

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT 2015

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Karolina Natt och Dag

Fatima Syed

Handledare: Johanna Selin

Examinator: Rolf Solli

Implementering av jämställdhetsarbete på kommunal nivå -

En komparativ studie om genomförandet av gender budgeting i Göteborgs stad



**GÖTEBORGS UNIVERSITET
FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN**

Abstract

This study focuses on the implementation of gender budgeting, which is about highlighting the resource allocation between women and men behind a budget, in public organizations. More specific the study focuses on how the implementation of gender budgeting works in Gothenburg city in two administrations areas. The reason why we have chosen to study the work of gender budgeting on a local level is mainly because it is not legislated in Sweden. Nevertheless some cities have decided to adopt gender budgeting as a political goal. One of these cities is Gothenburg.

According to a few civil servants in Gothenburg that actively works with gender budgeting, many of the administrations in the city is facing a huge challenge with the implementation of gender analysis, which is a significant part of the gender budgeting goal. With the background of Mazmanian and Sabatiers theory of six steps that are necessary for a full implementation in organizations that are vertically controlled, the aim is to observe how well implemented gender budgeting are in these two chosen administrations areas. Furthermore, we want to identify if the main challenges that these administrations areas are facing is the lack of gender analysis. We also want to find out more on a general basis what the main concerns are with the implementation of gender budgeting in the administration.

The result reveals that both administrations areas are lacking in the work with gender analysis. It also reveals that one of the administrations areas also has difficulties with the groundwork of finding gender statistics. We can thus draw the conclusion that the six steps in Mazmanian and Sabatiers theory are not fulfilled. One of the ground causes for the deficient implementation is due to the lack of research and education. To make this implementation work, one important condition is to realize that it is important with different methods depending on the administration area. In the current situation there is no working method which is applicable in all administration areas in Gothenburg.

Keywords: gender budgeting, implementation, gender equality, local level.

Tackord

Vi vill börja med att tacka vår handledare Johanna Selin som med konstruktiv feedback har hjälpt oss att hålla oss på banan.

Vi vill också rikta ett stort tack till Ingrid Osika som har inspirerat oss och uppmuntrat oss att fördjupa oss i gender budgeting.

Tack till tjänstemännen på stadsledningskontoret som har gett oss material och delat med sig av sin kunskap om jämställdhetsarbetet i Göteborgs stad.

Slutligen vill vi tacka tjänstemännen på Park- och naturförvaltningen och Idrotts- och föreningsförvaltningen som ställt upp på intervju.

Göteborg, 2015-05-25

Karolina Natt och Dag

Fatima Syed

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	5
1.1 Jämställdhet på kommunal nivå.....	5
1.2 Motivering av studiet av jämställdhetsarbetet.....	5
1.3 Exempel på skillnader i fördelningen av kommunala föreningsbidrag.....	6
2 Tidigare forskning.....	7
2.1 Gender budgeting.....	7
2.2 Jämställdhetsintegrering.....	9
2.3 Problemformulering.....	9
2.4 Syfte.....	11
3. Teori.....	12
3.1 Implementering.....	12
3.1.1 Top-down.....	12
3.1.2 Bottom-up.....	13
3.2 Sex steg för vertikal styrning.....	14
4. Metod.....	16
4.1 Kvalitativ metod.....	16
4.2 Kvalitativ textanalys.....	16
4.3 Urval.....	17
4.4 Insamling av data.....	19
4.5 Analysverktyg.....	20
5. Resultat.....	22
5.1 Göteborgs stad.....	22
5.2 Park- och naturförvaltningen.....	22
5.2.1 Hur sker implementeringen av gender budgeting?.....	23

5.2.2 Vilka utmaningar kan de offentliga verksamheterna stöta på vid implementeringen av gender budgeting?	24
5.3 Idrotts- och föreningsförvaltningen	27
5.3.1 Hur sker implementeringen av gender budgeting?.....	27
5.3.2 Vilka utmaningar kan de offentliga verksamheterna stöta på vid implementeringen av gender budgeting?	29
5.4 Sammanställning Park- och natur förvaltningen och Idrotts- och förening förvaltningen.....	30
6. Analys	31
6.1 Enhetliga och tydliga mål.....	32
6.2 Tillräcklig kausal teori.....	33
6.3 Legitim strukturerad implementeringsprocess	34
6.4 Kompetenta och engagerade medarbetare	35
6.5 Stöd från såväl högre instanser som intresseorganisationer	36
6.6 Socioekonomiska förändringar får inte märkbart påverka det politiska stödet eller behöva förändra kausal teori.....	37
6.7 Sammanställning analysverktyg.....	38
7. Slutsats	39
8. Förslag på vidare forskning.....	39
9. Litteraturförteckning	40
10. Bilaga 1	43

1. Inledning

1.1 Jämställdhet på kommunal nivå

Regeringen har olika jämställdhetspolitiska mål i syfte att kvinnor och män ska ha samma förutsättningar. För att uppnå dessa mål arbetar regeringen med jämställdhetsintegrering och jämställdhetsbudgetering (Regeringen:2015). Ett exempel på en kommun som arbetar med detta är Karlskoga kommun. De har synliggjort ett område som inte tidigare har setts särskilt kopplat till jämställdhet. Kommunen uppmärksammade att den rådande ordningen för snöröjningen bidrog till ökade fallolyckor och en försvårad vardag, särskilt för kvinnor. När kommunen synliggjort problemet ändrades prioriteringsordningen för snöröjningen. Trottoarerna och vägarna till kvinnodominerade arbetsplatser, skolor och förskolor prioriterades först och därefter plogades de stora ringlederna. Exemplet från Karlskoga kommun visar på hur ett genusperspektiv kan kopplas in på en verksamhet som inte har ansetts ha så stor koppling till jämställdhet konkret i verksamheten. Det här tankesättet är ett nytt sätt att tänka kring hur kommuner kan synliggöra skillnader mellan könen. Denna ändring visade sig underlätta kvinnors vardag genom tidsbesparing, samt minskade sjukvårdskostnaderna på grund av minskade fallolyckor för gångtrafikanter. Samtidigt tillförde detta inte några merkostnader för kommunen, utan ökade tillgängligheten och framförallt jämställdheten. Kommunens sätt att agera har fått stor medial uppmärksamhet samt visar på hur relativt enkla åtgärder kan bidra till en ökad jämställdhet (Jämställ.nu, 2012). Vidare kan den nya modellen för snöröjningen i Karlskoga kopplas samman med metoden jämställdhetsbudgetering¹, vilken syftar till att synliggöra könen bakom en budget. Gender budgeting handlar om att ta hänsyn till hur resursfördelningen mellan könen ser ut både vad det gäller tid och pengar, såsom gjorts i Karlskogafallet. Syftet är att med utgångspunkt i budgeten nå en jämn resursfördelning mellan könen (Osika & Lönn, 2014).

1.2 Motivering av studiet av jämställdhetsarbetet

Något som särskilt motiverar studerandet av jämställdhetsarbetet på lokal nivå är ett regeringsbeslut som togs år 2011. Detta beslut leder till ett krav på utveckling av jämställdhetsarbetet på central, regional och lokal nivå (Protokoll 2011/12:82). Arbetet med jämställdhetsfrågor sker på olika sätt inom de olika nivåerna. På den lokala nivån finns möjlighet

¹ Fortsättningsvis kommer jämställdhetsbudgetering att benämnas gender budgeting

för kommunerna att samarbeta med SKL, som kan stötta och vara behjälpliga vid utveckling av jämställdhetsarbetet på kommunal nivå. Riksdagsbeslutet bekräftar att det finns statliga påtryckningar om att alla nivåer i samhället är med och bidrar till en förbättring av jämställdhetsarbetet. För att jämställdhetsfrågorna ska kunna få ett genomslag är förutsättningen att det finns en gemensam och enhetlighet arbetsmetod kring frågorna (Regeringen, 2008).

Exempelvis antog Göteborgs stads kommunfullmäktige redan år 2005 en jämställdhetspolicy som syftar till att jämställdhetsarbetet ska genomsyra alla stadens olika verksamheter såväl som nämnder, förvaltningar och bolag. Detta gör att även bolagen och förvaltningarna i Göteborg måste ha ett genomgripande fokus på jämställdhetsfrågan (Göteborgs stads, Jämställdhetspolicy:2005). Det här exemplet visar på att det kommuner sedan tidigare arbetar med integrering av jämställdhet i sin verksamhet.

1.3 Exempel på skillnader i fördelningen av kommunala föreningsbidrag

Ett exempel där skillnaderna mellan flickor och pojkar är påtagligt är stödet till föreningar. Det handlar dels om det konkreta bidraget som ofta är lägre för flickor än för pojkar. Stödet kan skilja sig på andra sätt än rent ekonomiskt. Det kan exemplifieras genom att flickor som tränar konstakning ofta får sämre träningstider än pojkar som tränar ishockey (SKL, 2013:12). Detta är ett exempel som på ett konkret och tydligt sätt visar på varför det är viktigt att studera hur kommuner synliggör könsskillnader i statistiken. Göteborgs stad har sedan 2013 haft ett krav på att alla deras verksamheter, förvaltningar och bolag ska göra en kartläggning av könsuppdelad statistik. Genom denna kartläggning kan resursfördelning mellan kvinnor och män synliggöras. Kartläggningar och analyser som gjorts i Göteborgs stad visar att det läggs större satsningar på mäns behov och prioriteringar, vilket är problematiskt ur ett jämställdhetsperspektiv (Osika & Lönn, 2014). Denna metod att integrera ett jämställdhetsperspektiv i budgetarbetet benämns som tidigare nämnt *gender budgeting* och är det som vår studie kommer att behandla (Jämställ.nu, 2012).

2 Tidigare forskning

2.1 Gender budgeting

Gender budgeting har arbetats fram av anledningen att det noterats att budgetarna inte är könsneutrala. Detta är motsatsen till vilken uppfattning majoriteten har. I och med att män och kvinnor har olika behov och prioriteringar påverkas de därmed olika av en budget. Detta leder i sin tur till att utnyttjandet av välfärdstjänster skiljer sig åt mellan könen (Holvoet, 2007:276). Syftet med gender budgeting är därför att jämna ut resursfördelningen mellan könen (Dena, 2013:130). Ett genusperspektiv tas med i hela budgetprocessen från början till slut. Detta inkluderar både förberedelser som innefattar insamling och analys av könsrelaterad statistik som sedan tas med i budgetprocessen. Det ses som viktigt att genom hela processen ställa frågor kring vem som gynnas av en satsning och om det finns vetskap om vem som gynnas av en specifik åtgärd (Dena, 2013:131).

Genom att använda sig av gender budgeting i offentliga organisationer görs analyser av vilka konsekvenser som offentliga åtgärder kan resultera i för de olika könen. Efter att dessa analyser har gjorts kan medel omfördelas så att de på ett bättre sätt bidrar till jämställdhet. Vidare är jämställdhetsintegrering en viktig del av gender budgeting, vilket alltså innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska genomsyra hela verksamheten (Klerby&Osika, 2011:96).

I en avhandling skriven av Mercy by Dena diskuteras införandet samt implementeringen av gender budgeting i två countys i USA. I denna avhandling finns ett fokus på den lokala nivån som ofta saknas inom annan gender budgeting-litteratur. I en svensk kontext har studier gjorts kring enskilda offentliga verksamheters införande av metoden. Det saknas ett helhetsgrepp kring en större kommunal förvaltnings införande av gender budgeting och således utfallet av införandet. Denna avhandling kan bidra med en förståelse för vilka effekter ett införande kan resultera i. Visserligen är ett county en större enhet än en kommun. Avhandlingen visar ändå på saker som kan kopplas vidare till den kommunala nivån (Dena, 2013). I avhandlingen jämförs två countys arbete med gender budgeting. Deras metod för integrering av metoden skiljer sig åt. I det ena county har en särskild enhet skapats som ska hantera frågan (Dena, 2013:111). I det andra county har det integrats inom alla verksamhetsområden (Dena, 2013:106). Dessa visar på att gender budgeting kan angripas på olika sätt.

Det finns en rad olika forskare som har belyst hur gender budgeting arbetas med i afrikanska länder. Ett exempel är en artikel som fokuserar på implementeringsproblem av metoden i Zimbabwe. Metoden antogs där officiellt år 2007. Manyeruke & Hamasuw belyser dock att det har varit problem med själva implementeringen i praktiken. De tar upp skillnaderna mellan genus och feminism, som en viktig förklaringsfaktor till det bristande fotfästet som gender budgeting har fått. För att kunna implementera metoden i praktiken är det av stor vikt att förstå vilken roll feministisk teori spelar för ekonomin, menar dem (Manyeruke & Hamasuw, 2013:77). Deras forskning utgår från ett feministiskt perspektiv, där ekonomin sätts i relation med feminism (Manyeruke & Hamasuw, 2013:80).

Argument mot gender budgeting är att effekterna av metoden i den stora helheten är svåra att fånga. Det har identifierats belägg för att metoden har effekt i det lilla perspektivet, alltså utifrån ett mikroekonomiskt perspektiv (Dena, 2013:31). Kritik har även riktats mot gender budgeting eftersom metoden enbart har ansetts fokuserat på kvinnor och därför förlorar en dimension. Att så skulle vara fallet är något som kan dementeras utifrån Denas studie som visar på exempel på offentliga organisationer som använder metoden och fokuserar på båda könen (Dena, 2013:33). En annan utmaning gällande implementeringen av gender budgeting är gällande om det råder arbetslöshet och ekonomisk instabilitet. Då får inte jämställdhetsfrågorna det fokus som krävs för att implementering ska kunna ske fullt ut (Manyeruke & Hamasuw, 2013:80).

Implementeringsproblemen av gender budgeting ligger inte enbart i möjliga ekonomiska problem. Manyeruke och Hamasuw har utifrån deras studie om Zimbabwe kommit fram till att det är svårt att få upp gender budgeting på den politiska dagordningen. En förklaring till detta menar de beror på att en majoritet män sitter på de ledande positionerna i regeringen. Detta är en bekräftelse på att gender budgeting inte ses som ett prioriterat politiskt ämne (Manyeruke & Hamasuw, 2013:80). Systemet måste brytas ner om gender budgeting ska kunna få genomslag och uppnå sitt syfte (Manyeruke & Hamasuw, 2013:82). Detta är dock något som även kan kopplas till en svensk kontext och en svensk studie som har gjorts av Ingrid Pincus. I Pincus studie framkom att män på hög politisk och administrativ nivå handlade aktivt och passivt för att förhindra implementeringen av jämställdhetsarbetet på en lokal nivå. Detta skedde särskilt om implementeringen i sin tur kunde leda till en större omställning i organisationens sätt att agera (Pincus, 2002:181). Detta kan tydligt kopplas till gender budgeting som kräver ett nytt sätt att tänka och agera i en organisation.

För att få en förståelse kring framväxten och tillämpningen av gender budgeting har en rad tidigare forskning presenterats. Den forskning som presenteras har aktivt försökts att väljas utifrån fokus på lokal nivå. Detta är dock något som varit svårarbetat till viss del. Det finns en rad exempel på övergripande studier på nationell nivå, men den lokala nivån saknas dock ofta. I en amerikansk avhandling skriven av Mercy K. Dena finns den lokala nivån till viss del med, men det är på county-nivå som det övergripande fokuset ligger.

Detta leder fram till en fråga kring hur arbetet med metoden gender budgeting fungerar i Sverige. Med utgångspunkt i tidigare forskning som har gjorts kring gender budgeting i övriga delar av världen kan en studie i en svensk kontext vara intressant att genomföra. Detta för att studera vilka utmaningar kring implementering av gender budgeting som kan finnas i Sverige.

2.2 Jämställdhetsintegrering

I Sverige är jämställdhetsintegrering den metod som används i det offentliga jämställdhetsperspektivet på alla nivåer. Denna metod syftar till att integrera ett fokus på jämställdhet i alla delar av policyprocessen, såväl som i beslutsfattande fasen till implementeringsdelen som i utvärderingen. Jämställdhetsperspektivet ska genomsyra hela den offentliga sektorn på alla nivåer (Regeringen, 2008). Vidare använder Sverige generellt Europarådets definiering för jämställdhetsintegrering som lyder:

“Gender mainstreaming is the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making” (Council of Europe, 2004).

Gender budgeting är en del av integrering i och med att metoden syftar till att synliggöra skillnader i resursfördelning mellan könen. En integrering av denna metod i budgetarbetet kan ses som en form av jämställdhetsintegrering. Att få en förståelse för detta är viktigt för att kunna förstå jämställdhetsarbete på lokal nivå i Sverige. Detta eftersom det är den metod som vanligen används i jämställdhetsarbetet.

2.3 Problemformulering

En stor del av jämställdhetsarbetet har delegerats till de olika fackförvaltningarna, stadsdelsförvaltningarna samt de kommunala bolagen i Göteborgs stad. Förvaltningarna och

bolagen ska sedan år 2013 använda sig av könsuppdelad statistik, samt genomföra jämställdhetsanalyser (Osika & Lönn, 2014).

I ett samtal med Ingrid Osika, som tidigare arbetat som planeringsledare i Göteborgs stad, lyfte hon upp att en utmaning är att få en integrering av gender budgeting i jämställdhetsfrågan. Detta var något som även två tjänstemän på stadsledningskontoret i Göteborgs stad betonade som ett aktuellt problem. Av samtliga parter framgick att de var eniga om ett gemensamt problem gällande den rådande implementeringsutmaningen. Problemet som de belyste var att det i praktiken verkar finnas brister med implementeringen på så vis att många verksamheter inte gör kontinuerliga uppföljningar eller jämställdhetsanalyser av den befintliga statistiken. Det riskerar att leda till att många av målen som är uppsatta kring jämställdhetsarbetet inte uppfylls, förklarade dem. De betonade att problemet ligger i att arbetet inte fortgår efter att den könsuppdelade statistiken har tagits fram, och att få konkreta åtgärder vidtas för att integrera jämställdhet i den ordinarie verksamheten. Detta är problematiskt då det är ett krav från kommunstyrelsen att gender budgeting ska integreras i samtliga verksamhetsområden (Tjänstemän, Göteborgs stad, 2014).

Problemet med implementering av gender budgeting är inte enbart ett lokalt problem, utan även något som existerar i andra länder som antagit metoden. Holvoet beskriver att genomförandet av metoden är, som tidigare nämnts, något som oftast stannar vid en redogörelse för hur det ligger till och att ingen analys eller integrering av perspektivet genomsyrar verksamheten eller budgeten. Detta bidrar till att gender budgeting inte implementeras fullt ut. Holvoet redogör för en förklaringsfaktor till varför många länder halkar efter med jämställdhetsintegrering i former av gender budgeting. Detta beror i synnerhet på problematiken med att applicera de teoretiska ramverken i praktiken. Holvoet beskriver att en stor orsak till den bristande implementeringen beror på själva konstruktionen, att det inte finns tydliga mätinstrument och att det mestadels är ineffektiva styr- och kontrollmekanismer. Vidare betonar hon att brist på kunnig personal och resurser ger upphov till dessa implementeringsproblem. Sedan tar hon upp problemet med att om det inte finns öronmärkta budgetar för att integrera jämställdhetsfrågan, kan det leda till att ingen vill ta ansvar för att genomföra gender budgeting (Holvoet, 2007:284).

Det som har lyfts fram här problematiserar en rad olika svårigheter med gender budgeting. Med anledning av detta blir det intressant att ställa sig frågan kring huruvida detta ter sig i Göteborgs

stad? Det som lyfts fram visar också på att det finns en rad argument som pekar på att det finns en rad frågetecken och problem kring implementering av gender budgeting.

2.4 Syfte

Syftet med studien är att studera hur implementeringen av gender budgeting fungerar i praktiken. Studien kommer att fokusera på hur arbetet med könsuppdelad statistik och jämställdhetsanalyser kan te sig på lokal nivå. Överlag studeras hur man på lokal nivå kan arbeta med att säkerställa en implementering av gender budgeting som arbetsmetod för att främja jämställdhet.

Forskningsfråga

Hur fungerar implementeringen av gender budgeting i offentliga verksamheter?

Frågeställningar

- Hur sker implementeringarna av gender budgeting?
- Vilka utmaningar kan de offentliga verksamheterna stöta på vid implementering av gender budgeting på lokal nivå?

3. Teori

3.1 Implementering

Implementering kan förklaras genom vad som händer mellan att ett politiskt beslut fattas och hur det sedan leder fram till ett utfall. Det centrala är att studera vad som händer när beslutet ska genomföras (Hill & Hupe, 2009:2). Implementering är en del av policyprocessen (Hill, 2009:141f). Policyprocessen kan förklaras som en cykel vilka ett politiskt beslut måste gå igenom för att ett beslutet ska kunna genomföras. Stegen i denna cykel hänger samman med varandra. Processen kan delas in två olika faser vilka är input och output. Inom dessa två faser ingår flera olika steg. Input syftar till att få stöd utifrån för att kunna genomföra det politiska beslutet. Output i sin tur syftar till vilket utfall det politiska beslutet resulterar i. Efter detta leder processen fram till ett återkopplingssteg kring vad det politiska beslutet har lett fram till. Från detta steg börjar processen om med ett inledande av en ny politisk fråga. Som policyprocessen har presenterats här grundar sig i Eastons policyprocessmodell. Implementering är en viktig del i denna process (Hill, 2009:141f).

Implementeringsteori som teori är relativt sent påkommen som enskilt renodlad teori. I samband med ett ökat fokus på utvärdering framkom att det kan bli problem i utvärdering gällande skapandet av politiken och utfallet. Detta var således något som inte kunde fångas i utvärderingsteori (Hill & Hupe, 2009:42). Fram till sextioalet förutsattes att implementeringen skedde precis som det var tänkt utifrån de politiska besluten av tjänstemännen. Detta var alltså en syn som förändrades vid denna tid. I samband med denna förändring i synen på implementering startade en diskussion kring i vilken riktning implementering sker (Hill & Hupe, 2009:43). Dessa två perspektiv kallas top-down och bottom-up.

3.1.1 Top-down

Inom top-down perspektivet förklarar särskilt Pressman & Wildawsky att implementering inte enskilt kan stå för sig själv, utan måste ha en koppling till något konkret som ska implementeras. Vidare anser dessa forskare att implementering utifrån ett top-down perspektiv måste ha tydliga anknytningar från den högre nivån, som initierade implementeringen till den lägre nivån, som skall vara med och genomföra implementeringen. Denna metod kan ses som en rationell metod då den syftar till att formulera mål och sedan finna vägar för att uppnå dessa (Hill & Hupe, 2009:45). Det finns ytterligare en rad forskare som bygger vidare på denna syn på

implementering. Van Meter och Horn ser implementering som en kedja som inleds med ett beslutstagande kring politikområdet, som går vidare genom en rad steg genom organisationen. Dessa forskare utvecklade en modell med sex olika steg som stöd för att studera implementeringsprocessen (Hill & Hupe, 2009:47). En vidareutveckling av denna modell gjordes senare av Sabatier och Mazmanian. Skillnaden från Van Meter och Horns modell är att denna form av studier av implementering även syftar till att ta med en form av återkoppling och förbättring av implementeringsprocessen (Hill & Hupe, 2009:49).

3.1.2 Bottom-up

Inom bottom-up perspektivet är Lipsky en forskare som varit med och lagt grunden för detta perspektiv. Lipsky menar att tjänstemän på gräsrotsnivå är betydelsefulla gällande implementeringen. Lipskys teori syftar till att förklara hur dessa tjänstemäns rutiner utifrån uppsatta regelverk bidrar till utfallet (Hill & Hupe, 2009:51). Kopplat till detta menar Lipsky att tjänstemännen på gräsrotsnivå har en avgörande betydelse för implementeringen. Detta med anledning av att de kan bidra med ett annat perspektiv, samt eftersom att de har en direktkontakt med medborgarna och har metoder för att utforma rutiner kring handläggning och dylikt (Hill & Hupe, 2009:52f). Således kan bottom-up perspektivet förklaras som ett nerifrån perspektiv, där tjänstemännen som dagligdags är i kontakt med medborgarna är delaktiga från start i implementeringsprocessen.

Kritik har riktats mot dessa perspektiv eftersom det kan tyckas för enkelt att renodla dem som har gjorts här. Istället görs försök nuförtiden att istället kombinera dessa båda perspektiv (Hill & Hupe, 2009:44).

Utifrån detta har valet blivit att använda top- down perspektiv kring implementeringen. Detta med anledning av att top-down perspektivet är mer tillämpningsbart på studiens design. För att ytterligare förtydliga varför top-down perspektivet är mer användbart i studien kommer nu en motivering att göras av valet. Detta med anledning av att göra det mer förståeligt varför top-down är det mest lämpliga kopplat till studiens design.

Top-down är mer tillämpningsbart när det finns en praxis som följer strukturen om att beslut fattas uppifrån och det implementeras nedåt i ledet. Medan bottom-up är mer tillämpningsbart när det finns fler småaktörer som inte är beroende av någon högre instans. Med tanke på att

kommunfullmäktige tog ett beslut om att alla Göteborgs stads förvaltningar och bolag ska implementera gender budgeting i deras verksamheter kan det ses ur ett top-down perspektiv (Budget, Göteborgs stad, 2014:22). Kommunstyrelsen ska i sin tur stödja de kommunala verksamheterna i deras gender budgeting-arbete (Budget, Göteborgs stad, 2014:17). Eftersom att förvaltningarna är beroende av stöd från kommunledning kan ett perspektiv om bottom-up uteslutas. På så vis har vi valt att enbart fokusera på Sabatier och Mazmanians teori om vertikal styrning som integrerar just top-down perspektivet (Mazmanian & Sabatier, 1980).

3.2 Sex steg för vertikal styrning

Teorin som Sabatier och Mazmanian utvecklade baseras på sex steg som beskrivs som avgörande för att möjliggöra en fullständig implementering när det gäller vertikal styrning. Teorin har sin utgångspunkt i perspektivet om top-down, som handlar om att politiska beslut fattas uppifrån och verkställs nedåt i det hierarkiska ledet. För att säkerställa en fullständig implementering handlar det om att de politiska målen faktiskt får genomslag och verkställs i praktiken, så att resultat av de politiska målen kan identifieras i de berörda offentliga verksamheterna (Mazmanian&Sabatier, 1980:23).

Flera implementeringsteoretiker har tidigare haft inställningen att vid ett top-down perspektiv är beslutsfattarna tvungna att anpassa sig till närbyråkraterna och andra målgrupper. Detta eftersom att närbyråkraterna och andra målgrupper, det vill säga tillämparna, har egna preferenser och ett brett handlingsutrymme. Sabatier och Mazmanian var ute efter att identifiera de politiska och lagliga mekanismerna i syfte att strama åt närbyråkraternas handlingsutrymme och preferenser. Detta skulle ske både genom beslutsfattandet och över tid. Forskning som de gjort har visat att beroende på vilken kausal teorin som beslutsfattarna väljer, påverkar det starkt hur väl implementeringsprocessen genomförs. Medan många andra forskare var kritiska till den hierarkiska styrningen på grund av anpassning till närbyråkraternas handlingsutrymme, trodde Sabatier och Mazmanian att den hierarkiska styrningen var möjlig. Enligt dem var en begränsning av närbyråkraternas handlingsutrymme möjlig under förutsättningen att de sex villkoren för en organisation att strukturera upp implementeringen uppfylldes. På så vis skulle implementeringsprocessen bli mer effektiv och utfallet skulle därmed bli mer i enhetlighet med beslutsfattandet (Mazmanian&Sabatier, 1980:25).

De sex stegen som utgör en effektiv implementering i vertikal styrning:

1. Målen ska vara formulerade på ett sådant sätt att de är tydliga och konsekventa. De ska möjliggöra för lösning av eventuella målkonflikter
2. Det finns en tydlig teori kring vilka faktorer och vilken kausal teori som påverkar införandet och ger tjänstemännen en tillräcklig möjlighet att genomföra de uppsatta målen
3. Lagstiftningen verkar på ett sådant sätt att den bidrar till den önskade implementeringen.
4. De som driver implementeringsarbetet har en ledarförmåga samt jobbar mot de uppsatta målen.
5. Implementeringen stöts av intressegrupper och av ledningen
6. Prioriteringsordningen av implementeringen av lagstadgade mål förändras inte om den socioekonomiska situationen förändras och på sätt det politiska stödet.

(Mazmanian&Sabatier, 1989:41)

Alla dessa steg är inte alltid nödvändiga för att nå en fullständig implementering. Dock är de två första stegen nödvändiga för att kunna nå en fullständig implementering. Alla sex steg krävs i särskilt komplicerade fall. Dessa steg kan användas både som en lista för att bocka av hur väl implementeringen fungerar, samtidigt som den kan användas för att se hur exempelvis en förvaltning i framtiden ska gå tillväga för att kunna nå en fullständig implementering (Mazmanian & Sabatier, 1989:42). Med anledning av detta är teorin väl passande för studiens syfte. Punkterna som lyfts fram är centrala delar som kan kopplas till en kommunal kontext.

4. Metod

Studien ämnar redogöra för hur implementeringen av gender budgeting fungerar inom offentliga verksamheter. Vilka är utmaningarna som kan mötas? Studien tar avstamp i två fackförvaltningar i Göteborgs stad. Metoden som är i fokus är kvalitativ textanalys som kompletteras med semistrukturerade intervjuer. I avsnittet som följer kommer vi att redogöra för de metodologiska val som gjorts.

4.1 Kvalitativ metod

Studiens grundar sig i kvalitativ metod. Det som studien främst kommer grunda sig i är kvalitativ textanalys (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, Wängnerud, 2012:211). Syftet är att kritiskt granska innehållet i texten för att komma fram till vad det är som gör att uppföljningen inte sker av den könsuppdelade statistiken. Denna kritiska granskning görs med utgångspunkt i den teorin som har valts. För att granskningen ska kunna göras så kommer en analysmodell att skapas utifrån implementeringsteorin om vertikal styrning. Detta kompletteras i sin tur med samtalsintervjuer. Kvalitativ textanalys har valts just för att kunna fånga det underliggande budskapet i texten. Detta är något som blir svårare om vi exempelvis hade valt att göra en kvantitativ studie med en enkätundersökning.

4.2 Kvalitativ textanalys

En viktig del i den kvalitativa textanalysen är att försöka förstå och fånga den övergripande känslan i texten för att hitta de betydande delarna. Vidare kan en sådan läsning av texten som åsyftas i kvalitativ textanalys syfta till att fånga det som finns uttalat i texten. Alltså fånga det som inte står utskrivet med rena ord. Att läsa texten och samtidigt ställa frågor är ett sätt att fånga detta. Den del av kvalitativ textanalys som studien ämnar att göra är att kritiskt granska texten i syfte att få svar på hur man på kommunal nivå implementerar gender budgeting (Esaiasson et al, 2012:210f). För att kunna göra en kvalitativ textanalys krävs det att det finns ett tydligt ramverk och tydliga kriterier kring hur slutsdragningen till sist sker. En tydlig motivering till varför detta väljs krävs också (Esaiasson et al, 2012:214). Med anledning av detta kommer därför en analysmodell att formuleras i syfte att kunna underlätta analysen. Denna analysmodell utgår ifrån de centrala delarna i *Mazmanian och Sabatier* teori om sex steg för att nå en fullständig implementering, som används som underlag för analysen av resultatet (1986).

4.3 Urval

Studien grundar sig därmed istället på att studera implementeringen av gender budgeting på lokal nivå i en kommun som har antagit det som ett politiskt prioriterat mål (Budget, Göteborgs stad, 2014:22). En anledning till att den lokala nivån har valts är att det inte finns ett samordnat arbete på riksnivå. Därför går det inte att studera på riksnivån. Att gender budgeting inte är ett lagstadgat krav för kommuner gör det tvunget att välja en kommun som har inlett sitt arbete med metoden. En studie av alla kommuner som använder metoden skulle bli för omfattande för att rymmas inom denna studie.

Fortsättningsvis har vi bestämt oss för att studera genomförandet av gender budgeting i Göteborgs stad med anledning av att staden år 2010 inledde ett arbete med denna metod. Som nämnts infördes då kravet att alla förvaltningar och bolag skulle ta fram könsuppdelad statistik samt löpande göra jämställdhetsanalyser. År 2013 infördes ytterligare ett krav om att alla förvaltningar och bolag även skulle göra kartläggningar på hur fördelningen av resurser till kvinnor och mäns prioriteringar ser ut (Osika & Lönn, 2014). I och med att det infördes för endast två år sedan är arbetssättet relativt nytt, och det är därför intressant att studera implementering av metoden i praktiken.

I avgränsningen av studieobjekt har hänsyn tagits till fyra kriterier. Det första kriteriet är valet av verksamhet. Eftersom att en avgränsning har gjorts av hur det fungerar i Göteborgs olika verksamheter är det naturligt att valet rör sig om antingen stadsdelsförvaltningar, fackförvaltningar eller kommunala bolag. En studie av stadsdelsförvaltningars implementering av gender budgeting tenderar att bli allt för stor och komplicerad, med tanke på den breda omfattning av verksamhetsområden som det finns inom respektive stadsdel (Göteborgs stad). Kommunala bolag är svåra att undersöka med tanke på att de är hybrider, dels politiskt styrd förvaltning och dels privata aktiebolag (SFS 1991:900). Utifrån denna redogörelse kvarstår fackförvaltningar. Dessa förvaltningar i Göteborgs stad ansvarar för olika verksamhetsområden runtom i hela staden. Att studera fackförvaltningar upplever vi kan ge en bättre spegling av specifika verksamhetsområden i Göteborg, vilket därmed kan ge en bättre helhetsbild av effekterna av gender budgeting (Göteborgs stad, 2010).

Det andra kriteriet är val av antal studieobjekt, det vill säga val av antal fackförvaltningar. En komparativ studie där två fackförvaltningar studeras är det mest ultimata för att genomföra

studien. Att studera fler fackförvaltningar ökar nödvändigtvis inte möjligheten att dra generella slutsatser. Samtidigt som en fallstudie av en verksamhet kräver mer djupdykning för att få ut något relevant resultat. Fördelen med en studie av två fackförvaltningar i samma kommun är att de styrs av samma övergripande dokument. Vidare kan deras konkreta dokument skilja sig åt, men det övergripande målet är detsamma vilket är bra ur en analysynpunkt (Esaiasson, et al, 2012:109).

Det tredje kriteriet är val av fackförvaltningar. Ett val har gjorts att studera fackförvaltningar som har påbörjat arbetet med gender budgeting och faktiskt börjat genomföra analyser av den könsuppdelade statistiken. Anledningen är att det ger en bättre grund för att kunna studera vad för hinder som stötts på under genomförandet. Metoden infördes relativt nyss i Göteborgs stad med anledning av detta finns det verksamheter som inte ännu har påbörjat arbetet med gender budgeting. Idrotts- och föreningsförvaltningen är en fackförvaltning som vi har valt att studera eftersom att den har kommit ganska långt, i förhållande till andra verksamheter i Göteborgs stad. Under 2014 började kartläggningar att göras för att jämföra resursfördelningen mellan ridsporter och isverksamheter. Dessutom har stadsledningskontoret lyft upp Idrotts- och föreningsförvaltningen som en ledande förvaltning inom ämnesområdet (Osika & Lönn, 2014). Den andra fackförvaltningen som valdes som studieobjekt är Park- och naturförvaltningen, eftersom att de har utformat en modell för gender budgeting som ska provköras under år 2015. Det är därmed intressant att se utformningen av modellen och studera dess effekter.

Det fjärde kriteriet är att fackförvaltningarna ska ha en annan koppling till varandra utöver gender budgeting arbetet. De valda fackförvaltningarna har en gemensam koppling på så vis att deras verksamheter främst riktar sig till fritidsliv och naturliv. Inte minst har de en historisk koppling, då båda fackförvaltningarna låg under samma förvaltning; Fritid Göteborg, fram till år 1999 då förvaltningen splittrades och istället bildades då Idrotts- och föreningsförvaltningen, Park- och naturförvaltningen samt Got Event AB (Got Event, 2015).

Eftersom att vi har beslutat att enbart studera två fackförvaltningar kan generaliserbarheten beskrivas som låg. Men med tanke på att vi har valt att studera två fackförvaltningar som är ledande inom gender budgeting och som därmed ligger i de så kallade "ytterkanterna" kan möjligheten till jämförelse förvaltningar sinsemellan stärkas (Esaiasson, et al, 2012:155).

4.4 Insamling av data

För att besvara vår forskningsfråga kommer studien att utgå från en dokumentstudie med kompletterande semistrukturerade samtalsintervjuer. Det material som valts ut för analys är årsredovisningarna från 2012, 2013 och 2014 samt uppföljningsrapporter från båda förvaltningarna dessa år. Att göra denna begränsning är tvunget, detta eftersom arbetet med gender budgeting inte påbörjades förrän år 2010. För att kunna studera hur implementeringen fungerar måste ett arbete vara påbörjat. Därför gjorde valet att påbörja med 2012 års rapporter och årsredovisningar. Förvaltningarnas handlingsplaner för jämställdhet, kartläggningar för resursfördelning utifrån kön och riktlinjer för jämställdhetsarbete kommer också att analyseras. Ett problem som bör påpekas är svårigheten att hitta likvärdiga jämställdhetsdokument inom de båda förvaltningarna. Därför skiljer sig empirin något här. Dessa dokument är centrala för att kunna få svar på hur förvaltningar arbetar med jämställdhet generellt men framförallt hur förvaltningarna arbetar med gender budgeting. I handlingsplaner för jämställdhetsarbete kan vi få en förståelse för vilka prioriterade mål förvaltningen har och vad för strategier som finns.

Uppföljningsrapporterna tillsammans med årsrapporterna kan vidare ge oss ett facit för hur gender budgeting-arbetet i själva verket har fungerat i praktiken sedan det infördes i Göteborg stad. Utifrån dokumenteten går det att se hur långt förvaltningarna har kommit med arbetet med gender budgeting. Exempel på indikatorer som kan visa på hur långt förvaltningar har kommit är exempelvis könsuppdelad statistik och konkreta förslag på hur de ska förbättra verksamheten ur ett jämställdhetsperspektiv. Studien kommer som tidigare nämnts kompletteras av semistrukturerade samtalsintervjuer, där det på förhand finns en mall med förutbestämda frågor (se bilaga 1) men utifrån hur en svarsperson svarar kommer ordningsföljden på frågorna att variera mellan intervjuerna. Samtalsintervjun kommer även lämna utrymme för öppna svarsalternativ där svarspersonen har möjlighet att formulera ett svar utifrån egna ord (Esaiasson, et al, 2012:228-229). Valet av att komplettera studien med samtalsintervjuer har gjorts av anledningen att det möjliggör svar som inte fångas upp i exempelvis en enkät eller ett dokument. Det möjliggör också att frågor kan vidareutvecklas under själva intervjun (Esaiasson, et al, 2012:251). Intervjuobjekten är strategiskt utvalda svarspersoner som kan fånga in en mer generell uppfattning om implementeringen av gender budgeting i fackförvaltningarna (Esaiasson, et al, 2012:229). Valet av intervjuerpersonerna är tjänstemän på de båda fackförvaltningarna som systematiskt arbetar med jämställdhetsfrågor och integrering av

perspektivet. Ett försök gjordes att få till intervjuer med förvaltningschefer, eftersom de är “*centralt placerade källor*” (Esaiasson et al,2012:258). De har dessutom ett övergripande ansvar för verksamheten. När detta inte var möjligt fick ett snöbollsurval användas för att fånga lämpliga intervjupersoner. Detta innebär att en person vi frågade hänvisade till en annan som arbetade med dessa frågor (Esaiasson et al,2012:258). Intervjuer kan vara behjälpliga särskilt vid ett besvarande på frågeställningen kring vilka utmaningarna som förvaltningarna stöter på vid införandet av gender budgeting. Intervjuerna kan vidare ge en större förståelse för vad som står i dokumenten och ge en konkret bild av hur arbetet fungerar i praktiken. Denna förståelse är en viktig kunskap för att kunna få en rättvis bild av resultatet för att sedan kunna göra en trovärdig analys av verksamheten.

4.5 Analysverktyg

Analysverktyget utgår ifrån Mazmanian och Sabatiers teori om verktykal styrning. En sammanfattning av teorin som tidigare har presenterats har gjorts för att möjliggöra en formulering av tabellen.

Det finns en rad utmaningar till hur man utifrån Mazmanian och Sabatiers teori kan angripa empirin. En del av punkterna kan riskera att leda fram till en normativ bedömning. Det gäller särskilt punkterna kring huruvida organisationen har enhetliga och tydliga mål. Det finns inte i Mazmanian och Sabatiers teori några riktlinjer kring hur målen ska vara formulerade. Vem bestämmer vad som är ett enhetligt och tydligt mål? Vi kommer därför att utgå ifrån att målen är tillräckligt enhetliga och tydliga ifall implementeringen blir genomförd så som politikerna hade tänkt sig.

Tabell 1.1 Analysverktyg

	Park- och naturförvaltningen	Idrotts- och föreningsförvaltningen
Enhetliga och tydliga mål		
Tillräcklig kausal teori		
Legitim strukturerad implementeringsprocess		
Kompetenta och engagerade medarbetare		
Stöd från såväl högre instanser som intresseorganisationer		
Socioekonomiska förändringar får inte märkbart påverka det politiska stödet eller behöva förändra kausal teori.		

5. Resultat

5.1 Göteborgs stad

Göteborgs stads arbete med gender budgeting startade år 2010. När alla förvaltningar uppmanades att kartlägga skillnader i insatser mellan könen. Alla förvaltningar ålades att ta fram könsuppdelad statistik och som verktyg togs det även fram prototyper till mallar. Under år 2010 höll även stadsledningskontoret i utbildningar i syfte att få fler förvaltningar att börja arbeta med detta (Osika & Lönn, 2014).

Under år 2011 skulle gender budgeting bli en integrerad del i alla förvaltningar och bolag. För att möjliggöra denna integrering tog kommunen fram ett webbaserat systemstöd vid namn Rappet. Det togs även fram strategier för att nå dessa målen kring gender budgeting (Osika & Lönn, 2014).

I budgeten för år 2013 beslutades att en kartläggning av resurser utifrån varje nämnd och bolag skall genomföras (Budget, Göteborgs stad, 2013:15). I själva verket var det få förvaltningar som gjorde det då, men tre förvaltningar låg i framkant gällande detta arbete. Dessa var Idrotts- och föreningsförvaltningen, Lundby stadsdelsförvaltning samt Fastighetskontoret (Osika & Lönn, 2014).

I budgeten för år 2014 beskrivs vikten av att arbeta med jämställdhet utifrån ett helhetsperspektiv som genomsyrar alla verksamhetsområden. En förutsättning för att kunna genomföra ett fungerande jämställdhetsarbete är att engagemanget och ansvaret för att driva frågan finns på ledningsnivå (Budget, Göteborgs stad, 2014:22).

I budgeten för år 2014 tas det upp att Göteborg står inför en ekonomisk utmaning med hög arbetslöshet i Sverige (Budget, Göteborgs stad, 2014:22). I omvärldsanalysen tas det även upp att över 50 miljoner har varit på flykt runtom i världen, vilket kan betyda ett ökat flyktingmottagande (Årsredovisning Göteborgs stad, 2014:2). Det instabila ekonomiska läget i Europa kan komma att påverka Göteborgs ekonomi på sikt. Vidare skulle detta kunna leda till att resurser måste flyttas från gender budgeting till annan verksamhet. Utöver det kan viljan att arbeta med gender budgeting påverkas negativt då det kan upplevas som ett icke prioriterat mål.

5.2 Park- och naturförvaltningen

Park- och naturförvaltning² bildades år 1999 i samband med splittringen av Fritid Göteborg. Verksamheten ansvarar för att i Göteborgs stad förvalta och förbättra utemiljöer, så som parkområden, naturområden, lekplatser, träd, sjöar och vattendrag. Genom att ansvara för park- och naturområden besitter de även en stor ansvarsroll i själva stadsplaneringen där de bör bevaka dessa sociala värden i till exempel utredningar om plan- och byggärenden och vid detaljplaneprocessen (Göteborgs stad, 2015).

5.2.1 Hur sker implementeringen av gender budgeting?

I årsrapporten för år 2013 redovisade förvaltningen ett misslyckande med genomförandet av målet om att *“jämställdheten i stadens verksamheter ska öka”* i budgeten. En orsak till varför förvaltningen har misslyckats med målet beror på att många av handledarna som hade fått utbildning inom jämställdhetssäkring år 2012 inte längre jobbar kvar på förvaltningen vilket har lett till ett avstannande av gender budgeting (Årsrapport, PONF, 2013:29). Det här ledde fram till att förvaltningen året efter ändrade strategi och tog fram ett dokument om riktlinjer för att förbättra jämställdhetsarbetet (Årsrapport, PONF, 2013:13). Detta var på begäran av PONN för att främja jämställdhetsperspektivet i fackförvaltningen genom att se till effekterna av investeringarna utifrån ett genusperspektiv (Årsrapport, PONF, 2013:13). Dokumentet ska fungera som ett stödunderlag för samtliga medarbetare i förvaltningen och är något som främst ska användas vid förändringar av de park- och naturområden som de förvaltar (PONF, 2014:6).

”En jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva medborgare och att forma villkoren för beslutsfattande.” (PONF, 2014:7)

Detta nationella jämställdhetspolitiska mål är något som all kommunal verksamhet ska sträva efter att uppnå, och därmed PONF.

PONF har i sitt gender budgeting arbete tagit fram ett dokument med riktlinjer som tidigare nämnt syftar till att vara ett stödunderlag för tjänstemännen vid detaljplaneprocessen och underlätta upprustande av lekplatser eller gestaltande av idrottsplatser. Med hjälp av det här dokumentet har tjänstemännen blivit mer medvetna om jämställdhetsfrågan och har fått med sig

² Fortsättningsvis kommer Park- och naturförvaltningen att benämnas PONF. Park- och naturnämnden kommer att benämnas PONN.

det "tänket" i sitt praktiska arbete. Däremot är det inte riktigt gender budgeting arbete då det inte har tagit upp "jämslälldhetstänket" i ekonomifrågorna eller berört budgeten på något större plan (Intervju, Tjänsteman, PONF, 2015).

PONF beskriver gender budgeting som ett sätt att koppla samman de nationella jämställdhetspolitiska målen med budgetarbetet för att synligöra resursfördelningen mellan könen. Fortsättningsvis förklaras att en generell uppfattning är att budgetar är könsneutrala, men att faktum kvarstår att en budget påverkar kvinnor och män på olika sätt. Problematiken har klargjorts, men ändå sker ingen kartläggning av hur verksamhetens anläggningar används av kvinnor och män. Med hjälp av en handlingsplan som de lagt fram finns förhoppning om att de på sikt ska kunna arbeta med *gender budgeting* i praktiken (PONF, 2014:12).

Förvaltningen presenterar en beskrivning av satsningar utifrån tre utformningsprinciper som ska göras i syfte att öka jämställd lek. Detta handlar om att motverka könsroller mellan flickor och pojkar på lekplatser genom att integrera gender budgeting perspektivet i detaljplaneprocessen (PONF, 2014:16).

Den första satsningen är på naturlika miljöer, eftersom att dessa miljöer har visat sig vara mindre "könsbundna". I naturlika miljöer är det mer förekommande att flickor och pojkar leker tillsammans. En annan satsning är att öka lekytorna, forskningen har visat att större ytor oftast resulterar i en jämnare aktivitet hos både flickor och pojkar. Små skolgårdar tenderar att minska aktiviteten hos flickor. Satsningen är viktig ur ett jämställdhetsperspektivet men såväl ett folkhälsoperspektiv. Slutligen finns det en satsning på könsneutrala aktiviteter, både flickor och pojkar leker rollekar, men dessa roller är vanligtvis könssteoreotypa. En satsning på könsneutrala aktiviteter i naturlika miljöer så som sand- och vattenlek, bygga kojor är i detta fall en viktig satsning för att främja könsneutrala rollekar. Dessa utformningsprinciper visar på hur PONF aktivt arbetar med att integrera gender budgeting-perspektivet i planeringen och förvaltningen av lekplatser (PONF, 2014:16).

5.2.2 Vilka utmaningar kan de offentliga verksamheterna stöta på vid implementeringen av gender budgeting?

Efter en intervju med en tjänsteman på PONF framgick det att förvaltningen står inför en rad utmaningar när det gäller att implementera gender budgeting i verksamheten. Ett av de absolut främsta problemen som belystes under intervjun var svårigheten med att mäta hur många kvinnor

och män som brukar park- och naturområden som förvaltningen ansvarar för. Med tanke på att förvaltningens verksamheter rör sig på generella platser med öppna gräsytor är det svårt att föra statistik på hur många av respektive kön som besöker exempelvis Slottskogen eftersom det finns ett stort antal ingångar (Intervju, Tjänsteman, PONF, 2015). Rent ekonomiskt och praktiskt har kartläggningar av resursfördelning utifrån kön inte kunnat genomföras på grund av verksamhetens öppna anläggningar (Uppföljningsrapport 2, PONN, 2013:47). Tjänstemannen lyfter upp att en förutsättning för att kunna genomföra gender budgeting är just att det finns tillgång till könsuppdelad statistik, och för att kunna ta fram det krävs enorma resurser för att kunna genomföra platsobservationer som enligt hen är det bästa tillvägagångssättet (Intervju, Tjänsteman, PONF, 2015).

Tjänstemannen betonade även hindret med en bristande definition av jämställdhet. Under intervjun förklarades vikten av en tydlig definition av vad som menas med att alla verksamhetsområdena är jämställda. Utan en klar definition av vad jämställdhet inom PONF handlar om är risken att arbetet blir subjektivt, då det blir öppet för tolkningar för tjänstemännen. Tjänstemannen förklarade att det är viktigt med en vetenskaplig förankring där man sätter antalet besökare av respektive kön eller antalet fysiskt aktiva av respektive kön i relation till något annat, exempelvis folkhälsa (Intervju, Tjänsteman, PONF, 2015).

Trots att förvaltningen år 2012 utbildade tre processledare i syfte att kunna arbeta med jämställdhetssäkring har gender budgeting arbetet stannat av. Förvaltningen beskriver det som en faktor av att två av dessa tre personer som blev utbildade avslutade sin anställning och de upplever därmed att det finns för lite kunskap för att kunna arbeta med jämställdhetssäkring i dagsläget (Uppföljningsrapport 2, PONN, 2013:27). Vidare framkom det även på intervjun att det är svårt med att få alla medarbetare delaktiga och involverade i integreringen av gender budgeting i verksamheten.

“Men samtidigt, de som inte är intresserade. Om man får säga så. De vill gärna ha det: om vi gör det så här så får vi garanterat att allt blir jämställt. Men jämställdhet är ju en dynamisk process. Det är svårt att planera in i den fysiska miljön” (Intervju, Tjänsteman, PONF, 2015).

Ytterligare en utmaning som betonades under intervjun som stadsledningskontoret också har tagit upp är att arbetet oftast stannar vid ett konstaterande av hur jämställdhetssituationen ser ut i

verksamheten och att inga jämställdhetsanalyser sker i syfte att förbättra verksamheten. Det här problemet är något som kan identifieras i förvaltningarna och bolagen under kommunen också (Intervju, Tjänsteman, PONF, 2015).

Förvaltningen har även haft svårt med att mäta utfallet av hur olika investeringsprojekt som gjorts påverkar medborgarna ur ett genusperspektiv. Svårigheten ligger främst i att de inte finns någon modell som är tillämpbar på förvaltningens verksamheter. Målet år 2014 var därför att ta fram en modell som passar verksamheten för att sedan kunna provköra den under nästkommande år (Uppföljningsrapport 2, PONN, 2014:22). Under intervjun framkom det dock att PONF ännu inte lyckats hitta en gedigen metod som är tillämpbar på verksamheten för att få igenom implementeringen av gender budgeting. Därmed kvarstår utmaningen om att hitta en fungerande metod (Intervju, Tjänsteman, PONF, 2015).

“Dels att vi saknar en metod, och att den blir väldigt subjektiv. Och att det liksom riskerar att cementera könsroller, snarare. Och det är ju den största nackdelen. Och därför jag kan tycka att det är dumt om vi försöker göra något halvgenomtänkt” (Intervju, Tjänsteman, PONF, 2015).

Tjänstemannen förklarar att deras yrkesroll handlar om att de är praktiker där de ska verkställa politiska beslut. Hen hävdar därmed att det inte deras ansvarsområde att hitta åtgärder som kan tas till för att förbättra implementeringen av gender budgeting, utan den kunskapen menar hen att forskarna ska bidra med tillsammans med politikerna (Intervju, Tjänsteman, PONF, 2015).

Fortsättningsvis förklarar hen att det stödet som kommunen har erbjudit i form av utbildningar har förvaltningen tagit del av.

“Vi hade med en referensgrupp med personer från stadsledningskontoret, social resurs, stadsbyggnadskontoret, idrott- och förening och några stadsdelar så där. Så jag tycker ändå att vi fick tillgång till den kunskapen som de hade byggt upp. Men alla är ju lite fokuserade på sin egen speciella nisch. Men ja det stödet som fanns, har vi ju fått liksom. Men det är klart ska man utveckla det här så, skulle det kanske behövas något nätverk av nåt slag” (Intervju, Tjänsteman, PONF, 2015).

5.3 Idrotts- och föreningsförvaltningen

Idrotts- och föreningsförvaltningen³ bildades även den år 1999, i samband med den splittring som gjordes av Fritid Göteborg. IOFF förvaltar och anordnar verksamhet i idrottshallar, simhallar, ishallar etc. Ett annat viktigt verksamhetsområde som IOFF har som uppgift är att fördela föreningsbidrag (IOFF:2013:1).

5.3.1 Hur sker implementeringen av gender budgeting?

IOFF har under de senaste åren haft en rad olika satsningar på jämställdhetsområdet. År 2002 gjordes en kartläggning av hur istiden var fördelad kopplat till ett genusperspektiv. Alltså om fördelningen av istiden skiljde sig mellan flickor och pojkar. Vidare har bidragsregler införts som ger flickor mer i bidrag än pojkar, vilket dock Göteborgs stad har konstaterat inte har lett till något effekt. En annan satsning gjordes i samarbete med länsstyrelsen där det studerades hur olika föreningar arbetade rent konkret med jämställdhetsfrågor. Dessutom har förvaltningen i dagsläget ett samarbete med SKL inom ramen för programmet "Hållbar jämställdhet" vilket ämnar att studera hur villiga föreningar är att söka bidrag för att arbeta med jämställdhetsfrågor (SKL, 2013:8). Den sistnämnda satsningen har resulterat i en rapport kring hur aktivitetsbidragen är fördelade mellan flickor och pojkar. Detta för att synliggöra snedfördelning av aktivitetsbidragen som visat sig existera (SKL, 2013:5). Denna rapport är en del av det gender budgeting arbetet som IOFF har inlett. Det är den del som syftar till att ta fram könsuppdelad statistik och göra analyser av den. I rapporten togs en modell fram för att göra detta möjligt. Rapporten vill också diskutera vad ett mer jämställt utdelande av aktivitetsbidragen skulle resultera i, alltså vad skulle hända om flickor fick lika stor del av aktivitetsbidraget som pojkarna? Eller vad skulle ske om pojkarnas aktivitetsbidrag sänktes till den nivå som är för flickorna (SKL, 2013:6)?

Rapporten visar på att det finns en stor snedfördelning av aktivitetsbidragen mellan flickor och pojkar. Av de redovisade aktiviteterna är 64 % utförda av pojkar och 36 % av flickorna, vilket visar på en tydlig snedfördelning. Detta leder fram till att alltså pojkar får en betydligt större del av aktivitetsbidragen än vad flickorna får (SKL, 2013:12). En förklaring till snedfördelningen av bidragen kan botten i bidragssystemet är bättre anpassat till aktiviteter som pojkar i större

³ Fortsättningsvis kommer Idrotts- och föreningsförvaltningen att benämnas IOFF. Idrotts- och föreningsnämnden kommer att benämnas IOFN.

utsträckning föredrar (SKL, 2013:16). Pojkarna får 15 miljoner mer i aktivitetsbidrag än flickorna. Det bottnar dock i att pojkarna rapporterar in fler aktiviteter än flickorna och det är därför bidragande orsak till den stora differensen mellan flickor och pojkar (SKL, 2013:20). I rapporten listas en rad möjliga åtgärder för att göra IOFF:s utdelande av bidrag mer jämställt. Det handlar både om att försöka möta flickor och pojkars olika intresse av idrottsaktiviteter. En åtgärd är att utvidga mångfalden av aktiviteter. Ett annat sätt att göra det mer jämlikt är självfallet det att göra bidragsfördelningen mer jämlik. Till sist är en åtgärd att försöka motivera föreningarna att arbeta aktivt med jämställdhetsfrågor (SKL, 2013:21).

En rad exempel på hur förvaltningen arbetar med jämställdhet utåt mot föreningar följer här:

Under 2012 togs ett beslut i IOFN att alla föreningar med fler än 300 medlemmar och som har en administrativt anställd personal ska upprätta en jämställdhetsplan. Det är något som har svårt att få genomslag hos föreningarna. Vidare vill förvaltningen starta ett nätverk för kvinnliga ledare. Detta nätverk är till för att uppmuntra kvinnliga ledare att ta större ledaruppdrag (Uppföljningsrapport 2, IOFF, 2013:26). Vidare utvecklade Göteborgs stad en metod för att möjliggöra för föreningar att ange kön för gruppen vid lokalbokning. Detta eftersom det har varit ett problem att göra analyser av fördelningar av lokalerna utifrån ett gender budgeting-perspektiv. Men detta är inget tvingande, vilket leder till att analyserna som görs blir vaga och osäkra (Uppföljningsrapport 3, IOFF, 2012:29).

Förvaltningen har efter projekt med SKL tagit fram en modell för hur man kan gå till väga med gender budgeting. Denna modell är även tänkt för att kunna användas i andra kommunala verksamheter (Uppföljningsrapport 3, IOFF, 2013:16). Något som exempelvis Park- och naturförvaltningen har försökt utgå ifrån i sin verksamhet.

Under år 2014 påbörjas arbetet med att möjliggöra en modell för att kunna premiera föreningar som arbetar aktivt med olika värdegrundsfrågor, såsom exempelvis integration och jämställdhet. Men nämnden vill också att styra bidragen utifrån socioekonomiska villkor (Uppföljningsrapport 1, IOFF, 2013:5).

Tjänstemannen uppgav vid intervjun att det arbetet som gjorts i samarbete med SKL och Ingrid Osika har bidragit till att förvaltningen ligger såpass långt fram när det gäller könsuppdelad statistik. Hen lyfter dock fram att förvaltningen har haft könsuppdelad statistik sedan slutet på

90-talet. En problematik som tjänstemannen lyfte fram är att det är svårt att använda statistiken. De har statistiken men använder inte den för att göra åtgärder som främjar en mer rättvis resursfördelning (Intervju, Tjänsteman, IOFF, 2015). Samtidigt som tjänstemannen på IOFF sa att det finns en rad fördelar med gender budgeting.

“Fördelarna är att det blir väldigt tydligt i fördelningen hur medlen oavsett om det är ekonomi eller timmar eller anläggningar som vi fördelar. Vad är det för typ av anläggningar som vi investerar i? Det är fördelen” (Intervju, Tjänsteman, IOFF, 2015).

Under 2013 blev den första kommunala gymnastikhallen klar. Detta är ett resultat av de genomförda jämställdhetsanalyserna och visar på att det faktiskt en konkret åtgärd av att jämna ut resursfördelningen (SKL, 2013:3).

5.3.2 Vilka utmaningar kan de offentliga verksamheterna stöta på vid implementeringen av gender budgeting?

Vid intervjun med tjänstemannen på IOFF framkom att hen såg en del problematik med metoden gender budgeting.

“Nackdelen är att det till viss del blir för tydligt att det är smärtsamt så man blundar hellre. Tyvärr. Man måste tänka väldigt pedagogiskt när man går ut med sådana här siffror“ (Intervju, Tjänsteman, IOFF, 2015).

Mellan åren 2011-2013 erhöles projektbidrag från SKL:s program för Hållbar Jämställdhet. En del inom detta program var projektet “Jämställt föreningsliv” som IOFF har fått resurser för, som möjliggör att genomföra en studie för att se huruvida fördelningen av föreningsbidragen är jämnt fördelade. Förvaltningen har under flera år arbetat aktivt med att ta fram könsuppdelad statistik. Kommunen lyfter fram att det finns en problematik kring att ingen uppföljning av statistiken sker. Att den inte används beror på en rad olika orsaker menar kommunen. Dessa grundar sig både i att ämnesområdet anses ointressant bland medarbetare men också att det saknas resurser (Redovisning av HÅJprojektet, 2013:29). Tjänstemannen på IOFF menar på att utbildning är en viktig faktor för att kunna förändra detta.

“Jag tror på det här med utbildning. Det måste vara det är också ett problem. När vi säger till konsulenten att du ska informera om jämställdhetsplaner. Om du inte själv vet vad det är. Hur

ska du då i herrans namn kunna arbeta med det? Tar man upp det över huvud taget om man känner sig osäker?” (Intervju Tjänsteman 1 IOFF 2015)

Under 2012 genomgick fyra anställda processledarutbildning i syfte att dessa ska kunna vara med och främja jämställdhetsarbete på förvaltningen. Ett annat syfte med utbildningen var att dessa personer ska kunna vara med och leda andra medarbetare på förvaltningen i arbetet med jämställdhet (Uppföljningsrapport 1, IOFF, 2012). Vidare har dessa personer handlett IOFF kundtjänstenhet. Genom detta har det synliggjorts vad som behöver göras för att enheten ska vara helt jämställdhetssäkrad (Uppföljningsrapport 2, IOFF, 2013).

I redovisningen av HÅJ- projektet som tidigare har nämnts förklaras att pengar som fördelas inom ramen för projektet till IOFF fördelas i syfte till att granska investeringsbidragsansökningarna utifrån ett genusperspektiv. Detta ska mynna ut i att ansökningsblanketterna förändras utifrån ett genusperspektiv. Det finns även en vilja att ansökningarna ska få en ökad legitimitet utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Det är således investeringsbidraget som är i fokus här. Detta med anledning av att regleringen av bidraget är snårig (Redovisning av HÅJprojektet, 2013:29).

I uppföljningsrapporten för 2012 förklarar IOFF att deras delaktighet i projektet *“Hållbar jämställdhet”* är inriktad på att studera anläggningsstödet. Genom detta studeras vilka organisationer som har fått bidrag, fördelningen mellan flickor och pojkar samt, vilka föreningar som har fått bidrag för att arbeta mot diskriminering. Detta för att kunna vidareutveckla regler och hantering av bidragsansökningar (Uppföljningsrapport IOFF 1, 2012:24).

“Målet är att Idrott och föreningsförvaltningen ska stödja kvinnor och mäns, flickor och pojkar på ett likvärdigt och jämställt sätt när det gäller förvaltningens verksamheter och resursfördelning.” (Redovisning av HÅJprojektet, 2013:3)

5.4 Sammanställning Park- och naturförvaltningen och Idrotts- och föreningförvaltningen

De två olika förvaltningarna har olika strategier och metoder för att integrera gender budgeting inom sina verksamheter. IOFF har tagit fram en beräkningsmodell för att arbeta med kartläggning av resursfördelning i bidragsfördelning till flickor och pojkar som även ska fungera som ett hjälpmedel för andra förvaltningar (IOFF, 2013:3). Medan PONN hade som mål att

provköra en egen framtagen modell under år 2015 som passade deras verksamhet, men eftersom de inte lyckats med att få fram könsuppdelad statistik var detta inte möjligt i nuläget (Uppföljningsrapport 2, PONN, 2014:22). Fackförvaltningarnas olika utgångslägen resulterar i olika utmaningar. För PONF är den övergripande utmaningen att få fram könsuppdelad statistik, så att förvaltningen kan börja arbeta aktivt med att utjämna skillnaderna mellan könen. Medan för IOFF är den övergripande utmaningen att fortsätta arbeta mot en jämnare resursfördelning mellan könen. Båda förvaltningarna står inför den gemensamma utmaningen om att motverka ett avstannande av gender budgeting arbetet och en förutsättning för det är att de löpande genomför jämställdhetsanalyser i verksamhetsutvecklande syfte.

6. Analys

6.1 Enhetliga och tydliga mål

Göteborgs stad arbetar utifrån en övergripande jämställdhetspolicy som gäller för stadens alla verksamheter. Kommunen arbetar med att ta fram strategier, prototyper och webbsystem. Detta är saker som behövs för att kunna uppnå policyn (Göteborgs stad, Jämställdhetspolicy:2005). Detta visar på att det finns en tanke och tydlighet mot att det är viktigt att arbeta mot de uppsatta målen. Samtidigt som det är svårt att se några konkreta åtgärder förutom ett framtagande av den könsuppdelade statistiken. Det finns en medvetenhet om att synliggöra könen i all verksamhet. Men med avstamp i årsredovisningar, uppföljningsrapporter och vid intervjuer är det svårt att se att förvaltningarna tar arbetet ett steg längre och verkligen arbetar mot att utjämna skillnader.

IOFF har tagit fram en modell för införandet av gender budgeting. Detta tyder på att en vilja att arbeta mot målen. Men har förvaltningen tagit sig an alla punkter? Anses dem vara nådda? Den modellen är på något sätt ändå kopplad till målen för den visar på hur förvaltningen vill arbeta med gender budgeting i verksamheten. Att förvaltningen ens har tagit sig an gender budgeting som arbetsätt visar på att de arbetar mot kommunens mål om jämställdhet. Men att ta fram en modell räcker det? Krävs det inte också att få modellen att genomsyra hela verksamheten? Att det är en utmaning att komma längre än att ta fram den könsuppdelade statistiken och göra analyser är något som har bekräftas av båda förvaltningarna (Intervju, Tjänsteman, IOFF, PONF, 2015). Målet är förändring och att utjämna resursfördelningen mellan män och kvinnor. Men har det uppnåtts någon förändring? Det blir påtagligt i PONF som har försökt använda sig av IOFF framtagna modell. Det har blivit tydligt att den inte passar deras verksamhetsområde och har försökt skapa en egen modell (Intervju, Tjänsteman, PONF, 2015). Detta visar på att olikheter mellan förvaltningarna gör att det kan finans olika svårigheter i implementeringen av gender budgeting. Vilket gör att målen kan framstå som enhetliga och tydliga för ett verksamhetsområde men kan bli otydliga och svårtolkade inom ett annat.

För att kunna implementera gender budgeting fullt ut i verksamheterna är en förutsättning att det finns en tydlighet och enhetlighet i målen (Mazmanian&Sabatier, 1989:41). I beslutet om gender budgeting har kommunen tydliggjort att det övergripande målet handlar om att satsningar på kvinnor och mäns prioriteringar ska utjämnas (Göteborgs stad, Jämställdhetspolicy:2005). Detta är något som även framställs i båda förvaltningarnas jämställdhetsdokument. Därefter har

förvaltningarna delmål för att mer konkret kunna arbeta för att uppnå en jämställdhet mellan könen i budgeten.

Att det finns en tydlighet och enlighet i målen är som tidigare nämnt en förutsättning, men det är inte tillräckligt för att garantera att implementeringen tillämpas på rätt sätt. För att målen ska kunna uppfyllas är det nödvändigt med en tydlig metod för hur det ska gå till väga. Målen måste vara mer konkreta om de ska kunna översättas till praktiken (Intervju, Tjänsteman, PONF, 2015). Detta är något som saknas inom PONF men finns en tydlig tanke inom IOFF även fast de inte helt är i mål ännu.

6.2 Tillräcklig kausal teori

Orsaksambandet handlar om att förstå hur gender budgeting påverkar offentliga budgetar som i sin tur påverkar kvinnors och mäns livsvillkor och utvecklingsmöjligheter. Gender budgeting handlar ju som tidigare nämnt om ett utjämnande av resursfördelningen mellan kvinnor och män. En fullständig implementering skulle därmed innebära att förutsättningar för kvinnors och mäns prioriteringar och behov är likadana.

PONF har genom utformningsprinciperna av lekplatser ur ett gensuperspektivet tagit ett steg i riktningen för att främja jämställd lek (PONF, 2014:16). Eftersom förvaltningen saknar statistik på hur de offentliga park- och naturområden brukas av de olika könen, är det svårt att fastställa om deras arbete utjämnar resursfördelningen mellan kvinnor och män flickor och pojkar.

Till skillnad från PONF har IOFF lyckats kartlägga resursfördelningen av föreningsbidrag till flickor och pojkar. Förvaltningen har som mål att arbeta med att göra bidragsfördelningen mer jämn och motivera föreningarna att arbeta aktivt med jämställdhetsfrågor (SKL, 2013:21). Även om förvaltningen har tillgång till könsuppdelad statistik om hur bidragsfördelningen påverkar könen vidtas få åtgärder för att göra fördelningen mer rättvis (Intervju, Tjänsteman, IOFF, 2015). En konkret åtgärd som kan exemplifieras är investeringar i fler gymnastikhallar. Det är något som kan ses som ett resultat av jämställdhetsanalyserna. Dock krävs det fler åtgärder för att nå ett utjämnande av resursfördelningen mellan kvinnor och män.

Förvaltningar har tagit fram könsuppdelad statistik, riktlinjer och handlingsplaner för hur förvaltningarna ska gå till väga för att främja jämställdhetsarbetet. Detta visar på att det finns en medvetenhet om orsakssambandet mellan hur offentliga medel påverkar kvinnor och mäns

förutsättningar. På så vis kan det konstateras att det till viss grad finns en tillräcklig kausal teori, å andra sidan saknas ett aktivt genomförandet i jämställdhetsutvecklande syfte. Sabatier och Mazmanian lyfter upp att enhetliga och tydliga mål tillsammans med tillräcklig kausal teori är grundpelarna för en fullständig implementering (Mazmanian&Sabatier, 1980:23). Eftersom kausal teorin inte är tillräcklig kan det redan nu konstateras att det finns brister med implementeringen av gender budgeting.

6.3 Legitim strukturerad implementeringsprocess

Gender budgeting är inget lagstadgat krav. Samtidigt som kommunen har stiftat mål kring detta som vi tidigare har nämnt. Alltså finns det från centralt håll i kommunen förväntningar på att metoden ska användas i verksamheten. Processen inleddes med att beslut togs i kommunfullmäktige. Detta beslut skulle sedan vidare till förvaltningarna som sedan ska implementera det i sina organisationer. Denna förväntan från centralt håll visar på legitimitet för frågan. IOFF arbetar aktivt med att ta fram könsuppdelad statistik, vilket de har gjort under många år. Analyser görs även på statistiken. Utöver detta så har de inte tagit metoden så mycket längre. Något som skulle kunna sägas vara ett resultat av dessa analyser är att det nu för första gången har byggts gymnastikhallar i kommunal regi (SKL, 2013:3). Detta är något som visar på att det ändå finns en vilja att förändra utifrån skillnaderna i resursfördelningen. PONF har däremot svårigheter att överhuvudtaget ta fram den könsuppdelade statistiken. Detta gör att det blir svårt att fortsätta med de andra stegen så som att göra analyser av detta och sedan göra förändringar. I och med att en del av målet om gender budgeting handlar om att man ska genomföra jämställdhetsanalyser, kan det konstateras att förvaltningen saknar en legitim strukturerad implementeringsprocess. Detta kan visa på att metoden kräver olika sätt att implementera i olika organisationer.

I beslutsdokumenten från kommunledningen finns det inte tydliga riktlinjer kring hur gender budgeting arbetet ska gå till. Om kompetensen saknas hos förvaltningen blir det svårt att utforma metoder för detta vilket bidrar till en försvårad implementeringsprocess.

Med grund i denna analys kan vi säga att det finns en legitimt strukturerad implementeringsprocess i IOFF. Denna process saknas dock i PONF.

6.4 Kompetenta och engagerade medarbetare

Under båda intervjuerna som har hållits har vikten av utbildning betonats. I PONF lyftes det fram att det finns för lite forskning kring området och att det därför är svårt att få igenom utbildningar för personalen (Intervju, Tjänsteman, PONF, 2015). Utbildning är en förutsättning för att det ska kunna finnas kompetenta och engagerade medarbetare. På så vis leder detta fram till vikten av att mer forskning kring gender budgeting i offentliga organisationer behövs. Det kan behöva vara så konkret att forskningen behöver fördjupa sig än mer på specifika verksamhetsområden. Eller handlar det mer om att gender budgeting är enklare att genomföra inom vissa verksamhetsområden och svårare inom andra? I vilket fall leder detta fram till att utbildning är en viktig del i att få medarbetarna att förstå vad det handlar om. Om det finns för lite forskning är det svårt att genomföra utbildningar och på så sätt få medarbetarna kompetenta och engagerade inom området.

Ett annat problem är att de som jobbar med själva området gender budgeting och jämställdhet generellt inom verksamheten inte har medvetenheten som krävs. Dessa personer har en tanke om hur implementering kan ske och hur de ska få gender budgeting att genomsyra verksamheten. Men det är svårt att få det att genomsyra hela förvaltningen och alla olika verksamhetsområden. Detta är en utmaning som gör att om engagemanget inte finns hos alla kan det motarbetas och ha svårt att få genomslag inom förvaltningen. Inom PONF har centrala personer inom gender budgeting arbetat slutat och ersatts med andra. På så sätt har en kontinuitet tappats vilket leder till att det blir ännu svårare att gender budgeting arbetet att genomsyra verksamheten. Vid samtal med ledande personer på förvaltningarna fick vi höra att de inte har tillräcklig koll på gender budgeting arbetet för att kunna svara på frågor. Detta är ett tecken på att gender budgeting arbetet inte är genomtyrat inom hela organisationen. Vilket som då i sin tur visar på att medarbetarna inte är tillräckligt engagerade och kompetenta. Något som då försvårar implementeringen.

Kompetenta och engagerade medarbetare är ytterligare en förutsättning för att nå en fullständig implementering utifrån Mazmanian och Sabatier. Ett gemensamt mönster mellan förvaltningarna är att det saknas kompetens hos ledningen. Gender budgeting är något som de har delegerat ner till anställda som jobbar med jämställdhetsfrågor. Detta gör det problematiskt att lyckas med en

integrering av gender budgeting som genomsyrar hela verksamheten när en stor part av tjänstemännen i förvaltningarna inte arbetar med gender budgeting eller ens vet vad det innebär.

Tjänstemannen på IOFF belyste just svårigheten med att få upp ämnet på dagordningen när det är en "gubbförvaltning", där män rekryterar andra män (Intervju, Tjänsteman, IOFF, 2015).

Ämnet får inte det utrymme som det behöver på dagordningen, vilket resulterar i att kunskapen varken når ut till ledningen eller ut till medarbetarna som inte aktivt arbetar med jämställdhetsfrågor på förvaltningen. Detta problemet var något som även betonades förekomma på PONF (Intervju, Tjänsteman, PONF, 2015). Om hela förvaltningen inte är engagerade eller påverkade av gender budgeting riskerar utvecklingsarbetet att stanna av.

Att kompetensen brister hos tjänstemännen ligger till stor del i att det saknas utbildning i gender budgeting hävdar tjänstemannen på PONF (Intervju, Tjänsteman, PONF, 2015). För att implementeringen av det politiska beslut ska bli så lik initieringen som möjligt, behövs det som tidigare nämnt en åtstramning av närbyråkraternas handlingsutrymme och preferenser.

Tjänstemannen förklarar vidare att i yrkesrollen handlar det om att genomföra beslut på beställning och därmed är det viktigt att det finns kunskap och utbildning om hur genomförandet i praktiken ska gå till (Intervju, Tjänsteman, PONF, 2015). PONF har andra förutsättningar än IOFF, därmed är det viktigt med en tydlig mall från den politiska nämnden som är applicerbart på samtliga förvaltningar. Utformningen kan skilja sig åt, för att verksamheterna skiljer sig åt, men det måste finns bra med underlag så att förvaltningarna kan genomföra gender budgeting i praktiken.

Det saknas kompetenta och engagerade medarbetare särskilt i PONF. Det är något som finns i IOFF men det är främst centrerat till enskilda personer.

6.5 Stöd från såväl högre instanser som intresseorganisationer

Stadsledningskontoret har haft en rad utbildningar för medarbetarna på de olika förvaltningarna för att underlätta en implementering av gender budgeting arbetet. Detta visar på en vilja att stötta upp från ett centralt håll. Det finns även förväntningar på att förvaltningarna ska arbeta aktivt med jämställdhetsarbetet. Det ska finnas med tydliga avsnitt kring detta i årsredovisningar och uppföljningsdokument, vilket visar på att det finns vilja och medvetenhet från frågorna på centralt håll. Beslutet om att förvaltningarna ska arbeta på centralt håll har tagits av

kommunfullmäktige och av kommunstyrelsen. Detta visar på att det direkt från högre instanser finns en inställning kring att gender budgeting är en viktig fråga som det inom hela kommunen ska finnas ett genomgripande fokus på.

Att IOFF har beslutat att alla föreningar som har fler än 300 medlemmar eller har en administrativt anställd personal visar på att det finns en vilja i att få med föreningarna. Det som dock har varit problematiskt är att få föreningarna att ställa samman dessa planer, vilket visar på att föreningarna saknar ett intresse för dessa frågor. Eller handlar det snarare om okunskap? För att gender budgeting ska kunna implementeras fullt ut i IOFF krävs att det finns stöd från föreningarna i och med att det sker i samverkan med dessa. Ska en förändrad resursfördelning kunna ske krävs att föreningarna jobbar aktivt med att få en jämlik verksamhet där både könen är lika mycket representerade. Inom PONF är koppling mot andra intresseorganisationer inte alls lika påtaglig. Deras verksamhet sker inte alls i samverkan med andra organisationer så som det görs inom IOFF. Stödet från högre instanser finns påtagligt med medans stödet från intresseorganisationer inte alls är lika påtagligt.

6.6 Socioekonomiska förändringar får inte märkbart påverka det politiska stödet eller behöva förändra kausal teori

Det kan kopplas samman med kring huruvida det har skett stora ekonomiska förändringar under tiden för implementeringen av metoden. Under tiden för implementeringen av gender budgeting har inga sådana stora förändringar skett. Det som kan kopplas samman med detta skulle kunna vara det instabila ekonomiska läget i Europa med stora flyktingströmmar, vilket kan leda till att kommunen behöver lägga resurser på att finansiera flyktingmottagandet istället för gender budgeting (Årsredovisning Göteborgs stad, 2014:2). Samtidigt som gender budgeting inte är ett område som är så kostamt att det krävs stora resurser för att finansiera det. Tanken är att gender budgeting ska vara så väl integrerat i det vanliga verksamhetsområdet att det inte krävs några extra resurser. Något som gör att det från politiskt håll blir svårare att ifrågasätta integreringen av gender budgeting i verksamheten. Ett problem som skulle kunna åberopas här är bristen på åtgärder efter att könsuppdelad statistik och analyser har gjorts. Att inga vidare åtgärder har tagits bottnar det i att det finns för lite stöd från politiskt håll och på så sätt för lite resurser?

Socioekonomiska förändringar har inte märkbart påverkat det politiska stödet och har inte behövt förändra den kausala teorin.

6.7 Sammanställning analysverktyg

Tabell 1.2 Sammanställning analysverktyg

	Park- och naturförvaltningen	Idrotts- och föreningsförvaltningen
Enhetliga och tydliga mål	Kommunen arbetar med att ta fram strategier, prototyper och webbsystem. Målen måste kunna översättas till praktik, något som saknas.	Kommunen arbetar med att ta fram strategier, prototyper och webbsystem. Finns enhetliga och tydliga mål. Förvaltningen har tagit fram en modell utifrån målen. Men få åtgärder vidtas för att främja jämställdhetsarbetet.
Tillräcklig kausal teori	Förvaltningen har svårigheter med att ta fram könsuppdelad statistik, vilket till följd gör det svårt att avgöra om deras insatser utjämnar resursfördelningen mellan könen.	Förvaltningen genomför könsuppdelad statistik och gör jämställdhetsanalyser. Problemet ligger i att vidta åtgärder.
Legitim strukturerad implementeringsprocess	Förvaltningen har svårigheter med att ens ta fram könsuppdelad statistik, vilket till följd gör det svårt att göra analyser.	Förvaltning har könsuppdelad statistik och gör jämställdhetsanalyser av den befintliga statistiken. Sen tar det stopp, förändring sker långsamt.
Kompetenta och engagerade medarbetare	Saknas forskning, som till följd leder till att det blir bristfällig utbildning för tillämparna. Saknas alltså kompetens hos medarbetarna.	Saknas utbildning. Svårigheten med att få upp ämnet på dagordningen i en "gubbförvaltning". Saknas alltså kompetens och engagemang hos ledningen.
Stöd från såväl högre instanser som intresseorganisationer	Stöd från stadsledningskonotret finns. Dock är stödet från intresseorganisationer lågt.	Stöd från stadsledningskonotret finns. Alla föreningar med över 300 medlemmar ska arbeta med gender budgeting, dock få som gör det i praktiken. Okunskap eller ovilja?
Socioekonomiska förändringar får inte märkbart påverka det politiska stödet eller behöva förändra kausal teori.	Inga stora ekonomiska förändringar under tidsperioden. Flyktingströmning i Europa skulle däremot kunna ses som en förklaring till brist på resurser. Dock är tanken att gender budgeting inte ska vara något resurskrävande.	

7. Slutsats

Slutligen kan det konstateras att det finns en rad kriterier i Mazmanian & Sabatiers teori som inte är uppfyllda. Utifrån teorin kan vi visa på att implementeringen av gender budgeting inte är fullbordad. Samtidigt som det kan konstateras att implementeringen fungerar olika i olika organisationer beroende på verksamhetsområde. Vidare är en utmaning med frågan att det finns få riktlinjer kring *hur* gender budgeting ska implementeras. Eftersom det inte är ett lagstadgat verksamhetsområde krävs det tydliga riktlinjer kring hur implementering ska gå till från högre instanser i en organisation såsom exempelvis politiker och högre tjänstemän. Utifrån studien kan vi konstatera att gender budgeting är ett område som lätt leder till att enbart personer som är direkt involverade i jämställdhetsfrågor i en organisation behandlar området. Vilket gör att det kan finnas svårigheter att få det att genomsyra hela organisationen. Detta leder fram till att det är svårt att göra en generalisering av alla offentliga verksamheter. Det finns olika verksamhetsområden som gender budgeting passar bättre för. Men det är inte omöjligt att implementera metoden inom en kommuns alla verksamhetsområden. Det kräver bara olika metoder och olika sätt att tänka på. Den utmaning som är svårast kring gender budgeting är just det att ta fram könsuppdelad statistik. Om inte den könsuppdelade statistiken finns är det svårt att göra analyser som främjar en utveckling mot en mer jämlik resursfördelning.

8. Förslag på vidare forskning

En fortsatt studie inom ämnesområdet skulle kunna vara att studera om det föreligger något samband i engagemanget och kompetensen hos tjänstemännen inom förvaltningen i relation till politikerna i nämnden. Detta skulle ha sin utgångspunkt i studerandet av aktörers roll på lokal nivå i kommunen, för att se hur interaktionen mellan tjänstemannanrollen och den politiska rollen fungerar. Ytterligare studier som skulle vara intressanta att genomföra är en komparativ studie kring hur implementeringen av gender budgeting fungerar i olika kommuner. Ett sista exempel på en intressant studie att genomföra är hur normer och värderingar styr tjänstemän inom området jämställdhet i offentliga organisationer.

9. Litteraturförteckning

Elektroniska källor:

Got Event. (u.å). *Om Got Event: Historik*. Hämtad: 2015-04-17, från:

http://www.gotevent.se/default/1_om_gotevent_historik.asp

Göteborgs stad. (2015). *Park- och naturförvaltningen*. Hämtad 2015-04-13, från:

http://goteborg.se/wps/portal/enheter/fackforvaltning/park--och-naturforvaltningen!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zijUy9A52MvIwN_N0CXQyMQtwcwwJcFjxMXU30wwkpiAJKG-AAjgb6XvpR6Tn5SUCrwp31I0tKnJNCykG2OuYIGVuk60cVpaalFqUW6WXkF5foRxTpFacmFiVn6FUmZuTn6yXn5-oX5EZUeRY7KgIAUe-Rww!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

Göteborgs stad. (2013). *Idrotts- och föreningsförvaltningen*. Hämtad 2015-04-13, från:

http://goteborg.se/wps/portal/enheter/fackforvaltning/idrotts--och-foreningsforvaltningen!/ut/p/z1/hY3RCsIgGEafpRfWf4fRrWsMtoIaSHPEhA7TwaahUtTTtx4gOncf54MDEgRlrx6TVXkKXs3rHuT2SuihK0lb4FPdVZjwml3O_FjShkL_7yBXjX_AMLQg7Rz0muorGHLea_78VpnXxc6CjOZmoonIhZRBRJSMiqNDL-VCQGNy4L6Id5PY5gPseRko/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

Göteborgs stad. (u.å). *Fackförvaltningar*. Hämtad 2015-04-13, från:

http://goteborg.se/wps/portal/invanare/kommun-o-politik/kommunens-organisation/forvaltningar/fackforvaltningar!/ut/p/z1/hU9NCoJAFL5KneCNEVbLiTDKSCshZzYxyUuGbJTnIOTBukAXa3RRK-nbfb-8BxJSkEY1OldWl0YVjgvpX2Jve5gvPc6i9SJgmySMg324i44TH87_AtLZbACcgXD92WCfT-EEEmSN1OgM7bNCEKpg_aJGFdZok9f30tiSutBNFfxZppQmz7no3_RUjypXRdf9V0o_8PE6oHK8eaZvgtUXBxx-UxJxX/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

Jämställ.Nu. (2014). *Sveriges jämställdhetspolitik*. Hämtad 2015-03-03, från:

<http://www.jamstall.nu/politik/sveriges-jamstalldhetspolitik/>

Jämställ.Nu. (2013). *Jämställd snöröjning i Karlskoga kommun*. Hämtad 2015-04-14, från:

<http://jamstall.nu.preview.binero.se/?jamstalldhetipraktik=jamstalld-snorojning-i-karlskoga>

Jämställ.Nu. (2013). *Göteborg synliggör kvinnor och män i budgeten*. Hämtad 2015-04-15, från:

<http://jamstall.nu.preview.binero.se/?jamstalldhetipraktik=goteborg-synliggor-kvinnor-och-man-i-budgeten>

Osika, I., Lönn, P. (2014, 9 juni). Gender budgeting i Göteborg. Hämtad från:

<https://www.youtube.com/watch?v=MZXMNroNHlw>

Regeringen. (2015). *Jämställdhetsbudgetering*. Hämtad 2015-05-22, från:
<http://www.regeringen.se/sb/d/2593/a/257417>

Regeringen. (2008). *Jämställdhetsintegrering*. Hämtad 2015-05-22, från:
<http://www.regeringen.se/sb/d/3267>

Sveriges kommuner och landsting. (2013). *Idrottsstöd till flickor och pojkar: Jämställdhet som smart ekonomi i Göteborg*. Hämtad 2015-04-26, från:
<http://goteborg.se/wps/wcm/connect/ad7cc3a0-968f-4ebe-a4e8-d35fc3f81b45/G%C3%B6teborg-Idrottsst%C3%B6d-webb.pdf?MOD=AJPERES>

Tryckta källor:

Council of Europe. (2004). *Gender mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. Strasbourg: Directorate General of Human Rights.

Dena Mercy K. (2013). *Gender budgeting with a gender lense*. Texas: The university of Texas at Arlington

Holvoet, N. (2007). *Gender budgeting in Belgium: Findings from a pilot project*. I *European Societies*. s.275-300) Antwerp. University of Antwerp

Hill, Michael (2009): 330 s. *The Public Policy Process*. (5:e uppl.) Essex: Pearson Education Limited.

Hill, M & Hupe, P (2009): *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance* (second edition). London: Sage.

Göteborgs stad. (2014). *Parker och naturområden. Riktlinjer för jämställdhetsarbete*. Park- och naturförvaltningen.

Göteborgs stad. (2013). *Kartläggning av resursfördelningen utifrån kön- Beräkningssodell och checklista*. Idrotts och föreningsförvaltningen.

Göteborgs stad. (2012). Idrotts- och föreningsnämnden. *Uppföljningsrapport 1*.

Göteborgs stad. (2012). Idrotts- och föreningsnämnden. *Uppföljningsrapport 2*.

Göteborgs stad. (2012). Idrotts- och föreningsnämnden. *Uppföljningsrapport 3*.

Göteborgs stad. (2013). Idrotts- och föreningsnämnden. *Uppföljningsrapport 1*.

Göteborgs stad. (2013). Idrotts- och föreningsnämnden. *Uppföljningsrapport 2*.

Göteborgs stad. (2013). Idrotts- och föreningsnämnden. *Uppföljningsrapport 3*.

- Göteborgs stad (2014). Idrotts-och föreningsnämnden. *Uppföljningsrapport 1*.
- Göteborgs stad. (2014). Idrotts-och föreningsnämnden. *Uppföljningsrapport 2*.
- Göteborgs stad. (2014). Idrotts-och föreningsnämnden. *Uppföljningsrapport 3*.
- Göteborgs stad. (2005). *Jämställdhetspolicy för Göteborgs stad*.
- Göteborgs stad. (2013). Park- och naturnämnden. *Uppföljningsrapport 2*.
- Göteborgs stad. (2014). Park- och naturnämnden. *Uppföljningsrapport 2*.
- Göteborgs stad. (2013) Park- och naturnämnden. *Årsrapport*
- Göteborgs stad.(2013) *Redovisning av HÅJ projektet*.
- Klerby, A. & Osika, I. (2011). *Jämställdhetsintegrering av offentliga budgetar*. I Kristina Lindholm (red.). *Jämställdhet i verksamhetsutveckling*. S. 95-114. Lund: Studentlitteratur.
- Manyeruke C & Hamasuw S. (2013). *Feminisation of gender budgeting: An uphill task for Zimbabwe*. Eastern Africa social science Research Review, Volume 29 Number 1. S. 77-105
- Mazmanian, D & Sabatier P. (1989). *Implementation and Public policy, (2.ed.) with a new postscript, University*. Lanham, Md:University press of America.
- Pincus,I. (2002). *The politics of gender equality policy: a study of implementation and non-implementation in three swedish municipalities*. Örebro. Uni.
- Riksdagen *Protokoll 2011/12:82*. Onsdagen den 14 mars. Stockholm: Riksdagen.
- Rhonda S & Ray B. (2002). *Budgeting for equality: The Australian experience*, Feminist economics, 8:1. S. 25-47.
- Sabatier, P. (1986). *Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis*. Journal of Public Policy, Vol. 6, No. 1.
- Statistiska Centralbyrån. (2014). *På tal om Kvinnor och män*.

Muntliga källor:

Samtal med Ingrid Osika, 2015-03-30

Samtal med tjänstemän på stadsledningskontoret, 2015-04-09

Intervju Tjänsteman PONF, 2015-04-20

Intervju Tjänsteman IOFF, 2015-04-27

10. Bilaga 1

Intervjufrågor till tjänstemän

Tack för att du vill ställa upp på intervju. Ditt deltagande är frivilligt och du kan när som helst avbryta intervjun. Dina svar kommer att behandlas konfidentiellt.

Berätta kort om vem du är och vilken roll du har på förvaltningen.

- Hur arbetar ni med jämställdhetsfrågor i dagsläget?
- Har det blivit någon skillnad sedan 2010 då alla förvaltningar och bolag fick i uppdrag av Göteborgs stad att integrera "gender budgeting" i deras budgetar genom könsuppdelad statistik och jämställdhetsanalyser?
- Vilka fördelar och nackdelar ser du med gender budgeting?
- Kan du peka på några konkreta resultat av gender budgeting?
- Vad finns det för syfte med att använda gender budgeting?
- Vilka hinder har ni stött på med gender budgeting?
- Vilka åtgärder vidtas för att förbättra jämställdhetsutvecklingen?
- Sker det någon uppföljning för att åstadkomma ett bättre resultat?
- Hur integrerat är jämställdhetsperspektivet i den ordinarie verksamheten?
- Har ni några idéer om hur man kan genomföra en bättre integrering av gender budgeting i praktiken på er verksamhet?