förslaget till styrkort för 2006 finns det strategiska målet där jämställdhet nämns oförändrat kvar i medarbetarfokus. Till skillnad från 2005 års styrkort så föreslås att jämställdhet i vägtransportsystemet skall lyftas fram som en kritisk framgångsfaktor. Mått och mål är också nya jämfört med innevarande år. Måttet som föreslås är att strategiska personalgrupper skall ha genomgått utbildning i jämställdhetsfrågor och målet läggs på att 25% av dessa medarbetare ska ha deltagit under året. Inför 2006 finns jämställdhet även med i utvecklingsfokus. Här kopplas det strategiskt till de transportpolitiska delmålen och en kritisk framgångsfaktor handlar om kunskap om jämställdhetsintegrerande åtgärder. Detta skall mätas genom tillämpning av sociala konsekvensanalyser ur ett jämställdhetsperspektiv. Målet är att en metod för detta skall tas fram samt att den under året skall tillämpas på två objekt.

Styrning utanför styrkortet

I ett dokument som ansluter till det balanserade styrkortet och som är mer fokuserat på styrningen av huvud- och stödprocesserna (Vägverket 2005 b) nämns inte begreppen jämställdhet eller kvinnor och män vare sig i samband med kunder eller kompetensförsörjning. I samband med det senare pekade mångfaldsfrågorna ut specifikt. När det talas om kunder hänvisas bland annat till kundprogrammen.

Det finns två kundprogram som speglar Vägverkets två huvudprocesser; ett för medborgarnas resor (Vägverket 2005:88) och ett för näringslivets transporter (Vägverket 2005:89). Enligt generaldirektörens förord är dessa framtagna för att Vägverket skall kunna redovisa "en samlad bild av de viktigaste behoven, kraven och förväntningarna på det svenska vägtransportsystemet". Stora delar av dessa två dokument består av samma texter. I de specifika texterna som återfinns under de avsnitt som beskriver kundgrupperna¹⁰ respektive de prioriterade behov som ännu inte tillgodosetts saknas begreppen jämställdhet, kvinnor, män eller kön helt.

Det är först i ett kapitel som tar upp de transportpolitiska målen som ett jämställt vägtransportssystem nämns i kundprogrammen. Det sker med samma text i båda kundprogrammen (Bilaga 17). Här hänvisas först till den nationella planen (Vägverket 2004:93) som sträcker sig över en period fram till 2015. I den nämns att det sjätte delmålet innebär att behovet preciseras och att Vägverket har en ambition om att beslutande grupper i planeringsprocesserna skall ha en jämn könsrepresentations senast år 2010. Andra gången jämställdhet nämns i kundprogrammen är när prioriterade åtgärder för att nå de

¹⁰ Det finns elva kundgrupper varav fem är inom Medborgarnas resor: Barn och unga, Ungdomar, Yrkesverksamma, Äldre och Funktionshindrade. Näringslivets transporter omfattar sex stycken kundgrupper: Bas- och processindustri, Konsumentvaru- och livsmedelsindustri, Offentlig service, Privat service, Godstransportörer och Persontransportörer.

transportpolitiska målen ska preciseras. Med en mening konstateras att jämställdheten gynnas i transportsystemet genom de exempel på aktiviteter som syftar till ökad tillgänglighet, transportkvalitet och trafiksäkerhet. Intervjupersonerna på huvudkontoret bekräftar att kön som variabel inte finns med i kundgruppsmodellen. Det finns således ingen systematisk styrning för könsuppdelade kundgrupper på nationell nivå, vare sig formellt eller informellt.

Av intervjuerna framgår att Vägverket fick mer kritik från uppdragsgivaren (regeringen) i en mål- och resultatdialog för bristande arbete med mångfaldsfrågorna än för jämställdhetsfrågorna. Vägverket har också valt att vända på begreppen i sin senaste plan för 2005 så att rubriken blir *Vägverkets Mångfalds- och Jämställdhetsplan*. Tidigare stod jämställdhet före mångfald. I planen framgår att jämställdhetsarbetet ska vara en del av mångfaldsarbetet. Planen är helt inriktad på det interna arbetet. Integrationen av planen in i verksamheten ska gå via stödprocessen för kompetensförsörjning och i styrkortets medarbetarfokus. När Vägverket annonserar efter nya medarbetare finns följande text med: "Vägverket erbjuder en arbetsplats med lika möjligheter för kvinnor och män oavsett etnisk och kulturell bakgrund, trosuppfattning, ålder, funktionshinder och sexuell läggning." (*Vägverkets hemsida 2005-09-29, 27 utannonserade traineetjänster*)

Från två regioner inom Vägverket, Skåne och Stockholm

Vägverket Region Skåne

Ledningen för Vägverket Region Skåne upplever både det femte och det sjätte transportpolitiska delmålet som svårare än de övriga delmålen¹¹ med hänvisning till att de inte har fått fram tydliga problembilder av regional utveckling och jämställdhet i transportsystemet. De upplever sig inte ha funnit systematiska sätt att gripa sig an dessa två senast tillkomna delmål. Samtidigt är ledningen övertygad om att de måste finna sätt att göra det på som stämmer in i den ordinarie verksamheten så att sidoordning motverkas.

I Region Skåne har man däremot medvetet arbetat med den interna jämställdheten. I samband med en organisationsförändring för två år sedan passade man på att finna medarbetare som innebar en förnyring och ändrad könsfördelning med fler kvinnor på ledande befattningar. Mot denna bakgrund ses jämställdhet på arbetsplatsen varken som kritiskt eller problematiskt. I det regionala styrkortet för 2005 finns istället mål syftande till att andelen medarbetare med annan kulturell bakgrund skall öka (Bilaga 16).

I styrkortet för Vägverket Region Skåne 2004 fanns inom uppdragsgivarfokus målet att kvinnlig representation på allmänna samrådsmöten vid vägplanering minst skall uppgå till 35%. Det målet uppfylldes inte. Av årsuppföljningen framgår att det endast blev 5 - 26% andel kvinnor på möten med allmänheten. I 2005 års styrkort är målet borta och jämställdhetsrelaterade mål saknas helt i det aktuella styrkortet som ingår i GD-överenskommelsen. På regionen upplevs det ouppnådda målet ändå som kritiskt varför det finns kvar i ett lokalt styrkort för avdelningen Kundbehov och planering.

För några år sedan genomfördes ett vägprojekt i vilket jämställdhet fick särskild uppmärksamhet i planeringsprocessen. Jämställdhetsarbetet genomfördes i samverkan med Länsstyrelsen i Skåne (Vägverket 2003:51). En av initiativtagarna och författarna till rapporten om jämställd

¹¹ De sex transportpolitiska delmålen är: tillgängligt transportsystem, hög transportkvalitet, säker trafik, god miljö, positiv regional utveckling och jämställdhet. Huvudmålet är: en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

vägplanering var då samordnare för de kundansvariga och själv kundansvarig för gruppen äldre inom Vägverket Region Skåne. Rapporten nämndes i Vägverkets årsredovisning 2003 som en del av svaret på regleringsbrevets återrapporteringskrav för ett jämställt transportsystem. Inom Banverket har rapporten rönt stor uppmärksamhet, både under seminarier serien hösten 2004 (sid. 19) och som underlag för utformningen av en handbok (sid. 20). Alla förslag som finns presenterade i rapporten har ännu inte blivit genomförda i praktiken.

I rapportens slutsatser efterfrågas ledningens stöd för att de föreslagna förändringarna i vägplaneringsprojekten skall kunna få genomslag. Rapportförfattaren har upplevt det svårt att få gensvar inom den egna organisationen, inte minst hos den egna regionens projektorganisation. För att aktualisera frågan om jämställdhetsaspekter i vägplaneringen och ge den önskvärd tyngd initierade rapportförfattaren, och fick tid för, en dragning för ledningsgruppen i april 2005. Som första punkt på förslag till handlingsplan angavs att kundgruppernas behov rutinmässigt skall fångas ur ett jämställdhetsperspektiv, så att män och kvinnors behov uppmärksammas. Handlingsplanen tar även upp kunskapsspridning och implementering av rapportens innehåll.

Vägverket Region Stockholm

I Region Stockholms styrkort finns jämställdhet inte med i medarbetarfokus eftersom det inte upplevs som kritiskt för regionen. Man menar att det råder god jämställdhet i de strategiska nätverken. Ledningsgruppen har exempelvis under viss tid haft fler kvinnor än män. Till skillnad från Vägverkets övergripande styrkort har däremot Region Stockholm lagt in ett styrkortsmål i Uppdragsgivarfokus: "Att färdigställda förstudier skall redovisa beaktande av jämställdhetsperspektivet". I verksamhetsuppföljningen utanför styrkortet ingår också att rapportera närvaron vid samrådsmöten (Bilaga 18).

Det finns en person inom Region Stockholm som är ansvarig för det sjätte transportpolitiska delmålet. Hon tillhör avdelningen Analys och samhälle och arbetar med långsiktiga, strategiska frågor. Som målansvarig upplever hon att det är flera projektledare som har tagit fasta på idéerna i den Skånska rapporten och försöker göra kallelser till samrådsmöten så att de blir mer lättillgängliga för både kvinnor och män i alla åldrar. Men hon säger att detta ännu så länge ligger på ett plan för vissa projektledares personliga engagemang. Hon är själv aktivt delaktig i projektet "Jämställda kommunikationer" där också Banverket Östra regionen ingår (se även sid. 22).

På Vägverket i Stockholm tas för första gången en regional strategisk plan fram. Arbetet organiserades i en följd av workshops. Planen kommer bland annat att användas uppåt, gentemot huvudkontoret, i resursskapande syfte. Med det i åtanke har den utformats enligt samma struktur som Vägverkets övergripande strategiska plan (2004:137) så att huvudkontoret skall ha lätt att känna igen sig. Ambitionen var att göra en strategisk plan som pekar ut de specifika förutsättningar som Stockholm har som storstadsregion, sådant som inte finns i den övergripande planen. I den strategiska plan som gäller för hela Vägverket specificeras jämställdhet ur internt perspektiv i samband med behovet av att skapa ett attraktivt organisationsklimat. Ur externt perspektiv nämns jämställdhet som ett syfte för generellt internationellt arbete. Mest tydligt framstår det i det tidsatta målet att 2010 ha jämn könsfördelning i beslutsgrupper i Vägverkets planeringsprocesser.

Den regionala planen fokuserar i huvudsak på frågor om täthet, ett tillgängligt transportsystem och vikten av att ha ett framkomligt vägnät i en storstadsregion där kollektivtrafiken kan vara ett

attraktivt alternativ till bilkörning, men jämställdhetsdimensionen diskuteras inte specifikt i dessa sammanhang. Under alla workshops inom Region Stockholm har jämställdhetsfrågan inte diskuterats. Frågan ansågs tillräckligt belyst i den övergripande planen vilket också är förklaringen till varför jämställdhet inte fokuserats i den regionala strategiska planen. Region Stockholm valde istället att uppmärksamma hur Vägverket kan spegla det omgivande mångkulturella samhället. Kön blir då en av elva variabler¹².

På Region Stockholm finns flera beteendevetare vilka kan stötta projektledarna i de större projekten med genuskunskaper. De gör även vissa analyser av kundgruppernas vanor och behov ur könsperspektiv.

Övriga fynd

I intervjuerna framkommer starka önskemål om att kundgrupperna alltid bör analyseras utifrån könsdimensionen. Med hänvisning till att offentlig statistik skall vara könsfördelad menar flera att det rent teoretiskt går att genomföra. Samtidigt finns det inte tillräckliga förväntningar eller tryck uppifrån på att det ska ske i praktiken.

De som arbetar med jämställdhetsmålet upplever att Vägverket har halkat efter Banverket, trots att de känner sig steget före när det gäller den interna jämställdheten. Nu visas intresse för att genomföra en kunskapsatsning, vilket framgår både av intervjuerna och i de planerade styrkortsmålen inför 2006 (sid. 24).

Jag tror att det finns mycket kunskap här. Jag tror att de här killarna, många av dem, det är mest män som sitter och konstruerar transportsystemet, de är så professionella så skulle de få på sig genusglasögonen med hjälp av en utbildning med praktiska exempel, så skulle de undvika att göra tabbar. (VV 5)

Vad jag tror är, vi behöver ett sätt att, alltså veta hur vi ska förhålla oss. Nu känner jag mig själv lite förvirrad. Hur ska man förhålla sig till det här? Alltså ett sätt att tänka behöver man och sen kan man bli operativ. Och det är ju det de får på den här utbildningen (intervjupersonen refererar till Banverkets seminarier) (VV 6)

Sammanfattningsvis framtonar bilden av en myndighet som (initialt) sätter tilltro till att en inneboende jämställdhet ska kunna få genomslag i kärnverksamheten utan särskilda åtgärder. Mångfald diskuteras hellre än jämställdhet och kvinnor och män pekats sällan ut som skilda kategorier.

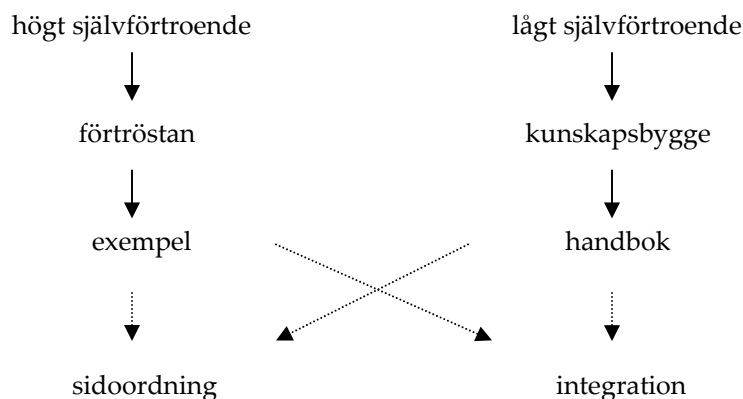
¹² Vägverkets definition av mångfald omfattar allt som gör var och en till en unik individ: etnisk och kulturell bakgrund, kön ålder, utbildning, erfarenheter, egenskaper, intressen, värderingar, religiös uppfattning, funktionshinder och sexuell läggning. (Vägverket 2005 c, sid 3.)

ANALYS

I den förra delrapporten (Akademirapport 2004:5) framkom att de två studerade myndigheterna har skilda angreppssätt när det gäller jämställdhetsfrågor. Vägverket menar att en genomgripande satsning på 1980-talet har gjort myndigheten till en tämligen jämställd organisation där det endast återstår att fortsätta arbetet på inslagen väg för att uppnå fullgod jämställdhet inom myndigheten. Här tänker ledningen att arbetet med jämställdhet genomsyrar organisationen varför särskilda jämställdhetsansvariga inte behöver utses. Denna utgångspunkt skiljer sig från Banverkets, där man menar att jämställdhetsarbetet inte har kommit särskilt långt. De har tidigare utsett representanter för varje banregion som arbetar med jämställdhets- och mångfaldsfrågor. Nu är även ett annat nätverk igång för att driva de frågor som det jämställda transportsystemet väcker. Inom Vägverket finns en gruppering, med representanter från de olika regionerna, som också försöker ta sig an det sjätte delmålet. De diskuterar frågorna, men ännu så länge har det inte givit några konkreta resultat.

Föreställningarna om att vägen till jämställdhetsintegrering går via kunskap finns inom båda myndigheterna. Men inom Vägverket genomförs initialt inga brett riktade åtgärder för att utveckla kunskaperna ute i organisationen om det jämställda transportsystemet. Det kan tolkas som att man utgått från att jämställdhet redan ingår som något naturligt i verksamheten. För att visa måluppfyllelse får en idé om att göra kvinnan till norm för bilkörning med hänvisning till kvinnors säkerhetstänkande och ett isolerat projekt som fokuserar jämställdhet och sociala konsekvensbeskrivningar uppmärksamhet i årsredovisningen. Ännu så länge har dessa två exempel inte fått något genomslag i den egna verksamheten som helhet.

Inom Banverket har ett initiativ tagits i syfte att öka kunskaperna på bred basis om vad ett jämställt transportsystem kan handla om. En handläggare med högskoleutbildning i genusvetenskap anställdes för uppdraget att sprida och förankra kunskaper om jämställdhet och genus. En seminarieserie har genomförts i hela organisationen och arbetet med en handbok för måluppfyllelse har inletts. I figuren nedan visas schematiskt de två vägvalen.



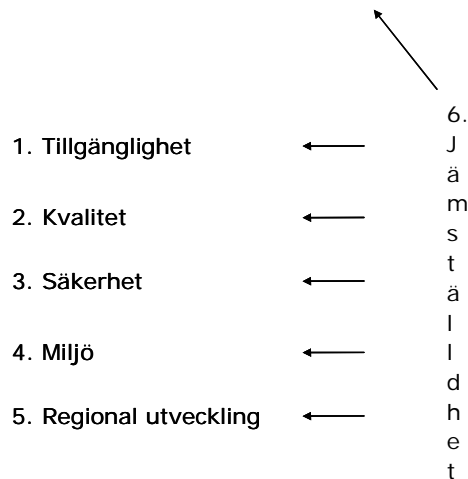
Figur 2: Spårat vägval för jämställdhet

Målet är jämställdhetsintegration. Integrationen står för att frågorna skall finnas inne i kärnverksamheten, inte som en sidoordnad företeelse. Att förlita sig på att organisationens arbete automatiskt kommer att resultera i jämställdhet verkar skört. Risken finns att några exklusiva exempel visas upp utan att ha täckning i den breda verksamheten vilket skapar sidoordning

istället för integration. En mer tydlig handlingsstyrning via checklistor eller handböcker kan vara vägen till jämställdhetsintegration, men det förutsätter att dessa får genomslag i kärnverksamheten. En separat handbok för jämställdhet kan komma att lämnas därhän. Innan instruktioner för jämställdhetsarbete i järnvägs- och vägprojekten har arbetats in i reguljära projektplaneringssystem kan likaväl sidoordning råda.

Att ge transportmyndigheterna i uppdrag att skapa jämställdhet som ett resultat av sin verksamhet är ett tydligt steg i jämställdhetsintegrering på politisk nivå¹³. Inom myndigheterna kan sedan – teoretiskt sett – ytterligare jämställdhetsintegrering ske genom översättning av de transportpolitiska målen i jämställdhetsdimensioner. Istället för att låta det sjätte delmålet leva sitt eget liv som ett av sex delmål, skulle jämställdhet kunna genomsyra både huvudmålet och de övriga fem delmålen:

Det övergripande målet för transportpolitiken ska vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Till detta kommer sex delmål:



Figur 3: Jämställdhetsintegrering av transportpolitiken

I praktiken saknas ännu någon sådan jämställdhetsintegrering på myndighetsnivå. Jämställdhet står för jämlikhet mellan könen vilket i enlighet med trappan för genusintegration (Figur 1, sid. 12) betyder att genus måste bli synligt så att eventuella orättvisor kan identifieras och bearbetas. I Vägverkets kundprogram finns en ansats till en sådan integrering, men den är otydlig. Det finns ingen könsbaserad problembild och hänvisning sker endast till hur åtgärder för tillgänglighet, kvalitet och säkerhet "brukar gynna" jämställdheten.

Ansatsen från dem som ansvarade för Banverkets seminarier var att underlätta integration av jämställdhet i kärnverksamheten. Ett tydligt exempel på detta var att tala om jämställdhet som en fråga om kvalitet och effektivitet istället för att begränsa den till en politisk kvinnofråga.

¹³ Under hösten 2005 förväntas regeringens nya transportpolitiska proposition presenteras. Det är först när den är publicerad som de genomförda intervjuerna på Näringsdepartementet kan bidra till studien.

Diskussionernas innehåll och alla mer eller mindre konkreta förslag som en dags seminarium resulterade i visar att kunskapsvägen kan vara framkomlig. Men det är en sak att svara "rätt" på alla frågor under en seminariedag och en helt annan att låta detta sätta spår i verksamheten. Det gäller att gå från idé till handling, från kunskap till kompetens. Det har framkommit att Banverket behöver finna nya sätt att arbeta i planeringsprocessen. Hur kan myndighetens interna styrning stödja dessa nya beteenden? Nu har man valt att ta fram en handbok som förväntas ge styrning av planeringsprocessen. Återstår att den särskilda handboken får en direkt koppling till övriga handböcker och att uppföljningsverktyg utarbetas och kommer i användning.

Nu pågår ett utvecklingsarbete inom båda verken med kundorientering¹⁴. Kundgrupper har kategoriserats bland medborgare och näringsliv. Här finns inte dimensionen kön med. Kundorienteringen ses ändå av flera intervjupersoner som en möjlig hävstång för det sjätte delmålet, men det har ännu inte fått tydliga spår i verksamheten. Den nya kundfokuseringen kommer att ställa krav på att behov kartläggs vilket skulle kunna ge skjuts åt jämställdhetsaspekten, under förutsättning att varje kundgrupp analyseras i genusbelysning.

Det finns flera tecken på att jämställdhet upplevs som en speciell fråga, vid sidan av den huvudsakliga verksamheten. Att jämställdhetsexperten på Banverkets seminarier kände sig tvungen att öppet deklarerat att hon bara kunde svara på "enkla frågor" kan dels tolkas som ett uttryck från hennes eget perspektiv; hon kan jämställdhet vilket är enkelt för henne, men kan inte det som hon upplever komplicerat, hur järnvägsbygge går till. Ur seminariedeltagarnas synvinkel var det tvärtom, det är framför allt jämställdhetsfrågor som är komplicerade, särskilt när de ska försöka tränga sig in i det som är kärnverksamhet. Därför kan hela händelsen tolkas som en bekräftelse på att järnvägsbygge är en så hård kärna i verksamheten så att när jämställdhetsexperten arrangerar seminarier måste hon se till att ha sin chef med, en man som finns inne i verksamhetens mittfåra, för att få legitimitet för denna nya fråga.

Ytterligare tecken på att jämställdhet är en svår fråga är den särbehandling som det interna respektive externa perspektivet får inom myndigheterna. Varför har inte de personer som arbetar med jämställdhet enligt lagkrav för arbetsplatser involverats mer i arbetet med det sjätte delmålet? Två separata nätverk har etablerats som arbetar i parallella spår. En förklaring är att den jämställdhet som rör arbetsplatsen ses som en facklig fråga medan ett jämställt transportsystem inte gör det. Men frågan är komplex och många olika synpunkter finns.

Många ser det som en förutsättning att det krävs en jämställd arbetsplats för att nå jämställt utfall. Samtidigt finns uppfattningen om att ett jämställt transportsystem kan nås utan en jämställd organisation. Studien kan ännu inte visa om det finns en gemensam uppfattning om vad som menas med en jämställd organisation. Somliga kan tänka på jämn könsfördelning medan andra syftar på jämställda idéer, attityder och handlingsmönster, oavsett hur könsfördelningen ser ut.

Idag är det ingen som kan definiera ett jämställt transportsystem. I avvaktan på en definition skulle processerna kunna ses som mer avgörande än utfallet. Att upprätthålla jämställda processer innebär inte endast avsaknad av könsdiskriminering, det handlar framför allt om att de

¹⁴ Läs mer om myndigheternas kundorientering i Akademi rapport 2004:4 och 2005:2, Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse. Kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket. Delrapport 1 respektive 2.

fills med medvetet arbete för jämn maktfördelning. Detta kan ske på olika sätt. Ett skulle kunna vara att utöka omsorgsrationaliteten inom myndigheterna, den som inkluderar och lyssnar. Detta verkar innebära en stark kulturförändring när det gäller normer och värderingar. Det kanske är en sådan förändring som har påbörjats i och med övergången från produktionsorientering till kundorientering?

I avvaktan på ny kultur kanske den rådande tekniska rationaliteten i transportmyndigheternas organisationer kan styras till jämställdhet. "Vi måste arbeta systematiskt" hörs återkommande. "Vi måste finna indikatorer så att vi kan mäta". "Hjälp oss att finna tre indikatorer som kan visa var vi står i det jämställda transportsystemet." Myndigheterna strävar efter att kunna arbeta systematiskt och mätbart. Även om processerna inte får jämn könsfördelning kanske de genom dessa krafter kan tolkas som jämställda genom att medarbetare, oavsett kön, systematiskt hämtar in kvinnors och mäns behov och erfarenheter?

Det är bara det som är kritiskt som skall ingå i de balanserade styrkortet, inte allt som är viktigt. Huruvida det är kritiskt eller ej sammanhänger bland annat med graden av måluppfyllelse. Det som verksamheten presterar utan särskild uppföljning skall inte vara med i styrkortet. Om total måluppfyllelse skulle vara att 100 % av alla möten har jämn könsfördelning, devalveras förväntan på målgång av det sjätte delmålet när Vägverket väljer att tolka 17 % som delvis uppfyllt. Då är uppnådda 17 % långt från målet. En annan aspekt på Vägverkets redovisning är sättet att formulera sig: "Av totala antalet möten med fyra eller fler deltagare har 72 procent en representation där inget av könen har färre än två deltagare. Av dessa möten har 24 procent en representation med minst 40 procent av vardera könet." Det är inte självklart att utläsa att detta resulterar i 17 % av samtliga möten.

Politiska mål är ofta mer eller mindre luddigt formulerade. När det gäller det sjätte transportpolitiska delmålet skall bland annat "kvinnor och mäns [...]möjligheter att påverka [...] och deras värderingar skall tillmätas samma vikt". Åtterrappporteringskravet är en analys av hur denna påverkan har sett ut. Erfarenheten visar att kunskap om genusordning/ar (Connell, 2002; Akademirapport 2004:5) kan tydliggöra könsmonster. Konkret skulle det innebära att analysen behöver gå utöver den rena kroppsräkningen i samband med externa samråd genom att även studera vem som säger vad och hur dessa förslag och kommentarer tas tillvara. De kvantitativa måtten på könsrepresentation kan kompletteras med berättelser (Bjurklo & Kardemark, 2003) grundade på analyser av vad som sker under olika möten. Att uppmärksamma förekomsten av härskartekniker, språkförbistring, på vilka grunder tolkningsföreträde ges etc. kan ge upphov till att tidigare osynliga mönster framträder.

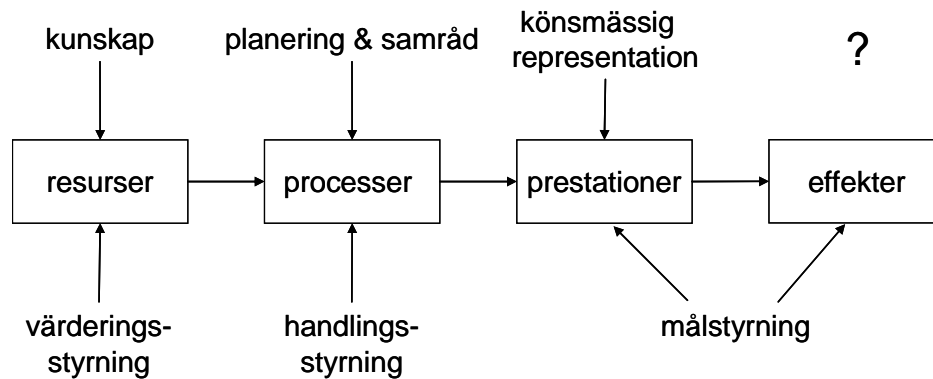
Genom att stimulera till aktiva studier av den egna organisationen kompletterat med uppföljning och utvärdering skulle myndigheternas representanter kunna bli bättre rustade att genomföra möten på jämställd bas. Detta förutsätter förstås att man faktiskt vill få ut något av samrådet. Vi vet bäst-attityden utgör ett hinder för att uppnå ett jämställt transportsystem. Det verkar svårt att veta något om kundernas behov om man inte är beredd att lyssna på dem. De nya idéer som diskuteras om hur kallelser till samrådsmöten kan utformas för att locka fler kvinnor är en bra början. Att hitta lämpliga tider och platser då även småbarnsföräldrar kan delta eller alternativa former där man gemensamt promenerar på plats är också viktiga steg för att attrahera nya grupper. Men sedan gäller det också att kunna ta tillvara dessa nytillkomna, inte minst kvinnors, synpunkter. Under Banverkets interna seminarier framgick tydligt att den information som presenterades under förmiddagen kunde omvandlas till kunskap i

eftermiddagens workshop. Detta skulle nu behöva omvandlas till kompetens, dvs. att kunskapen kompletteras med handling. Hur skulle detta kunna styras och följas upp?

Jämställdhetsarbete är ofta förknippat med eldsjälar. Det personliga engagemanget och graden av envishet verkar behövas för att frågan ska få genomslag även inom de studerade myndigheterna. Målbilden är oskarp och det råder olika uppfattningar om vad ett jämställt transportsystem är. När styrkortsmått och uppföljningsindikatorer inte upplevs som tillfredsställande bland de medarbetare som har ett särskilt ansvar för det sjätte transportpolitiska delmålet ser de till att utveckla de lokala styrkorten till checklistor. Detta tillsammans med kunskapssatsningar kan tolkas som att målstyrningen inte räcker till för att klara det sjätte transportpolitiska delmålet. Här krävs tydligen även värderingsstyrning och handlingsstyrning (Ouchi, 1979; Lindvall 2001).

FÖRSLAG TILL FORTSATT FORSKNING

Resultat från den pågående forskningen visar att en konsekvent målstyrning inte verkar passa när det gäller jämställdhetsmålet. Att gå direkt på önskade effekter är omöjligt när målbilden är oklar. Det är ännu ingen som har kunnat definiera vad ett jämställt transportsystem är. Att få jämn könsnämnig representation i planeringsprocesserna är troligen inte hela lösningen. För att kunna komma framåt verkar kunskap vara en viktig resurs. Enligt resursomvandlingskedjan betyder det att värderingsstyrning blir applicerbar. Handböcker och checklistor är också verktyg som välkomnas inom myndigheterna, vilket betyder inslag av handlingsstyrning istället för direkt målstyrning.



Figur 4: Resursomvandlingskedjan för det sjätte transportpolitiska delmålet, ett jämställt transportsystem

Det inledande fältarbete som har gjorts ute på de fyra regionerna har hittills kunnat ge perspektiv på det som tidigare studerats på huvudkontoret. För att kunna studera målstyrningens förutsättningar kommer forskningen fortsättningsvis att följa dels vad som sker på den politiska nivån, med den nya transportpolitiska propositionen som Näringsdepartementet håller på att ta fram, dels myndigheternas övergripande arbete på respektive huvudkontor i Borlänge. Under det kommande året skall studien framför allt fortsätta med att följa arbetet ute på de fyra regionerna: Banverket Västra och Östra banregionen samt Vägverket Region Skåne och Stockholm. Inom regionerna vill jag studera vad som genomförs i syfte att uppnå det sjätte transportpolitiska delmålet, och hur detta arbete redovisas och rapporteras. En fortsatt studie ute på de fyra regionerna kan bidra till en fördjupad analys av ekonomistyrningens möjligheter och tillkortakommanden i arbetet med att uppnå jämställda transportsystem.

REFERENSER

Akademirapport 2004:2. *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse. En pilotstudie*. Akademin för ekonomistyrning i staten. Företagsekonomiska institutionen. Stockholms universitet

Akademirapport 2004:4. *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse. Kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket. Delrapport 1*. Akademin för ekonomistyrning i staten. Företagsekonomiska institutionen. Stockholms universitet

Akademirapport 2004:5. *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse. Ett jämställt transportsystem. Första delrapporten*. Akademin för ekonomistyrning i staten. Företagsekonomiska institutionen. Stockholms universitet

Akademirapport 2005:2. *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse. Kundorientering och kundbegreppet inom Banverket och Vägverket. Delrapport 2*. Akademin för ekonomistyrning i staten. Företagsekonomiska institutionen. Stockholms universitet

Banverket *Framtidsplan för järnvägen 2004 – 2015. 3 Effektbeskrivning av åtgärder*. GD 04-914/SA20

Banverket. *Överenskommelse om 2005 års verksamhet*. Dnr HK: GD04-4508/EK10

Banverket 2004-11-12 *Banverkets seminarier serie avseende det sjätte delmålet "ett jämställt transportsystem"*

Banverket (2004) *Verksamhetsplan 2005-2007* E04-1431/EK10

Banverket (2005 a) *Banförovaltnings uppföljningsanvisningar 2005 för banregionerna*. 2005-03-08

Banverket (2005 b) *Jämställdhets- och mångfaldsplan 2005*

Banverket (2005 c) *Årsredovisning 2004*

Bjurklo, M. & Kardemark, G. (2003) *Händelseredovisning – en bok om redovisning av kompetens*. Lund: Studentlitteratur

Brignall, S. & Modell, S. (2000) An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector'. *Management Accounting Research*. No. 11. Sid. 281-306

Cockburn, C. (1990) Mens Power in organizations: "equal opportunities" intervenes, in Hearn, J. & Morgan, D. (eds.) *Men, Masculinities and Social Theory*. London: Unwin Hyman

Collier, P. M. (2001) The power of accounting: a field study of local financial management in a police force. *Management Accounting Research*. No. 12. Sid. 465-486

Connell, R. W. (2002) *Om genus*. Göteborg: Daidalos

- Friberg, T., Brusman, M. & Nilsson, M. (2004) *Persontransporternas 'vita fläckar'*. Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet
- Gustafsson, B. (2004) Personligt kunskapande: intervjuer, samtal och dialoger. Ur Gustafsson, B. (red.) *Kunskapande metoder inom samhällsvetenskapen*. Lund: Studentlitteratur
- Jordansson, B. (2005) Jämställdhet och genusforskning – Kartläggning av kunskapsutbytet mellan praktik och forskning. *Forskarrapporter till Jämställdhetspolitiska utredningen*. SOU 2005:66. Stockholm: Fritzes
- Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1996) *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston, MA: Harvard Business School Press,
- Kirkham, L. M. (1992) Integrating *herstory* and *history* in accountancy. *Accounting, Organizations and Society*. Vol. 17. No 3/4. Sid. 287-297
- Lindvall, J. (2001) *Verksamhetsstyrning. Från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning*. Lund: Studentlitteratur
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977) Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*. Vol. 83. No. 2. Sid. 340-363
- Modell, S. (2003) Goals versus institutions: the development of performance measurement in the Swedish university sector. *Management Accounting Research*. No. 14. Sid.333-359
- Näringsdepartementet Ds 2001:64 *Ändrad ordning – strategisk utveckling för jämställdhet*
- Näringsdepartementet Dir. 2004:18 *Översyn av jämställdhetspolitiken*. Regeringsbeslut 2004-02-19
- Oliver, C. (1991) Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*. Vol. 16. No. 1. Sid. 145-179
- Orton, J. D. & Weick K. E. (1990) Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization. *Academy of Management Review*. Vol. 15. No. 2. Sid. 203-223
- Ouchi, W.G. (1979) A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management Science*. Vol. 25. No. 9. Sid. 833-848.
- Pincus, I. (1997) Män som hindrar och män som främjar jämställdhetsarbete. *Styrssystem och jämställdhet – Institutioner i förändring och könsmaktens framtid*. Jónasdóttir, A. G. (red.) Rapport till Utredningen om fördelning av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. SOU 1997:114
- Proposition 1993/94:147 *Delad makt – delat ansvar*
- Regleringsbrev för Banverket budgetåret 2005

Regleringsbrev för Vägverket budgetåret 2005

Statskontoret 2005:1 *En effektivare jämställdhetspolitik*

SOU 2005:66 *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål.*
Slutbetänkande av Jämställdhetspolitiska utredningen. Stockholm: Fritzes

Vägverket 2003:51 *Jämställdhet i vägtransportsystemet – jämställd vägplanering*

Vägverket (2004) Verksamhetsplan 2005-2007, E04-1431/EK10, 2004-12-20

Vägverket 2004:93 *Den goda resan. Nationell Plan för Vägtransportsystemet 2004-2015*

Vägverket 2004:137 *Strategisk plan för Vägverket 2005 – 2014*

Vägverket, VP 2005-2007, Verksamhetsplan VSK, *Verksamhetsplan 2005 – 2007 Region Skåne*

Vägverket (2005 a) *Gemensamt direktiv för planering av verksamheten 2006-2008*, EK 10A2005:10848,
Version 1, 2005-08-18, VV LED 2005:050

Vägverket (2005 b) *Direktiv för planering av verksamheten Vx 2006-2008*, EK 10A2005:10848, Version
1, 2005-08-18, VV LED 2005:024

Vägverket (2005 c) *Vägverkets Mångfalds- och Jämställdhetsplan 2005*. 2005-02-01, PE30 A 2005:2039

Vägverket 2005:88. *Kundprogram Medborgarnas resor. Nyttä för medborgarna. Kundprogram för de viktigaste förbättringarna 2005-2007*

Vägverket 2005:89. *Kundprogram Näringslivets transporter. Nyttä för näringslivet. Kundprogram för de viktigaste förbättringarna 2005-2007*

Walby, S. (1988) Gender politics and social theory. *Sociology*. Vol. 22. No. 2. Sid. 215-232

Weick, K. E. (1976) Educational Organizations as Loosley Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 21

Internet

Akademien för ekonomistyrning i staten

www.fek.su.se/aes

Banverket

www.banverket.se

Regeringskansliet

www.regeringen.se

Vägverket

www.vv.se

Banverket, intervjuer

BV5	050201
BV6, 7a	050303
BV8, 9	050323
BV10	050411
BV11	050411
BV7b	050422
BV12	050422
BV13	050516
BV14	050610

Banverket, deltagande observationer

BVdo1	041005
BVdo2	041007
BVdo3	041011
BVdo4	041012
BVdo5	041014
BVdo6	041028

Vägverket, intervjuer

VV5	041123
VV6, 7	050201
VV2b, 8	050208
VV9	050412
VV10	050412
VV11	050412
VV12, 13	050412
VV14	050412

Vägverket, deltagande observationer,

VVdo2	050304
VVdo3	050406
VVdo4	050412
VVdo5	050420

Näringsdepartementet, intervjuer

ND1, 2a	050202
ND3, 4	050613
ND2b, 5	050614

Bilaga 1

Ur Näringsdepartementet Dir. 2004:18 *Översyn av jämställdhetspolitiken*.
Regeringsbeslut 2004-02-19.

Behovet av förändring

Under 1990-talet etablerades mål- och resultatstyrning som styrinstrument i den statliga förvaltningen. Det innebär att mål anges, att resultatet följs upp eller utvärderas och att en bedömning görs som kan ligga till grund för åtgärder. Verksamhetsanpassning är en viktig komponent i denna styrning. Avsikten är att skapa ett bättre beslutsunderlag för regering och riksdag genom att tydliggöra sambandet mellan mål, resurser och resultat.

Jämställdhetspolitiken är en sektorsövergripande verksamhet, dvs. ett politikområde vars måluppfyllelse är beroende av verksamheter inom andra politikområden. Det innebär att den direkta kopplingen mellan mål, resurser och resultat ofta kan vara svår att följa upp. Ett sätt att tydliggöra denna koppling är att specificera verksamhetsanpassade delmål för övriga politikområden så att det framgår vilket resultat som skall uppnås och vid vilken tidpunkt detta skall vara uppnått. Målen bör konkretiseras med hjälp av resultatindikatorer som i sin tur kan ligga till grund för en utvärdering av jämställdhetspolitikens resultat, sammanvägt över alla politikområden.

[...]

Genom införandet av jämställdhetsintegrering som strategi har antalet aktörer med ansvar för genomförande av de jämställdhetspolitiska målen ökat. [...] Sammantaget pekar detta på behovet av att utreda jämställdhetspolitikens mål, inriktning, organisation och effektivitet.

Bilaga 2

Ur Banverkets årsredovisning för 2004 (s. 27)

DELMÅL:

ETT JÄMSTÄLLT TRANSPORTSYSTEM

MÅLET DELVIS UPPNÅTT/BEDÖMS DELVIS UPPNÅS

1. **Målet är ett** jämställt järnvägstransportsystem, som är utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män skall ha samma möjligheter att påverka järnvägstransportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar skall tillmätas samma vikt.

Återrapportering: Analys av kvinnors och mäns utnyttjande av järnvägstransportsystemet samt deras möjligheter att påverka dess utveckling och förvaltning med avseende på bl.a. resmönster, restider, transportslag och reskostnader, tillgång till aktuell trafikinformation, antal dödade och svårt skadade, samt ökad rörlighet mellan olika regioner.

MÅLET DELVIS UPPNÅTT/BEDÖMS DELVIS UPPNÅS

2. **Målet är en** jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män inom järnvägstransportområdet.

Återrapportering: Andelen kvinnor och män som medverkar i arbetsgrupper eller andra samarbetsfora i myndighetens externa verksamhet ska redovisas.

Bakgrunden till det sjätte transportpolitiska delmålet om ett jämställt transportsystem är att det idag finns markanta skillnader mellan mäns och kvinnors förutsättningar, villkor och behov inom transportsektorn. Samtidigt är kvinnors perspektiv bristfälligt företrädna vid planering, beslut och förvaltning av transportsystemen. Under 2004 har Banverket i samverkan med bland annat Vägverket tagit fram rapporten "Representation av kvinnor och män i beslutande organ inom transportsektorn". Rapporten visar att transportsektorn fortfarande 2004 är en väldigt mansdominerad sektor där positioner i beslutande organ företrädesvis är besatta av män.

Banverket har under året utarbetat strategiska planer som kopplar Banverkets verksamhetsplanering till de transportpolitiska målen. För att uppnå målet om ett jämställt transportsystem har två strategiska mål formulerats:

- Andelen resenärer, uppdelat i kvinnor och män, som anser att järnvägstransportsystemet svarar mot deras behov ska öka.
- Jämställdhetsperspektivet ska vara en integrerad del i Banverkets planeringsprocess för byggande av järnväg.

Jämställdhetsarbetet kräver grundläggande kunskaper och insikter i genus, kön och maktsystem. Med genus avses det sociala och kulturella arvet. Ett första led i Banverkets arbete har därför varit att utveckla kunskaperna om jämställdhet och det sjätte delmålet. Banverket har under året anordnat en serie interna seminarier. Seminarierna har sammanställts i rapport som utgör en viktig plattform i arbetet med en handbok inom området.

Banverkets forskningsverksamhet utgör en central del i jämställdhetsarbetet. Under året har Banverket främjat genusinriktad forskning kring bland annat trygghetsfrågan och könsuppdelad statistik. Ett flertal myndigheter med intressen i transportforskning medverkar sedan några år i TRANSAM, ett forum för myndigheternas transportforskningssamordning. Banverket leder den nyligen inrättade grupp som hanterar genusforskning.

År 2004 utkom rapporten "Ett jämställdhetsperspektiv på resvanor i järnvägssystemet" som finansieras av Banverket. Rapporten visar att könsfördelningen bland dem som åker i järnvägstransportsystemet är relativt jämn, men att skillnaderna mellan kvinnor och män ökar när resandet indelas i ärendetyper. Kvinnorna är överrepresenterade när det gäller antalet familje- och fritidsresor medan männen dominerar i affärsresandet.

För att uppnå jämställdhetsmålet måste de interna och externa behoven och önskemålen beaktas. Detta förutsätter att Banverket riktar sig till en bred målgrupp som kan påverka transportsystemet. Ett viktigt mål i den nationella jämställdhetspolitiken är en jämn fördelning av makt och inflytande mellan män och kvinnor. Även inom transportsektorn uttrycker det sjätte delmålet krav på samma möjligheter för kvinnor och män att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar skall tillmätas samma vikt.

Sedan 2003 kartläggs representationen av kvinnor och män vid samrådsmöten med allmänheten samt i arbets-, projekt- och referensgrupper i den fysiska planeringsprocessen vid byggande av järnväg. Resultatet för 2004 visar en tydlig dominans av antalet män i samtliga typer av möten med extern representation under planeringsprocessen. Av totalt 380 möten/samråd med totalt 4 845 deltagare var 23 procent kvinnor och 77 procent män. Under 2004 har Banverket utarbetat metoder och rutiner för att främja en jämnare könsfördelning under planeringsprocessen.

Under 2004 har Banverket bland annat deltagit i ett pågående EU-finansierat projekt för att samordna det regionala jämställdhetsarbetet inom transportsektorn med sikte på att genomföra en regional strategi. Ett pilotprojekt kring samrådprocessen har även bedrivits av Banverket. Krav på jämställdhet vid upphandling av konsulter har utarbetats under året.

Bilaga 3

Ur Regleringsbrev för Banverket budgetår 2005

Ett jämställt transportsystem

1. Målet är ett jämställt järnvägstransportsystem, som är utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män skall ha samma möjligheter att påverka järnvägstransportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar skall tillmätas samma vikt.

Åtterrapporing: En analys skall lämnas av kvinnors och mäns utnyttjande av järnvägstransportsystemet samt deras möjligheter att påverka dess utveckling och förvaltning med avseende på bl.a. resmönster, restider, transportslag och reskostnader, tillgång till aktuell trafikinformation, antal dödade och svårt skadade, samt ökad rörlighet mellan olika lokala arbetsmarknadsregioner uppdelat på kvinnor och män. En sektorsövergripande redovisning skall ske i sektorsrapporten.

2. Målet är en jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män inom järnvägstransportområdet.

Åtterrapporing: Andelen kvinnor och män som medverkar i beslutande arbetsgrupper eller andra samarbetsfora i myndighetens externa verksamhet skall redovisas.

Bilaga 4

Banverket, ur Huvudkontorets styrkort för 2005

<u>Målperspektiv</u>	<u>Uppdragsgivare och samhällsintressenter</u>
Strategiskt mål	Tillgängligheten/användbarheten av stationer ska öka för alla resenärer oavsett ålder, kön eller eventuellt funktionshinder.
Kritiska framgångsfaktorer	Beslut om tillgänglighet/standardnivå på stationer. (S)
Resultatmått	Ja/nej
Resultatmål	Framtaget beslutsunderlag, implementering av handbok 2007.
Aktivitetsplaner	Utforma anvisning för ledtråk på plattform. Ta fram riktlinjer för: <ul style="list-style-type: none">- utrustning på plattform- stationsmiljöer- utformning av taktila kartor, pratorer mm
Strategiskt mål	Jämställdhetsperspektivet ska vara en integrerad del i Banverkets planeringsprocess för byggande av järnväg.
Kritiska framgångsfaktorer	Framtagande av handbok. (S)
Resultatmått	Ja/nej
Resultatmål	Framtagen handbok 2005, samt implementering 2006
Aktivitetsplaner	Genomföra aktiviteter på regionerna för att integrera handboken inom BV. Kartlägga könsrepresentationen samt vidareutveckla metoder och rutiner för att skapa en jämnare könsfördelning. Samordna undersökningar, forskning och arbetsmetoder med Vägverket samt andra aktörer och myndigheter. Vidareutveckla hemsidan för att nå både interna och externa aktörer i frågan.

Bilaga 5

Banverket, ur Västra banregionens styrkort för 2005,
Dnr HK: GD04-4508/EK10, Dnr BR: 04-2241/EK10

<u>Målperspektiv</u>	<u>Uppdragsgivare och samhällsintressenter</u>
Strategiskt mål	Jämställdhetsperspektivet ska vara en integrerad del i Banverkets planeringsprocess för byggande av järnväg.
Kritiska framgångsfaktorer	En öppen och tillgänglig planeringsprocess för alla medborgare
Resultatmått	Andelen kvinnor och män på samrådsmöten (samrådsaktiviteter)
Resultatmål	Andelen kvinnor på samrådsmöten (aktiviteter) ska öka med 3 procentenheter år 2005, 5 procentenheter 2006 och 8 procentenheter år 2007, jämfört med år 2004
Aktivitetsplaner	<p>1. Vi utvecklar nya former för samråd. HK tar fram en handbok, färdig februari 2005, som kan ge oss vägledning, tips och idéer i frågan.</p> <ul style="list-style-type: none">- På nya tider för att bättre passa fler kvinnor.- I nya former genom enkäter och "promenader" genom projektområdet. <p>Vårt arbetssätt är att ta kontakt med projekt som kan vara aktuella i detta arbetet. Tidplan för jämställdhetsarbetet inom projektet kan vi bara ta fram när samarbetet med projektet är påbörjat.</p> <p>2. Västlänksprojektet är pilotprojekt men även övriga projekt försöker använda nya metoder.</p> <p>Aktiviteten är att implementera erfarenheter från Västlänken projektet i arbetet med andra projekt.</p>

Bilaga 6

Ur Banförvaltnings uppföljningsanvisningar 2005 för banregionerna
Banverket HK/F Verksamhetsuppföljning 2005, 2005-03-08

Struktur för banregionernas åiterrapportering

1. Överenskommelsen med GD
 - a) Mål i överenskommelsen, dvs. styrkortet.
 - b) Nuläge avseende de transportpolitiska delmålen
2. Ekonomisk sammanställning
3. Riskanalys av framtidsplanen
4. Ekonomisk analys, avvikelser från justerad budget samt genomförd verksamhet.
5. Anläggningskostnader för objekt öppnade för trafik 2005 (tidigare benämnd efterkalkyler)
6. Åtgärder med effekt på den internationella trafiken
7. Organisation och verksamhetsutveckling
 - a) Personalläget
 - i) Antal anställda
 - ii) Sjukfrånvaro
 - iii) Övertid
 - iv) Jämställdhets- och mångfaldsplanen
 - v) Utvecklingsplan
 - b) Samarbete med Vägverket
8. Intern effektivitet
 - a) Gjorda åtaganden
 - b) Genomförda upphandlingar
9. Frågor till F, banförvaltningen

Bilaga 7

Bilaga för verksamhetsuppföljning 2005, VU 6j Banverket HK/S

REGION:

HANDLÄGGARE:

DATUM:

Uppföljning av den verksamhet inom Banverket som rör det sjätte delmålet om ett jämställt transportsystem och vilka åtgärder som genomförs för att utveckla och integrera målet i verksamheten

1. Ett jämställt transportsystem

År 2001 utökades Sveriges transportpolitik med ett sjätte delmål om ett jämställt transportsystem. "Målet skall vara ett jämställt transportsystem, där transportsystemet utformas så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män skall ges samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar skall tillmätas samma vikt".

2 Hur förbättrar vi jämställdheten i järnvägstransportsystemet?

I regleringsbrevet för 2005 inbegriper målet om ett jämställt transportsystem två aspekter. Dels skall transportsystemet utformas så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov och dels skall samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar skall tillmätas samma vikt. Målet är även en jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män inom järnvägstransportområdet.

Banverket har som strategiska mål att andelen resenärer, uppdelat i kvinnor och män, som anser att järnvägstransportsystemet svarar mot deras behov ska öka samt att jämställdhetsperspektivet ska vara en integrerad del i Banverkets planeringsprocess för byggande av järnväg.

I återrapporteringen skall banregionerna redovisa andelen män respektive kvinnor som har deltagit på:

1. Samråd med projekt -/referens-/arbetsgrupper etc. med extern representation där Banverket har tillsatt gruppen
2. Samrådsmöten med allmänheten
3. Annan typ av samråd (Exempelvis förankringsmöten med politiker och tjänstemän)

Återrapporteringen skall även redovisa de aktiviteter och åtgärder som vidtagits för att få integrera jämställdheten i planeringsprocessen.

Banverket skall analysera mäns och kvinnors nyttjande av järnvägstransportsystemet samt deras möjligheter att påverka dess utveckling och förvaltning. Ifall några av banregionerna genomför pilotprojekt/aktiviteter i detta syfte skall även dessa redovisas.

(fortsättning bilaga 7)

3. Vilka åtgärder har genomförts av Banverket i syfte jämställdheten i järnvägstransportsystemet?

Kritiska områden	Beskriv vad som åtgärdats	Ackumulerad kostnader 2005	Övriga kommentarer
Andelen män respektive kvinnor som deltagit vid samrådsmöten med allmänheten samt i arbets-, projekt- och referensgrupper i den fysiska planeringsprocessen vid byggande av järnväg, se VU 6km			
Åtgärder/aktiviteter för Att integrera Jämställdhet i Planeringsprocessen.			
Övriga Åtgärder/aktiviteter.			

Svaren skall lämnas in som textkommentar på en bilaga med beteckningen VU 6j Region, handläggare och handläggarens telefonnummer skall framgå av bilagan.

Bilaga 8

Bilaga för verksamhetsuppföljning 2005, VU 6km Banverket HK/S

Mätningar av kvinnor respektive män i olika fora

Verksamhetsuppföljningen för 2004 ska innefatta mätning av kvinnor/män under samtliga nedanstående tillfällen med extern representation där Banverket har huvudansvar.:

1. Samråd med projekt -/referens-/arbetsgrupper etc. med extern representation där Banverket har tillsatt gruppen
 2. Samrådsmöten med allmänheten
 3. Annan typ av samråd (Exempelvis förankringsmöten med politiker och tjänstemän)
- En gemensam blankett har tagits fram som ska användas av både Banverkets och Vägverkets regioner under 2004. Blanketten fylls i av ansvarig handläggare vid varje samrådsmöte, arbets-/projekt-/referensgrupper och lämnas in vid respektive tertiälvuppföljning. Kartläggningen skall ske under hela planeringsprocessen; idéstudien, förstudien, järnvägsutredningen och järnvägsplanen. Från det att Banverket funnit ett behov till att bygga järnvägen fram till det att järnvägsplanen skickas inför fastställelse till HK.

Uppföljningen är även en del i det utökade samarbetet mellan Banverket och Vägverket.

Den mall som ska användas återfinns på nästa sida.

Banverket Banregion:.....

Projekt:

Handläggare, namn:.....

telnummer:.....

Ort och datum:.....

Klockslag:.....

Arbets-/Projekt-/Referensgrupp med extern representation där Banverket har tillsatt gruppen

Samrådsmöte med allmänheten

Annan typ av samråd

Totalt antal närvarande:

Antal kvinnor som företräder Banverket (inkl ev konsulter) :.....

Antal män som företräder Banverket (inkl ev konsulter):

Antal externt representerade kvinnor:

Antal externt representerade män:

Bilaga 9

Ur Banverket Framtidsplan för järnvägen 2004 – 2015. 3 Effektbeskrivning av åtgärder.
GD 04-914/SA20

3.7 Ett jämställt transportsystem

Målet är ett jämställt transportsystem, där transportsystemet ska vara utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män ska ges samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar skall tillmätas samma vikt.

3.7.1 Effekter som svara mot delmålet ett jämställt transportsystem

För att uppnå ett jämställt transportsystem krävs att kvinnor och män ges samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning. På så sätt kan båda könen behov och krav i större utsträckning få utrymme i planeringen av framtidens järnvägstransportsystem.

Inom arbetet med sektorsuppgiften har man särskilt pekat ut jämställdhet som en inriktning för det fortsatta arbetet där Banverket har en särskilt viktig roll att spela. Banverket ska vara pådrivare så att järnvägen kan utvecklas och bidra till att transportsystemet som helhet blir jämställt. För att uppnå detta måste kunskapen om jämställdhet utvecklas och brister i detta identifieras. Detta pågår inom ramen för Banverkets FoU-program. Det nybildade FUD-rådet kommer att bevaka jämställdhetsfrågorna i Banverkets forskningsverksamhet. Ett ökat samarbete med jämställdhetsfrågor kan genom medvetandegörande, utbildning och forskning samt spridning av goda exempel, ge ett transportsystem som svarar mot både mäns och kvinnors krav och behov.

Förbättrade möjligheter till arbetspendling

I banverkets underlagsrapport till sektorsprogram för järnvägssektorn, *Tätorter i nätverk*, diskuteras hur kvinnors möjligheter till arbete och utbildning ökar med förbättrade pendlingsmöjligheter. De flesta kommuner har haft en mer balanserad arbetsmarknad för män än för kvinnor och det har varit lättare för män att finna arbete i närbelägna kommuner varpå män pendlat mellan arbete och bostad i större omfattning. I regioner med goda kollektivtrafiklösningar, till exempel Stockholmsregionen och Uppsala län, pendlar män och kvinnor i lika stor omfattning. I övriga landet är dock benägenheten att pendla, särskilt över längre sträckor, betydligt lägre bland kvinnor än bland män. De förbättrade möjligheterna till pendling som särskilt regionalstågstrafiken utgör, innebär en stor potential att vidga arbetsmarknaden även för kvinnor.

Trygghet i järnvägstransportsystemet

Att utforma miljöer som är attraktiva och tilltalande att vistas i är en viktig del i det jämställda transportsystemet. De åtgärder som Banverket vidtar vid ombyggnader av stationer och resecentra syftar till att skapa en bättre tillgänglighet till järnvägstransportsystemet men också till att skapa miljöer som kan kännas trygga att vistas i. I det perspektivet kan dessa åtgärder bidra till att en ökad jämställdhet skapas inom järnvägstransportsystemet. Oavsett om man är kvinna eller man är det viktiga att känna sig trygg och att inte behöva oroa sig för den personliga säkerheten.

Bilaga 10

Veiron (med stark Göteborgsaccent): 'Dö, jag blir så trött på detta. Jämställdhet hit och jämställdhet dit, ständigt detta daltande med kvinnorna. Tror dom inte jag vet vad jämställdhet är? Och nu ska vi sitta och hålla på en hel da' - tänk vad vi skulle hinna konstruera och bygga om vi slapp sitta här!'

Sverker (Plus med Ume-idiom): 'Jo, men visst, nog vet väl även jag vad jämställdhet är. Men hör du du, det här med transportpolitik och jämställdhet verkar en aning krångligt. Int begriper jag hur vi ska planera och bygga järnvägen mer jämställt, så jag vill nog höra. Det är ju faktiskt ett krav från riksdag och regering, inte något påhitt från Banverket.'

V: 'Öm kvinnor tycker de har problem i samhället är väl jämställdhetsarbetet derases ansvar. Järnvägsbygge har la inget med jämställdhet att göra, det är ju tekniska grejer det handlar om. Vi män på Banverket vet hur man planerar och bygger järnväg och det är la inget konstigt med det?'

S: 'Jo, men hör du du, om det nu är så många kvinnor som åker tåg så måst vi ju veta hur de vill att de ska va, annars blir det ju int nån kvalitet på det vi gör. Ska de va så? Dom måst va mä i processen, liksom.'

V: 'Dö, så du menar att vi faktiskt kan förbättra kvalitét och effektivitet genom att få in fler kvinnor i planeringen. Men då pratar vi la int om jämställdhet, utan om något som berör även oss män!'

S: 'Jo, men visst, så är det nog. Jag tror int jämställdhet egentligen berör bara kvinnor. Ett mer jämställt transportsystem skull förmodligen innebära olika positiva fördelar för järnvägen. Men jag är int riktigt säker på vars man ska göra. Sedan handlar väl jämställdhet självklart om annat, som rättvisa och demokrati. Nej, det känns som att vi båda två måst ta reda på mer om båd jämställdhet och det sjätte delmålet.'

V: 'Dö, att jämställdhet skulle kunna vara av intresse för mig trodde jag aldrig...'

S: 'Hör du du - Tyst nu, nu börjar det visst, det verkar vara *han/hon regionchefens namn* som ska snacka först...'

Lars Berggrund, GD-stab, Banverket. Inledning på varje seminarium om jämställdhet under oktober 2004.

Workshop frågor del 1.

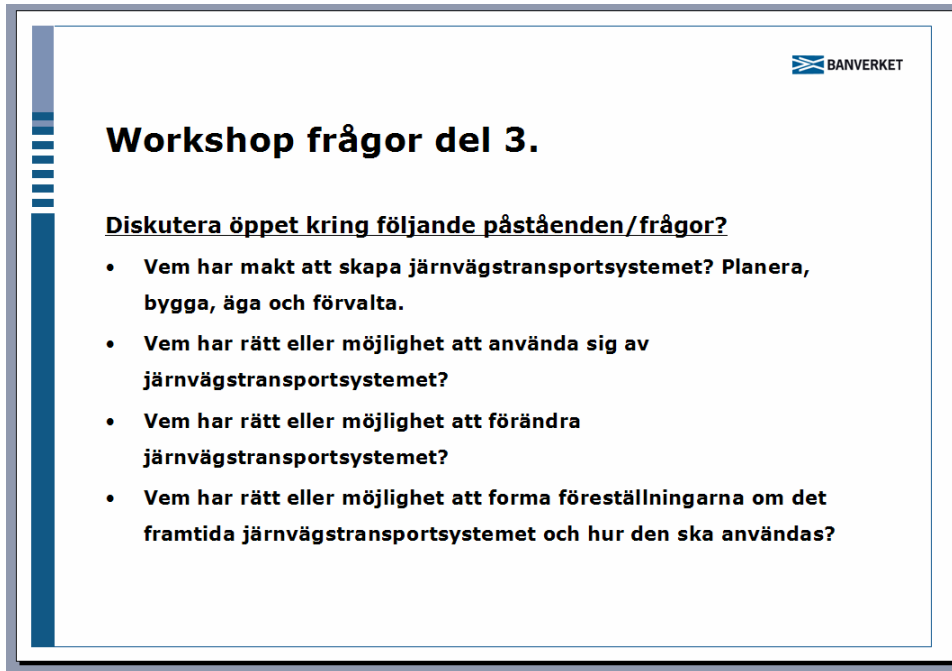
Diskutera era erfarenheter avseende planeringsprocessen.

- Hur ser könsfördelningen internt ut, generellt sett? Orsaker?
- Hur ser könsfördelningen ut, generellt sett, i planeringsprocessens samråd med externa aktörer? Orsaker?
- Vilka fördelar/nackdelar kan det finnas i en jämnare könsfördelning i våra samråd?
- I vilket stadium av planeringsprocessen anser ni att det vore mest effektivt med en jämnare könsfördelning? Varför?

Workshop frågor del 2.

Hur kan vi skapa en jämnare könsfördelning i våra samråd med externa aktörer under planeringsprocessen?

- Hur kan vi påverka vår informationsplan som upprättas vid varje enskilt projekt till att beakta jämställdhetsdimensionen?
- Hur kan vi utveckla/påverka vår relation med externa aktörer?
- Kan Banverkets utformning/val av inbjudningar/kallelser, lokaler, talesmän, media, annonsutformningar, språk etc. påverka könsfördelningen vid samråd? Varför? Vad bör ändras/utvecklas?



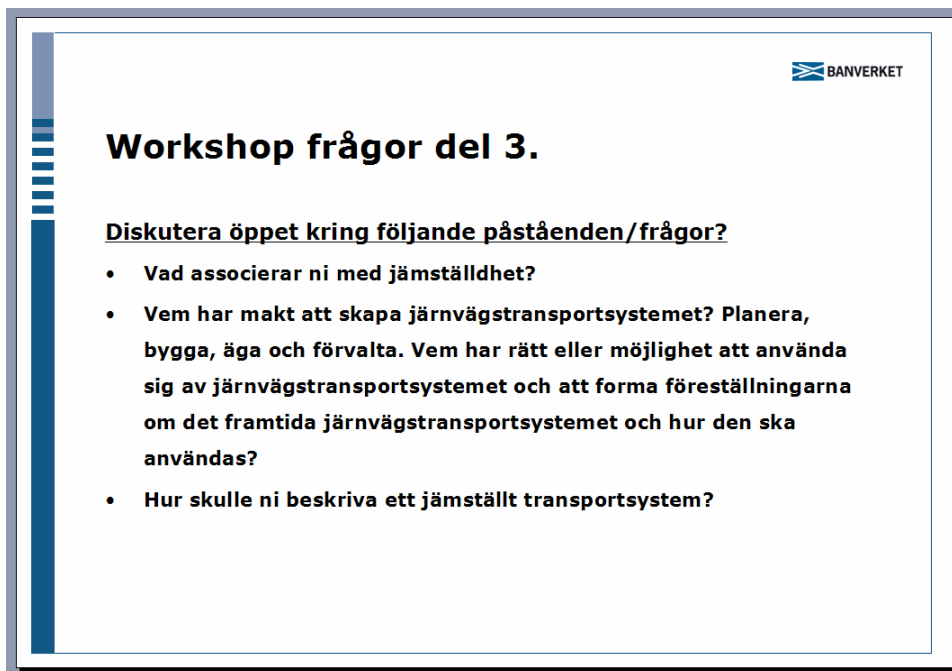
The slide features a blue vertical bar on the left side with a series of horizontal lines. In the top right corner, there is a logo for 'BANVERKET' consisting of a blue square with a white diagonal line and the text 'BANVERKET' to its right. The main content is centered and includes a title, a sub-heading, and a list of four bullet points.

Workshop frågor del 3.

Diskutera öppet kring följande påståenden/frågor?

- **Vem har makt att skapa järnvägstransportsystemet? Planera, bygga, äga och förvalta.**
- **Vem har rätt eller möjlighet att använda sig av järnvägstransportsystemet?**
- **Vem har rätt eller möjlighet att förändra järnvägstransportsystemet?**
- **Vem har rätt eller möjlighet att forma föreställningarna om det framtida järnvägstransportsystemet och hur den ska användas?**

Varianten ovan användes vid de fyra första seminarierna i Borlänge, Göteborg, Gävle och Stockholm. Därefter utvecklades frågorna till nedanstående inför de två avslutande seminarierna i Malmö respektive Luleå.



The slide features a blue vertical bar on the left side with a series of horizontal lines. In the top right corner, there is a logo for 'BANVERKET' consisting of a blue square with a white diagonal line and the text 'BANVERKET' to its right. The main content is centered and includes a title, a sub-heading, and a list of three bullet points.

Workshop frågor del 3.

Diskutera öppet kring följande påståenden/frågor?

- **Vad associerar ni med jämställdhet?**
- **Vem har makt att skapa järnvägstransportsystemet? Planera, bygga, äga och förvalta. Vem har rätt eller möjlighet att använda sig av järnvägstransportsystemet och att forma föreställningarna om det framtida järnvägstransportsystemet och hur den ska användas?**
- **Hur skulle ni beskriva ett jämställt transportsystem?**

Bilaga 12

Banverket, Västra regionen, ur styrkortet för sektionen Strategisk planering

Strategiskt mål – regionen	Ett jämställt transportsystem
Mål Strategisk planering	Jämställdhetsprocessen ska vara en del i BV planeringsprocess
Resultatmått/ - mål	Andelen kvinnor på samrådsmöten +3% jämfört med 2004
Aktiviteter	<ol style="list-style-type: none">1. Mätning av andelen kvinnor på samråd, referensgrupper, och övriga samråd enligt blankett skall ske kontinuerligt under året.2. HK tar fram en handbok, färdig februari 2005, som kan ge oss vägledning, tips och idéer i frågan. Utveckla BRV handlingsplan (checklista, råd, förslag till arbetsgång) utifrån denna handbok.3. Vi använder nya metoder i BRVT utredningar och stödjer övriga enheters projekt att använda dessa.<ul style="list-style-type: none">- ta kontakt med projekt som kan vara aktuella i detta arbete- implementera erfarenheter från Västlänkenprojektet i arbete med andra projekt .Nya former genom enkäter och "promenader" genom projektområdet. Nya tider för att bättre passa fler kvinnor.
Ansvar	<ol style="list-style-type: none">1. BRVT-ANH Delansvariga mätning: BRVT utredningsledare2. BRVT-ANH3. BRVT-ANH
Klart när?	<ol style="list-style-type: none">1. 2005-122. 2005-063. 2005-12
Kommentar	<p>Tidplan för jämställdhetsarbetet inom projekten tas fram när samarbetet med projektet är påbörjat.</p> <p>BRVT projekt: Hamnbanan, Vetlanda – Prässebo</p>

Bilaga 13

Vägverkets årsredovisning 2004, sid. 28-29

JÄMSTÄLLDHET

MÅL FÖR 2004¹

Målet är ett jämställt vägtransport-system som är utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män skall ha samma möjlighet att påverka vägtransportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning, och deras värderingar skall tillmätas samma vikt.

RESULTAT

Delvis uppfyllt

Målet är en jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män inom vägtransportområdet.

Delvis uppfyllt

Det övergripande målet för svensk jämställdhetspolitik är att män och kvinnor ska ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom alla väsentliga områden i livet. Det innebär bl. a.:

- samma möjligheter till ekonomiskt oberoende
- lika villkor och förutsättningar i fråga om företagande, arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetslivet
- lika tillgång till utbildning och möjligheter till utveckling av personliga ambitioner, intressen och talanger
- frihet från könsrelaterat våld.

Kvinnors och mäns möjlighet att utnyttja vägtransportssystemet

Åtterrporteringskrav

Analys av kvinnors och mäns utnyttjande av vägtransportssystemet samt deras möjligheter att påverka dess utveckling och förvaltning med avseende på bl.a. resmönster, restider, transportslag och reskostnader, tillgång till aktuell trafikinformation, antal dödade och svårt skadade, samt rörlighet i olika delar av landet

Män har körkort i större utsträckning än kvinnor. De största skillnaderna i körkortinnehav mellan könen finns i åldrarna över 60 år. Kvinnor har sämre tillgång till bil än män. Av andelen kvinnor 16-84 år hade 79 procent tillgång till minst en bil. Motsvarande siffra för män var 85 procent.

Kvinnors och mäns bilanvändande skiljer sig åt. Män använder i större utsträckning bilen för att transportera sig till och från arbetet (63 procent) samt i arbetet (29 procent). Motsvarande siffror för kvinnor är 52 och 16 procent. Kvinnor å sin sida använder bilen mer för inköp (kvinnor 88 procent, män 83 procent) samt för att skjutsa barn till dagis eller skola².

Under året har en undersökning gjorts om i vilken utsträckning privatbilister tar del av trafikinformation som Vägverket sprider bl. a. Via radio, tv, tidningar och internet. Knappt hälften av de tillfrågade körkortinnehavarna har sökt information. Undersökningen visar att kvinnor ger ett något högre betyg än männen åt den information som finns.

Det är viktigt att kollektivtrafiken är attraktiv om alla grupper i samhället ska ha möjlighet att ta del av en större arbetsmarknadsregion med hjälp av kollektivtrafik. Kvinnor reser kollektivt i större utsträckning än män och förflyttar sig också mer till fots än män. Kvinnor vistas därför mer på väg till och från olika hållplatser, väntande på bussar, pendeltåg osv. Rapporten "Persontransporternas vita fläckar"³ beskriver vikten av att knutpunkterna och färdmedlen är utformade på ett sådant sätt att de känns trygga och bekväma att använda.

Rapporten framhåller att tidtabeller skall vara kopplade till arbetstider, och det ska vara möjligt att byta till andra trafikslag på rimliga villkor. Om trafikslagets tidtabeller inte är kopplade till varandra blir resorna svåra att planera. Det påverkar kvinnor i hög grad eftersom de i större utsträckning än män arbetar deltid, handlar, lämnar och hämtar barn på dagis.

En forskningsrapport om kvinnors och mäns värderingar av utformning av det svenska vägsystemet⁴ visar liknande resultat. Där framgår bl.a. att kvinnor i högre utsträckning än män anser att det är viktigt med mer och bättre ljus på vägar, bra halkbekämpning och snöröjning och ökad säkerhet vid busshållplatser och övergångsställen. Kvinnor vill prioritera fler övergångsställen och fler broar avsedda för gång- och cykeltrafik.

Kartläggningen av representation på olika möten i verkets externa verksamhet (se nedan) har höjt kunskapsnivån på vilka sätt kvinnor och män ska ges lika möjligheter att påverka vägtransportsystemets utformning och förvaltning. Vägverket arbetar med att utforma kallelser till möten så att kvinnor lockas att delta i högre grad. Jämställdhetsfrågan aktualiseras i olika vägprojekt. Resultat från forskningsrapporter under 2004 sprids i verksamheten genom seminarier och ska inarbetas i trafikplaneringsdokumentet TRAST /Trafik för en attraktiv stad) och väg- och gatuutformningsdokumentet VGU. Mycket återstår dock att göra för att uppnå målet. Sammantaget anser Vägverket att denna del av målet delvis är uppfyllt.

Kvinnors och mäns representation och inflytande inom vägtransportområdet

Åtterrporteringskrav

Andelen kvinnor och män som medverkar i arbetsgrupper eller andra samarbetsforum i myndighetens externa verksamhet

En av flera förutsättningar för att kvinnor och män ska ha samma möjligheter att påverka transportsystemets utformning är att deras representation i olika beslutandegrupper. Det är också viktigt att Vägverket utnyttjar den kreativitet som uppstår i heterogena grupper. Detta gäller såväl internt som i de sammanhang Vägverket har möten med externa aktörer vid t.ex. samråd om utformning av ett visst objekt. För att en grupp ska kallas jämställd krävs att inget av könen har mer än 60 procent av deltagarna.

Under 2004 har fem av Vägverkets sju regioner genomfört en studie av hur könsfördelningen ser ut i arbetsgrupper och andra samarbetsforum i myndighetens externa verksamhet. Av totala antalet möten med fyra eller fler deltagare har 72 procent en representation där inget av könen har färre än två deltagare. Av dessa möten har 24 procent en representation med minst 40 procent av vardera könet.

Målet bedöms som delvis uppfyllt efter en sammanvägd bedömning av dessa andelar.

Studien styrker hypotesen att ju mer detaljerad en fråga är i planeringsprocessen, desto färre kvinnor deltar. Vid t.ex. lantmåteriförrättningar kallas markägaren, som oftast är en man. Några av Vägverkets regioner har börjat arbeta med att utforma kallelser till samrådsmöten på ett sådant sätt att de lockar fler kvinnor.

För att kunna påverka att vägtransportsystemet blir mer jämställt arbetar Vägverket för att både kvinnors och mäns kunskaper används. Vikten av jämn könsfördelning i olika projekt- och arbetsgrupper bör göras tydlig i samband med rekryteringar. Detta gäller även vid tillsättning av chefer i Vägverket. Under 2004 har andelen kvinnliga chefer i Vägverket ökat från 22 till 24 procent.

¹ Texten anger det transportpolitiska delmålet eftersom långsiktigt mål saknas i regleringsbrevet

² Myter och fakta om bilberoende kvinnor och glesbygd – en rapport från BIL Sweden och MRF. April – maj 2004

³ Tora Friberg: "Persontransporternas" vita fläckar" – om arbetspendling med kollektivtrafik ur ett jämställdhetsperspektiv 2004

⁴ Women's and men's valuations of road system infrastructure in Sweden: By Merritt Polk, School of Global Studies, Section of Human Ecology, Göteborgs University, January 2005

Bilaga 14

Regleringsbrev för Vägverket budgetår 2005

Jämställt transportsystem

Mål för verksamhetsområdet

a) Målet är ett jämställt vägtransportsystem, som är utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män skall ha samma möjligheter att påverka vägtransportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar skall tillmätas samma vikt.

b) Målet är en jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män inom vägtransportområdet.

Åtterrapporing: Analys av kvinnors och mäns utnyttjande av vägtransportsystemet samt deras möjligheter att påverka dess utveckling och förvaltning med avseende på bl.a. resmönster, restider, transportslag och reskostnader, tillgång till aktuell trafikinformation, antal dödade och svårt skadade, samt ökad rörlighet mellan olika regioner.

Andelen kvinnor och män som medverkar i arbetsgrupper eller andra samarbetsforum i myndighetens externa verksamhet.

Bilaga 15

Ur Övergripande styrkort för Vägverket 2005

Fokusområde	Medarbetare
Strategiska mål	Å. Vägverket ska vara en attraktiv arbetsplats som präglas av utvecklande arbetsuppgifter och –villkor samt jämställdhet och mångfald
Kritiska framgångsfaktorer	Medarbetarnas möjlighet till utveckling (Å) Nöjda medarbetare, nolltolerans mot mobbing (Å) Vägverket bedriver ett långsiktigt systematiskt personalarbete (Y,Z,Å) Vägverket speglar samhället i personalsammansättningen (Å)
Mått	Strategiska nätverk (enhetsledn grupper respektive HK) med minst 40% av vardera könet, andel
Mål	Andelen strategiska nätverk med minst 40% av vardera könet ska vara högre än år 2004

Bilaga 16

Ur Vägverket, VP 2005-2007, Verksamhetsplan VSK,
Verksamhetsplan 2005 – 2007 Region Skåne

Fokusområde	Medarbetare
Strategiska mål	C. VSK ska vara en attraktiv arbetsplats som präglas av utvecklande arbetsuppgifter och –villkor samt jämställdhet och mångfald
Kritiska framgångsfaktorer	2. Medarbetarnas möjlighet till utveckling (C) 4. Nöjda medarbetare, nolltolerans mot mobbing (A, C) 5. Vägverket speglar samhället i personalsammansättningen (C)
Mått	2. a) Intern rörlighet b) Nya kompetensområden för resurssamverkan mellan VVÄ, VSÖ och VSK 4. a) NMI (Nöjd Medarbetar Index) b) Mobbing 5. Andelen medarbetare med annan kulturell bakgrund.
Mål	2. a) > 5% b) 3 st 4. a) NMI \geq 65 b) Halveras jämfört med år 2004 5. Ska öka jfr med 2004

Bilaga 17

Ur Kundprogram, Medborgarnas resor (Vägverket 2005:88, sid. 27-28 och 31) och Näringslivets transporter (Vägverket 2005:89, sid. 29-30 och 32)

8. De transportpolitiska kraven

[...]

8.1.6 Ett jämställt transportsystem

- Ett jämställt transportsystem är utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män skall ha samma möjligheter att påverka vägstransportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar skall tillmätas samma vikt. En jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män inom vägstransportområdet.

I Nationell Plan för Vägstransportsystemet 2004-2015 finns många av dessa och andra krav konkretiserade och resurssatta.

8.2 Prioriterade åtgärder för att nå de transportpolitiska målen

I avsnitt 7 redovisas exempel på aktiviteter som i stor utsträckning bidrar till ökad kundnytta, men de bidrar också till den transportpolitiska målbilden. Särskilt målen om tillgänglighet, transportkvalitet och trafiksäkerhet framträder i medborgarnas behov. Övriga transportpolitiska delmål, regional utveckling, miljö och jämställdhet kommer inte fram lika tydligt, även om flera av dem är kopplade till frågor som har att göra med regelefterlevnad, gång- och cykeltrafik och kollektivtrafik. Åtgärder inom dessa områden brukar ofta innebära att **jämställdheten** gynnas mellan könen i transportsystemet. **Miljöfrågorna** kommer inte fram i någon större utsträckning. I detta avsnitt redovisas därför prioriterade åtgärder för att i första hand svara upp mot regeringens krav på bättre miljö liksom de trafiksäkerhetsaspekter som inte kommit till uttryck i avsnitt 7.

[...]

9. Avslutande reflektion

[...]

9.2 Konflikter och synergier

Det finns många likheter mellan de behov som kommer till uttryck hos näringslivets transporter och medborgarnas resor. Även lösningarna kan till stora delar sammanfalla. Men det är också i samband med valet av lösningar som konflikter kan uppstå mellan olika gruppers behov och de transportpolitiska målen.

Flertalet kundbehov sammanfaller med de transportpolitiska målen. Särskilt inom tillgänglighetsområdet sammanfaller många behov väl med den transportpolitiska målbilden, exempelvis tillgänglighet till tätorter. Förbättrad tillgänglighet enligt de föreslagna aktiviteterna bidrar också till att öka jämställdheten mellan könen, exempelvis genom en förbättrad kollektivtrafik och bättre regelefterlevnad.

CV
[...]

Bilaga 18

Uppföljningsblankett, Vägverket Region Stockholm

Banverket

Vägverket

Ort och datum:.....

Klockslag:.....

Samrådsmöte med allmänheten inför planeringen av ny väg/järnväg

Annat typ av samråd.....

Närvarande, fördelning av kvinnor respektive män

Totalt antal närvarande:

Antal kvinnor:

Antal män:

Arbets-/Projekt-/Referensgrupp med extern representation, där Banverket/Vägverket har tillsatt gruppen

Närvarande, fördelning av kvinnor respektive män

Totalt antal närvarande:

Antal kvinnor representerade från Banverket/Vägverket:

Antal män representerade från Banverket/Vägverket:

Antal externt representerade kvinnor:

Antal externt representerade män:

Handläggare, namn och telefonnummer:

.....