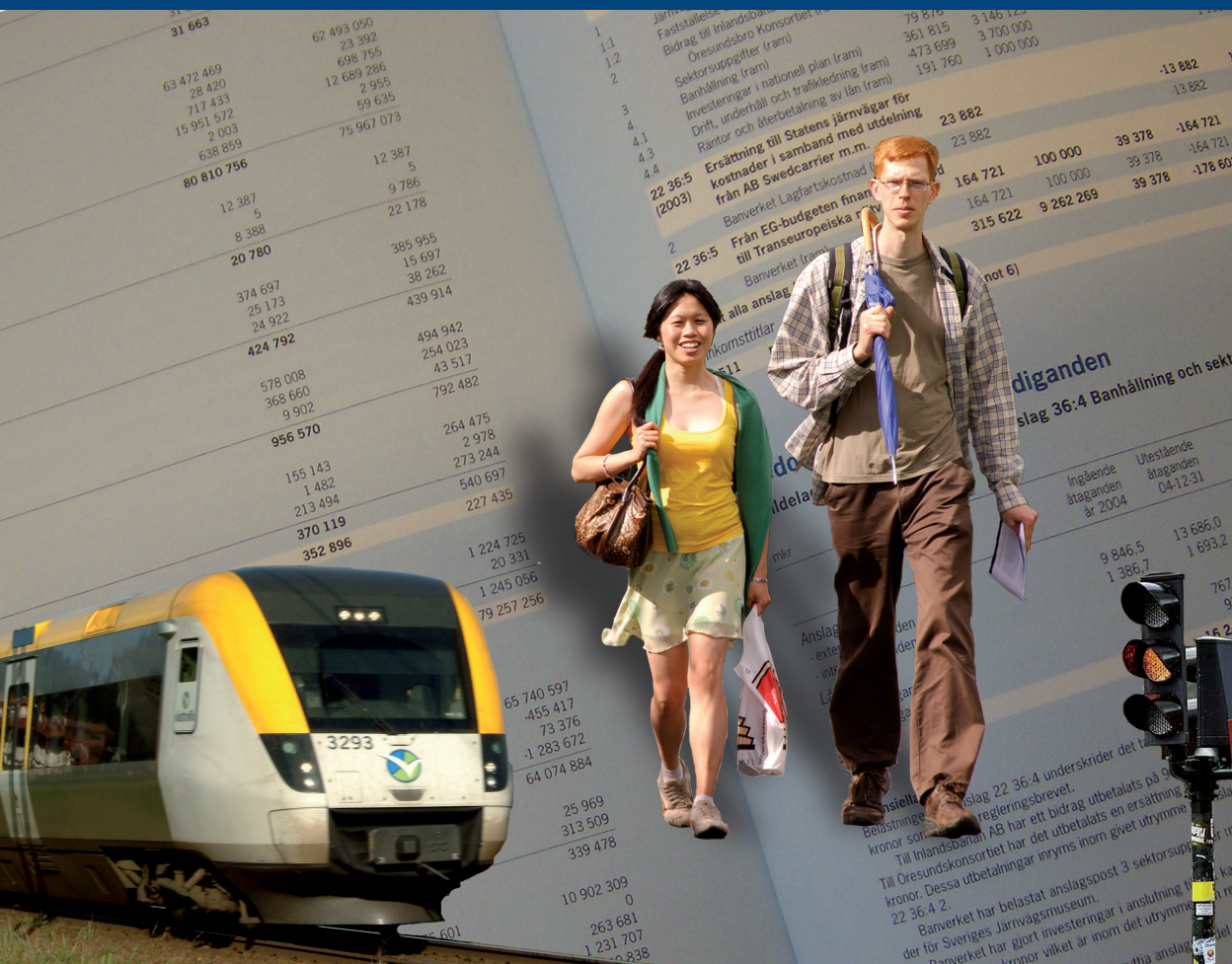


Att styra mot jämställdhetsmål

Fallstudier inom Banverket och Vägverket

Eva Wittbom



Företagsekonomiska institutionen
AKADEMIN FÖR EKONOMISTYRNING I STATEN

Att styra mot jämställdhetsmål
Fallstudier inom Banverket och Vägverket

Eva Wittbom

Akademirapport 2006:2

Foto omslag: Banverket (tåg), Orasis foto (kvinna och man), Vägverket (trafikljus),
Eva Wittbom (bakgrund)
Grafisk form omslag: Andreas Lindqvist, Universitetservice US-AB
Tryck: Universitetservice US-AB, Stockholm 2007

SAMMANFATTNING

Den svenska regeringen har sedan 1994 förordat jämställdhetsintegrering som strategi för att uppnå jämställdhetspolitiska mål. Ett tydligt uttryck för en sådan strategi, att integrera jämställdhetsdimensioner i de sakpolitiska frågorna, är beslutet att inkludera ett delmål om jämställdhet i styrningen av transportmyndigheterna från och med budgetåret 2002:

Det sjätte transportpolitiska delmålet – ett jämställt transportsystem

Målet skall vara ett jämställt transportsystem, där transportsystemet är utformat 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.

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

Banverket och Vägverket är två transportmyndigheter som styrs med de transportpolitiska målen. När det sjätte delmålet kom ställdes frågor om hur de skulle kunna styra mot ett jämställt transportsystem och hur deras styrformer fungerar när de ska hantera ett mål som innebär integrering av jämställdhet i den pågående verksamheten. Väldefinierade kärnverksamheter med att bygga vägar och järnvägar, som har pågått i över 150 år, förväntas ifrågasätta sina egna normer och tolkningsföreträden för att säkerställa att jämställdhet råder.

Det finns redan en hel del forskning som visar kvinnors och mäns användning av och attityder till transportsystemet. I detta forskningsprojekt är det inte transportsystemet som sådant som står i fokus. Studien behandlar istället myndigheternas interna styrsystems behandling av det sjätte transportpolitiska delmålet.

Syftet med denna rapport är att visa hur Banverkets och Vägverkets befintliga lednings- och styrsystem fungerar för arbetet med att uppnå det sjätte transportpolitiska delmålet – ett jämställt transportsystem.

Denna rapport är resultatet av fallstudier i samverkan med Banverket och Vägverket inom ramen för Akademin för ekonomistyrning i statens forskningsprogram ”Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse”. Att skapa jämställda transportsystem innebär att transportmyndigheternas etablerade kärnverksamhet förväntas ge jämställt utfall. För att förstå jämställdhet behövs kunskap om genus. Genusvetenskapen svarar på frågor om hur våra föreställningar om kön spelar roll i samhället. Det är först när genus blir synligt som jämställdhet kan bedömas och säkerställas. Med ekonomistyrning som utgångspunkt blir genus i planeringsprocesser, målsättningar, resursfördelning och uppföljning av utfört arbete kritiskt. Hur fångas medborgarnas behov

upp i dessa processer identifierade som kvinnors och mäns reflekterade erfarenheter?

Med företagsekonomiska och genusvetenskapliga teorier har material som insamlats under tre år analyserats. Studien är baserad på ett urval av Banverkets och Vägverkets offentliga och myndighetsinterna dokument, intervjuer från befattningshavare som har god kännedom om myndigheternas styrning, både på övergripande och regional nivå, samt från deltagande i arbetsmöten och seminarier.

Det nya transportpolitiska delmålet innebär en utmaning mot myndigheternas rådande ordning. När chefer inom Banverket träffas för att diskutera det nya jämställdhetsmålet hörs ifrågasättande kommentarer från olika håll:

- *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.*
- *Vi är inte representativa för kvinnor i allmänhet, vi är skolade i samma kultur.*

En tjänsteman, som fått uppdraget att arbeta med det nya jämställdhetsmålet inom Vägverket, reflekterar över sin nya arbetsuppgift på följande sätt:

- *Hur kan man mäta att genustänkandet slår igenom?*

Uttalandena pekar både på behovet av ökad medvetenhet om hur genus relaterar till transportsystemet och på hur centralt mätandet är i myndigheternas styrprocesser.

Marktransportsystem är i hög grad konstruerade av män, för män, och myndigheterna har verksamheter som bygger på tekniskt rationella, manliga normer. När jämställdhet skall integreras riskerar kvinnors behov att antingen anpassas till manliga föreställningar om vad som är ett bra transportsystem eller att behandlas som sidoordnade frågor. Jämställdhetsnormer som ska byggas in i transportsystemet utmanar Banverks- och Vägverksnormer och frågan är hur kärnverksamheten kan förändras så att kvinnor och män får lika stor makt att avgöra vad som är ett effektivt transportsystem.

Ekonomistyrning bortser ofta från den mer diffusa och diskursiva makt som kännetecknar den ordning som gör att kvinnor och män rör sig i olika mönster. Målstyrningen medför mätbarhetskrav som ger siffror makt. Nyckeltal skapar illusioner av att allt är med trots att väsentliga aspekter lämnas utanför. För jämställdhet kan mätande och procenttal visa vissa förklarande mönster, men det avgörande för en jämn maktfördelning är att förstå mer om de kvalitativa dimensioner som inte går att mäta.

Det sjätte transportpolitiska delmålet syftar till att skapa ett könsneutralt transportsystem på så sätt att könstillhörighet inte ska utgöra någon begränsning för individens relationer med transportsystemet. Men könsneutralitet kan vara en hägring som bottnar i könsblindhet, där blindheten består i att inte ha sett eller förstått hur könstillhörighet påverkar individens förhållande till transportsystemet. Det leder till att måluppfyllelse förutsätter att genus synliggörs i styrningen så att beslut kan tas på goda grunder. Kvinnor och män är därför nödvändiga variabler för att säkerställa utvärderingen av jämställdheten. Vems föreställningar får tolkningsföreträde i planeringsprocesserna? Vems tillgänglighet och säkerhet satsas det på? Det är några av de frågor som myndigheterna måste ha svar på för att kunna styra mot ett jämställt transportsystem.

Studien visar att det pågår ett kundorienteringsarbete inom Banverket och Vägverket. Kunderna indelas i två övergripande grupper av näringsliv och medborgare. Medborgarna utgör en jämnt fördelad grupp vad gäller kön, vi är hälften kvinnor och hälften män i Sverige. Men när det gäller näringsutövarna inom transportsektorn dominerar männen. Totalt sett är därför huvudparten av myndigheternas direkta kunder män. Teoretiskt sett skulle kundorienteringen kunna innebära en hävstång för jämställdhetsmålet. Processbaserade styrmodeller innebär att myndigheternas leverans av tjänster ska ge värde för kunden. Med jämställdhetsideal skall värdet av transportsystemet vara lika fördelat mellan kvinnor och män. Men med en manligt orienterad verksamhet som möter en manligt dominerad kundkrets finns uppenbara risker för att kvinnors behov marginaliseras.

Banverkets och Vägverkets interna lednings- och styrsystem bygger idag mycket på mätbarhet som har svårt att inkludera kvalitativa värderingar. Krav på enkla nyckeltal reducerar ett jämställt transportsystem till hur många kvinnor och hur många män som deltar i olika sammanhang, vilket inte säger mycket om eventuell måluppfyllelse. Studien visar hur nyckeltalen utvecklas till att gå från att enbart mäta könsmässig representation till att räkna åtgärder i jämställdhetsskapande syfte. Samtidigt är planeringen mer utvecklad än uppföljningen vilket innebär att systemet uppvisar svagheter i utvärderingen av kvalitativa resultat. Det saknas fortfarande analyser av hur kvinnors och mäns behov tillgodoses på lika villkor. De analyser som redovisas handlar främst om kvinnors och mäns utnyttjande av transportsystemet, inte hur kvinnors och mäns makt fördelas.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING OCH SYFTE	11
METOD	14
GENUSINTEGRERING I EKONOMISTYRNING FÖR JÄMSTÄLLDHET	
Institutionellt tryck och lösa kopplingar	17
Ekonomistyrning konstruerar verkligheten	18
Siffrans makt	19
Genusmärkta normer	19
Genusintegrering för jämställdhet	20
Jämställdhetens tillmötesgående motstånd	23
Effektivitet och jämställdhet	25
Vägen till en analysmodell	26
EN FALLSTUDIE AV BANVERKETS STYRNING MOT ETT JÄMSTÄLLT TRANSPORTSYSTEM	
Inledning	27
Banverkets regleringsbrev	27
Vision, värderingar och strategiska planer	29
Verksamhetsplanering och styrkort i Banverket	32
Banverkets årsredovisning	39
Banverkets sektorsprogram och –redovisning	40
Bilder från Banverket	41
EN FALLSTUDIE AV VÄGVERKETS STYRNING MOT ETT JÄMSTÄLLT TRANSPORTSYSTEM	
Inledning	51
Vägverkets regleringsbrev	51
Vision, verksamhetsidé och strategiska planer	54
Verksamhetsplanering och styrkort i Vägverket	65
Vägverkets årsredovisning	70
Vägverkets sektorsredovisning	73
Bilder från Vägverket	77
ANALYS OCH SLUTSATSER	
Inledning	88
Spårade vägval	88
Begränsad jämställdhetsintegrering	89
Externt & internt riktat jämställdhetsarbete	91
Mätbarhetsfällan	92
Kundorientering – outnyttjad potential för jämställdhetsmålet	93

Tabu att tala om manlig norm	93
Jämställd resursomvandling?	94
Slutsatser	96
Några idéer för uppföljning av ett jämställt transportsystem	97
REFERENSER	99
BILAGOR	111

FÖRORD

Akademien för ekonomistyrning i staten 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 frågor om 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.

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

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 i december 2006

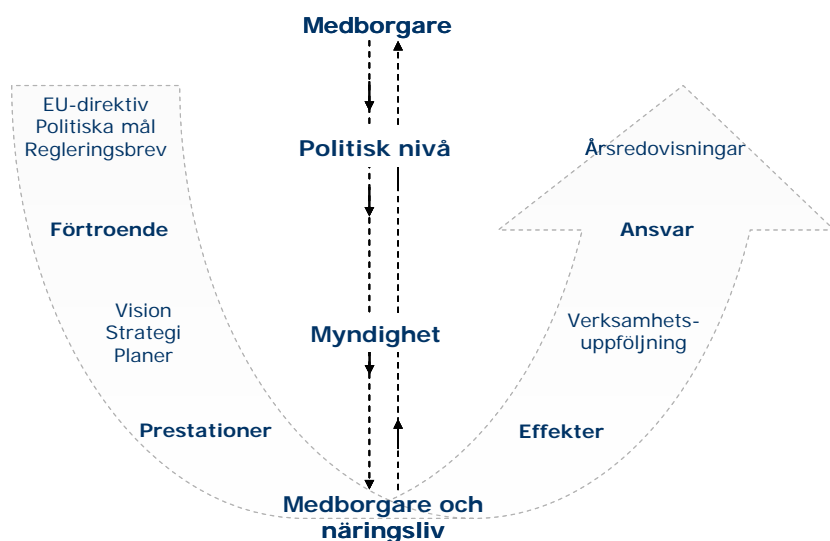
God läsning önskar Akademien för ekonomistyrning i staten

Docent Anders Grönlund

Professor Sven Modell

INLEDNING OCH SYFTE

I svensk statsförvaltning gäller mål- och resultatstyrning (Sundström, 2003). Modellen innebär att myndigheterna får regeringens förtroende att verkställa politiska mål inom vissa ekonomiska ramar och i enlighet med gällande lagar och regler. Hela statsförvaltningen lyder också under de grundläggande värdena demokrati, rättsäkerhet och effektivitet. Regeringen utfärdar årligen ett regleringsbrev till varje myndighet där politiska mål med återrapporteringskrav och finansiering anges. Myndigheterna omformar regleringsbrevet till visioner och planer av olika slag i enlighet med sina interna lednings- och styrsystem. Medborgarna och näringslivet är de som ska få nytta av myndigheternas prestationer. Myndigheterna ska själva följa upp sin verksamhet och utvärdera dess effekter på kort och lång sikt. Återrapporteringen ska visa hur regeringens förtroende förvaltades, vilket ansvar myndigheten tog. När året är slut sammanfattar därför myndigheterna i sina redovisningar hur resurserna har använts och vilka resultat som uppnåtts i termer av måluppfyllelse. Den statliga ekonomistyrningsmodellen sammanfattas i figur 1:



Figur 1: Statlig ekonomistyrning

Transportpolitikens huvudmål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. För att få en tydligare mål- och resultatstyrning har regeringen lagt till specificerade delmål för transportpolitiken i berörda myndigheters regleringsbrev. De fem första handlar om tillgänglighet, transportkvalitet, säker trafik, god miljö och positiv regional utveckling (Prop. 1997/98:56).

Den svenska regeringen har sedan 1994 förordat jämställdhetsintegrering som strategi för att uppnå jämställdhetspolitiska mål (Ds 2001:64; Prop. 2005/06:155). Ett tydligt uttryck för en sådan strategi, att integrera jämställdhetsdi-

mensioner i de sakpolitiska frågorna, är beslutet att inkludera ett delmål om jämställdhet i styrningen av transportmyndigheterna. Efter rekommendationer i slutbetänkandet från Jämte – Jämställdhetsrådet för transporter och IT (SOU 2001:44) – infördes *ett jämställt transportsystem* via regeringens proposition (Prop. 2001/02:20) som ett sjätte transportpolitiskt delmål inför budgetår 2002:

Målet skall vara ett jämställt transportsystem, där transportsystemet är utformat 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.

Återrapporteringskrav: En analys skall lämnas av kvinnors och mäns utnyttjande av transportsystemet 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.

Inför budgetår 2003 kom tillägg till målformulering och återrapporteringskrav:

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

Återrapporteringskrav: Andelen kvinnor och män som medverkar i beslutande arbetsgrupper eller andra samarbetsfora i myndighetens externa verksamhet skall redovisas.¹

Detta sjätte delmål innebär att transportmyndigheterna skall se till att makten är jämnt fördelad mellan kvinnor och män i kärnverksamhetens processer så att levererade produkter och tjänster ger nytta för medborgarna på jämställda villkor.

Banverket och Vägverket är två transportmyndigheter som styrs med de transportpolitiska målen. När det sjätte delmålet kom ställdes frågor om hur de skulle kunna styra mot ett jämställt transportsystem och hur deras styrformer fungerar när de ska hantera ett mål som innebär integrering av jämställdhet i den pågående verksamheten. Väldefinierade kärnverksamheter med att bygga vägar och järnvägar, som har pågått i över 150 år, förväntas ifrågasätta sina egna normer och tolkningsföreträden för att ge rum åt en integrering av jämställdhet. Det finns forskning som visar kvinnors och mäns användning av och attityder till transportsystemet (se exempelvis Andersson, 2005; Bull, 2005; Eriksson & Garvill, 2000 och 2003; Friberg m.fl., 2004; Polk, 2001; Transek, 2006).

¹ Texterna speglar regleringsbrev för åren 2002-2006. För ordagranna formuleringar avseende olika transportslag och år hänvisas till respektive transportmyndighets regleringsbrev.

I detta forskningsprojekt är det inte transportsystemet som sådant som står i fokus. Här behandlas heller inte målstyrning på den politiska nivån, där de övergripande målen formuleras. Studien behandlar istället de interna styrsystemens behandling av det sjätte transportpolitiska delmålet, så som det presenterats för myndigheterna i regleringsbrevet.

Syftet med denna rapport är att visa hur Banverkets och Vägverkets befintliga lednings- och styrsystem fungerar för arbetet med att uppnå det sjätte transportpolitiska delmålet – ett jämställt transportsystem.

METOD

Det forskningsprojekt som avrapporteras här initierades av resultaten från en pilotstudie (Akademirapport 2004:2) där vi sökte efter aktuella frågeställningar gällande myndigheters ekonomistyrning utifrån de grundläggande värdena demokrati, rättsäkerhet och effektivitet. I samråd med Banverket och Vägverket beslutades att gå vidare med frågan om styrningen mot det sjätte transportpolitiska delmålet - ett jämställt transportsystem². Forskningsprojektet har pågått under tre år och behandlats i två delrapporter (Akademirapporterna 2004:5 och 2005:3) samt i föreliggande slutrapport.

Banverket och Vägverket är organiserade så att huvudkontoren 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 omfattat såväl huvudkontoret som 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 inte har utmärkt sig på något speciellt sätt. Tanken var att resultaten skulle kunna användas i en jämförande analys som kan ge bidrag till en bästa praxis.

Det var inte svårt att välja ut de regioner som visat sig särskilt aktiva. För Banverket var det Västra banregionen och för Vägverket Region Skåne. Västra banregionen hade ett stort pågående projekt som leddes av en kvinna med tydliga idéer om hur jämställdhet skall kunna integreras i bygget. När styrkortet introducerades inom Banverket var Västra banregionen den enda av de fem banregionerna som direkt tog med jämställdhet som styrkortsmål. Vägverket har sju regioner och Skåne var den som hade genomfört ett – även i årsredovisningen – uppmärksammat projekt där idéer om sociala konsekvensbeskrivningar presenterades.

Bland de regioner som på ytan såg ut att inte ha kommit lika långt fanns det fler att välja på. Geografi och samhällssituation fick avgöra så att valet blev Banverket Östra banregionen och Vägverket Region Stockholm. Dels ställer huvudstadsregionen höga krav på fungerande transportsystem både när det gäller vägar och järnvägar, dels innebar regionhuvudkontorens hemvist i Sundbyberg och Solna en närhet för forskaren.

Jämställdhet är ett politiskt mål som kräver kunskaper från genusvetenskapen för att kunna uppnås. För detta forskningsprojekt innebär det att ekonomistyr-

² Ur samma pilotstudie initierades ett parallellt forskningsprojekt som behandlar frågor om Banverkets och Vägverkets kundorientering vilket Fredrika Wiesel skriver om i Akademirapporterna 2004:4, 2005:2 och 2006:1 samt i kapitlet ”Kundorienterad effektivitetsmätning i Banverket och Vägverket” i Modell & Grönlund, 2006.

ning behöver betraktas ur genusperspektiv och att det som studeras är hur ekonomistyrning kan integrera genus i kärnverksamheten. Rapporten utgår från den kvalitativa fallstudiemetodiken (Merriam 1994, Yin 1984) och analyserar, med hjälp av teorier inom genusvetenskap och ekonomistyrning, det empiriska underlaget från Banverket och Vägverket som är fångat genom intervjuer, observationer vid deltagande i olika möten samt studier av offentliga och myndighetsinterna dokument. Resultat från fältarbetet skall visa om genusdimensioner överhuvudtaget används i ekonomistyrningen, och i så fall hur.

I studien har frågor om myndighetsintern styrning för måluppfyllelse av det sjätte transportpolitiska delmålet diskuterats med 51 personer varav 20 personer arbetar inom Banverket, 26 inom Vägverket och 5 personer på Näringsdepartementet. Dessutom har observationer genomförts vid 21 möten och seminarier.

Samtliga intervjuer är genomförda med hjälp av öppna frågeställningar och pågick under en till två timmar. Frågorna uppmanade intervjupersonerna att berätta om hur de såg på det sjätte transportpolitiska delmålet och hur arbetet med det framskred. Frågor ställdes också om vilka faktorer som verkar för respektive mot jämställdhet och om jämställdhetsarbete inom organisationen (guide för de inledande intervjuerna, se bilaga 1).

Intervjuerna har spelats in på minidisk och sedan transkriberats. Att skriva ut intervjuerna i sin helhet ger möjlighet att gå igenom materialet flera gånger i detalj vilket lägger grunden för en noggrann analys (Bryman, 2001). Kroppsspråk går förlorat i ljudmedia och tonfall försvinner i utskriften. Medveten om detta hände det ibland att jag som forskare kommenterade informantens ansiktsuttryck eller tonläge så att det skall komma med i utskriften. Det skapade också en ytterligare dimension av utmaning i intervjusituationen där mina kommentarer ledde till att informanten kände sig uppmanad till ytterligare, fördjupade förklaringar. De flesta intervjupersonerna stod själva relativt frågande till det sjätte transportpolitiska delmålet och kunde använda mina frågor för att själva komma vidare i sina tankar och föreställningar (Lukka, 2005). Det innebär att intervjuerna utvecklades till dialoger (Gustafsson, 2004).

Observationer från deltagande i möten har dokumenterats med hjälp av minnesanteckningar under mötets gång och direkt efteråt. Mitt deltagande som forskare i olika möten har dels varit som passiv åhörare, dels som aktiv mötesdeltagare och ibland som föredragshållare.

Myndighetsinterna dokument har erhållits dels i samband med intervjuer och dels från kontaktpersonerna på de två myndigheterna, vilka även är ledamöter i Akademien för ekonomistyrning för staten. Innehållet i dokumenten har jämförts med det som framkommer i intervjuer och observationer.

Avrapportering av forskningsprojektet har skett två gånger per år. Hösten 2004 och 2005 publicerades två delrapporter och denna, som färdigställdes i december 2006, utgör slutrapporten³. Samtliga rapporter har skickats ut till varje intervjuperson med uppmaning att återkomma med kommentarer innan den slutliga versionen färdigställs och publiceras. Våren 2004, 2005 och 2006 har muntliga presentationer lämnats vid rapporteringsmöten hos Banverket och Vägverket. I september 2006 genomfördes ett heldagsseminarium i Borlänge till vilket personer från hela Banverket respektive Vägverket var inbjudna. Seminariet inleddes av ekonomichef Lena Erixon från Vägverket och modererades av Lars Berggrund från GD stab på Banverket. Forskningsprojektet har också resulterat i kapitlet ”Ekonomistyrning för att nå jämställdhetsmål” som ingår i antologin *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter* (Modell & Grönlund, 2006).

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.

³ Samtliga rapporter finns att ladda ned från www.fek.su.se/aes

GENUSINTEGRERING I EKONOMISTYRNING FÖR JÄMSTÄLLDHET

Institutionellt tryck och lösa kopplingar

Det centrala för denna studie är att se hur myndigheternas interna styrning hanterar de krav på jämställda transportsystem som ställs från regeringen i förhållande till de behov av transporter som ska tillgodoses på jämställda villkor hos medborgare och näringsliv. Jämställdhet är numera institutionaliserat vilket innebär att det i breda kretsar och offentliga sammanhang är politiskt omöjligt att uttrycka något annat än att vara för jämställdhet. Regeringens krav på att jämställdhet nu ska ingå i kärnverksamhetens resultat innebär därför ett starkt institutionellt tryck (Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983). Av litteraturen framgår att organisationer kan välja olika strategier för att möta nya institutionella krav. Kontexten är en avgörande faktor, dvs. i vilket sammanhang de nya kraven framträder. Styrningens art avgör också då strategin påverkas av om det är påtvingade, 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 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 arbetssätt 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. (Weick, 1976; Orton & Weick, 1990; Collier, 2001; Modell 2003).

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. Det kan vara en medveten strategi från de politiska uppdragsgivarna att utforma brett hållna målformuleringar för att kunna tillfredställa flera olika intressen (Brignall & Modell, 2000; Modell, 2003). Formellt välanpassade fasader arrangeras i den mån organisationen behöver påvisa ett externt efterfrågat ansvarstagande. Fasaden anläggs framför den verksamhet som beslutsfattare i den egna organisationen anser vara mer effektivt anpassad till den internt rådande ordningen (Meyer & Rowan, 1977).

Ekonomistyrning konstruerar verkligheten

Ekonomistyrning är ett brett begrepp vilket kan definieras som medvetet arbete för att planera, följa upp, utvärdera och anpassa verksamheten i syfte att uppnå organisationens mål. Ekonomistyrningsprocesser är tänkta att påverka beslutsfattandet och beteendet inom hela verksamheten. Det handlar således mycket om möjligheter till styrning och kontroll som omfattar både dåtid, nutid och framtid. Kontrollfunktionen är en väsentlig aspekt som kan användas för att få bort oönskade effekter, men det handlar också om att stödja och stärka önskvärda beteenden och tendenser. Att sätta mål, att utveckla strategier och arbetsätt samt att fördela resurser som möjliggör måluppfyllelse på kort och lång sikt återkommer som centrala delar inom ekonomistyrning (Merchant & Van der Stede, 2003).

I inledningen gavs en övergripande beskrivning av statlig ekonomistyrning. Modellen i figur 1 visar mål- och resultatstyrning som en övergripande process. På olika nivåer agerar politiker, tjänstemän och medborgare – alla med olika möjligheter till beslutsfattande. Genom att peka på de olika nivåernas beslutsfattare framträder en modell som handlar om människor: kvinnor och män (Holmblad Brunsson, 2005). Mål- och resultatstyrning, som tillämpas i vår statsförvaltning, bygger på grundantaganden om att mål har styrande effekter, att närvaron av mål styr agerande i organisationer (Covaleski & Dirsmith, 1981). Styrmodellen byggs upp som en hierarkisk och logisk målstruktur. Med utgångspunkt i övergripande mål sker översättningar (Czarniawska & Sevón, 1996) för att få målsättningar som kan kopplas till den operativa verksamheten. Frågor om målstyrningen kan ställas på sin spets genom att visa hur arbetet planeras och, å ena sidan, genomförs och hur detta arbete, å andra sidan, redovisas och rapporteras (Ansari & Euske, 1987). Med ett integrerat genusperspektiv på målstyrning kan kunskaper framkomma som visar hur målstyrning och synen på effektivitet påverkar jämställdhetssträvanden. Det går inte att utgå från att ekonomistyrningssystem skulle vara något neutralt fenomen, tvärtom, det ligger i begreppet att det ska stödja styrning, ett redskap i beslutsfattarnas tjänst. Ekonomistyrningssystem är skapade av formella beslutsfattare för att systematiskt samla, sälla, vinkla och profilera data, med andra ord för att konstruera föreställningar om vad som är viktigt (Holmblad Brunsson, 2005).

Ekonomistyrningssystemen tar fram beslutsunderlag. Beslutfattare behöver information om det som är väsentligt för att kunna ta beslut på goda grunder. Att bestämma vad som är viktigt har med makt att göra. Maktförhållanden innehåller både strukturella och diskursiva element. Den strukturella makten syns i formella ordningar som kan kartläggas med statistik, mått, siffror, rutor, pilar och boxar. Den diskursiva makten behöver synliggöras genom analyser av hur symboler, attityder och föreställningar skapar maktrelationer. Ekonomistyrning bortser ofta från den mer diffusa makten och hänvisar istället till pengaflöden, nyckeltal och organisationsscheman med beslutsbefogenheter och ansvarsfördelning (Holmblad Brunsson, 2005). Siffrans makt skapar illusioner av att allt är

med trots att väsentliga aspekter kan ha lämnats utanför. Det är först när vi har kunskap om hur redovisningens språk kan förstås ur genusperspektiv och hur redovisning riskerar att skapa värderingsfyllda (ej genusneutrala) representationer av den verklighet som ska avspeglas som mer funktionella ekonomiska styrinstrument kan utvecklas för jämställdhetsmål (Broadbent, 1995; Cooper, 1992; Hines 1992).

Siffrans makt

Nyckeltal används frekvent inom ekonomistyrning. Att helheter går förlorade när fenomen reduceras till siffror ser Catasús m.fl. (2001) som ett principiellt problem med nyckeltal. Men trots detta kan nyckeltal berätta en historia och fungera som förankringspunkt att spinna en historia kring. Definitionen ”Nyckeltal är tal som vi intresserar oss för” (Catasús m.fl. 2001, s 10) tyder på att nyckeltal skapar konstruktioner av verkligheten. I jämställdhetssammanhang räknas ofta representation av kvinnor och män. Jämn könsfördelning innebär att endera könet representeras till högst 60% eller lägst 40%. Men det finns många frågetecken kring vad jämn könsfördelning kan innebära (Lundström, 1996). En huvudfråga är i vilken mån jämn könsfördelning kan ses som tecken på jämställdhet. Är det ett mål, ett medel, eller ett resultat av jämställdhet? Kan jämn könsfördelning vara ett mått på att jämställdhet råder?

Kritiker mot kroppsräkning pekar istället på vikten av att undersöka maskulinitet och femininitet i kulturella värderingar och sociala praktiker (Alvesson, 1997). Kvinnor och män som biologiska människor agerar i mönster som kan betecknas som kvinnliga och manliga. Sådana handlingsmönster skapar föreställningar om vad som är feminint och maskulint. Varje individ uppvisar olika grader av femininitet och maskulinitet. Det genusystem (Hirdman, 1988, 1990 och 2001) som mycket av den svenska jämställdhetspolitiken utgår från, innebär en särhållning och hierarkisering där kvinnor och män betraktas som två kategorier och där män är överordnade kvinnor. Genusforskning visar att normerande genusordningar ser olika ut i olika sammanhang och det gäller inte minst den normering som sker i olika organisationer (Connell, 2003).

Genusmärkta normer

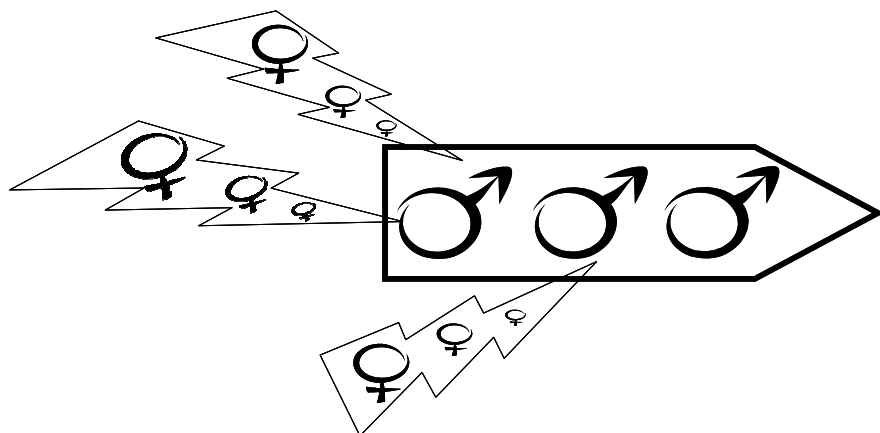
Normering sker på flera sätt. När det gäller genus är närvaron av andelen män respektive kvinnor en aspekt. Det spelar roll om en organisation är dominerad av män eller av kvinnor, om andelen män och kvinnor är ojämna eller jämna. Men det är endast en av flera aspekter. De föreställningar om verksamheten som finns i dess omgivning är en annan väsentlig aspekt liksom de värderingar och föreställningar som dominerar inom verksamheten. Formen för organisationen är en fjärde aspekt, dvs. om verksamheten är offentlig eller privat, i vilken grad den är konkurrensutsatt, om den är organiserad som en hierarki eller i nätverk (Alvesson, 1997).

Att klarlägga rådande genusordningar är viktigt för att kunna värdera beslutsfattande ur jämställdhetsperspektiv. Genusforskning visar att teknik och tekniska rationaliteter är maskulint könsmärkta (Faulkner, 2003). Kvinnor som träder in i maskulina organisationskulturer får ofta anpassa sig till rådande normer vilket innebär att de har att välja mellan att inta de (underordnade) positioner som finns för kvinnor eller bete sig som män för att kunna få maktfyllda positioner (Gherardi & Poggio, 2001). Män som på motsvarande sätt träder in i organisationer som till största delen består av kvinnor har stöd av en i organiserandet formell manlig struktur (Alvesson & Due Billing, 1999). Samtidigt är det viktigt att uppmärksamma att genusmärkningen av den fråga som står inför beslut kan vara mer avgörande för vilka prioriteringar som görs än vad könstillhörigheten hos beslutsfattarna medför (Saidel & Loscocco, 2005). Det betyder att om beslut rör tekniska frågor kan prioriteringar ske med maskulina värderingar oavsett om det är män eller kvinnor som är beslutsfattare.

Genusintegrering för jämställdhet

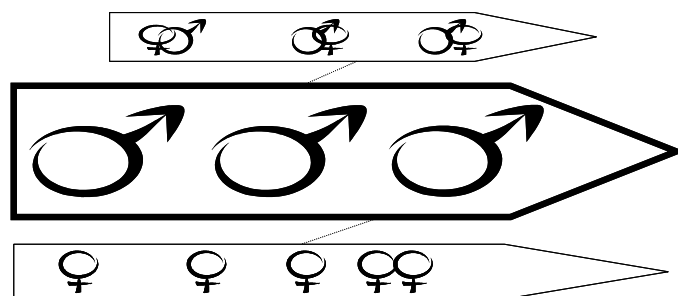
Jämställdhetsintegrering som idé kämpar mot uppfattningar om jämställdhet som en separat kvinnofråga, och integrering av genus och jämställdhet diskuteras i olika former. En utgångspunkt är att det skapas hierarkier mellan olika arbetsområden utifrån vad som anses vara kärnverksamhet och vad som inte är kärnverksamhet (Cockburn, 1990). Det som hör till kärnverksamheten är något som värderas högre än det som är sidoordnat. När det nu ställs formella krav på myndigheterna att skapa jämställda transportsystem förutsätter det verksamhetsanpassningar. I det sammanhanget är det av intresse att se på de tre olika synsätt som dominerar forskning om genusintegrering.

Ett sätt är att inkludera det som ska integreras, in i den rådande normen. Det nya anpassas då till det rådande så att normen är oförändrad (Walby, 2005; Squires, 2005). Likheterna mellan könen är utgångspunkten för ett sådant synsätt. Idén är att jämställdhet uppnås genom att alla behandlas lika och ansträngningarna går ut på att skapa lika förutsättningar. Skillnader mellan könen utgör hinder som skall elimineras. Detta var en strategi som användes i kampen för kvinnors rösträtt och rätt till högre utbildning. Konsekvensen av att kvinnorna inte kunde driva en egen linje fullt ut ledde till att de fick ställa upp på männens villkor och inordna sig i den manliga normen (Calás & Smiricich, 1996). Figur 2 visar hur kvinnor som tränger in på männens arenor tvingas till anpassning för att få vara med på lika villkor.



Figur 2: Integrering genom kvinnors anpassning till manlig norm

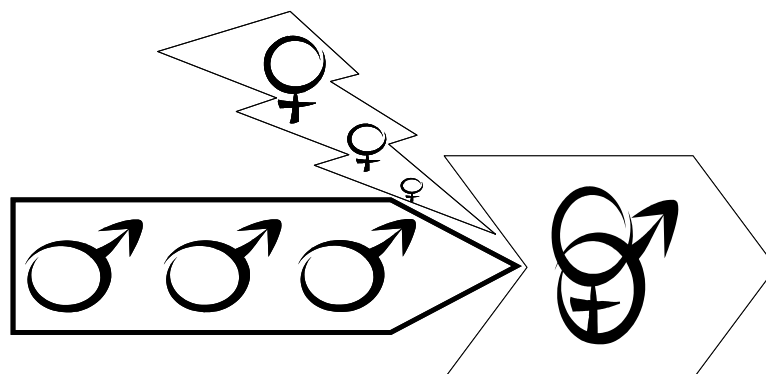
Genom att istället för att utgå från likheter lyfta fram olikheterna mellan könen blir det uppenbart att det krävs olika behandling för att skapa lika möjligheter för kvinnor och män. Ur rättvisesynpunkt kan detta vara av intresse. Däremot är det problematiskt att fokusera olikheter och särarter på det sätt som ofta sker i vardagen. Det leder till uppfattningar om stereotypa könsroller som tenderar att låsa fast kvinnor och män till speciella kvinnliga respektive manliga ideal. Konsekvenserna av genusintegreringsförsök utifrån ett synsätt om könen olikhet tenderar att skapa särkopplingar (Squires, 2005). Figur 3 visar hur rådande manlig norm accepterar existensen av både kvinnor och jämställdhet, men inte är beredd till mer förändring än ett tillåtande att kunna leva sida vid sida i ett löst kopplat system.



Figur 3: Jämställdhet och femininitet som sidovagnar till (manligt) normerad kärnverksamhet

Ett tredje synsätt för genusintegrering är att rådande norm förändras i och med nya normers inträde och tillsammans skapar något nytt (Walby, 2005; Squires, 2005). En sådan öppenhet för transformering kräver att de på förhand bestämda uppfattningarna om manligt och kvinnligt undviks och att rådande normer utmanas med analyser både på strukturell och på individuell nivå. Figur 4 visar

hur den etablerade manliga normen öppnar sig för påtryckande feminina värderingar och tillsammans skapas något nytt.



Figur 4: Genusintegrering genom transformering av kärnverksamhet

Detta tredje synsätt bygger på förståelse av kön och genus ur flera dimensioner med kunskap om hur social interaktion kontinuerligt påverkar oss som individ och grupp i varje situation. Kategorier som etnicitet, profession och ålder samverkar med kön i konstruktioner av genus. Skärningspunkter mellan olika typer av maktordningar framstår i en sådan intersektionalitetsanalys (Lykke 2003, de los Reyes m.fl., 2002). Kunskaper om mångfald och mångkulturalism efterfrågas numera mer frekvent, både inom forskningen och i politiken, vilket även ger ökade möjligheter för att integrera genusaspekter (Lykke, 2003).

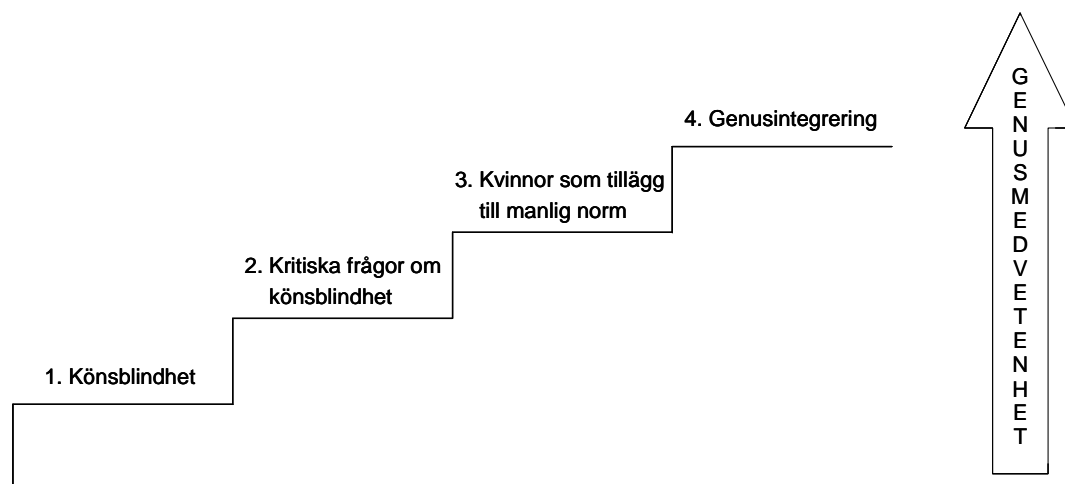
Synsättet om transformering bidrar också till att lyfta de vardagliga föreställningarna om män och kvinnor som två variabler till att tydliggöra genusrelationer som komplexa förhållanden. Många forskare har länge framhållit att om man väljer att kategorisera kvinnor och män i varsin grupp så finner vi större skillnader av beteenden och värderingar inom respektive grupp än vad vi gör mellan kategorierna (Alvesson & Due Billing, 1999).

Jämställdhetsintegrering kräver genusmedvetenhet, insikter om hur kön spelar roll (Walby, 2005; Wahl m.fl., 2001). Den historiska utvecklingen visar att kvinnorörelsen, med syfte att lyfta fram kvinnors förhållanden, utgjorde starten för det vetenskapliga arbetet. Walby (1988) sammanfattar vad som händer med samhällsvetenskaplig forskning i takt med ökad medvetenhet om hur kön spelar roll (figur 5). Det första steget är den etablerade forskningen. Det andra steget är att inse problemet med frånvaron av genusanalys och att vilja göra något åt det genom att ställa genuskritiska frågor. Det tredje steget innebär att studier av kvinnors förhållanden adderas till existerande studier. Här finns mycket av särartstänkandet som leder till fortsatt särhållning och skapande av separerade könsmissiga hierarkier. Även fortsättningsvis behöver vi ställa kritiska frågor om rådande förhållanden. Men för att komma bort från jämställdhet som en

kvinnofråga är vi dessutom betjänta av berättelser ur såväl medvetet kvinnliga som medvetet manliga perspektiv (Meyerson & Kolb, 2000).

På vägen till det fjärde stegets forskning återfinns vi den mansforskning som problematiserar män som bekönade och män i förhållande till den manliga normen. Många män känner sig inte hemma i den manliga normen (Ekenstam m.fl., 2001). Även mäns förhållanden är i ständig förändring, inte minst utifrån påverkan från kvinnor och jämställdhetsansträngningar. Men hegemonin – den kulturella dynamiken som gör att en grupp kan bibehålla ledande positioner – underhåller ett fortlevande patriarkat vilket innebär att män över- och underordnas inbördes samtidigt som kvinnor tenderar att hamna i en underordning till den maskulina hegemonin (Connell, 1996).

Det fjärde steget är en fullständig teoretisk integrering av genus i analysen av det studerade ämnets kärnfrågor. Det innebär att rådande normer analyseras ur flerdimensionella genusperspektiv. På det fjärde steget är genusmedvetenheten så genomgripande att forskningen på det första steget upplevs som könsblind.



Figur 5: Fyra steg för genus i samhällsvetenskaplig forskning (Bygger på Walby, 1988)

Det är på det fjärde steget som en transformering möjliggörs genom genusintegreringens normförändringar. Ett exempel är när den heterosexuella normen, som är så fast förankrad och utbredd i dagens samhälle, ställs i ljuset av queerperspektivets teorier. Allt som inte är hetero utmanar den rådande normen och tydliggör marginaliseringsfenomen (Butler, 1990; Rosenberg, 2002 och 2005).

Jämställdhetens tillmötesgående motstånd

Jämställdhetsarbete syftar till att maktbalanser skall rättas till. Det innebär ett förändringstryck. Externt tryck är en vanlig förklaring till varför lösa kopplingar uppstår, men de kan även uppstå som ett resultat av inre motstånd till förändring (Siti-Nahiba & Scapens, 2005). Motstånd till jämställdhetsansatser upp-

kommer ofta internt i organisationer. Jämställdhetsnormer hamnar ofta i konflikt med rådande normer och jämställdhetsfrågor får därför inga självklara lösningar utan tvingas till förhandlingar (Elgström, 2000).

Motstånd 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. Urholkning innebär att frånta jämställdhetsinitiativ förändringskraften genom att hänvisa till ekonomi och effektivitet. 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 beslutsföretag. Exempel på skenhandling är att upprätta jämställdhetsplaner som aldrig får någon uppföljning.

Utöver aktivt och passivt motstånd ser Pincus (1997) en form som hon kallar *tillmötesgående motstånd*. Det är när de som har kunskap om och insikter i jämställdhetsfrågor inte står upp för dessa. I tal säger de sig vara för jämställdhet men inte i handling. Motståndet innebär ofta normaliseringsprocesser, vilka styr in det nya så att det anpassas till rådande normer (Berge & Ve, 2000). Detta gäller även i de fall jämställdhetsmål inte står i någon konflikt med andra mål för verksamheten. De mål som passar in i traditionella normer prioriteras före att utveckla jämställdhetsnormer (Elgström, 2000).

I stora organisationer finns ofta flera olika professioner vilka kan upprätthålla olika normsystem som kan stå i konflikt med varandra. Här spelar maktpositioner en väsentlig roll för hur förändringar utvecklas. Ledningens stöd och påtryckningar är en stark grund för förändring. Normer är resultatet av politiska och sociala processer där aktörer med olika grader av makt agerar. Det krävs tolkningsföreträde för att kunna breda ut och befästa normer. Det betyder samtidigt att de som inte fått sina intressen tillgodosedda är de främsta potentiella förändringsagenterna av den rådande ordningen. Det är mycket som talar för att det krävs en kritisk massa som kollektivt avviker från rådande norm för att förändring skall komma till stånd. Motsättningar kan annars fortgå utan att det sker några avgörande förändringar. Genusvetenskapen visar att könsmärkta fenomen kräver en representation, eller kritisk massa, av minst 30 % av underrepresenterat kön för att kunna förändras (Kanter, 1977).

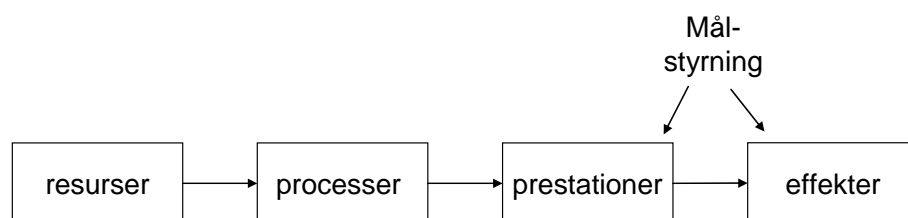
Motstånd ger ofta upphov till motsättningar vilka i sin tur kan skapa förändringstryck (Seo & Creed, 2002). Men starkt institutionaliserade organisationer uppvisar en förändringsobenägenhet som gör att nya idéer har svårare att tränga

in och påverka en stabil föreställningsvärld. För den som befinner sig mitt i den rådande normen är det svårt att vara öppen för alternativa synsätt. Invanda handlingsmönster har svårt att bytas ut mot nya metoder och tekniker då förändringar kan kräva både nya kunskaper och ekonomiska investeringar (Scott, 2001).

Det är sällan radikala idéer får direkt genomslag i hela organisationer, förändringar sker mer ofta evolutionärt, dvs. i små steg över längre tid. Olika sorters kriser i form av kraftiga förändringar av kontexten, exempelvis en ekonomisk eller teknologisk chock, är ofta det som utlöser eller påskyndar förändringsprocesser. Upplevd ineffektivitet är en annan källa till krav på förändring (Seo & Creed, 2002).

Effektivitet och jämställdhet

Med modern mål- och resultatstyrning läggs fokus på målformuleringar och målsättningar som följs upp med redovisning av prestationer och effekter. För att avgöra effektiviteten ställs uppnådda resultat i förhållande till resursutnyttjandet. Man brukar då skilja på inre och yttre effektivitet. För att avgöra den inre effektiviteten mäts resursutnyttjandet i förhållande till periodens prestationer. Sådana produktivitetsmått visar om organisationen har lyckats genomföra verksamheten på rätt sätt. Den yttre effektiviteten ställer effekterna av verksamhetens prestationer och graden av måluppfyllelse i förhållande till resursåtgången. Därmed framgår i vilken mån organisationen ägnat sig åt rätt saker (Modell & Grönlund, 2006). I figur 1 såg vi hur målstyrning syftar till att ge incitament för myndigheter att prestera sådan verksamhet som är till nytta för medborgare och näringsliv så att dessa upplever önskade effekter. Det innebär en styrning som är inriktad på resursomvandlingskedjans sista led (figur 6).



Figur 6: Resursomvandlingskedjan och målstyrning

Det finns studier av olika slag som diskuterar samband mellan effektivitet och jämställdhet (se t.ex. Kuiper & Sap, 1995; Nutek, *Jämställdhet och lönsamhet* R1999:19). Lundström (1996) hävdar att effektivitetsfrågor inte har med jämställdhetsprincipen att göra men att effektivitet kan utgöra en bieffekt av jämställdhet genom bättre resursutnyttjande. Konceptet 3E - Economy, Efficiency and Effectiveness - behandlar frågor om ekonomi samt inre och yttre effektivitet kopplat till idén om ”värde för pengarna”. Equity är ett fjärde E som tar hänsyn

till rättvisa (Bovaird m.fl., 1988; Gardner, 1999). Rättvis behovstäckning väcker frågor om vem som får värde för pengarna. För att avläsa en jämställdhetseffektivitet krävs uppföljning och utvärdering av både kvinnors och mäns upplevda behov och behovstäckning. Att tala om rättvis behovstäckning rörande den inre effektiviteten skulle beröra verksamhetens arbetssätt, organisation och förmåga att prestera. Förutsättningarna ges i resurstilldelningen, vilket också behöver analyseras i genusperspektiv (Jämför Sharp, 2003).

Vägen till en analysmodell

I denna studie analyseras processerna för integrering av jämställdhet i myndigheternas kärnverksamhet med hjälp av trappan i figur 5. Är ekonomistyrningen 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? Frågeställningarna är viktiga för att kunna spåra jämställdhetssträvanden. Delmålet som handlar om jämställdhet kan tolkas som att könsneutralitet ska råda, det vill säga att könet inte ska utgöra någon begränsning för relationerna med transportsystemet. Könsneutralitet skall i så fall vara ett konkret och tydligt resultat av kvinnors och mäns lika makt och möjligheter. Men påstådd könsneutralitet kan lika väl vara illusorisk, som en hägring vilken visar sig vara baserad på könsblindhet.

EN FALLSTUDIE AV BANVERKETS STYRNING MOT ETT JÄMSTÄLLT TRANSPORTSYSTEM

Inledning

Här följer en beskrivning av hur Banverket styr mot det sjätte transportpolitiska delmålet, ett jämställt transportsystem. Presentationen i kapitlet följer den statliga ekonomistyrningens cykel och börjar med formuleringarna i de regleringsbrev som huvudkontoret i Borlänge mottog från regeringen inför budgetåren 2002 – 2006. Därefter ser vi hur Banverket formulerat sin vision och sina värderingar och hur det sjätte delmålet översatts in i långsiktiga strategiska planer och i den årliga verksamhetsplaneringen.

Huvudkontoret tar fram en samlad budget och verksamhetsplan för hela Banverket. I årliga överenskommelser avtalar GD med sina närmast underställda chefer hur Banverkets olika enheter ska bidra till den totala verksamheten inom tilldelade ekonomiska ramar. Sedan verksamhetsår 2005 ingår det balanserade styrkortet som en väsentlig del av dessa årliga överenskommelser. I kapitlet får vi även följa hur det sjätte delmålet hanterats ute på två regioner: Västra och Östra banregionerna med säte i Göteborg respektive Sundbyberg. Därefter beskrivs hur Banverket återrapporaterat måluppfyllelse i års- och sektorsredovisningarna för 2002 – 2005. Kapitlet avslutas med resultat från observationer och uttalanden från intervjupersoner som bidrar till att fånga bilder av Banverkets hantering av det sjätte delmålet.

Banverkets regleringsbrev

I Banverkets regleringsbrev för budgetår 2002 är det sjätte transportpolitiska delmålet med för första gången:

Målet är ett jämställt transportsystem, där järnvägstransportsystemet är utformat 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.

Målet är placerat som ett övergripande delmål under ”1.2 Verksamhetsområde Järnvägar” där återrapporeringsskraven är gemensamma för samtliga sex transportpolitiska delmål, men avslutas med en anvisning speciellt kopplad till jämställdhetsmålet:

Återrapporering:

[...]

All relevant information skall redovisas utifrån kön. Redovisningen skall innehålla en analys av eventuella skillnader mellan kvinnors och mäns möjligheter att utnyttja järnvägstransportsystemet.

Banverket får dessutom i uppdrag att bistå Statens institut för kommunikationsanalys, SIKA, med att utarbeta etappmål⁴ för det nya sjätte delmålet samt att analysera hur effekter av olika trafikåtgärder kan redovisas med avseende på kvinnor, män och barn. Av förordningen med instruktion för Banverket (SFS 1998:1392) framgår det att myndigheten har ett samlat ansvar för hela järnvägstransportsystemet. Detta så kallade sektorsansvar innebär att Banverket skall verka för att de transportpolitiska målen uppnås, både genom egen verksamhet och genom påverkan på övriga aktörer. I regleringsbrevet ställs krav på att Banverket skall redovisa och kommentera måluppfyllelsen för hela järnvägssektorn, men det finns inte några specificerade återrapporteringskrav för sektorsredovisningen när det gäller det sjätte delmålet.

Inför budgetåret 2003 har regleringsbrevet utvecklats avseende det jämställda transportsystemet. Där det presenteras som verksamhetsområde är målformuleringen kvar med smärre justeringar (motsvarar punkten 1 enligt citatet nedan). När det gäller återrapporteringen är kravet på analys av könsskillnader i utnyttjandemöjligheter kvar medan kravet på att ”all relevant information skall redovisas utifrån kön” är borta. I årets regleringsbrev har det sjätte delmålet även specificerats som en verksamhetsgren och där fått ett tillägg (punkten 2 i citatet nedan) och nya återrapporteringskrav:

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.

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.

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 skall redovisas.

Under rubriken ”1.3 Organisationsstyrning” anger regeringen att:

Banverket skall eftersträva en jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män. Banverket skall redovisa andelen kvinnor och män på olika nivåer

⁴ Etappmål introducerades i transportpolitiken 1998. De ska precisera delmålen och gälla på kortare sikt (Prop. 1997/98:56). Etappmål ska utformas för samtliga sex transportpolitiska delmål och i möjligaste mån vara kvantifierbara och tidsatta (Prop. 2001/02:20, s 26).

inom myndighetens verksamhet och planerade åtgärder för att uppnå en jämnare fördelning.

Banverket får uppdraget att i samarbete med SIKÄ utarbeta uppföljningssystem med mått och indikatorer för att kunna följa utvecklingen av verksamhetsmålen. Regeringen pekar särskilt ut att det saknas lämpliga mått och indikatorer för ett jämställt transportsystem. Dessutom får Banverket i uppdrag att ta fram förslag till sociala konsekvensbeskrivningar som beskriver effekter av de åtgärder som planeras i transportsystemet för barn, äldre och funktionshindrade samt ur jämställdhetsperspektiv.

I 2004 års regleringsbrev är målformuleringarna och återrapporteringskraven oförändrade när det gäller det sjätte delmålet och det har inga särskilda uppdrag kopplat till sig. I 2005 års regleringsbrev har det tillkommit ett specificerat återrapporteringskrav med referens till sektorsrapporten där Banverket skall redovisa en analys av den första delen av det sjätte delmålet för hela järnvägssektorn. Banverket skall även bistå SIKÄ med att utvärdera det övergripande transportpolitiska målet och samtliga sex delmål för 2005. I uppdraget ingår att redovisa en prognos för transporterens utveckling till år 2020. Regleringsbrevet för 2006 innebär inga nyheter när det gäller ett jämställt transportsystem.

Vision, värderingar och strategiska planer

Banverkets vision uttrycktes från år 1998 på följande sätt:

Banverket skapar förutsättningar för säkra, punktliga, snabba och prisvärda järnvägstransporter. Ett ekologiskt hållbart samhälle förutsätter ökad järnvägstrafik. Därför ingår järnvägen som en självklar del i transporter av människor och gods. Kunniga och lyhörda medarbetare i samverkan skapar förtroende för järnvägen och Banverket.

Då fanns också en särskild vision för hela järnvägssektorn:

Järnvägssektorn ska – i samverkan med andra transportslag – erbjuda resenärer och godstransportkunder de mest prisvärda, pålitliga och miljöanpassade transporterna.

I december 2003 rapporterar GD och ledningsgruppen för Banverket den gångna höstens interna arbete med att diskutera hur verksamheten kan förbättras. I en kortfattad skrift, *Spåren framåt – En återkoppling från Nystartsdiskussionerna*, ges en programförklaring som skall ligga till grund för framtida förändringsarbete. *Visionen* ändras då till en för både Banverket och hela järnvägssektorn gemensamt hållen formulering:

Järnvägen är en självklar del i person- och godstransporterna.

De *värderingar* som lyfts fram för Banverket sammanfattas i tre ord: *ansvarstagande*, *aktiva* och *affärsmässiga*. Säkerhet, god arbetsmiljö och långsiktigt hållbara transportsystem kopplas till ansvarstagande medan initiativförmåga, tempo, effektivitet och fokusering på uppgiften hör till ordet aktiva och kundorientering, aktivt deltagande i samhällsplanering och leverans av rätt kvalitet ingår i begreppet affärsmässighet (s 9).

Det jämställda transportsystemet nämns under rubriken ”En hoppfull bild av järnvägen 2007”:

[...] Många menar att järnvägstrafiken i ökad utsträckning är utformad efter både kvinnors och mäns transportbehov. [...] (s 4)

Under rubriken ”Ett Banverk... .. Men olika roller och ansvar” finner vi den enda övriga könsrelaterade kommentaren:

Likaså måste den enskilde medarbetaren tydligt veta vad som är viktigast att göra och vad som förväntas av *henne* eller *honom*. (s 6, min kursivering)

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-rådet⁵ 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*.

I juni 2004 har programförklaringen *Spåren framåt* inarbetats i Banverkets *första samlade strategiska plan*. Planen tas fram för att förbereda införandet av styrkort i verksamhetsstyrningen inför 2005. Med utgångspunkt från de transportpolitiska målen och den befintliga strategiska styrningen struktureras den strategiska planeringen i fyra olika målperspektiv: ”uppdragsgivare och samhällsintressenter”, ”kunder”, ”egen verksamhet och förmåga” samt ”utveckling”.

Banverket lyfter fram tre utmaningar i den strategiska planen inför den kommande 10-15-årsperioden. Det gäller att klara framtida säkerhet och kvalitet, även när järnvägssektorn avregleras, samt att klara de höga investeringsvolymerna, samtidigt som drift och underhåll skall fokuseras. Den tredje utmaningen som presenteras är att klara kompetensförsörjningen (s 6). Strategiska mål definieras som långsiktiga, generella och öppna i den meningen att de ska gälla för upp till tio års sikt, att de berör breda problemställningar med många handlingsalternativ och att de är mål att sträva efter och därför kan uttryckas i termer av att något ska öka eller minska (Banverket, 2004, s 5).

⁵ FUD-rådet planerar Banverkets satsningar på Forskning, Utveckling och Demonstration

De transportpolitiska målen är samlade inom målperspektivet ”uppdragsgivare och samhällsintressenter”. För ett jämställt transportsystem anges följande två strategiska mål med återrapporteringskrav:

Andelen resenärer, uppdelat i kvinnor och män, som anser att järnvägstransportsystemet svarar mot deras behov ska öka.

Återrapporteringskrav: Resenärsundersökningar om järnvägstransportsystemet.

Jämställdhetsperspektivet ska vara en integrerad del i Banverkets planeringsprocess för byggande av järnväg.

Återrapporteringskrav: Fördelning kvinnor och män i arbetsgrupper och samrådsmöten.

(*Banverkets samlade strategiska plan*, 2004, s 9)

Strategierna för att nå dessa två mål beskrivs enligt följande (s 10):

För att öka jämställdheten ska Banverket

- utveckla kunskaperna om jämställdhet
- skapa tryggare resemiljöer
- integrera jämställdhet i planeringen
- skapa förutsättningar för en jämnare könsfördelning inom järnvägssektorn

I övrigt nämns könsrelaterade frågor inom det målperspektivet endast i samband med det strategiska målet för tillgänglighet: ”Tillgängligheten/användbarheten av stationer ska öka för alla resenärer oavsett ålder, kön eller eventuella funktionshinder.” I återrapporteringskraven nämns dock endast tillgänglighet för barn och funktionshindrade, utan hänvisning till kön (s 8).

Inom målperspektivet ”egen verksamhet och förmåga” är ett strategiskt mål att Banverket ska vara ”den goda arbetsplatsen” (s 13). Där anges utfall i förhållande till jämställdhets- och mångfaldsplanen som återrapporteringskrav. Trots detta tydliga krav saknas Banverkets jämställdhets- och mångfaldsplan, som GD beslutade om i januari 2004, i den bilaga till den strategiska planen där alla de externa, interna och strategiska dokument som planen bygger på finns uppräknade.

Två år senare, i april 2006, är den *strategiska planen* reviderad. Nu är målperspektiven behandlade i två kapitel så att ”kunder” samt ”uppdragsgivare och samhällsintressenter” tillsammans kopplas till de transportpolitiska målen medan ”egen verksamhet och förmåga” samt ”utveckling” behandlar den goda arbetsplatsen, en hög effektivitet och en resultatorienterad utveckling. De strategiska målen för det sjätte transportpolitiska delmålet, ett jämställt transportsystem, är oförändrade. Den goda arbetsplatsen har nu indelats i flera strategiska mål där ett pekar på att det krävs en kompetensmässig mångfald och likvärdiga möjligheter oavsett ”ålder, kön, funktionshinder, sexuell läggning och etnisk

tillhörighet” (s 10). I denna reviderade strategiska plan finns inga återrapporteringskrav med. I uppräknningen av de dokument som anses viktiga för den strategiska planen saknas fortfarande jämställdhets- och mångfaldsplanen, trots att sådana har producerats både för verksamhetsår 2005 och 2006.

Verksamhetsplanering och styrkort i Banverket

Inom Banverket fångades det nya transportpolitiska delmålet om ett jämställt transportsystem upp av Samhällsplanerarsektionen inom huvudkontorets enhet Järnväg och samhälle. Sektionen ser som sin uppgift att skaffa kunskap, formulera mål och utarbeta strategier för att kunna förankra och implementera det nya målet i Banverkets hela verksamhet. En ung kvinna med samhällsvetenskapliga högskolestudier med genusperspektiv i bagaget rekryterades till sektionen för att bland annat ta tag i och samordna arbetet med det nya jämställdhetsmålet inom Banverket. När hon var föräldraledig vikarierade en annan externt rekryterad samhälls- och genusvetenskapligt välutbildad yngre kvinna. Arbetet inleddes med att ta fram kunskap om vad jämställdhetsmålet kunde innebära⁶. Samhällsplanerarsektionen valde sedan att rikta sig till förvaltningsorganisationen⁷ där den övergripande planeringen sker. De förvaltande enheterna sköter också all upphandling av byggnation, underhåll och drift. Därmed är det förvaltningsorganisationen som ställer krav på vad resultatenheter, externa entreprenörer och konsulter skall leverera. Här såg man möjligheter att lägga in jämställdhetsaspekter. Man sökte och fick GD:s stöd för att ta in ett jämställt transportsystem i verksamhetsplaneringen. I ett brev till alla fem regionchefer berättade de om det nya transportpolitiska delmålet och bad om en kontaktperson på respektive regionkontor för att kunna bilda ett nätverk, vilket var det normala sättet att börja arbeta med nya frågor inom Banverket.

I GD-överenskommelserna för verksamhetsår **2004** ingår att varje banverksregion under hösten skall genomföra ett inledande seminarium om det jämställda transportsystemet. Detta var det första organiserade tillfälle som cheferna ute i regionerna fick kunskap om och möjlighet att diskutera det nya målet. Upplägget för seminariet togs fram centralt. Erfarenheterna skulle sedan samlas i en skrift som varje chef kunde ha som underlag vid arbetsplatsmöten. På så sätt skulle till slut samtliga medarbetare ha nåtts av information och få möjlighet att diskutera ett jämställt transportsystem.

Regionerna fick i uppdrag att mäta hur många män och hur många kvinnor som deltar på olika möten. I den första versionen av blanketten som skulle användas av projektledarna särredovisades inte de egna representanterna och engagerade konsulterna i förhållande till de medborgare som kommit till mötet. Detta juste-

⁶ Redovisades i rapporten *Förstudie om Banverkets förutsättningar för jämställdhet i järnvägssektorn*, Banverket Dnr S03-559/PE50

⁷ Förvaltande enheter är huvudkontoret, Banverket Trafik och de fem bangregionerna Norra, Mellersta, Östra, Västra och Södra. För de s.k. producerande enheterna (även kallade resultatenheter), är användning av balanserade styrkort frivillig.

rades senare och regionernas rapportering sker med hjälp av två blanketter (se bilaga 2 och 3).

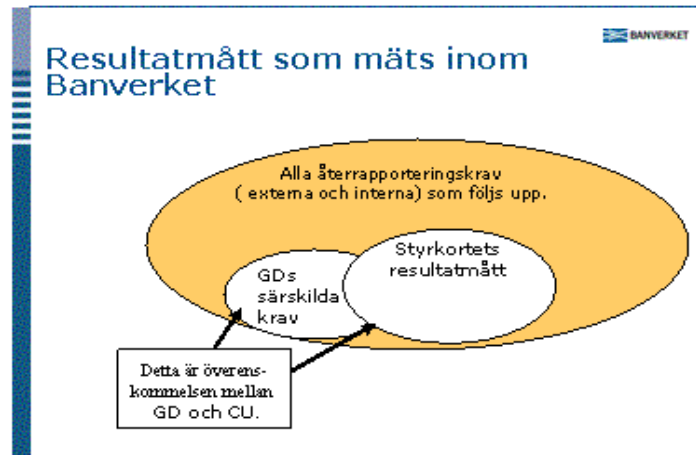
Med den strategiska planen som utgångspunkt utvecklar Banverket sin verksamhetsstyrning med balanserade styrkort från verksamhetsår 2005. I styrkortet samlas kritiska framgångsfaktorer, dvs. de faktorer som bäst anses bidra till Banverkets strategiska mål. De resultatmål som är kopplade till de framgångsfaktorer vilka förväntas ge störst resultateffekt på kort sikt, ett till tre år, skall prioriteras i styrkortet (Banverket, 2004).

Vidare anges att styrkortets resultatmått bör vara objektiva, direkta och kvantitativa. De ska dessutom möjliggöra jämförelser över tiden (s 8). Anvisningarna förespråkar kvantitativa mått i form av siffror. Om de ska uttryckas i ord hänvisas i första hand till vedertagna kvalitativa resultatmått inom den offentliga sektorn, exempelvis Nöjd-Kund-Index (NKI) och Nöjd-Medarbetar-Index (NMI)⁸ (s 9). Motiveringen är att kvalitativa mått ”som avser verbal beskrivning av en upplevelse, tanke, känsla el. dyl. [...] ställer krav på klargörande av mätmetodik för dessa, till exempel i form av enkäter eller paneler som bedömer uppnått resultat. Detta ställer krav på tydlighet i formulering av frågor samt urval av de personer som skall delta i mätningen” (s 8-9).

Styrkortet utgör en del av den uppföljning och rapportering som planeras för varje verksamhetsår. Inom Banverket ses anslagen, den finansiering som erhålls, enbart som medel för att uppnå målen vilket innebär att styrkortsmålen förväntas uppnås inom ramen för tilldelade ekonomiska resurser. Det är mot denna bakgrund som Banverket har valt att inte inkludera något finansiellt perspektiv i sin styrkortsmodell. Ekonomin styrs och följs upp med hjälp av budgetprocessen varför det utöver styrkortet ingår en budget i GD-överenskommelserna.

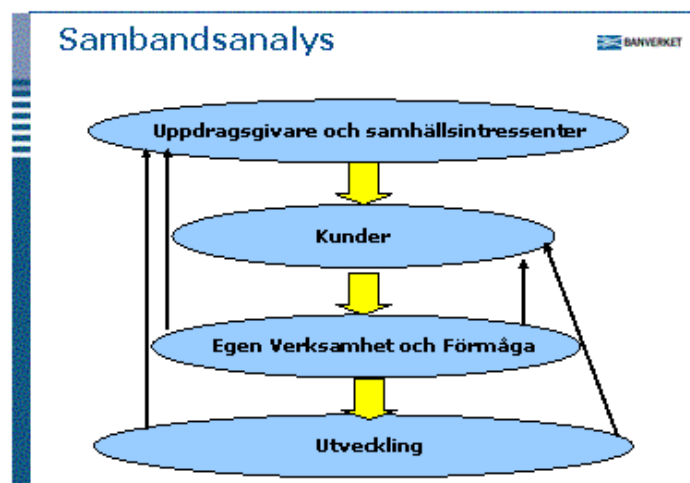
Det är endast mått som är kopplade till strategiska mål och kritiska framgångsfaktorer som har möjlighet att få plats i styrkortet. Det innebär att det endast är en liten andel av allt som mäts för resultatuppföljning som ingår i styrkortet:

⁸ NKI och NMI ingår i Statistiska centralbyråns kvalitetsmodeller för offentlig sektor www.scb.se



Figur 7: Resultatmätt inom Banverket (Banverket, 2004, s 8)

De olika måtten skall ha ett samband mellan åtgärder, tillstånd och effekter i förädlingskedjan och därigenom stödja ett antagande om, alternativt visa på, effektsamband (s 9). Styrkortet innehåller de fyra målperspektiv som skissats i den strategiska planeringen där de strategiska målen är tänkta att stödja varandra enligt följande modell:

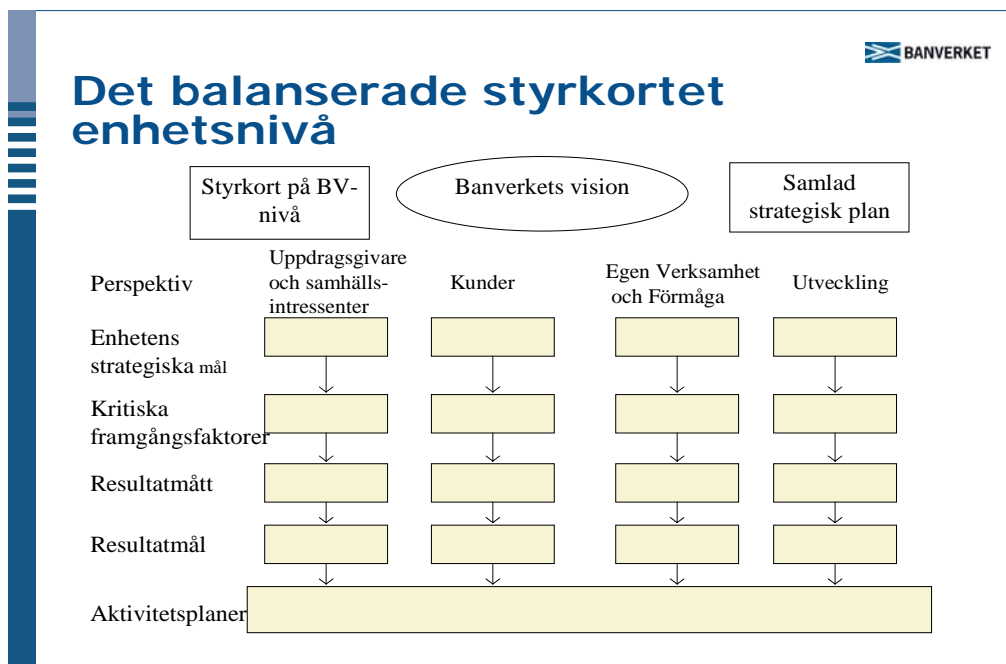


Figur 8: Sambandsanalys (Banverket, 2004, s 6)

Modellen i figur 8 visar att målperspektiven ”uppdragsgivare och samhällsintressenter” samt ”kunder” avgör vilka strategiska mål som krävs inom de två, för verksamheten stödjande, perspektiven ”utveckling” samt ”egen verksamhet och förmåga”.

Innan styrkortsmålen fastställs måste det klargöras hur de kan mätas. Resultatmätt kommer därför före målsättning i Banverkets styrkortsmodell. Resultatmålen i styrkortet skall följa de så kallade SMART-kriterierna vilket innebär att de

ska vara Specifica, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsatta. Banverkets övergripande styrkort stannar vid resultatmål i modellen nedan (figur 9). Aktivitetsplaner tillkommer i de enhetsvisa styrkortet.



Figur 9: Det balanserade styrkortet på enhetsnivå (Banverket, 2004, s 11)

Alla förvaltande enheter inom Banverket skall upprätta egna styrkort, för resultatenheterna är det frivilligt. Vid införandet av styrkortsmodellen restes många frågor inom Banverket. En förväntan var 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 omfatta det som är kritiskt att styra på för stunden och som dessutom är möjligt att uppnå under året.

Ett styrkort fastställs för respektive region och ingår som en väsentlig del av de årliga GD-överenskommelserna. Varje region har sina specifika förutsättningar och egna önskemål om vad som behöver fokuseras i verksamheten under det kommande året. Centralt utformas även ett övergripande styrkort för Banverket som helhet.

Uppföljningen av styrkortet sker tertialvis 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.

I *Banverkets styrkort för 2005-2007* är ett av de två målen från den strategiska planen kvar inom perspektivet ”uppdragsgivare och samhällsintressenter”:

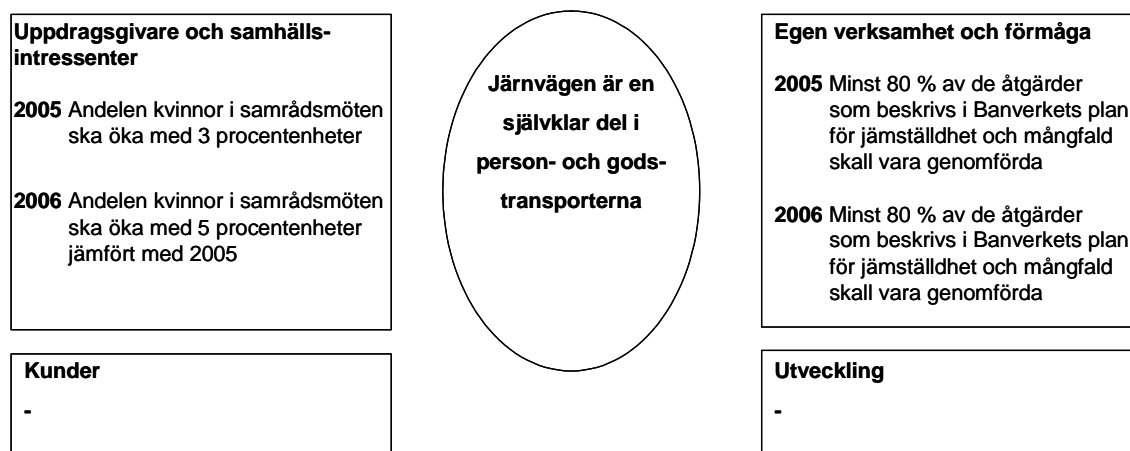
Jämställdhetsperspektivet ska vara en integrerad del i Banverkets planeringsprocess för byggande av järnväg.

Som kritisk framgångsfaktor anges ”en öppen och tillgänglig planeringsprocess för alla medborgare” vilket ska mätas med hjälp av andelen kvinnor och män i samrådsmöten. Styrkortsmålet anger en successiv ökning av andelen kvinnor:

Andelen kvinnor i samrådsmöten ska öka med
3 procentenheter år 2005,
5 procentenheter år 2006 och
8 procentenheter år 2007

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” och det strategiska målet om den goda arbetsplatsen finns jämställdhet och mångfald med som en kritisk framgångsfaktor. Resultatmåttan är frisknärvaro, sjukfrånvaro, arbetsskador och tillbud samt vidtagna åtgärder jämfört med Banverkets plan för jämställdhet och mångfald. Målet avseende det senare anger att minst 80 % av planerade åtgärder ska vara genomförda.



Figur 10: En sammanfattning av jämställdhetsmål i Banverkets styrkort 2005 – 2006

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 nedifrån-och-upp-orienterat arbete. Inför 2005

krävdes nu att hela styrningen skulle stöpas om för att passa in i styrkortsmode-
len. Det var inget som sågs som ett bidrag till styrningen inom den egna regio-
nen. Däremot visade man full förståelse för att det kunde vara en lämplig modell
för Banverket som helhet, liksom för de banregioner som ännu inte vidareut-
vecklat målstyrningen. Västra banregionen har därför ingått överenskommelse
med GD på samma premisser som övriga banregioner.

En person på Västra banregionens sektion för strategisk planering har samord-
ningen av arbetet med det sjätte transportpolitiska delmålet som en del av sina
arbetsuppgifter. Hon är relativt nyanställd och har avlagt en samhällsvetenskap-
lig universitetsexamen. Hon är den på regionen som ingår i Banverkets nätverk
för dem som arbetar med det sjätte transportpolitiska delmålet under samord-
ning från Järnväg och samhälle på huvudkontoret. På banregionens personalav-
delning 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 inte haft något samarbete sinsemellan.

Västra banregionen har med jämställdhet i sitt *styrkort för 2005* på flera nivåer,
dels övergripande för regionen men även på sektionsnivå för Strategisk plane-
ring. Här menar de att det inte räcker att mäta. I styrkortet har de därför även
lagt in att vissa aktiviteter skall genomföras. Från utspelets uppdragsgivar- och
samhällsintressentperspektiv har man anammat både strategiskt mål, kritisk
framgångsfaktor, resultatmått och resultatmål som syftar till jämn könsmissig
representation på samrådsmöten där ökningen av andelen kvinnor ska vara 3 %
under år 2005. I aktivitetsplaneringen tar man upp arbetet 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. Med stöd i handboken, som skall komma från huvudkontoret, är
man sedan beredd att ta fram en egen checklista över relevanta aspekter som
skall kunna användas i projekten för att styra mot jämställdhet.

Året därpå har Västra banregionen kvar samma styrkortsmål, det är bara pro-
centsatsen som är höjd så att andelen kvinnor på samrådsmöten ska öka med 5
procentenheter under 2006. Här väljer man att låta jämförelseåret 2004 vara
kvar, vilket skiljer sig från styrkortet i utspelet från GD där jämförelse istället
görs med 2005 (*Verksamhetsplan 2006-2008*, E05-1601/EK10). I aktivitetspla-
nerna ingår de mätningar som varit igång sedan kravet på återrapportering av
andelen kvinnor och män på samrådsmöten infördes i regleringsbrevet för 2003.
Fortsatt satsning på kunskap med en utbildning som baseras på den handbok
som huvudkontoret tar fram för externt riktat jämställdhetsarbete är en aktivitet
och ytterligare två punkter handlar om aktiv jämställdhetsintegrering i skarpa
järnvägsprojekt.

För att kunna rapportera enligt fastställd verksamhetsuppföljning har det be-
hövts 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 den ansvariga samordnaren därför gått via projektcheferna som har större ansvarsområden. Det har krävts både mejl och personliga påminnelser för att få in de efterfrågade uppgifterna. När styrkortsmålet för 2006 bedöms som att det inte kommer att uppnås under året motiveras det dels med att inga samrådsmöten har hållits under tertial två och dels med att ”en för jämställdhetsarbetet viktig handläggare har slutat under perioden” (*Banregionrapport till och med tertial två 2006*). Den viktiga handläggaren var den person som skulle ta hand om jämställdhetsfrågorna i transportsystemet under den tid som ordinarie samordnare är utlånad för andra arbetsuppgifter inom myndigheten. Men han lämnade Banverket, varför frågorna lämnades utan någon fastare bevakning inom Västra banregionen.

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 Västra banregionen är det en nyanställd kvinna med samhällsvetenskaplig universitetsexamen och hon ingår också i Banverkets grupp som samordnar arbetet med det sjätte delmålet⁹. Inom Östra banregionen är hon den som representerar Banverket externt när jämställdhetsmålet är på agendan. Exempel på sådana sammanhang är det EU-finansierade projektet ”Jämställda kommunikationer”, vilket ägs av Länsstyrelsen i Stockholm 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 samrådsprocesserna¹⁰. Utöver dessa två projekt ingår samordnaren också som Östra banregionens representant i ett nätverk i Mälardalen¹¹ 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 Strategisk planering. Det är arbetet med implementering av den handbok som håller på att utformas, deltagande i projektet ”Jämställda kommunikationer” och uppföljning av könsnära 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 (Bilaga 2 och 3).

Inom perspektivet ”uppdragsgivare och samhällsintressenter” togs det strategiska målet om att jämställdhetsperspektivet ska vara en integrerad del i plane-

⁹ Vid tiden för studien är det totalt fem kvinnor och en man som regelbundet deltar i gruppens möten.

¹⁰ Forskningsprogram Kommunikation, kunskap, makt vid Linköpings universitet, Tema K, Kommunikation

¹¹ Länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Uppsala, Västmanlands och Örebro län, Vägverket Region Mälardalen, Vägverket Stockholm, Banverket Östra banregionen och Banverkets huvudkontor.

ringsprocessen in i *styrkortet för 2006*. Resultatmålet kopierades också från Banverkets övergripande styrkort så att ökningen av kvinnors deltagande i samrådsmöten ska hamna på 5 % i förhållande till föregående år, 2005. Aktivitetsplanerna som utarbetats för att nå styrkortsmålet på Östra banregionen formulerades på följande sätt:

1. Vi ska inarbeta ett kapitel om hur jämställdhetsperspektivet är integrerat i planeringen i Järnvägsutredning för Ostlänken och Mäljarbanan.
2. Vi ska aktivt arbeta med jämställdhetsaspekterna vid samråd (Enligt ny handbok)
3. Vi ska delta i de aktiviteter som sker inom ramen för projekt ”Jämställda kommunikationer”

(*Östra banregionen styrkort 2006*)

Banverkets årsredovisning

I Banverkets årsredovisning för 2002 berättas att arbetet avseende det sjätte transportpolitiska delmålet har inriktats på att formulera mål för jämställdhet och fundera på hur dessa kan integreras i verksamheten. Resultatet som rapporteras är att arbetet skall inriktas på fyra områden, vilka motsvarar de fyra strategier som utmejslats i Banverkets strategiska plan: kunskapsutveckling om jämställdhet ur ett järnvägsperspektiv, skapa tryggare resmiljöer, integrera jämställdhet i planering och skapa förutsättningar för jämnare könsfördelning i järnvägssektorn. Det framgår också att Banverket har bistått SIKa i arbetet med rapporten *Etappmål för ett jämställt transportsystem* (SIKA Rapport 2002:5).

I årsredovisningen för 2003 introducerar Banverket ett signalsystem med tre färger enligt trafikljusprincipen. Grönt speglar att målet har uppfyllts, rött att det inte har gjort det och gult emellan finns gult som betyder att målet delvis har uppnåtts. Detta år är redovisningen av det sjätte delmålet mer omfattande än föregående år. Övergripande visas att det är gult, dvs. endast delvis uppfyllt. Åtterrapporeringen avseende den första delen av målet refererar till olika rapporter som behandlar kvinnors och mäns resvanor. När det gäller den andra delen av det sjätte transportpolitiska delmålet rapporteras att Banverket i samarbete med Vägverket utarbetat rutiner för att följa upp könsfördelningen på olika externa möten och att resultaten av de första mätningarna visar att kvinnor är underrepresenterade (mellan 5 – 25 %) i dessa sammanhang. Banverket motiveerar det gula ljuset på följande sätt:

De inventeringar och förberedande åtgärder som genomförts för ett jämställt transportsystem och en jämn fördelning av makt och inflytande mellan män och kvinnor bedöms leda till att målen kommer att uppnås. Även om det är svårt att mäta någon förändring redan 2003 bedöms målet vara delvis uppfyllt.

I årsredovisningen för 2004 anges återigen att det sjätte delmålet delvis är uppnått. Banverket konstaterar i sin analys 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. 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 rapporteras ligga till grund för utvecklingen av en handbok för arbetet med jämställdhetsmålet. På möten med externa deltagare har kvinnors representation mätts till 23 %.

För verksamhetsåret 2005 redovisas det sjätte delmålet fortfarande som delvis uppnått. Det gula ljuset avseende den andra delen av målet, att få till stånd en jämn fördelning av makt och inflytande, baseras på att de mätningar som gjorts avseende möten med externa deltagare visserligen visar en manlig dominans, men att kvinnornas andel av antalet deltagare har ökat från 23 till 29 procent. Den första delen av målet får gult ljus genom redovisningen av Banverkets deltagande i det pågående regionala samarbetsprojektet ”Jämställda kommunikationer” som leds av Länsstyrelsen i Stockholm samt en tillsammans med Vägverket samfinansierad forskningsrapport (Andersson, 2005) som behandlar kvinnors trygghet och otrygghet i det offentliga rummet.

Det gula ljuset har fått lysa för ett jämställt transportsystem i Banverkets årsredovisning över de år som gått. Intervjuresultaten visar att man varit överens om att målet är delvis uppnått:

Vi har nog tyckt alla att grönt, det kan vi inte sätta och rött det ser så illa ut, det ser ut som om vi motarbetar det på något sätt, så det måste bli gult. (BV20, 060928)

Banverkets sektorsprogram och -redovisning

Banverkets sektorsansvar innebär att myndigheten ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås för tåg-, tunnelbane- och spårvagnstrafik i hela landet. I *sektorsprogrammet för 2002* nämns det sjätte delmålet endast med en kort kommentar (s 16). I *sektorsredovisningarna för 2002* och *2003* saknas rapportering om ett jämställt transportsystem. Rapporteringen avseende det sjätte transportpolitiska delmålet sker första gången i *sektorsredovisningen för 2004* (s 50-51) vilken inleds med resultaten från en litteraturstudie över jämställdhetsperspektiv på resvanor (Transek, 2004). En stor del av rapporteringen bygger på en annan studie där könsfördelningen hos beslutsfattare inom transportsektorn kartläggs (Markör AB, 2004) samt Banverkets egna mätningar av könsfördelningen i möten med externa deltagare. Med detta underlag konstaterar Banverket att järnvägssektorn fortfarande är mansdominerad.

Med referens till de etappmål som SIKÄ (2002:5) föreslagit, vilka handlar om utbildnings- och informationssatsningar, forskning och systematiska genomgångar av trafikverkens arbetssätt går man in på att beskriva det pågående arbetet med att öka kunskaperna om jämställdhet och att främja en jämnare köns-

fördelning. Utbildningsåtgärder exemplifieras med Banverkets interna seminarier och rapporten från dessa (*Banverkets seminarier avseende det sjätte delmålet "ett jämställt transportsystem"* 2004-11-12). Det framkommer också att olika grupper har börjat bevaka jämställdhetsperspektivet i transportpolitiken. Dels berättas att det under året har bildats en genusgrupp inom forum för myndigheternas transportforskningssamordning, Transam, och dels refereras till den verksamhet som nätverket Kvinnor i transportpolitiken bedriver sedan målet var nytt, 2002. I övrigt nämns trygghetsaspekter som väsentliga för jämställdhetsmålet.

I *sektorsredovisningen 2005* är upplägget av rapporten detsamma som föregående år (s 50-51). Uppdaterad statistik från mätningarna av andelen kvinnor och män rapporteras på samma sätt som i Banverkets årsredovisning. Här berättar Banverket också att genomförda mätningar har väckt ett intresse för representationsfrågan vilket i sin tur har lett till att myndigheten tar fram ett utbildningsprogram som kan öka jämställdhetsperspektivet i planeringsprocessen. I Transam har arbetet i genusgruppen lett fram till planeringen av en utbildning för transportforskare. Idén är att alla som söker FUD-medel ska ha genomgått utbildningen för att anses som kvalificerade sökande och att jämställdhetsperspektivet ska beaktas oavsett forskningsområde. I övrigt rapporteras att Transam tog fram en ny rapport under 2005 (Rapport 2006:13) där både resvanor, förutsättningar och värderingar studerades.

2006 publiceras ett *nytt sektorsprogram*. I inledningen slås fast att programmet innebär ett "stort steg framåt för att uppnå målen inom de prioriterade områdena Trafiksäkerhet, Security, Trafikinformation, ERTMS¹² samt Miljöprestanda. Det innebär även ett stort steg på vägen mot att uppfylla regeringens transportpolitiska mål". Sektorsprogrammet nämner ett jämställt transportsystem som ett av de sex långsiktiga delmålen (s 5), men innehåller inga kommentarer till det sjätte delmålet.

Bilder från Banverket

Här följer några olika nedslag i forskningsprocessens observationer och dialoger inom Banverket vilka syftar till att visa varierade bilder från styrningen av det sjätte transportpolitiska delmålet.

Banverkets seminarier "Ett jämställt transportsystem"

Huvudkontorets avdelning Järnväg och samhälle tog initiativ till en seminarierie som genomfördes inom Banverket under oktober månad 2004 (rapporterat i *Banverkets seminarier avseende det sjätte delmålet "ett jämställt transportsystem"* 2004-11-12). Det första seminariet skedde på huvudkontoret i Borlänge. Ett sextiotal personer ur huvudkontorets personal var inbjudna varav drygt tjugio personer slutligen deltog. Därefter följde samma program ute på de fem ban-

¹² ERTMS står för European Railway Traffic Management System

regionerna. 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 30 – 50 personer som deltog och seminarieledningen var nöjd med närvarofrekvensen.

Moderator för varje seminarium var en äldre man från GD stab som inledde med att låta den samlade publiken få lyssna till en konversation som endast hörs genom högtalarna (Bilaga 4). Ingen vet från början vem det är som framför den dramatiserade dialogen. Åhörarna 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 trädde respektive regionchef¹³ fram och inledde dagens jämställdhetsseminarium med ett kort anförande. Sammanfattningsvis speglade dessa inledningsanföranden en bild av att jämställdhetsmålet kommer som ett krav utifrån och något som Banverket behöver ta sig an i ett medvetet arbete för att klara. Hur det ska gå till återstår att avgöra; först krävs nya kunskaper. Samtliga regionchefer uttryckte förväntningar på att de närvarande under dagen skulle tillägna sig lämpliga kunskaper för att kunna börja arbeta med jämställdhetsmålet.

Efter banregionchefens inledning till seminariedagen var det dags för huvudkontorets experter att berätta om bakgrunden till det sjätte transportpolitiska delmålet samt Banverkets pågående och framtida arbete med målet. De två som framträdde var den yngre välutbildade, nu vikarierande, samordnaren från Samhällsplanerarsektionen. 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 lätttsamt sätt förklarade de vad det sjätte delmålet står för och hur det kan tolkas. De kom fram till att

¹³ Med undantag för en region där regionchefen hade valt att be en kollega inleda i hans ställe.

ett jämställt transportsystem är en fråga om kvalitet och effektivitet, inte någon begränsad kvinnopolitisk fråga.

De hade utgått från att ämnet var känsligt och avvikande från en banverksmedarbetares vardagliga frågor, och använde uttryck som att det blir ”flummigt” och att de skulle tala ”lite försiktigt” om kön och genus. Vid ett av mötena avslutade samordnaren 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. De spände över ett brett fält, från statistisk kartläggning av kvinnors och mäns resvanor (dock inte tågresor, där forskning ännu saknades) till frågeställningar om maktförhållanden. En representant från Vägverket presenterade bland annat 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 kalleser 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.

På eftermiddagen var det seminariedeltagarna som skulle vara aktiva i workshops. Projektledare, ledningsgrupp, administration etc. fördelades i blandande grupper. Diskussionerna skulle fokusera på Banverkets planeringsprocess, från idé via förstudie och järnvägsutredning till järnvägsplan. 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. I den sista delfrågan uppmuntrades till öppen diskussion kring kritiska frågor om vem som har makt att skapa järnvägstransportsystemet, vem som har rätt eller möjlighet att använda det, förändra det och även skapa föreställningar om järnvägstransportsystemet. Denna sista delfråga upplevdes som den svåraste att diskutera under de första seminarierna. Seminariedelarna valde därför att komplettera 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.

Gruppernas diskussioner var engagerande. Även om flera seminariedeltagare hade startat dagen med många frågetecken så hade förmiddagens föredrag uppenbarligen givit underlag för egna tankar. Nedan följer ett axplock ur några gruppers 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

- *Jämställdhetsmålet är för smalt. Det borde vara mångfaldsmål. Det handlar om rättvisa.*
- *Nu har vi fått jämställdhetsmålet 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 könsmissigt 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.*
- *Jämställdhetsarbete 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 föd-

des under seminariets gång. Detta kan vara ett exempel på den anda av ansvarstagande gentemot uppdragsgivarens krav som råder inom myndigheten, vilket även framkommer i flera intervjuer. 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. 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 avog 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?*

Jämställdhet på olika spår

I inledningen till Banverkets jämställdhets- och mångfaldsplan för 2005 gör GD ett uttalande om ett jämställt transportsystem:

Järnvägssektorn är av tradition en *mansdominerad bransch*. Det vill vi i Banverket ändra på. Vårt mål är att Banverket blir *en verkligt jämställd arbetsplats*, där män och kvinnor på lika villkor kan förena utvecklande arbetsuppgifter med att möjliggöra ett gott föräldraskap. Vi vill också att verket som arbetsplats ska präglas av etnisk och kulturell mångfald. *Transportsystemet som sådant måste bli jämställt. [...] Enklast och mest naturligt* sker en utveckling av det jämställda transportsystemet genom ett *nära samarbete med Banverkets interna jämställdhetsarbete*. Ett aktivt internt jämställdhetsarbete, att Banverket *lever som vi lär*, ger också *trovärdighet* gentemot våra uppdragsgivare och kunder.

(*Banverkets jämställdhets- och mångfaldsplan 2005*, s 4, mina kursiveringar)

Men GD:s uppfattning om det enklaste och mest naturliga sättet att arbeta har inte fått genomslag i Banverket. Här sker jämställdhetsarbetet tvärtom i tydligt separata spår. 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. Vi har sett att det mer externt riktade arbetet med måluppfyllelse av ett jämställt transportsystem styrs från samhällsplanerarsektionen på avdelningen Järnväg och samhälle medan det interna arbetet styrs från personalavdelningen. Ute på de studerade regionerna hålls detta också isär enligt samma modell, med någon på en strategisk regional planeringsavdelning som får samordna det sjätte delmålet och någon på personalavdelningen som har hand om arbetet med jämställdhets- och mångfaldsplanen.

När arbetet med framtagandet av en handbok startade inom avdelningen Järnväg och samhälle planerades den för att utformas gemensamt med den person som ansvarar för internt jämställdhetsarbete på huvudkontorets personalavdel-

ning. Tanken var att handboken skulle omfatta både internt och externt orienterad jämställdhet under rubriken ”Jämställdhetsintegrering inom Banverket”. Syftet 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 jämställdhetsarbete är de personer som arbetar med strategisk respektive fysisk planering medan målgruppen för det internt lagstadgade jämställdhetsarbetet är alla medarbetare. Det visade sig dock att riktlinjer för både internt och externt arbete blev svåra att kombinera i en och samma handbok. Ett 32-sidigt dokument skickades ut på en första remissrunda. Efter inkomna kommentarer bantades handboken till ett 20-sidigt dokument som sändes ut i en andra remissrunda. Rubriken ändrades till ”Planering för ett jämställt järnvägstransportsystem”.

När handboken nästan var klar för publicering kom Banverkets och Vägverkets generaldirektörer överens om att den skulle vara gemensam för de båda myndigheterna. Det innebar att Vägverket måste få möjlighet att lägga sina synpunkter på innehållet. När de ansvariga på Banverket insåg att detta skulle innebära ytterligare fördröjningar valde de att publicera sin text i form av en rapport. Rapporter har inte samma status som handböcker, men på detta sätt kunde arbetet gå vidare utan avbrott.

När det gäller organisationens interna jämställdhetsarbete saknas traditioner. En samordnare finns placerad på personalavdelningen, men jämställdhet och mångfaldsfrågorna utgör bara en del av den tjänsten. Det finns också ett nätverk där alla banregioner och resultatenheter deltar. I och med det nya planarbetet 2003 skedde en nystart av jämställdhetsarbetet jämfört med tidigare. Planer har även tidigare upprättats för att leva upp till de lagkrav som finns för alla arbetsplatser med fler än tio anställda. Däremot har det saknats intresse för frågorna vilket upplevs som ett passivt motstånd mot jämställdhetsarbete.

Av dem som är med (i jämställdhets- och mångfaldsnätverket) så är det en eller kanske två som har sagt att de kan ha konstruktiva samtal med överordnad chef, alltså CU då, i frågan. Medan de andra liksom, de kan se trötta ut och *känna sig ensamma*, och då är det inte lätt. *Det är många tappade sugar*, om man säger så.

(BV2 040701)

Okunskap och oförstånd, man är *inte intresserad*. (BV3 040805)

Och jämställdhet, det är inte pengar som fattas utan det är kanske mer riktigt engagemang från alla håll och kanter. Att man på något vis visar att man menar allvar.

(BV20, 060928)

Rallare är vi allihopa?

Träder du in i Banverkets huvudkontor i Borlänge möts du av 150 års rallartradition. En hel vägg pryds med rallare, muskulösa män som lägger räls genom Sverige. Lägger man upp en hel rad av Banverkets personaltidning Rallaren från

de senaste åren kvarstår mönstret. Bilden som täcker framsidan visar tåg, räls och män med stora verktyg. Någon gång får läsaren möta en kvinnas blick. Antingen är hon framställd som vilken rallare som helst, osminkad med hjälm på huvudet, eller så är det en kvinna som får en utpekande rubrik som visar att hon är något annat än det vanliga.



Bild 1: Fyra exempel på Rallarens förstasida - Banverkets personaltidning

Att publicera förstasidesbilder av män som arbetar på rälsen är ett medvetet val från redaktionens sida vilket på direkt fråga motiverades med att läsaren ska koppla till kärnverksamheten, de ska kunna identifiera Banverket vid första anblicken. Att ta bilder från planeringskontoren skulle kunna komma från vilken typ av verksamhet som helst. Några intervjupersoner som arbetar med strategiska utvecklingsfrågor inom Banverket har reagerat på de föreställningar om verksamheten som Rallaren förmedlar:

Den interna kommunikationen, från ledning och ut i hela verket det är ju det viktigaste. [...] i Rallaren så uppfattas den ju som BV:s kultur, den blir en bärare av det. [...] Jag har noterat att den inte speglar den kulturförändring som vi måste gå igenom. (BV17, 060504)

Jag har kommenterat bildvalet, men han [redaktören] förstår inte vad jag menar.
(BV2b, 061006)

Jämställdhet är inget som organisationen betraktar som kärnverksamhet, som något naturligt eller självklart:

... han [GD] är ju dränkt i massor med frågor, så är det ju, så att den här frågan är väl ingen fråga som, kanske det man diskuterar först med sina chefer i samtal. Det finns ju så mycket annat. Jag menar, *verksamheten i övrigt ska ju på något vis gå framåt*. [...] säkerhet är ju det absolut viktigaste, där har vi inte någon 80/20-regel, utan där är det 100 %, och säkerheten är ju oerhört viktig. Jag menar, vi får ju inte äventyra att någon blir skadad. Så jag menar, *det finns ju vissa sådana här saker som är viktigare*. (BV2 040701)

Men jag är ju väl medveten efter de år jag jobbat här att det finns ett motstånd som inte består av att jäklas eller så. Utan *motståndet består av att man håller på med en massa saker som man har fullt sjå att sköta om liksom*. (BV3 040805)

... jag är övertygad om att det inte finns strukturella hinder. [...] Utan det som sitter, det sitter i väggarna. Och det är ju en helt annan sak, och det är ju mycket svårare att hantera, tycker jag. *För ett system det kan man ändra, men människors upplevelser är ju svåra att ändra på*. Det är ändå fritt att tänka. Man kan vara politiskt korrekt, men man kanske bär något annat inom sig, och det är svårt att komma åt. (BV2 040701)

– Får verket mer kvinnor i ledande positioner så kan det bli mer *kvinnoperspektiv*. De kan ju förstå kvinnornas problem på ett annat sätt, så det blir ett ökat kvinnoperspektiv i järnvägen.

– Mm. Du tror inte att ingenjörerna kan ta till sig det?

– Nej, inte min generation av ingenjörer i alla fall, kanske de yngre. *Man hoppas på ungdomen*. (BV20, 060928)

Kapacitet och driftskvalitet är som två stora svarta hål, det går att ösa hur mycket som helst ur dem. Så det är klart att jämställdhetsfrågor som drivs separat, som bara *rena jämställdhetsfrågor de är inte lätta att prioritera in i en verksamhetsplan i förhållande till de där svarta hålen*. [...]

– Märker du någon skillnad i attityd till jämställdhetsfrågor och andra frågor?

– Nej, jag märker ingen skillnad jämfört med andra frågor, alltså om du säger *jämställdhet* externt. [...] Det är ett sidospår först och sedan lyfts de in. Det är inget symptomatiskt för jämställdhet. Det är många frågor som har gått den vägen. Så det är inget folk har emot jämställdhet. Utan de måste in den vägen. *Ligga där och gro lite vid sidan av och sedan köras in*. (BV18, 060613)

– Nu är ju du ingenjör och kvinna och jobbar här på Banverket. Är det så att du känner dig som någon representant för kvinnor ute i samhället?

– Nej, jag är nog en dålig representant. Det brukar NN [samordnaren] komma på mig med för jag har ju en teknisk utbildning och vi var fyra tjejer och 25 killar i klassen. Så hela gymnasiet och sedan på tekniska högskolan, där var vi bara 20 % tjejer. Så omedvetet har jag påverkats av min omgivning och kanske fått en del manliga värderingar. Så det är ju bara sånt som man kan jobba och bli medveten om. NN hjälper till med att medvetandegöra dem ibland. (BV16, 060504)

– När det gäller jämställdhetsmålet, finns det en medvetenhet om vad som är problematiken?

– Nej, och det är det jag säger att vi har lite *kvar att göra i tänket*. [...] Där måste du ha ett *vasst budskap* som du kan sälja in. Det går inte att ”lalla” runt då.

– Tycker du att ni har hittat det vassa budskapet?

– Nej, nej, vi har mer kvar där att göra, innan vi kan lyfta upp den frågan och driva genom röret. [...] De tydliga budskapen finns inte. *Hur ska vi tänka och varför? För man måste ju kunna svara glasklart*. (BV18, 060613)

Nej, så det här med jämställdhet, det är *fortfarande lite jobbigt*, det är inte en del av kärnverksamheten. Definitivt inte. Det ligger väldigt långt bort. Känns det som.

(BV12b, 060512)

Det tar tid innan vi ser jämställdhet som en självklarhet. Tills dess måste man fokusera särskilt på det. Så jag tycker inte det är fel, att ha det som ett eget mål. (BV16, 060504)

Att mäta är nödvändigt...

Den tekniskt styrda myndigheten har mätbarhet av hårda variabler som en grundpelare:

Vår styrningslogik bygger på att allt ska vara kvantifierbart. Och jag kan väl tycka att just ett sånt mål som ett *jämställt transportsystem*, det är ett stort, brett och tungt mål och som kanske inte så mycket handlar om kvantifierbara insatser och kvantifierbara resultat. Utan det handlar om en *kulturförändring*, ett annat sätt att tänka, ett annat sätt att leverera våra tjänster. (BV17, 060504)

De *mjuka frågorna*, det är så himla svårt att acceptera dem. Men det blir ju hela tiden bättre och bättre. Det bygger så otroligt mycket på *personligt engagemang*.

(BV12b, 060512)

Kvalitativ analys är bara värd något om *resultaten går att ta på*. (BV2b, 061006)

För vi är ju bra på det där med att mäta. *Allt som inte kan mätas, det finns inte*.

(BV14, 050610)

När det inte räcker med en SMART målsättning, används flera mätbara indikatorer istället:

– *Hur viktigt är det med mätandet?*

– Ja, det har svängt om. För några år sedan var det så vansinnigt viktigt att man fick inte sätta upp några mål som inte var mätbara, de här SMART-kriterierna. *Nu ifrågasätter man dem mer och mer*, för nu gick det till överdrift, att man valde sådana mål som går att mäta *och de kanske inte alls är bra mål för verksamheten*. Nu försöker man kanske gå åt andra hållet, även vi, och försöka få *indikatorer istället*, kanske fyra-fem stycken som tillsammans kan göra att vi kan göra en analys eller bedömning av om vi kommer att uppnå målet eller inte. Kanske inte att varje enskild är 100 % rätt, men om alla fem indikatorerna visar åt samma håll, då blir det grönt. Eller om tre av fem visar åt rätt håll så kanske det blir gult och om det är fler som pekar åt, så blir det rött. (BV20, 060928)

Det läggs mer kraft på att planera jämfört med att följa upp:

Att skopa siffror och att planera, det tar mer än den tid vi har. Det vill säga, *det blir ingen uppföljning*. Det blir ingen bra styrning med hänsyn till uppföljning. (BV18, 060613)

Det borde vara mer allvarligt att man inte uppnår målen än att man överskrider med en krona. Det är inga rimliga proportioner av vad som blir en anmärkning [från Riksrevisionen] i en revisionsberättelse. (BV20, 060928)

De tycker inte att det är konstigt längre. Det är ju bara så att *vi mäter*, och så tror jag *inte att de reflekterar mer över det*. (BV12b, 060512)

Nej, det är ju så att när man sitter på de här mötena och när vi pratar så tänker man, *åh, jag vill jobba jättemycket med det här*. Men så kommer man hem och så blir man *överlastad med annat*. Det är verkligen en stor sorg att jag hinner inte. *Och så är det ingen som säger att ja, men hur går det nu?* Man nöjer sig med mina rapporter. (BV12b, 060512)

Sammanfattningsvis tonar bilden av Banverket fram som en myndighet vilken inte har jämställdhet som en naturlig del av kärnverksamheten men som försöker ta tydliga steg i att medvetandegöra frågeställningarna som det nya, sjätte transportpolitiska delmålet väcker.

EN FALLSTUDIE AV VÄGVERKETS STYRNING MOT ETT JÄMSTÄLLT TRANSPORTSYSTEM

Inledning

Här följer en beskrivning av hur Vägverket styr mot det sjätte transportpolitiska delmålet, ett jämställt transportsystem. Presentationen i kapitlet följer den interna styrningens cykel och börjar med formuleringarna i de regleringsbrev som huvudkontoret i Borlänge mottog från regeringen inför budgetåren 2002 – 2006. Därefter ser vi hur Vägverket formulerat sin vision och sin verksamhetsidé och hur det sjätte delmålet översatts in i de långsiktiga strategiska planerna och i den årliga verksamhetsplaneringen.

Huvudkontoret tar fram direktiv för verksamhetsplaneringen där det balanserade styrkortet spelar en central roll. I årliga överenskommelser mellan GD och regioncheferna fastställs ett regionalt styrkort för vardera av de sju regionerna som tillsammans ska bidra till det övergripande styrkortet. I kapitlet får vi även följa hur det sjätte delmålet hanterats ute på två regioner: Stockholm och Skåne. Slutligen beskrivs hur Vägverket återrapporerat måluppfyllelse i års- och sektorsredovisningarna för 2002 – 2005. Då jämställdhet endast delvis styrs genom styrkortet följer även en beskrivning av den planering och uppföljning som sker i andra former. Kapitlet avslutas med uttalanden från intervjupersoner som bidrar till att fånga bilden av Vägverkets hantering av det sjätte delmålet.

Vägverkets regleringsbrev

Det jämställda transportsystemet kommer med som ett sjätte transportpolitiskt delmål för första gången i *regleringsbrevet för 2002*:

6. 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.

Målet är placerat som ett övergripande delmål under ”1.2 Verksamhetsområde Vägar”. Där är återrapporeringskraven gemensamma för samtliga delmål, men avslutas med en särskild adress till jämställdhetsmålet (min kursivering):

Återrapporering: Vägverket skall redovisa och kommentera måluppfyllelse mot angivna verksamhetsmål inom verkets egen verksamhet. Av redovisningen skall bl. a. framgå tillstånd och utveckling inom området, viktiga statliga insatser och effekterna av dessa. Effektrevisningen skall där det är relevant indelas i områdena fordon, användare och infrastruktur. I avsnitt 1.2.2 Övrig återrapporering återfinns statistikuppgifter och nyckeltal som kan ligga till grund för redovisningen. *Vägverket skall redovisa och analysera eventuella skillnader mellan kvinnors och mäns möjligheter att utnyttja vägtransportsystemet.*

Av de 27 nyckeltal som anges i avsnitt 1.2.2 är ”Personalsammansättningen med avseende på kön, ålder och utbildning” det enda som innehåller en könsuppdelning. Därutöver relateras nyckeltalet ”Antalet dödade och polisrapporterade svårt skadade; totalt, fördelade på väghållare och trafikantkategori” både till säkerhetsmålet och till jämställdhetsmålet.

Det framgår av regleringsbrev och instruktion (SFS 1997:652) att Vägverket har sektorsansvar för hela vägtransportsystemets utveckling. Inom vägtransportsystemet finns både offentliga och privata aktörer, exempelvis kommuner, landsting, näringsliv, enskilda väghållare och frivilligorganisationer. I sektorsansvaret ligger både att samordna och påverka övriga aktörer i linje med de transportpolitiska målen och att redovisa och kommentera måluppfyllelsen för hela sektorn. I regleringsbrevet för budgetår 2002 anges återrapporteringskrav för sektorsredovisningen enligt följande (min kursivering):

Vägverket skall i en sektorsredovisning för år 2002 redovisa och kommentera måluppfyllelsen mot angivna verksamhetsområdesmål inklusive etappmål för hela vägtransportsektorn, som anges nedan. Effektreddovisningen skall indelas i områdena fordon, användare och infrastruktur. Även här kan de statistikuppgifter och nyckeltal som framgår av avsnitt 1.2.2 Övrig återrapportering utgöra grund för redovisningen. *Vägverket skall redovisa och analysera eventuella skillnader mellan kvinnors och mäns möjligheter att utnyttja vägtransportsystemet.*

Under rubriken ”1.3 Organisationsstyrning” får Vägverket uppdraget att bistå SIKA med att utarbeta etappmål för det nya, sjätte transportpolitiska delmålet. Ett annat uppdrag gäller utarbetandet av

... ett uppföljningssystem med mått och indikatorer i syfte att följa utvecklingen av verkets verksamhetsmål. Särskilt inom delmålen om ett tillgängligt transportsystem, en hög transportkvalitet och ett jämställt transportsystem saknas lämpliga mått och indikatorer. Vägverket skall utveckla systemet i samarbete med SIKA. Uppföljningssystemet kommer att behöva ses över kontinuerligt. Vägverket skall göra en första redovisning av arbetet senast den 1 oktober 2002. (*Vägverkets Regleringsbrev 2002, 1.4. Uppdrag*)

Som svar på det senare uppdraget presenterar Vägverket fyra indikatorer avseende ett jämställt transportsystem:

- kvinnors respektive mäns behov och värderingar
- jämställd representation i beredande och beslutande organ
- kvinnors och mäns resmönster inklusive färdstätt
- kvinnors och mäns preferenser avseende förändringsbehov

(Vägverkets utvecklingsarbete avseende transportpolitiska delmål om transportsystemets syfte, 2002-09-25)

I *regleringsbrevet för 2003* återkommer det sjätte transportpolitiska delmålet med oförändrad ordalydelse som ett övergripande delmål. Nytt för året är att det även läggs in som ett specificerat delmål under ”1.2.1 Verksamhetsgrenar”.

Första delen av målet (a) är detsamma som det övergripande, men nu har det fått ett tillägg (b) och nya återrapporteringskrav:

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 vägstransportsystemets 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.

Återrapportering: 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.

Av de 28 nyckeltal som anges i avsnitt "1.2.2 Övrig rapportering" är två könsuppdelade och ett relaterat till det sjätte delmålet. Utöver samma som föregående år har nu lagts till "Andelen kvinnor och män på olika nivåer inom myndighetens verksamhet".

Sektorsredovisningen kvarstår oförändrad från föregående år avseende kravet att redovisa och analysera eventuella skillnader mellan kvinnors och mäns möjligheter att utnyttja vägtransportsystemet.

Under regleringsbrevets rubrik "1.3 Organisationsstyrning" skriver regeringen att "Vägverket skall eftersträva en jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män inom myndigheten."

Regleringsbrevet för budgetår 2004 innebär inga större nyheter när det gäller det sjätte transportpolitiska delmålet. Det finns endast en liten justering av återrapporteringskravet. Från formuleringen "... samt ökad rörlighet mellan olika regioner." är det ändrat till "... samt rörlighet i olika delar av landet."

I *regleringsbrevet för budgetår 2005* är texten oförändrad vad gäller målformulering, återrapporteringskrav och statistikuppgifter. Under avsnittet "1.3 Organisationsstyrning" får Vägverket uppdraget att bistå SIKa i deras redovisning av det transportpolitiska målet och samtliga delmål för 2005. Motsvarande uppdrag finns fortfarande med i *regleringsbrevet inför 2006* och allt som gäller det sjätte transportpolitiska delmålet är där oförändrat.

Vision, verksamhetsidé och strategiska planer

Visionen ”Vi gör den goda resan möjlig” utgör sedan 2003 Vägverkets ledstjärna. Den visionen ersatte den tidigare ”Alla kan välja säkra resor och transporter i ett uthålligt och effektivt vägtransportsystem som tillgodoser växande behov av rörlighet”. *Verksamhetsidén* ”Med människan i centrum skapar Vägverket möjligheter till effektiva, säkra och miljöanpassade transporter för medborgare och näringsliv” beskriver vad som ska göras och för vem arbetet utförs. ”Med människan i centrum” indikerar även på vilket sätt arbetet ska utföras. Vägverket vill kännetecknas som *trovärdiga, öppna och kreativa samhällsbyggare*. I det förändringsarbete som pågår för att få in ett processororienterat arbetssätt används ledorden *kundorientering, helhetssyn* och *effektivitet*.

Den från Vägverket föreslagna och av regeringen fastställda nationella planen för vägtransportsystemet, tillsammans med lokalt beslutade länsplaner, utgör underlag för den strategiska planering som sker i Vägverket. I en strategisk plan fastställs mål på en övergripande nivå för Vägverket som helhet. Utifrån dessa formulerar sedan varje enhet inom Vägverket sina egna strategiska mål vilka ska bidra till de strategiska målen på verksamhetsnivå. Syftet med Vägverkets strategiska plan är att den ska vara en samlad utgångspunkt för den årliga verksamhetsplaneringen, och därigenom underlätta ledningens styrning av verksamheten. I genomgången nedan är alla de indikatorer uppräknade som har med uppdelningen mellan kvinnor och män att göra. Dessa indikatorer finns visserligen angivna i planen, men studien visar att de flesta av dem inte har fått någon kontinuerlig uppföljning när det gäller könsdimensionen.

Strategisk plan för Vägverket 2003-2012

Den strategiska planen för perioden 2003-2012, som beslutades av Vägverkets styrelse i mars 2002, är strukturerad enligt Vägverkets balanserade styrkort. Målen fastställs per fokusområde: uppdragsgivar-, kund-, medarbetar/internt-, finansiellt- och utvecklingsfokus. Könsfördelning finns med i flera av de indikatorer som är tänkta att användas för uppföljning av de långsiktiga målen.

Inom uppdragsgivarfokus utgår Vägverket från det övergripande transportpolitiska målet och de sex transportpolitiska delmålen vilka formulerats av regeringen. Transportpolitikens huvudmål är kopierat till att forma Vägverkets övergripande strategiska mål inom uppdragsgivarfokus:

Vägverket ska arbeta för en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar vägtransportförsörjning. *(Strategisk plan för Vägverket 2003-2012, s 6)*

I den strategiska planen stöds huvudmålet av elva delmål vilka följs upp med indikatorer. Sex av delmålen har indikatorer som fördelas på kvinnor och män.

Delmål: Tillgängligheten för medborgare och näringsliv mellan glesbygd och centralorter samt mellan regioner och omvärlden bör successivt förbättras.

Indikatorer: Tillgänglighet till arbete i form av genomsnittlig restid med bil *fördelat på män och kvinnor.*

Delmål: Tillgängligheten inom storstadsområden och mellan tätortsområden bör öka.

Indikatorer: Andel kollektivtrafik av det totala persontransportarbetet på väg *fördelat på män och kvinnor.*

Delmål: Senast 2010 bör kollektivtrafiken vara tillgänglig för funktionshindrade.

Indikatorer: Andel funktionshindrade som kan nyttja kollektivtrafiken på väg *fördelat på män och kvinnor.*

Delmål: Andel gående och resande med cykel och buss ska sammantaget fortlöpande öka, särskilt i tätorter.

Indikatorer: Andel resor med cykel av totala antalet resor i vägtransportsystemet, *fördelat på män och kvinnor.*

Delmål: Kvaliteten i det svenska transportsystemet bör, mätt i termer av förutsägbarhet, säkerhet, flexibilitet, bekvämlighet, framkomlighet och tillgång till information successivt förbättras.

Indikatorer: Andel yrkestrafikanter respektive privatbilister som är nöjda med vinterväghållningen *fördelat på män och kvinnor.*

Delmål: Antalet dödade och allvarligt skadade till följd av trafikolyckor inom alla transportslag bör, i enlighet med nollvisionen, fortlöpande minska. Särskilt bör åtgärder som syftar till att förbättra barns trafiksäkerhet prioriteras.

Indikatorer: Utveckling totalt av antalet döda och svårt skadade *fördelat på män, kvinnor och barn.*

(s 6-7, mina kursiveringar)

De strategier som gäller för förvaltningen och utvecklingen av vägtransportsystemet ska bygga på resultaten av en tillstånds- och bristanalys i förhållande till de transportpolitiska delmålen. Åtgärderna ska sedan väljas med hjälp av en s.k. fyrstegsprincip¹⁴ som går ut på att göra nyinvesteringar som en sista utväg. Om det räcker med åtgärder som påverkar transportbehov eller val av transportsätt ska de användas först, därefter vidtas åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt vägnät. Som ett tredje steg görs vägförbättringsåtgärder innan nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder vidtas.

I kundfokus är det strategiska målet:

Vägverket ska tillhandahålla kunderna efterfrågade produkter och tjänster med hög kvalitet och god service och därmed leda till nöjda kunder. (s 9)

¹⁴ Kravet på fyrstegsprincipen i den fysiska planeringsprocessen kom i regeringens proposition 2003/04:95 *Utökade planeringsramar för väg- och järnvägsinvesteringar 2004-2015*. I den nya transportpolitiska propositionen 2005/06:160 *Moderna transporter* förväntar sig regeringen att Vägverket och Banverket ska utveckla formerna för fyrstegsprincipens tillämpning.

Här finns fyra delmål:

- Vägverkets verksamhet ska vara öppen och tillgänglig.
- Vägverket ska ha en effektiv kommunikation med kunderna.
- Vägverkets service till allmänheten ska uppfylla höga krav på effektivitet och rättsäkerhet.
- Vägverket ska ha nöjda kunder vad gäller vägunderhåll och tillgänglighet. (s 9)

De fyra delmålen i kundfokus följs upp med Nöjd-Kund-Index där helhetsbetyg, vägunderhåll och tillgänglighet fördelat på män och kvinnor utgör indikatorer.

Strategierna för att nå målen beskrivs som att ge kunderna möjlighet till delaktighet i verksamheten och att deras synpunkter ska tillvaratas. I den strategiska planen framgår att Vägverket vill skapa förtroende hos kunderna genom att uppvisa lyhördhet och tillmötesgående, i kombination med en tydlighet om vilka förpliktelser verket har gentemot kunderna. Vägverket utformar s.k. serviceåtgärderna i detta syfte (s 9).

I medarbetar/internt fokus är det strategiska målet:

Vägverket ska ha en förändringsinriktad organisation och ett effektivt arbetssätt. (s 10)

Tre av de fyra delmålen ska följas upp med indikatorer som är fördelade på män och kvinnor:

- Vägverket ska vara en attraktiv arbetsgivare för nuvarande likväl som för nya medarbetare med god arbetsmiljö och med karriär- och utvecklingsmöjligheter.
Indikatorer: Nöjd-Medarbetar-Index, helhetsbetyg *fördelat på män och kvinnor*
Nöjd-Medarbetar-Index, stress *fördelat på män och kvinnor*
Lönenivå för ett urval befattningar fördelat på män och kvinnor
Personalomsättning, % *fördelat på män och kvinnor*
- Vägverkets verksamhet ska präglas av jämställdhet och mångfald.
Indikatorer: *Fördelning kvinnor/män* i interna samrådsorgan
Andel kvinnliga chefer, %
- Vägverket ska ha motiverade, framåtblickande och innovativa medarbetare.
Indikatorer: Intern rörlighet *fördelat på män och kvinnor*

(s 10, mina kursiveringar)

Styrkortsmodellen förväntas ge styrningen av Vägverket en mer strategisk inriktning och skall dessutom innebära en förstärkning för uppföljning och utvärdering av verksamheten som ska bidra till en helhetssyn. Här talas också om att utveckla ett mer processorienterat och innovativt arbetssätt som ska stödjas av effektiv intern kommunikation. Ledarskapet lyfts fram som en väsentlig faktor för en tydlig resultatorientering och Vägverket menar att det är ledningens upp-

gift att tydliggöra och förankra gemensamma värderingar (s 10). En sådan koppling mellan resultat och värdering kan tolkas i planens förväntan att ökad mångfald och jämställdhet skall öka kreativiteten och kompetensen vilket i sin tur skall ge förutsättningar för en högre yttre effektivitet (s 11).

Jämställdhet eller kön finns varken nämnt i finansiellt fokus eller i utvecklingsfokus i den strategiska planen för 2003-2012.

Den goda resan – Nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015

Den senaste nationella planen för vägtransportssystemet, som avser perioden 2004-2015 (Vägverket 2004:93), syftar till att visa hur medborgare och näringsliv kan få ut bästa samlade nytta inom de ramar som regeringen ställt upp för vägtransportsektorns aktörer. Här inleds de två sidor som handlar om ett jämställt transportsystem (s 67-68) både med en tydlig målsättning, ett klagörande att målsättningen kan uppnås och ett ifrågasättande av samma målsättning:

Vägverkets målsättning är att beslutande grupper i verkets skilda planeringsprocesser senast år 2010 ska ha en likvärdig representation av båda könen. Vägverket anser att det är möjligt att klara denna målsättning. Enbart likvärdig representation räcker emellertid inte för att uppnå det transportpolitiska delmålet om ett jämställt transportsystem.

(Den goda resan. Nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015, s 67)

Målsättningen ses endast som en milstolpe med hänvisning till att regeringen ännu inte formulerat något långsiktigt mål för ett jämställt transportsystem. Måluppfyllelsen av denna milstolpe lyser grön vilket, i denna plan, innebär att målet är möjligt att nå.

Den inledande texten om ett jämställt transportsystem fortsätter med en motivering till delmåletens existens:

Kvinnors och mäns grundläggande krav på vägtransportssystemet täcks till största delen av de övriga transportpolitiska delmålen. Därutöver finns idag skillnader i transportbehov, resmönster och värderingar mellan könen, som inte har beaktats på ett tillfredsställande sätt och därför inte fått det genomslag vid utformning och användning av transportsystemet som fordras för att detta ska kunna beaktas som jämställt. (s 67)

Kvinnliga värderingar och beteenden lyfts fram som positiva i förhållande till transportsystemet och Vägverket skriver att de vill försöka hitta vägar att överföra kvinnors synsätt och handlingsmönster på män. Under rubriken "Prioriteringar för ett jämställt transportsystem" tas familjeperspektivet upp tillsammans med behov av en mångfald transportsätt och trygga skolvägar. Här informeras också om att en miljard kronor kommer att satsas på gång- och cykeltrafik.

Strategisk plan för Vägverket 2004-2013

I den förra strategiska planen konstaterades att Vägverket är till för kunderna vilka definieras på en övergripande nivå som medborgare, näringsliv och samarbetspartners. Medborgarnas inflytande på vägtransportsystemet förutsattes främst ske genom riksdag och regering. I den reviderade strategiska planen framgår det fortfarande att medborgarnas inflytande sker genom den politiska nivån, men nu lyfts även behovet av en fortlöpande dialog direkt med Vägverket fram. Fokusområdena är något justerade så att internt fokus nu sammanställs med finansiellt fokus istället för med medarbetarfokus.

I uppdragsgivarfokus utgör de av riksdagen fastställda transportpolitiska målen (huvudmål och sex delmål) fortfarande grunden för Vägverkets strategiska mål. Det strategiska huvudmålet har nu fått ett tillägg av medborgare och näringsliv:

Vägverket ska arbeta för en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar vägtransportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. (s 5)

Delmålen är delvis förändrade men fördelning av kön finns kvar i flera indikatorer:

Delmål: Tillgängligheten för medborgare och näringsliv till målpunkter i vägtransportsystemet ska successivt förbättras.

Indikatorer: Andel med 30 respektive 45 minuter i restid till arbetet *fördelat på män och kvinnor.*

Delmål: Tillgängligheten till vägtransportsystemet ska öka.

Indikatorer: Andel funktionshindrade som kan nyttja kollektivtrafiken på väg *fördelat på män och kvinnor.*

Andel resor med cykel av totala persontransportarbetet, *fördelat på män och kvinnor.*

Andel kollektivtrafik på väg, mätt som andel av det totala persontransportarbetet, *fördelat på män och kvinnor.*

(s 6, mina kursiveringar)

De två delmål som handlar om kvalitet och säkerhet är i princip oförändrade från den förra planen. Helt nytt i årets reviderade plan är att det sjätte transportpolitiska delmålet fått ett strategiskt delmål och en indikator för uppföljning vilket hämtats direkt ur *Den goda resan – Nationell plan för vägtransportsystemet 2004-2015* (Vägverket 2004:93):

Delmål: Vägverket ska verka för en jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män inom vägtransportområdet. Senast 2010 ska beslutandegrupper i Vägverkets planeringsprocesser ha en likvärdig representation av kvinnor och män.

Indikatorer: *Fördelning av kvinnor och män* i beslutande grupper i Vägverkets planeringsprocesser. (s 7, min kursivering)

I de strategier som pekas ut för att nå målen i uppdragsgivarfokus nämns ingenting om jämställdhet eller kvinnor och män. Här talas, precis som i den förra planen, om fyrstegsprincipen, om samhällsekonomisk effektivitet och aktiv medverkan i tidiga skeden under dialog med medborgare, näringsliv och offentliga organisationer (s 7). Här talas även fortfarande om barn, äldre och funktionshindrade som särskilt utsatta trafikantgrupper samt samordning av olika trafikslag i ett ”hela resan”-perspektiv. Vägverket för även i denna plan fram sin roll som attitydpåverkare vilken ska användas för att uppnå mer effektivt och hållbart resande (s 8).

I kundfokus framgår hur Vägverket har kategoriserat medborgare i ett livscykelperspektiv¹⁵ och näringslivet i olika branscher¹⁶. Någon könsindelad gruppning är inte gjord. Det strategiska målet är något förändrat:

Vägverket ska med god servicenivå tillgodose kundernas efterfrågan med kostnads-effektiva produkter och tjänster med hög kvalitet. (s 9)

De fyra delmålen i kundfokus och dess indikatorer som bygger på Nöjd-Kund-Index med uppföljning av män och kvinnor däremot är oförändrade.

När nu det interna perspektivet är flyttat till det finansiella har det reviderade *medarbetarfokus* ett nytt strategiskt mål:

Vägverkets medarbetare ska vara motiverade, kompetenta och innovativa. (s 11)

Det ena delmålet är tredelat och har kvar kopplingen till NMI med uppdelning på kön:

Vägverket ska vara en attraktiv arbetsgivare genom att

1. erbjuda konkurrenskraftiga löne- och anställningsvillkor
2. erbjuda goda karriär- och utvecklingsmöjligheter
3. präglas av jämställdhet och mångfald.

Indikatorer: Nöjd-Medarbetar-Index, helhetsbetyg *fördelat på män och kvinnor*

Lönenivå för ett urval befattningar *fördelat på män och kvinnor* i förhållande till marknaden

Intern rörlighet *fördelat på män och kvinnor*

Andel kvinnliga chefer, %

(s 11, mina kursiveringar)

I det nyformade ”internt/finansiellt fokus” finns ingen direkt koppling till jämställdhet eller könsperspektiv. Ett kund- och processorienterat arbetssätt där kundens behov lyfts fram poängteras som en strategi för att kunna få en bättre helhetssyn på de transportpolitiska delmålen. Ett integrerat lednings- och styrsy-

¹⁵ Medborgarnas resor är indelade i fem kundgrupper: barn och unga (0 – 17 år), ungdomar (18 – 24 år), yrkesverksamma, äldre (65 år –) och funktionshindrade (Vägverket 2005:88).

¹⁶ Näringslivets transporter är indelade i sex kundgrupper varav fyra är transportköpare och varuägare: bas- och processindustri, konsumentvaru- och livsmedelsindustri, offentlig service, privat service. Två kundgrupper är transportsäljare: godstransportörer och persontransportörer (Vägverket 2005:89).

stem som uppfyller externa krav¹⁷ ska ge förutsättningar för ständiga förbättringar i verksamheten. Utvecklingsfokus har inte heller någon referens till jämställdhetsmålet.

Strategisk plan för Vägverket 2005-2014

Redan i planen för 2004-2013 annonserades att det skulle bli en större revidering av den strategiska planen under hösten 2003. I augusti 2004 var den nya planen klar (Vägverket 2004:137) som gäller för perioden 2005-2014. Vision, affärsidé, kännetecken och ledord är oförändrade. Nu framhålls behovet av en djup samverkan med det omgivande samhället som en förutsättning för att kunna möjliggöra ”den goda resan” vilken Vägverket menar innebär en förflyttning från att vara en infrastrukturhållare till en ”kreativ samhällsbyggare och aktör i transportsystemets utveckling och organisation” (s 3). Förstärkt individualism, ökad andel äldre och ett större mångkulturellt inslag är tre av många trender som förväntas påverka det framtida transportsystemet enligt den sammanfattande omvärldsanalys som presenteras i den strategiska planen (s 7).

Nytt är en strategisk karta (s 14) som utgår från de transportpolitiska målen, både huvudmål och samtliga sex delmål, vision och affärsidé. Vägverket låter uppdragsgivarfokus och kundfokus sammansmälta i den strategiska kartan för att utifrån kundbehov och uppdragsgivarens krav formulera de sex viktigaste frågorna för strategiska val. De tre övriga fokusområdena – internt/finansiellt, utvecklings- och medarbetarfokus – ses som det nödvändiga stöd av intern effektivitet som krävs för att kunna uppnå den externa effektivitet som måluppfyllelse i uppdragsgivar- och kundfokus innebär (s 13).

I den strategiska planens genomgång av fokusområdena relateras flera gånger till det sjätte transportpolitiska delmålet i ingressernas rutor. Inom uppdragsgivarfokus/kundfokus gäller det för fem av de sex viktiga frågorna: tillgängligheten, trygghet och säkerhet, livskraftiga tätorter, sund transportnäring och ett öppet och trovärdigt Vägverk. Den enda fråga som är undantagen från en direkt koppling till jämställdhetsmålet är ”Ett energisnålt system med miljövänliga och säkra fordon”.

Trots den rubricerade kopplingen till jämställdhetsmålet förekommer begreppen kvinna, man eller jämställdhet sällan i den strategiska planen. Däremot finns det mycket skrivet om uppdragsgivare, kunder, näringslivet, leverantörer, samarbetspartners, trafikanter och medtrafikanter, gående, cyklande, ägare, operatörer, pendlare, förare, chaufförer och medborgare. Barn, äldre och funktionshindrade förekommer också. Därutöver är det begrepp som alla, ingen, människor, personer och döda som återkommer i tillstånds- behov och problembeskrivningar.

¹⁷ Vägverket refererar till ISO 9000 och ISO 14000, Internationella standardiseringsorganisationens ledningssystem för kvalitet respektive miljö samt AFS 2001:1, systematiskt arbetsmiljöarbete enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter.

skrivningarna samt i mål och strategier. Kvinnor och män finns naturligtvis med när det sjätte transportpolitiska delmålet citeras (s 5) och jämställdhet och trafficking nämns i beskrivningen av Vägverkets övergripande överväganden om internationellt samarbete:

Det generella internationella arbetet:

Ur världsvid synvinkel ska Vägverket arbeta för att vägtransportsystemet bidrar till ökad tillväxt, ökad civil säkerhet (för bättre miljö, *jämställdhet* och demokrati, mot diverse former av kriminalitet; terrorism, *trafficking*, smuggling m.m.) och utvecklas till en säker miljö för dem som använder vägtransportsystemet (trafiksäkerhet). Detta ska prägla Vägverkets insatser inom bistånd och stöd för export av väg- och trafiktekniskt kunnande. (s 9, mina kursiveringar)

Under huvudfrågan ”Ett trovärdigt Vägverk” inom ramen för uppdragsgivar- och kundfokus återfinns jämställdhetsbegreppet under tillstånd, problem och behov:

Könsfördelningen i de grupper som beslutar om planering och investeringar i vägtransportsystemet har inte ändrats nämnvärt sedan förra mandatperioden. Den gruppering som är mest *jämställd* är länsstyrelserna och Vägverkets strategiska planeringsgrupper där *fördelningen mellan kvinnor och män* är 40-60. Mest enkönade är beslutsgrupper inom kommunala gatukontor där 18 procent är kvinnor. (s 29, mina kursiveringar)

Målsättningen som relaterar till ovanstående ligger fast från den förra strategiska planen, vilken i sin tur hade hämtat målet från den senaste nationella planen för vägplanering:

Senast 2010 ska beslutandegrupper i Vägverkets planeringsprocesser ha en *likvärdig representation av kvinnor och män*. (s 29, mina kursiveringar)

Bland de strategier som stakas ut för att kunna nå målen för ett öppet och trovärdigt Vägverk nämns jämställdhet i samband med externa relationer under rubriken ”Fånga kundbehov och Erbjudna resmöjligheter”:

Vägverket ska öka delaktigheten och *jämställdheten* genom att utveckla och anpassa befintliga informationskanaler och mötesplatser (markägarsammanträden, samråd, utställelser etc.) till kundgrupperna, och genom att utveckla nya metoder för dialog och samverkan med kundgrupperna. (s 30, min kursivering)

Inom medarbetarfokus finns två huvudmål varav det ena handlar om att skapa ett attraktivt organisationsklimat. Bland förklaringarna till den strategiska kartan är det endast här vi finner uttryck för en medveten jämställdhetssträvan:

Stimulera kreativitet och kompetens för delaktighet. Tillvarata mångfalden och verka för ökad jämställdhet. (s 15)

I medarbetarfokus finns ingen koppling till det sjätte transportpolitiska delmålet om ett jämställt transportsystem. De strategiska målen handlar om att säkerställa kompetens och att skapa ett attraktivt organisationsklimat. Jämställdhet nämns inte i samband med kompetensmålet utan det kommer upp i samband med organisationsklimatet, där kompetens inkluderas:

Vägverket ska ta tillvara och öka mångfalden och arbeta för ökad jämställdhet. Därigenom ökar kreativiteten och kompetensen inom verket och förutsättningar ges för en högre yttre effektivitet. (s 38)

Pågående strategisk planering

Vägverket har som princip att uppdatera den strategiska planen varje år inför verksamhetsplaneringen och att göra en större revidering vart fjärde år (*Strategisk plan för Vägverket 2003-2012*, s 1). Under 2005 skedde ingen justering men 2006 startades en revidering av Vägverkets strategiska plan som förväntas bli klar under våren 2007. Baserat på den kommande planen ska även regionala strategiska planer arbetas fram, något som tidigare endast skett hos region Stockholm och Mälardalen.

I mars 2006 överlämnade regeringen en ny transportpolitisk proposition¹⁸ vilken utgör ett extra tillkommande underlag för den strategiska planeringen inom Vägverket. Propositionen föreslår att det sjätte delmålet även fortsättningsvis ska gälla med oförändrad ordalydelse. Två etappmål presenteras nu för ett jämställt transportsystem:

Övriga transportpolitiska etappmål bör följas upp ur ett jämställdhetsperspektiv.

I trafikverkens ledningsgrupper bör inget kön ha en representation som understiger 40 procent senast 2010. (s 40)

Regeringen anser att en integrering av jämställdhetsmålet i de övriga delmålen underlättar utvecklingsarbetet avseende transportsystemets tillgänglighet, höga kvalitet, säkra trafik, goda miljö och möjlighet till regional utveckling (s 41). Utöver de två nya etappmålen ovan är det endast för det femte transportpolitiska delmålet om regional utveckling som propositionen ger förslag på ett nytt etappmål där könsperspektiv uttalas:

Transportsystemet bör bidra till att regionförstoringen blir hållbar för *kvinnor och män* i syfte att uppnå väl fungerande arbetsmarknadsregioner. (s 39, min kursivering)

I vissa fall ger regeringen ändå tydliga anvisningar om hur jämställdhetsperspektivet kan anläggas i de övriga fem delmålen. I samband med tillgängligheten refereras till både kvinnors och mäns behov av att kunna sköta vardagslivet med goda sociala relationer (s 27, 29). När det gäller transportkvalitet talar regering-

¹⁸ Prop. 2005/06:160 *Moderna transporter*, vilken fastställdes av riksdagen den 30 maj 2006.

en om kundorientering och medborgare i centrum samt att de mått som tas fram genomgående bör vara könsuppdelade (s 30). Trygghet är något som hör till kvalitetsmålet (s 30) då det är en fråga som bara kan besvaras av individen och dess upplevelse, medan säkerhet handlar om olycksfrekvens. Regeringen pekar ut nollvisionen, att inte ha några trafikolyckor som leder till döden eller allvarliga skador, som ”en bra strategi för att öka trafiksäkerheten bland olika grupper av flickor och pojkar, kvinnor och män” (s 31).

Regeringen poängterar att trafikverken ska arbeta för att säkerställa metoder för att kvinnors och mäns värderingar, erfarenheter och behov ska tillmätas samma vikt. Det ska ske genom att regler och förhållningssätt går igenom och att planeringsverktyg tas fram. I propositionen exemplifieras med samhällsekonomiska kalkylmetoder och sociala konsekvensbeskrivningar ur jämställdhetsperspektiv samt samrådsförfaranden på jämställda villkor (s 122).

Det andra etappmålet pekar ut kravet på jämn könsfördelning. Regeringen yrkar på kvantitativa mått för att säkerställa att båda könen är väl representerade men reserverar sig samtidigt för dess konsekvenser: ”Det kan emellertid ta lång tid innan en jämn könsfördelning ger ökad jämställdhet och det finns heller inte någon garanti för att det sker” (s 123). Samtidigt är det ett fast krav: ”Regeringen kommer noga följa trafikverkens arbete med att åstadkomma en jämn könsrepresentation inom transportområdet. Regeringen kommer också att återkomma med råd om hur man på bästa sätt kan åstadkomma en jämn könsrepresentation inom olika områden” (s 123).

Strategisk planering på regionerna Stockholm och Skåne

På Vägverket Region Stockholm (VST) togs under 2005 för första gången en regional strategisk plan fram. Arbetet organiserades i en följd av workshops. Planen var tänkt att användas uppåt, gentemot huvudkontoret, i resursskapande syfte. Med det i åtanke utformades den enligt samma struktur som Vägverkets övergripande strategiska plan (2004:137) så att huvudkontoret skulle 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.

Den regionala strategiska planen för Stockholm som omfattar perioden 2005-2014 (Vägverket 2005:106) 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. Jämställdhetsdimensionen diskuteras inte specifikt i dessa sammanhang. Under alla de workshops som genomfördes inom VST diskuterades aldrig jämställdhetsfrågan. Frågan ansågs tillräckligt belyst i den övergripande planen vilket också är förklaringen till varför jämställdhet inte fokuserats i den regionala strategiska planen. VST valde istället att uppmärksamma hur Vägverket kan spegla

det omgivande mångkulturella samhället. Kön blir då en av elva variabler¹⁹. I en bilaga till den regionala strategiska planen uppmärksammas däremot könsskillnader särskilt. Det är i publikationen *Medborgarnas behov och hur vi tillgodoser dem* (Vägverket 2005:9) som bygger på kundgruppstrukturen för medborgarnas resor. Två av kundgrupperna – ungdomar och yrkesverksamma – har fått egna rutor i vilka skillnaderna mellan kvinnor och män behandlas på ett kärnfullt sätt.

Vägverket Region Skåne (VSK) ingår sedan år 2000 i en regionsamverkan med Vägverket Region Sydöst och Väst. Från 2004 har de tre vägverksregionerna inom Samverkan Syd arbetat med projektet "Framsynt Samsyn Syd" som har resulterat i fyra strategiska plattformar: (1) kreativt samhällsbyggande, (2) ett transportsystem med väl samverkande delar, (3) kundanpassade tjänster och en (4) attraktiv Vägverkskultur. Samtliga plattformar har fem delmål vardera.

Ett delmål inom den första plattformen lyder: "År 2009 är kvinnors och mäns påverkan på planeringen av transportsystemet lika stor. Hur etniska gruppers behov har beaktats ska tydligt framgå". Ytterligare ett delmål, avseende den fjärde plattformen, riktas in på mångfald och jämställdhet: "Nyrekryteringen från och med år 2006 ska senast år 2012 spegla samhället utifrån ett mångfalds- och jämställdhetsperspektiv." Jämställdhet nämns även i det önskade läget inför 2025²⁰ under punkt V: "Efterfrågat Vägverk - År 2025 har vi en attraktiv och effektiv Vägverksorganisation som på ett kundorienterat och *jämställt sätt* utvecklar ett transportsystem som kombinerar effektivitet, tillgänglighet, säkerhet och minimal miljöpåverkan. Varje medarbetare är bärare av våra gemensamma värderingar." (Vägverket, *Framsynt Samsyn Syd*, 2006-04-28, min kursivering)

Plattformarna används som underlag för den regionala strategiska plan som utarbetas för första gången, parallellt med att den strategiska planen för hela Vägverket avseende 2007-2015 tas fram. I *Framsynt Samsyn i Syd* utgick man från de tre perspektiven näringsliv, medborgare och samhälle och fick fram fem aspekter på det önskade läget samt fyra strategiska plattformar. Strukturen skiljer sig från Vägverkets aktuella strategiska plan där transportpolitiska delmål, styrkortsperspektiv och sex viktiga frågor utgör basen för valda strategier. VSK ifrågasätter Vägverkets gällande strategiska plan (2005-2014) när det gäller den förmåga som krävs för en hållbar utveckling.

¹⁹ 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". (Vägverkets Mångfalds- och jämställdhetsplan 2005, s 3)

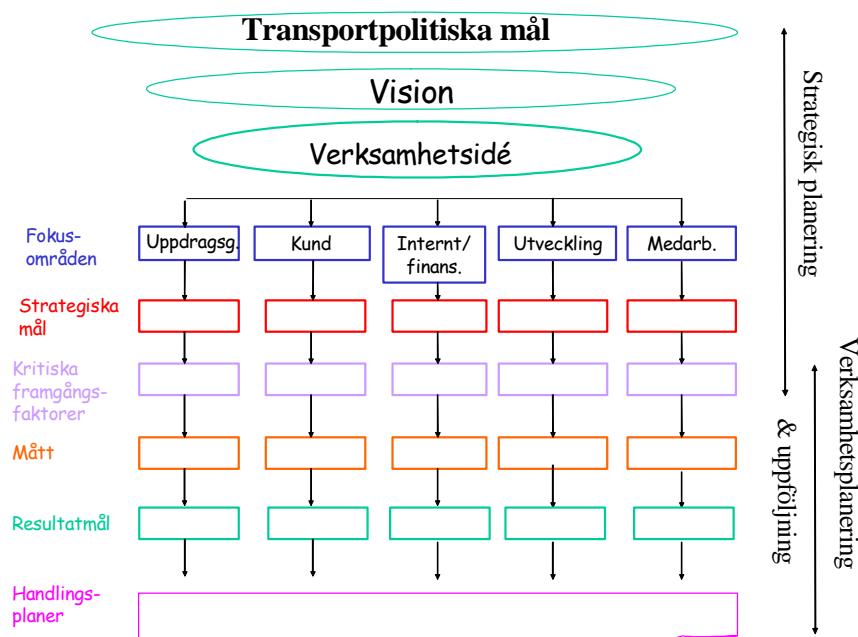
²⁰ De fem rubrikerna för önskat läge år 2025 är: I Effektiva och trygga transporter för din resa, II Effektiva godstransporter där olika transportslag samverkar optimalt, III Innovativ teknikanvändning öppnar nya möjligheter, IV Attraktivt vägtransportsystem som bidrar till god livsmiljö, V Efterfrågat Vägverk (Vägverket, *Framsynt Samsyn Syd*, 2006-04-28, s 8)

I utvecklingen av den strategiska planen tolkas de sex viktigaste frågorna i Vägverkets gällande strategiska plan i förhållande till de delmål som Framsynt Samsyn Syd formulerat inom ramen för de fyra plattformarna. Jämställdhetsmålet ”År 2009 är kvinnors och mäns påverkan på planeringen av transportsystemet lika stor. Hur etniska gruppers behov har beaktats ska tydligt framgå” återkommer tre gånger medan det som avser medarbetare är omformulerat så att jämställdhet inte längre finns uttalat:

Vi styr via vår värdegrund. Medarbetare ska ha en kompetens som medgör en vidgad yrkesbredd och helhetssyn i verksamheten. Senast år 2009 är alla medarbetare bärare av våra gemensamma värderingar och har en god kommunikativ förmåga anpassad efter verksamhetens krav. (s 13)

Verksamhetsplanering och styrkort i Vägverket

Balanserade styrkort har använts i Vägverkets verksamhetsstyrning sedan år 2000. Styrkortsmodellen (figur 11) infördes för att stödja en övergång från detaljstyrning och anslagstänkande till att konkretisera vision och strategi genom en tydligare mål- och resultatstyrning.

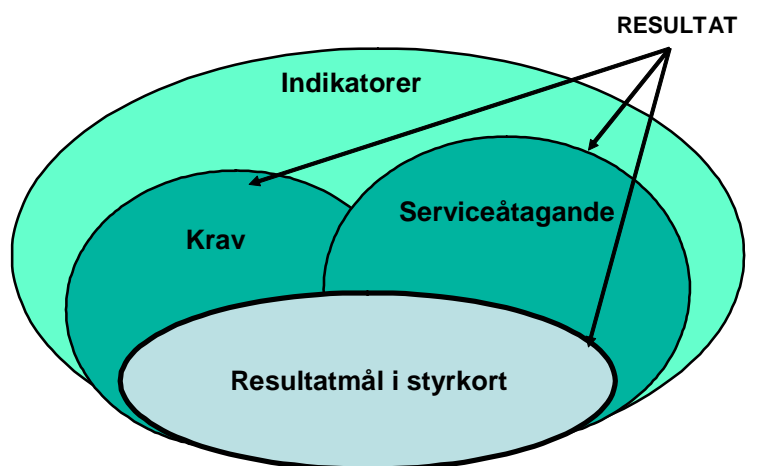


¹Figur 11: Vägverkets styrkortsmodell (version 3.0, s 4)

Verksamhetsplaneringen utgår från den strategiska planen och dess målformuleringar. Ett strategiskt mål ska enligt Vägverket vara långsiktigt, generellt, öppet och värdefokuserat (*Vägverkets styrkortsmodell, version 3.0, s 15*). Öppenheten

i målet uttrycks genom begrepp som att det ska öka, minska eller förbättras istället för att ange specifika mått.

För att ett strategiskt mål ska brytas ner till operativa resultatmål som får ingå i styrkortet krävs först att kritiska framgångsfaktorer vaskas fram. För att en kritisk framgångsfaktor ska kvalificeras in i styrkortet måste den gå att uttrycka i resultatmätt, för vilka Vägverket har ett rigoröst regelverk. Måtten ska kunna anses vara väsentliga, entydiga, logiskt uppbyggda och objektiva. De ska även kunna tas fram regelbundet, minst en gång per år, till rimliga kostnader. Alla dessa kriterier, och ytterligare krav (se bilaga 5) innebär att det endast är en del av alla mått och indikatorer som får inkluderas i styrkortet:



Figur 12: Resultatmått i Vägverket (Mål- och resultatstyrning i Vägverket, s 16)

När resultatmått väl är bestämda så skall de nivåbestämmas i resultatmål. För att ett resultatmål ska kunna införas i styrkortet måste det klara en riskanalys, ingå i chefens befogenheter och klara de så kallade SMART-kriterierna:

1. Specifikt: anpassat efter verksamhet, situation och behov
2. Mätbart: resultat skall kunna fastställas och följas upp
3. Accepterat: förankrat, ha hög legitimitet och väl spegla åtaganden
4. Realistiskt men utmanande: kunna nås, utgå från rimliga och verkliga förutsättningar
5. Tidsatt: i förväg fastställd tidsperiod

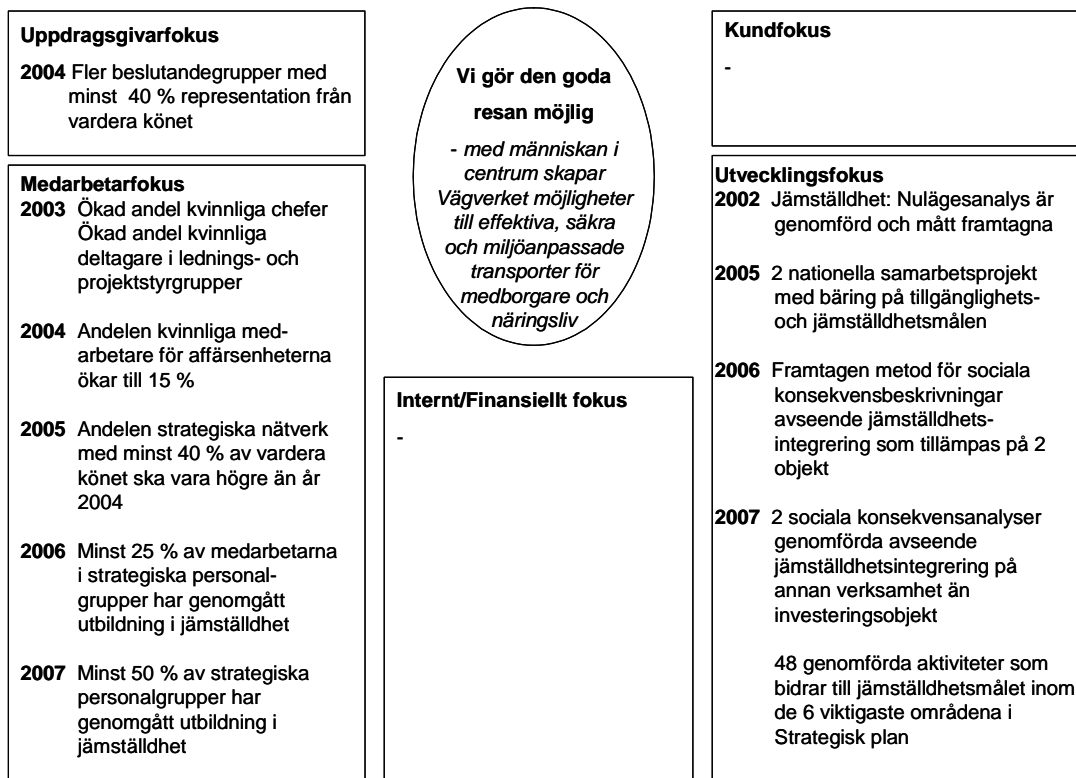
Ett resultatmål skall också vara tydligt och otvetydigt. Ansvarig chef skall ha ett väsentligt inflytande över måluppfyllelsen.

Innan ett resultatmål fastställs skall en *riskanalys* (grov målanalys) genomföras. Se avsnitt 5.11. Det kan också vara nödvändigt att göra en inmätning, vilket gör det möjligt att pröva relevansen så att det blir rätt nivå på målsättningen.

(Vägverkets styrkortsmodell, version 3.0, s 20, kursivering i original)

I Vägverkets övergripande *styrkort för 2002* finns en koppling till det nya sjätte transportpolitiska delmålet med i utvecklingsfokus där målet är att en nulägesanalys ska vara genomförd och mått vara framtagna. I *styrkortet för 2003* är det i medarbetarfokus som jämställdheten har fått två resultatmål genom olika typer av ökad andel kvinnor, dels som chefer, dels som deltagare i lednings- och projektstyrgrupper. *2004* finns jämställdhetsmål med både i uppdragsgivar- och i medarbetarfokus. I båda fallen handlar det om att andelen kvinnor skall öka i olika sammanhang. Dels vill Vägverket få fler beslutandegrupper med jämn könsfördelning (dvs. fler grupper med minst 40 % representation från vardera könet), dels pekas affärsenheterna ut där andelen kvinnliga medarbetare behöver öka till 15 %. I *2005 års styrkort* är motsvarande mål om jämn könsfördelning i beslutandegrupper som föregående år fanns i uppdragsgivarfokus flyttat till medarbetarfokus. I utvecklingsfokus finns en ny typ av mål som syftar både på det första och det sjätte transportpolitiska delmålet och som anger att två nationella samarbetsprojekt ska genomföras för tillgänglighet och jämställdhet.

I *styrkortet för 2006* får trendbrottet från 2005, som det nya styrkortsmålet om genomförande av projekt för jämställdhet i transportsystemet innebar, helt genomslag. Nu finns det inte några mål om jämn könsfördelning med längre utan inriktningen är istället kunskap och implementering. En utbildning om jämställdhet introduceras och styrkortsmålet sätts till att den ska ha genomgått av 25 % av medarbetarna i strategiska personalgrupper. I utvecklingsfokus är målet att en metod för sociala konsekvensanalyser ur ett jämställdhetsperspektiv ska vara framtagen och under året även tillämpad i två vägprojekt. I förslaget till *styrkort för 2007* förstärks den nya trenden med kunskap om jämställdhet och jämställdhetsintegrering i verksamheten. I medarbetarfokus utökas målet till att ytterligare 25 % av relevanta personalgrupper ska ha genomgått en jämställdhetsutbildning så att man når upp till 50 %. I utvecklingsfokus föreslås målet bli att sociala konsekvensanalyser ska genomföras på två objekt som avser något annat än investeringsobjekt. Dessutom skall 48 aktiviteter som bidrar till det sjätte delmålet genomföras. Dessa aktiviteter ska vara fördelade på sex viktiga områden i den strategiska planen.



Figur 13: En sammanfattning av jämställdhetsmål i Vägverkets styrkort 2002 – 2006 och förslag till mål 2007

Styrkortsmålet för ett jämställt transportsystem under 2002 berörde endast huvudkontoret, varför det inte finns nedbrutet på regional nivå. I styrkortet för *Vägverket Region Skåne* (VSK) finns jämställdhet med i medarbetarfokus för verksamhetsåret 2003. Där är målet att mångfald och jämställdhet i ledningsgrupp och projektgrupper ska öka. 2004 har VSK satt ett styrkortsmål på att nå minst 35 % kvinnlig representation på allmänna samrådsmöten vid vägplanering inom uppdragsgivarfokus. Det målet uppfylldes inte. Av årsuppföljningen framgår att det endast blev 5 – 26 % andel kvinnor på möten med allmänheten. Nästa år är målet borta och jämställdhetsrelaterade mål saknas helt i styrkortet som ingår i GD-överenskommelsen för Skåne avseende 2005. På regionen upplevdes det ouppnådda målet ändå som kritiskt varför det fanns kvar i ett lokalt styrkort för avdelningen Kundbehov och planering under 2005. Målet sänktes då till 30 % kvinnlig närvaro vid allmänna samrådsmöten.

I 2006 års styrkort har Skåne satt målet högt när det gäller den nya jämställdhetsutbildning som introducerades i Vägverkets övergripande styrkort: samtliga medarbetare i strategiska personalgrupper inom VSK under året ska genomgå utbildningen. Bakgrunden till denna målsättning är att HK hade diskuterat både gruppvisa kurser, där samtliga berörda personalgrupper skulle klarat av kursen under fyra år, dvs. 25 % per år i enlighet med det centrala styrkortsmålet, och

en e-learning som skulle utvecklas för samtliga att genomgå på individuell bas under året. Region Skåne föredrog e-learninglösningen, men den hann inte bli färdigproducerad från HK under 2006. De beslöt då att leva upp till det satta styrkortsmålet genom en kort kurs som den regionale samordnaren själv kunde hålla i samband med vissa avdelningars samverkansmöten. Resultatet blev att drygt 70 % av den strategiskt utpekade personalen nåddes av den regionalt utformade kursen under året.

I *Vägverket Region Stockholms* (VST) styrkort fanns jämställdhet med i utvecklingsfokus under 2003. Målet var att vid två tillfällen ge information om hur VST arbetar för ett jämställt transportsystem. 2004 finns ett resultatmål i medarbetarfokus som säger att det ska vara lika fördelning mellan män och kvinnor både i ledningsgruppen och i styrgrupperna för de fem största projekten. Under 2005 finns det däremot inte med längre eftersom det inte upplevs som kritiskt för regionen. Man menar att det råder god jämställdhet. Ledningsgruppen har exempelvis under viss tid haft fler kvinnor än män.

Den som var målsansvarig för det sjätte delmålet i Solna hade redan sommaren 2004 gjort ett underlag avseende jämställdhetsmålet inför verksamhetsplaneringen. I dokumentet hämtades strategiska mål från den nationella planen för vägtransportsystemet. Det fanns inget att hämta ur länsplanerna då de varit ottydliga på jämställdhetsområdet. Förslaget på inriktning för arbetet i Region Stockholm blev dels två mål i det interna perspektivet: jämn könsfördelning och kunskapsuppbyggnad, dels fem mål i uppdragsgivarfokus: förbättrad tillgänglighet, hela resan-perspektiv, skillnader i resmönster, kvinnliga värderingar och trygghet i vägtransportsystemet. Det resulterade i att VST la in ett mål i sitt lokala styrkort inom uppdragsgivarfokus som handlade om att färdigställda förstudier skulle redovisa beaktande av jämställdhetsperspektivet. I 2006 års styrkort är målet att 25 % av medarbetarna i utpekade personalgrupper ska ha genomgått utbildning i jämställdhetsfrågor i princip kopierat hos VST från Vägverkets övergripande styrkort.

I *Vägverket Region Skånes* (VSK) styrkort för 2003 finns ett resultatmål inom medarbetarfokus som säger att ”mångfald och jämställdhet i ledningsgrupp och projektgrupper ökar”. Detta stämde väl in med det medvetna arbete som pågick för att finna medarbetare som innebar en förnying och ändrad könsfördelning med fler kvinnor på ledande befattningar. En organisationsförändring möjliggjorde större förändringar och efter den sågs jämställdhet på arbetsplatsen varken som kritiskt eller problematiskt. I styrkortet för 2004 är det därför borta ur medarbetarfokus och nu finns istället ett externt riktat jämställdhetsmål i uppdragsgivarfokus: ”Kvinnlig representation på allmänna samrådsmöten vid vägplanering är minst 35 %”. Det målet nåddes formellt sett då det finns statistik från ett samrådsmöte under året där allmänheten var till 36 % representerad av kvinnor. I en kommentar till årsuppföljningen skriver den tjänsteman som är samordnare för det sjätte delmålet:

Utifrån detta enda redovisade samrådsmöte har vi faktiskt nått målet. Men det känns förmätet att yvas med ett enda möte som underlag.

VSK väljer att rapportera målet som rött, icke uppfyllt, med hänvisning till samtliga möten, dvs. utöver allmänna samrådsmöten även markägarsammanträden och lantmäteriförrättningar under 2004 där den totala statistiken visar en närvaro av kvinnor som ligger mellan 7 och 36 procent.

Jämställdhet finns inte med i styrkortet på regional nivå i Skåne 2005, däremot finns det med på avdelningsnivå. Det är dels avdelningen Kundbehov och planering som har kvar styrkorts målet om kvinnors representation på externa möten, men nu är målet satt till 30 % kvinnlig närvaro vid allmänna samrådsmöten. Avdelningen Vägbyggnad mätte också kvinnors närvaro mot ett styrkorts mål vilket formulerades "fortsatta åtgärder för ökad jämställdheten vid möten i arbetsgrupper internt och externt".

I medarbetarfokus har VSK ett mål som syftar till att andelen medarbetare med annan kulturell bakgrund skall öka. I styrkortet för 2006 har VSK anammat Vägverkets mål i medarbetarfokus som talar om utbildning i jämställdhetsfrågor. Region Skåne vill inte göra detta etappvis utan sätter målet att samtliga medarbetare i strategiska personalgrupper ska ha genomgått utbildningen under 2006.

Vägverkets årsredovisning

I Vägverkets *årsredovisning för 2002* skriver GD ingenting om jämställdhetsmålet i sin inledande kommentar. Där fokuseras Vägverkets nya vision "vi gör den goda resan möjlig" och hur den står för att gå från vägbyggare till samhällsbyggare genom ett kundorienterat arbetssätt. Vägverket ger heller ingen bedömning av måluppfyllelse för det sjätte transportpolitiska delmålet. Ett jämnt transportsystem kommenteras med en kort text som berättar att forskningsresurser har lagts på att analysera vilka konsekvenser jämställdhetsperspektivet bör få för vägtransportsystemets utformning. Något belopp på forskningsansatsningen eller specifikation på pågående projekt finns inte angivet. Vägverket fortsätter:

Vad gäller trafiksäkerhet bör kvinnors inställning och beteende som bilförare bli norm. Kvinnor utsätter sig för mindre risker och har positivare attityder till trafiksäkerhet." (Vägverkets årsredovisning 2002, s 58-59)

Vägverket anger också att de har låtit en utvecklingsstrategi växa fram som inriktar sig på ökad trygghet mot könsrelaterat fysiskt våld.

Utöver den redovisning som direkt handlar om transportsystemet kommenteras också den interna jämställdheten inom Vägverket. En väsentlig ökning av andelen kvinnliga chefer förutses i samband med planerade organisationsförändringar.

I Vägverkets *årsredovisning för 2003* finns fortfarande ingenting om det jämställda transportsystemet i GD:s inledande kommentar. I den sammanfattande bedömningen av årets resultat markeras jämställdhetsmålet med gult vilket betyder att målet delvis har uppfyllts. Som kommentar till måluppfyllelsen skriver Vägverket:

Kvinnor använder vägtransportsystemet på annat sätt eller i annan omfattning än män, men hur är svårt att mäta. Representationen i arbetsgrupper motsvarar ungefär könsfördelningen på de enheter som ofta representerar Vägverket i externa sammanhang. (Vägverkets *årsredovisning 2003*, s 9)

Det finns ingen könsuppdelad statistik i redovisningen av tillgänglighet eller trafiksäkerhet. Där särredovisas barn och funktionshindrade. Genusperspektiv finns inte heller i redovisningen av transportkvalitet, miljö eller regional utveckling.

På två sidor (*Vägverkets årsredovisning 2003*, s 57-58) redovisar Vägverket resultatet av 2003 års arbete med ett jämställt transportsystem. Det inleds med fyra utgångspunkter för att konkretisera målet:

- 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

Sedan följer en beskrivning av skillnader mellan mäns och kvinnors resmönster vilken avslutas med konstaterande om att generell kunskap om kvinnors och mäns rörlighet i olika delar av landet saknas.

Tre olika rapporter refereras. Dels är det SLTF:s rikstäckande kvalitets- och attitydundersökning *Kollektivtrafikbarometern* och SOU 2003:67 *Kollektivtrafik med människan i centrum*, som beskriver värderingar och attityder om vägsystemets utformning. För att ge exempel på kvalitativa värderingar av olika indikatorer som kan användas för att ”mer påtagligt kunna ta hänsyn till kvinnors värderingar” (s 58) kopplat till kollektivtrafikresandet – busshållplatser, väntsalor och turtäthet, enkla system, säkerhet och trygghet samt förare och personal – refereras en synopsis till den senare publicerade rapporten Persontransporternas ”vita fläckar” – om arbetspendling med kollektivtrafik ur ett genusperspektiv (Friberg m.fl. 2004).

Här redovisas också att fler män än kvinnor påverkar vägplaneringen vid samrådsmöten och i beslutande grupper och att rapporten *Jämställdhet i vägtransportsystemet – jämställd vägplanering* (Vägverket 2003:51) togs fram mot den bakgrunden. Rapporten, som tar upp jämställdheten i samband med en vägut-

redning i Skåne, föreslår hur man ska få fler kvinnor till samrådsmöten, skissar en modell för social konsekvensbeskrivning och åskådliggör med bilder trygghetsbefrämjande åtgärder vid kollektivtrafikhållplatser.

Under en egen rubrik diskuteras kvinnors representation och inflytande inom vägtransportområdet. Läsaren får reda på att kartläggning av hur Vägverkets könsrepresentation ser ut i externa arbetsgrupper saknas. Däremot har en uppföljning av antalet kvinnor respektive män på Vägverkets regionala avdelningar, som ofta representerar Vägverket i externa sammanhang, visat att ca 40 procent var kvinnor. Målet bedöms vara delvis uppfyllt.

Det sjätte delmålet lyser fortfarande gult i *årsredovisningen för 2004*. Den övergripande kommentaren till måluppfyllelsen är:

Det är stora variationer i könsfördelningen i olika former av samverkansgrupper inom vägtransportsektorn. Insamling av kunskap pågår om hur vägtransportssystemet ska utformas och om kvinnors och mäns transportbehov. (s 9)

Redovisningen sker sedan på två sidor (s 28-29) och inleds återigen med de fyra utgångspunkterna från 2003. Detta år får läsaren veta att dessa utgör specificeringar till det övergripande målet för den svenska jämställdhetspolitiken som säger att kvinnor och män ska ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom alla väsentliga områden i livet. Upplägget av redovisningen fortsätter som förra året med målets två delar under separata rubriker. Den första delen presenteras även i år under rubriken "Kvinnors och mäns möjligheter att utnyttja vägtransportssystemet". Här ger Vägverket en könsbaserad analys av vägtransportssystemet. Med hänvisning till forskningsrapporter beskrivs framför allt resultaten av kvinnors förhållande till vägtransportssystemet i jämförelse med män. Det är vad kvinnor gör och önskar som främst speglas. Den analyserande delen av målet anses därmed vara delvis uppnådd.

Under rubriken "Kvinnors och mäns representation och inflytande inom vägtransportområdet" redovisas den andra delen av det sjätte delmålet genom att beskriva resultatet av mätningar från olika externa möten:

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 sammanvägning av dessa andelar.

(*Vägverkets årsredovisning 2004*, s 29)

I *årsredovisningen för 2005* nämner GD för första gången jämställdhet i sin inledande kommentar:

Arbetet med att förbättra jämställdheten fortsätter. Under 2005 satsade Vägverket och Banverket på att ta fram grundläggande kunskap om jämställdhetsfrågorna, bland annat med en skrift som dokumenterar olika berördas syn på frågan. Detta för att skapa bättre underlag för åtgärder och insatser för ett jämställt transportsystem. Vägverket har också fortsatt arbetet med att öka jämställdheten i arbets- och beslutsgrupper internt och externt. *(Vägverkets årsredovisning 2005, s 9)*

Nytt för året är också att en del av det sjätte delmålet lyser grönt. Den första, analyserande delen av målet bedöms fortfarande som delvis uppfyllt med gult lysande lampa, men den andra delen som handlar om fördelning av makt och inflytande anges nu som uppfyllt. Den sammanfattande kommentaren till hela målet lyder:

Det är stora variationer i könsfördelningen mellan olika samverkansgrupper inom vägtransportsektorn. Insamling av kunskap pågår om hur vägtransportssystemet ska utformas och om kvinnors och mäns transportbehov.

(Vägverkets årsredovisning 2005, s 9)

På de två sidor (s 30-31) där jämställdhetsmålet redovisas i sin helhet refereras, avseende den första delen av målet, till pågående och avslutade FUD-projekt, vilka visar jämförelser av kvinnors och mäns resmönster och attityder till transportsystemet. Utöver övergripande beskrivningar av resultaten från studierna redovisas också att Vägverket har inlett arbetet med att få fram utbildningar om jämställdhet som riktas både till strategisk personal i den egna organisationen och till externt anlitade forskare. Två specifika samverkansprojekt inom samhällsplanering vilka inkluderar jämställdhetsperspektiv lyfts även fram.

För den andra delen av jämställdhetsmålet konstateras att en utgångspunkt för att kvinnor och män ska ha samma möjligheter att påverka transportsystemets utformning är att få jämn könsfördelning både i olika beslutandegrupper, i FUD-projekt och bland chefer inom Vägverket. Vägverket grundar måluppfyllelsen på följande statistik:

Under 2005 har Vägverket följt upp i vilken omfattning kvinnor medverkar i arbetsgrupper eller andra samarbetsforum i Vägverkets externa verksamhet. På de ca 200 möten som Vägverkets regioner har följt upp var andelen kvinnliga deltagare totalt 30 procent*. Bland dem som har representerat Vägverket på mötena var fördelningen 26 procent kvinnor och 74 procent män. Målet bedöms som uppfyllt.

* Gränsvärdet för måluppfyllelse (minst 27 procent) kommer stegvis att höjas *(Vägverkets årsredovisning 2005, s 31)*

Vägverkets sektorsredovisning

I sektorsredovisningen rapporterar Vägverket årligen en samlad analys av hela vägtransportsektorn. När det sjätte delmålet var nytt skrev GD i sin inledande kommentar att jämställdhetsperspektivet var ett av tre utvalda områden de på

ett fördjupande sätt ville analysera i *2002 års sektorsredovisning*. Där konstateras, precis som i årsredovisningen, att det inte är mannen utan kvinnan som bör vara norm i trafiken eftersom män tar större risker än kvinnliga bilförare. Man pekar på att det finns skillnader i kvinnors och mäns resmönster och menar att det finns flera förklaringar till varför det ser ut så. I texten hänvisas till att regeringen anser att kvinnors perspektiv är dåligt företrädda vid planering, beslut och förvaltning av rådande trafiksystem. I utvecklingsarbetet av ett jämställt transportsystem anges utgångspunkterna för sektorn vara flera av de mål som finns inom ramen för jämställdhetspolitiken, såsom jämn fördelning av makt och inflytande, samma möjligheter till ekonomiskt oberoende, frihet från könsrelaterat våld, lika villkor och förutsättningar i fråga om företagande etc. Vidare rapporteras att ett nätverk har skapats för kvinnor som arbetar med trafik- och transportfrågor²¹.

I den sammanfattande bedömningen av de transportpolitiska delmålen anges två aspekter per delmål. Den ena aspekten utgör den förändring av måluppfyllelse som skett under året där en säker förbättring rapporteras med grönt ljus, osäker förändring är gul och säker försämring lyser röd. Den andra aspekten är möjligheten att nå måluppfyllelse där grönt anger att målet kommer att nås, gult att det är osäkert samt rött att målet inte kommer att nås. I 2002 års sektorsredovisning är förändringen gul, dvs. osäker medan det lyser grönt för att målet ska komma att nås (Vägverket 2003:36, s 7).

I *2003 års sektorsredovisning* (Vägverket 2004:29) lyser det bara grönt vilket innebär att den samlande bedömningen är att det skett en säker förbättring av tillståndet i vägtransportsystemet ur jämställdhetsperspektiv och att det sjätte delmålet kommer att nås. Detta motiveras med att kunskaperna om kvinnors och mäns resmönster och attityder till vägtransportsystemet har ökat och att exempelvis känslor av trygghet har uppmärksammats. Det refereras också till att trygghetsaspekter har förts in i planeringsverktyg för transportsystemet och att fysiska åtgärder rörande trygghet redan har genomförts. Rapporten från Skåne som behandlar jämställd vägplanering (Vägverket 2003:51) presenteras relativt utförligt som en åtgärd under året.

Det av Nätverket för kvinnor i transportpolitiken genomförda seminariet om transportforskning och jämställdhet är en annan åtgärd som redovisas, liksom projekt för belysning i olika offentliga miljöer runtom i Sverige. Kartläggning av könsfördelning i ekonomiskt ansvariga beslutsgrupper avseende investeringar i vägtransportsystemet samt könsfördelning inom Vägverket redovisas med hänvisning till att en förutsättning för att kvinnor och män ska ha samma möjligheter att påverka transportsystemet kräver lika representation.

²¹ www.kvinnoritransportpolitiken.se, det nätverk som även Banverket refererar till i sektorsredovisningen för 2004

2004 är rapporteringens struktur något förändrad jämfört med tidigare år. Nu redovisas en långsiktig och trendmässig utveckling av måluppfyllelse. Grönt innebär att målet har nåtts eller kommer att nås, gult visar att det är osäkert om målet kan nås eller att det saknas underlag för att göra en bedömning medan rött ljus innebär att målet troligen inte kan nås. För det sjätte delmålet lyser två gula ljus. Vägverket hänvisar till att det saknas underlag för att bedöma utvecklingen av den första delen av målet som handlar om transportsystemets utformning så att det svarar mot kvinnors och mäns transportbehov samt att kvinnor och män ska ha samma påverkansmöjligheter och dess värderingar ska tillmätas samma vikt. Den andra delen som talar om jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män redovisar en successivt högre andel kvinnor i beslutande organ samtidigt som den gulmarkerade bedömningen visar att måluppfyllelse är osäker.

I rapporteringen av delmålet pekas på resmönster och tillgänglighet i könspektiv. Statistik över könsfördelning på olika positioner inom vägtransportsektorn redovisas som svar på delmålets krav på lika inflytande. Könsfördelningen varierar starkt både vertikalt och horisontellt. På högre befattningar dominerar män liksom i Vägverkets affärsområden konsult och produktion medan könsfördelningen är något jämnare inom myndigheten. Sektorsredovisningen för 2004 avslutas med en uppmaning om att ”genus- och jämställdhetskompetensen behöver stärkas” (Vägverket 2005:28, s 42).

I 2005 års *sektorsredovisning* har rapporteringsstrukturen justerats ytterligare. Nu bedöms graden av måluppfyllelse för de sex delmålen samt respektive delmåls etappmål. Färgkodningen har utökats så att gult nu innebär att delar av målet har uppfyllts medan en ny, fjärde grå färg visar att underlag för bedömning saknas. Då ett jämställt transportsystem ännu saknar etappmål redovisas hela delmålet med en samlad bedömning. I år är trafikljuset släckt, dvs. grått, när det gäller ett jämställt transportsystem vilket är det enda transportpolitiska delmål som inte kunde markeras som rött, gult eller grönt.

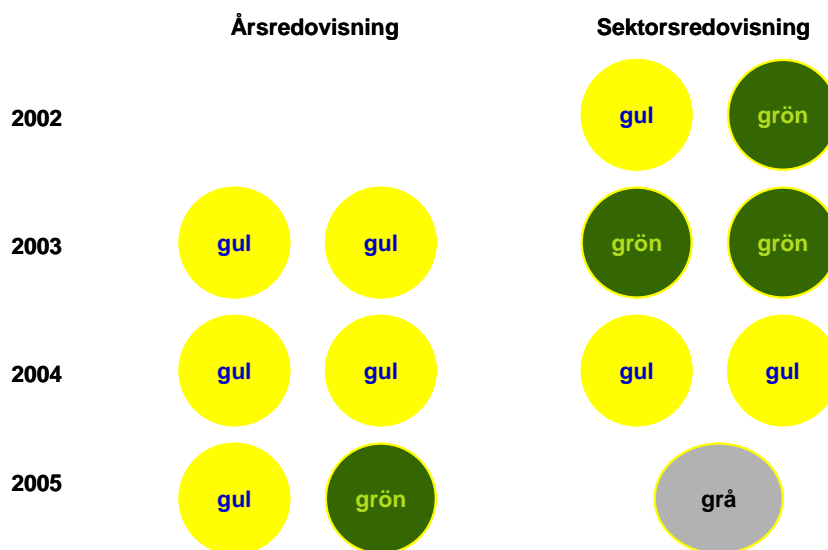
Fyra sidor ägnas åt att rapportera om det sjätte transportpolitiska delmålet (Vägverket 2006:22, s 44-47). Rapporteringen börjar med en historik och referens till Jämits slutbetänkande (SOU 2001:44). Sedan återkommer delmålets relation till jämställdhetspolitikens mål, på samma sätt som i 2002 års sektorsredovisning. Här beskrivs även strategin för jämställdhetsintegrering och motiven till varför ett jämställdhetsmål formulerats för vägtransportsektorn. Vägverket resonerar sig fram till att de mått som krävs för att kunna bedöma det sjätte delmålet skall visa graden av integrering av kvinnors och mäns värderingar och åsikter. Här målas en vision om att det jämställda transportsystemet har uppnått när kvinnors och mäns värderingar och behov ”hanteras rättvist, ständigt och självklart – utan att man särskilt behöver tänka på det” (s 46). Rapporten ger exempel på processmått och tillståndsmått. Processmåttarna förväntas kunna beskriva graden av integrering. Flera mått föreslås ange andelen kvinnor och

män som upplever sig ha inflytande och påverkansmöjligheter när det gäller beslut om transportsystemet. Ett mått gäller graden av genuskompetens hos personalen. Tillståndsmått ska kunna beskriva graden av jämställdhet i dagens vägtransportsystems utformning och funktion. De exempel som ges på tillståndsmått handlar främst om andelen kvinnors och mäns upplevelser i transportsystemet. Ett måttförslag gäller graden av hänsynstagande till kvinnliga respektive manliga fysiska egenskaper vid utformningen av vägar och fordon. Samtidigt varnar man för att få fram mått som riskerar att cementera icke önskvärda könsstrukturer:

SIKA menar i sin rapport om etappmål för ett jämställt transportsystem (Rapport 2002:5) att det som en följd av det genussystem som råder är troligt att dagens resmönster och transportbehov inte speglar de "genuina" behoven och transportmönstren. Risken är att man genom att åtgärda och anpassa transportsystemets utformning till mäns och kvinnors i dag uttalade värderingar och behov underlättar vardagen i dagsläget, medan det i ett längre och vidare perspektiv befäster traditionella könsroller (Vägverket 2006:22, s 46).

Liksom de två tidigare åren redovisas även viss statistik om kvinnors representation i olika sammanhang.

Sektorsredovisningen avser hela vägtransportsektorn där Vägverket är en aktör tillsammans med flera andra medan årsredovisningen enbart berättar om Vägverkets uppnådda resultat. Vi har sett att redovisningen sker på lite olika sätt i de två årsrapporterna sinsemellan och även över åren. Det kan ändå vara av intresse att sammanställa hur uppfattningen om målets utveckling har sett ut i skenet från trafikljusen:



Figur 14: Målbedömningen i Vägverkets års- respektive sektorsredovisningar 2002 – 2005

Bilder från Vägverket

Här presenteras några olika bilder från Vägverkets styrning av ett jämställt transportsystem vilka är fångade under observationer vid möten och i dialoger inom myndigheten.

Vem ska beställa?

Vägverket har en organisation som bygger på beställar-utförarmodellen. Inom GD stab finns dessutom tre så kallade målombud. En av dessa personer har hand om trafiksäkerhet, den andra om miljöfrågorna och den tredje har de reserande fyra trafikpolitiska delmålen vilka kategoriseras som mobilitet²². Vägverket betraktar tillgänglighet och kvalitet som mål av effektivitetskaraktär medan regional utveckling och jämställdhet ses som mål av fördelningskaraktär. Det var hos målombudet för mobilitetsmålen som det nya sjätte transportpolitiska delmålet landade när det kom med i regleringsbrevet. Men redan två år innan dess hade Vägverket börjat arbeta med frågorna. Parallellt med att det sjätte delmålet bereddes inom Näringsdepartementet hade samarbete med forskare inletts för att få fram kunskap, främst om kvinnors resmönster.

Ja, vi ska ha ett jämställt vägtransportsystem. Och då är det, underförstått är det, ungefär som jag sa tidigare, *vägarna är byggda av män för män*. Nu ska vi göra det bättre anpassat för kvinnor och då måste det på något vis vara att man lyfter fram kvinnor som en kategori i det här. (VV4 040816)

Målombuden ser som sina uppgifter att bevaka så att Vägverket möter uppdragsgivarens krav på balanserad måluppfyllelse, vilket innebär att man förbättrar alla målområden, eller några målområden, utan att försämra något annat.

Man ska inte maximera något på någon annans bekostnad. (VV1 040413)

Målombuden är att betrakta som controllers av de transportpolitiska delmålen men de har ingen egen budget för att kunna göra beställningar. En utförare inom avdelningen Samhälle på enheten Samhälle och trafik utsågs under 2003 för att sköta uppföljningen och rapporteringen till års- och sektorsredovisningen. Men den som hade fått utförarrollen saknade en tydlig beställare. Det var först under hösten 2005 som en beställare för det sjätte transportpolitiska delmålet utsågs inom huvudkontoret. Hon fick arbetsuppgiften på ca 20 % av sin tjänst, men blev kortvarig i det uppdraget och våren 2006 gick uppdraget vidare till en annan medarbetare inom huvudkontorets avdelning för verksamhetsstyrning. Hon delar upp sitt arbete mellan att vara beställare för ett jämställt transportsystem och att vara kundcontroller. Ute på regionerna finns också personer som har det sjätte delmålet som mindre delar av sina uppdrag och de är alla

²² Transportpolitikens huvudmål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. De sex delmålen handlar om *tillgänglighet, transportkvalitet, säker trafik, god miljö, positiv regional utveckling och ett jämställt transportsystem*.

medarbetare som har relativt lång erfarenhet från planeringsarbete inom Vägverket.

Nätverksmöte för ett jämställt transportsystem

I maj 2006 kallar utföraren och den nya beställaren till möte med nätverket för dem som ansvarar för det sjätte delmålet ute på regionerna. Sådana möten hålls sällan och oregelbundet. Till detta möte har ett ambitiöst underlag tagits fram som ska användas för att integrera jämställdhetsperspektivet i den strategiska planeringen. Idén är att förse processen med färdiga texter som kan läggas in i den strategiska planen. Ett dokument har därför utformats utifrån de rubriker som finns i den strategiska planen vilket är något som nätverksmedlemmarna visar hög uppskattning för. Däremot ifrågasätter de regionala företrädarna förslaget till styrkortsmål för 2007 som gäller att 48 aktiviteter ska bidra till jämställdhetsmålet.

Diskussionen handlar om en rädsla för att det blir för mycket. Det innebär i snitt sex aktiviteter på varje enhet, de sju regionerna och huvudkontoret, och de visar oro för att de kommer att få göra hela jobbet själva ute på regionerna. Beställaren och utföraren bemöter de regionala representanternas oro med argument om att styrkortsmål ger incitament för att tillsätta nödvändiga resurser och att ett stort antal aktiviteter kräver integrering i olika medarbetares arbetsuppgifter. Det är inte en persons arbete som gör att målet kan uppnås.

På nätverksträffen framkommer att underlaget till sektorsredovisningen för 2005 hade givit upphov till en engagerad diskussion i Vägverkets styrelse vilken förklaras med att man hade backat från att bara försöka beskriva jämställdhet i transportsystemet till att visa hur myndigheten tolkar jämställdhetsmålet. Det är därför rapporten refererar till genussystem och försöker utforma mått på graden av integrering.

På mötet går man laget runt så att var och en får berätta om vad som pågår ute på den egna regionen. Erfarenheterna visar att jämställdhetsmålet ifrågasätts ute i verksamheten. Första frågan som kollegorna ställer när jämställdhetsmålet tas upp är ”måste vi?”. När samordnarna svarar att målet är här för att stanna ber kollegorna om handfasta redskap: ”ge oss verktygen!”. Men det visar sig att det görs olika saker ute på de olika regionerna som ger varierande bidrag till jämställdhetsmålet. Mötets deltagare konstaterar att erfarenhetsutbytet är outhärligt för att kunna och orka arbeta vidare ute på den egna regionen.

Mångfald före jämställdhet

Av intervjuerna framgår att Vägverket fått mer kritik från uppdragsgivaren (regeringen) för bristande arbete med mångfaldsfrågorna än för jämställdhetsfrågorna. Jämställdheten har man valt att tona ned:

Jämställdhets-, alltså *könsperspektivet*, har man ju jobbat ganska länge med i Vägverket vad jag förstår. Ja, någon gång *tidig 80-tal som man jobbade väldigt aktivt*

med det här. Och där upplever jag det inte som att det är något stort bekymmer. [...] Väcka liksom medvetenheten om det här förhållningssättet som finns mellan män och kvinnor. [...] Ja, *med jämställdhet så är det faktiskt nästan så att man inte behöver göra så speciellt mycket inom myndighetsidan.* Inom produktionen så är det lite risigare. (VV4, 040816)

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 och den ska integreras in i verksamheten via styrkortets medarbetarfokus och stödprocessen för kompetensförsörjning.

När Vägverket söker efter nya medarbetare ingår följande text i annonsen, där både kön och mångfald finns 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)

Intervjuerna visar att jämställdhetsbegreppet inte spontant kopplas till förhållandet mellan kvinnor och män utan hellre används för andra jämlikhetsrelationer. På frågor om jämställdhet kommer snabbt svar om barnperspektiv, funktionshindrades förhållanden, invånare i olika landsändar etc. Allt möjligt, utom just kvinnor och män.

Ute på regionerna Skåne och Stockholm

Inom Region *Skåne* upplevs både det femte och det sjätte transportpolitiska delmålet som svårare än de övriga delmålen med hänvisning till att de inte har fått fram tydliga problembilder av regional utveckling och jämställdhet i transportsystemet. De har inte funnit systematiska sätt att gripa sig an dessa två senast tillkomna delmål. Samtidigt är ledningen övertygad om att det måste finnas sätt att göra det på som stämmer in i den ordinarie verksamheten så att sidoordning motverkas. För några år sedan genomfördes ett vägprojekt vid Kågeröd i vilket idéer om jämställdhet uppmärksammades i planeringsprocessen. En av initiativtagarna och författarna till rapporten om jämställd vägplanering (Vägverket 2003:51) var då samordnare för de kundansvariga och själv kundansvarig för gruppen äldre inom Vägverket Region Skåne. Det var den rapporten som nämndes i Vägverkets årsredovisning 2003 och som fick stor uppmärksamhet inom Banverket, både under seminarieserien hösten 2004 och som underlag för utformningen av handboken. Men mycket av det som beskrivs i rapporten genomfördes inte i praktiken.

I den skånska rapportens slutsatser efterfrågas ledningens stöd för att de föreslagna förändringarna i vägplaneringsprojekten skall kunna få genomslag. Rapportens författare har upplevt det svårt att få gensvar inom den egna organisa-

tionen, inte minst hos den egna regionens projektorganisation. För att aktualisera frågan om jämställdhetsaspekter i vägplaneringen och ge den önskvärd tyngd bad rapportförfattaren om, 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 mäns och kvinnors behov uppmärksammas. Handlingsplanen tar även upp kunskapsspridning och implementering av rapportens innehåll. I och med det styrkortsmål för 2006 som innebär att sociala konsekvensbeskrivningar skall tillämpas i två olika vägprojekt någonstans i Sverige, beslutas att ett av dem ska vara det som beskrivs i rapporten från Skåne.

En medarbetare som arbetar med långsiktiga, strategiska frågor på avdelningen Analys och samhälle inom Region *Stockholm* fick ansvaret för det sjätte transportpolitiska delmålet på maximalt 20 % av sin tjänst. Hon upplever 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. De har inte heller kunnat sätta i system att alla verkligen mäter könsfördelningen på samrådsmöten. Det är upp till projektledaren att komma ihåg att göra det. Rapporteringen sker inte spontant, utan det krävs påminnelser i samband med tertiärrapporterna för att få in de uppgifter som finns.

När Vägverket våren 2006 inrättar en utvecklingsavdelning kommer påbud från huvudkontoret att det ska finnas utvecklingsansvariga på varje region. Uppdraget är att, på heltid, ta del av vad alla kollegor som har kundkontakter fångat upp när det gäller kundernas behov och att analysera det som kommer fram där för att kunna erbjuda lämpliga tjänster. När den medarbetare som först hade ansvaret för att bevaka det sjätte delmålet inom region Stockholm gick vidare till dessa nya uppgifter som utvecklingsansvarig, blev hon efterträdd av en yngre kvinna som utöver 20 % för ett jämställt transportsystem arbetar som regionalt kundansvarig för medborgarnas resor. I samband med att denna nya samordnare av ett jämställt transportsystem går på föräldraledighet, och uppdraget utlyses internt på nytt, är det ingen som söker tjänsten. Arbetsuppgifterna löses med att man lånar in GD:s målombud från HK som på 25 % av en hel tjänst ska hantera såväl jämställdhetsmålet som kundfrågorna.

Kundorientering genom kundgruppsdokument och kundprogram

2003 delade Vägverket in verksamheten i två huvudprocesser: medborgarnas resor respektive näringslivets transporter²³. De har under en tid ägnat stor kraft åt att indela trafikanter i elva olika kundgrupper²⁴ och utarbete kundgruppsdo-

²³ I samband med en omorganisation slogs dessa två huvudprocesser 2006 samman till huvudprocessen Stödjande resor och transporter. Kundkategorierna Näringsliv och Medborgare med elva kundgrupper finns fortfarande kvar.

²⁴ Medborgarnas resor består av fem kundgrupper: Barn och unga, Ungdomar, Yrkesverksamma, Äldre och Funktionshindrade. Näringslivets transporter omfattar sex kundgrupper: Bas- och processindustri,

kument inom delprocessen ”fånga kundbehov”. Det är en process som bör vara central för att kunna leva upp till det sjätte transportpolitiska delmålet. Om Vägverket inte vet vilka behov kunderna har, fördelat på kvinnor och män, är det omöjligt att göra någon rättvis fördelning. Resultatet av en genomläsning av kundgruppsdokumenten i sökandet efter begreppen jämställdhet, kvinna och man ger följande mönster:

Kundgrupp / Begrepp	Jämställdhet	Kvinna	Man
Medborgarnas resor			
Barn och unga	x	x	x
Ungdomar	x	x	x
Yrkesverksamma	x	x	x
Äldre	x	x	x
Funktionshindrade	x	x	x
Näringslivets transporter			
Bas- och processindustri	-	-	-
Konsumentvaru- och livsmedelsindustri	x	-	-
Privat service	-	-	-
Offentlig service	-	-	-
Godstransportörer	x	-	-
Persontransportörer	-	-	-

De sökta begreppen är synliga i alla kundgruppsdokument inom medborgarnas resor. Men det varierar i vilken mån begreppen används. I några fall är det enbart inom ett citat av det sjätte transportpolitiska delmålet medan det i flera fall presenteras statistik och behov uppdelat på kön. I två av kundgruppsdokumenten för näringslivets resor nämns jämställdhet, men det sker bara som en dimension i samband med de transportpolitiska målen. Dokumenten konstaterar kort i detta sammanhang: ”Inga särskiljande samhällskrav för kundgruppen har identifierats”. Det kan noteras att begreppen ”människa” och ”huvudman” används mycket frekvent i näringslivets transporters kundgruppsdokument. I referenslistorna återfinns ändå *På tal om kvinnor och män*, SCB, 2004, men det framgår inte om eller hur den källan är använd.

Dessa elva kundgruppsdokument har använts för att sammanställa två kundprogram vilka skall ligga till grund för prioriteringar i resursfördelning. Under arbetet med att formulera dessa två program närvarade jag som observatör under två remisseseminarier. På dessa seminarier deltog ca 30 personer varje gång. Könsfördelningen var mycket jämn. Hela andan var jämställd. Alla lyssnar på alla, ingen blev avbruten. Stämningen var kollegialt god. Detta gällde såväl kvinnor som män. Kvinnor och män var föredragande, diskuterade och ifråga-

Konsumentvaru- och livsmedelsindustri, Offentlig service, Privat service, Godstransportörer och Persontransportörer.

satte, alla med samma kraft. Men, det var bara vissa frågor som fanns med på agendan. Jämställdhet var inte en av dem.

Det diskuteras en hel del om spårbarhet och transparens, att kunna följa varifrån olika transportbehov härrör, men kön som variabel ingår inte i den diskussionen²⁵. Jämställdheten kommer dels upp i samband med gruppindelning på seminariet. När en man får ta en frånvarande kvinnas plats i en grupp kommenteras det av seminarieledaren ”Dramatisk jämställdhetsförskjutning i den gruppen”. När det gäller innehållet i kundprogrammen kommenteras det först efter genomförda grupparbeten. Då nämns att jämställdhetsmålet blir osynligt, men att jämställdhet hellre ska vara ett förhållningssätt som finns med i en mer aktiv dialog mellan kundansvariga och projektledare när hänsyn ska tas till de krav som framkommit.

Några månader tidigare hade jag intervjuat en av de deltagande kundansvariga kvinnorna. Hon var då väldigt intensiv och engagerad. Framför allt ville hon slå fast vikten av att jobba systematiskt med att analysera kundernas behov, konsekvent uppdelade avseende kvinnor och män. Hon såg heller inga formella hinder för detta eftersom det finns krav på att all statistik skall vara könsuppdelad. Och nu, tack vare det nya transportpolitiska delmålet och Vägverkets nya kundorienterade arbetssätt, så fanns det ju särskild anledning att verkligen följa upp önskemål preciserade utifrån kvinnor och män. Hon hade också skrivit ett internt kunskapsdokument om detta. Nu, när hon var med på remisseminariet, hördes ingenting om detta. När jag sedan läser de färdiga kundprogrammen finns heller ingenting kvar från det som ändå fanns i kundgruppsdokumenten för medborgarnas resor. Analysen av resmönster och behov i jämställdhetsdimensioner är ytterst begränsad.

De två kundprogrammen, det för medborgarnas resor (Vägverket 2005:88) och det för näringslivets transporter (Vägverket 2005:89) är enligt GD:s förord framtagna för att Vägverket skall kunna redovisa ”en samlad bild av de viktigaste behoven, kraven och förväntningarna på det svenska vägtransportsystemet”. I texterna som återfinns under de avsnitt som beskriver kundgrupperna 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 vägtransportsystem nämns i kundprogrammen. Det sker med samma text i båda kundprogrammen vilken inleds med att referera till den nationella planen (Vägverket 2004:93). Andra gången jämställdhet nämns i kundprogrammen är när prioriterade åtgärder för att nå de transportpolitiska målen ska preciseras.

²⁵ Bristande spårbarhet är en av anledningarna till att kundprogrammen inte kommer att få några uppföljare. Istället blir kundgruppsdokumenten underlag för den strategiska planeringen. Kundprogrammen var tänkta för att kunna avväga kundernas behov med uppdragsgivarens krav, men de visade sig utgöra ett mellanled mellan kundgruppsdokument och strategisk plan som man hellre vill klara sig utan.

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.

När jag presenterade dessa resultat för den som var ansvarig för delprocessen ”Fånga kundbehov” inom medborgarnas resor, instämde hon i att detta inte var något som hade diskuterats på remisseminariet och hon hade inte lagt märke till att jämställdhetsdiskussionen hade försvunnit under arbetets gång. Hon trodde att det berodde på att de hade sådana bekymmer med att få ihop dokumenten överhuvudtaget. Man orkade inte med jämställdheten också.

När kundansvariga och tjänsteutvecklare i Vägverket träffas hösten 2006 för att arbeta med den strategiska planeringen, hörs olika diskussioner:

Hur fattar vi beslut? Med ekonomiska modeller eller med andra kriterier? Vi har missbrukat modellerna för att få igenom det vi tycker är bäst för kunderna.

I ett företag är det kunderna som styr, men här är det inte riktigt så.

I underlaget för inspel till strategisk plan formuleras en strategi som ”Metoder för fördelningsanalyser ska utvecklas så att de innehåller såväl ett regional-, socialt, genus-, och mellan generationerna- perspektiv.” En kvinna ifrågasätter varför strategin uttrycks på det sättet:

Ibland uttrycker vi oss så här och ibland som kund eller kundgrupper.

En man svarar

Jo, men kvinnors transportbehov är så undervärderade.

När den inom Vägverket mycket väletablerade chefen för den nyinrättade utvecklingsavdelningen på huvudkontoret talar om kundorientering inför alla mötesdeltagare, gör han det med ord som att kundens behov står i självklart centrum för prioriteringar. Presentationen är en utmärkt föreläsning om hur modeller för kundorientering kan tillämpas, men av kommentarerna och spridda suckar framgår att – ”ja, så bör det vara, men där är vi inte”. Intervjuresultat från våren 2006 vittnar också om att ”vi vet bäst”-attityden råder och det är inte självklart att man utgår från medborgarnas behov, utan hellre tar utgångspunkt i tekniskt väl genomförda lösningar, vare sig de efterfrågas eller ej.

Goda exempel som metod för utveckling

I Vägverkets projektmodell ingår erfarenhetsåterföring. Det är tänkt att ett kapitel i slutrapporterna ska lämna råd och synpunkter som kan komma till nytta i kommande projekt.

- Och i slutrapporten finns ett kapitel om erfarenhetsåterföring. Och tanken är att man ska som projektledare kunna gå in och inhämta kloka råd från rapporten.
- Gör man det då?
- Kanske inte riktigt. Nej, de har liksom fullt upp. (VV12b, 060509)

Ett styrkortsmål har varit att få fram goda exempel på kundorientering, men det är inte så lätt att få medarbetare att berätta om sina goda erfarenheter:

... om en medarbetare eller ett team gör något, hur gör man dem medvetna om att de har gjort något jättebra och de bör sprida det till andra? Det är jättesvårt. Så det har varit väldigt magert det där när vi har försökt gå ut och få in de här goda exemplen. De finns där, säkert. (VV12b, 060509)

Mot ny kunskap

Vägverket bestämde sig för att utveckla en utbildning för de personalgrupper som ansågs behöva kunskaper om jämställdhetsaspekter i sitt dagliga arbete, vilket främst gäller de som planerar och genomför vägprojekt av olika slag. I juni 2006 inbjöd Vägsektorns Utbildningscentrum, VUC, till en pilotutbildning via huvudkontorets utförare. Totalt var det nio av elva anmälda personer som kom, vilket kursledningen ansåg vara svag respons. Några av dem som är ansvariga för det sjätte delmålet ute på regionerna var med för att utvärdera om kursen var lämplig att genomföra regionalt.

Den ena kursledaren valde att använda humor som ett sätt att nalkas genusbegreppet. Att ha en humoristisk ansats till en känslig fråga är väl beprövat, bland annat under Banverkets interna seminarier under hösten 2004. Där hade ett stycke ur den prisbelönta boken *Populärmusik från Vittula*, i vilken Mikael Niemi (2000) raljerar över begreppet ”knapsu”, fallit väl ut varför det även användes för högläsning på Vägverket. Även i denna församling mottogs texten med igenkännande och glada miner när betraktelser över hur den tornedalske mannen noga aktar sig för allt som kan betecknas som kärringaktigt lästes upp. Men när den andra kursledaren har OH-bilder som bland annat visar:

Män, män, män...
och så lite kvinnor

blir reaktionen stark. Det anses för provokativt och några representanter menar att det inte kommer att tas emot på ett bra sätt ute på Vägverkets regioner. Kritiken var så allvarlig att kursledaren byttes ut inför de kursomgångar som sedan planerades ute på regionerna.

Vägverksnormen

Under ett informationsmöte i samband ett nybyggnadsprojekt i Stockholmsregionen framstod vissa aspekter som kritiska med hänsyn till det jämställda transportsystemet och Vägverkets strävan att skapa ett kundorienterat arbetssätt. Vägverket var till största delen representerat av kvinnor. Projektledaren var man, men både delprojektledarna och flera specialister var kvinnor. Två män och sex kvinnor figurerade på scenen varav en kvinna kom från länsmuseet och berättade om arkeologi. Innehållet i Vägverkets information var främst fokuserat på själva byggnationsproblematiken. Hur stora schaktmassor som skulle förflyttas och hur mycket sprängningsarbeten som krävdes. I en film visades återkommande sprängningsscener där män apterade dynamit med åtföljande explosioner. Tillgängligheten som den nya förbindelsen bidrar till berördes endast kortfattat inledningsvis och eventuella sociala konsekvenser kom man inte alls in på.

Erfarenheterna från mötet pekar på den normering som Vägverkets verksamhet innebär för de inblandade aktörerna.

Många av dem som kommer in är välutbildade, från högskolor, är verbala osv. Men det är påfallande *hur fort de assimileras in i den här verksamheten*. Faktiskt. Det här friska, lite nya idéer och, det här ser man inte så mycket. *Påfallande fort så kommer man in i den här kulturen*. Så jag menar på att det är en generationsfråga, men bara till viss del. (VV15, 051026)



Bild 2: Generationsskifte (Våra vägar - Vägverkets personaltidning Nr. 5, 2004)

För kundorienteringen upplevs Vägverksnormen som ett hinder:

Man har ju en *jättekompens*. Vi anses ju väldigt kompetenta i alla sammanhang, alla sådana undersökningar, men ibland kan ju *kompetens bli ett litet hinder också för att kunna se nya möjligheter och nya behov.* (VV16, 051121)

En diskussion om Vägverkets arbetssätt kommer upp när kundansvariga och tjänsteutvecklare möts för att arbeta med den strategiska planeringen:

- *Vi har ett statiskt sätt att jobba i processerna.*
- *Vi annonserar fler tillfällen, tar fram dokumentation och vänder oss både till dem som vi lagmässigt måste och även till andra. Vad är det som är statsikt med det?*
- *Ja, men vilka är det som kommer? Män mellan 60 och 70 år!*

- *Det finns så mycket nedärvt. När det är hem & skolamöte är det ofta kvinnor, men när det är Vägverketsmöte så skickar man gubben.*

- *Vi som jobbar med investeringar tycker det är tjatigt. Vi utreder och dialogar och förlänger planeringstiderna. Det kostar pengar. Tänk hur många fler meter väg vi skulle få för dem!*

Med PDS-metoder (Problem Detection Studies) får kunderna själva formulera problemen med transportsystemet och sedan värdera dem. Det är ett arbetssätt som myndigheten använder för att försöka komma bort från att ensidigt använda enkätundersökningar och intervjuer där det är Vägverket som ställer frågor om sina egna upplevda problem, utifrån sin egen verksamhet.

Motstånd i mer eller mindre subtila former

I intervjuerna framkommer olika aspekter på motstånd mot jämställdhetsfrågor:

... det finns ju inget motstånd i verket mot att arbeta med de här frågorna, det är ju ingen som säger någonting. Däremot finns det ju å andra sidan inget engagemang. Det är ingen som bryr sig. (VV15, 051026)

Ja, jag tror *inte att det är något medvetet motstånd*. Det kan jag inte föreställa mig. Utan det är organisationen som sådan. (VV10, 050412)

Inte något medvetet motstånd. Det tror jag inte. Sen om det *finns något omedvetet* hos oss. För det finns ju så klart, det känner jag lite att i den typ av organisation som Vägverket så finns ju lite den här värderingen att hos oss så värderar vi allt efter *kompetens och kvalifikationer*. Det har inget med att göra vad man har för kön. Och det kan ju *vara ett sätt att sopa lite under mattan*. (VV16, 051121)

Vem ska man prata med, vem ska man leverera sina idéer till? *Det känns motigt*. Och det var som jag sa att ett sätt att komma runt det är att koppla det till kundperspektivet, till *kundorienteringen*. Våra kunder, de är män och kvinnor. *På det sättet kan man få möjlighet att få prata jämställdhet också*. [...] Man vet att kvinnor och män reser olika. Men vad gör man åt det? *Vad gör man av den kunskapen?*

Man bara fortsätter och forskar och forskar och forskar. Det känns som om man skulle behöva ställa samman den här kunskapen och se: *vad gör man med den?* (VV10, 050412)

Det krävs påtryckningar för att kunna gå vidare med det sjätte transportpolitiska delmålet:

- Men, det kräver väl sin tid också att omsätta det här i konkret handling. Jämför med hur vi har försökt omsätta miljömålet och trafiksäkerhetsmålet så, *det tar tid* att omsätta det och det tar tid att det ska kännas naturligt att jobba med det. Idag är det ju inte en kotte som ifrågasätter de två delmålen.
- Vet du vad det är som gör att de har blivit så accepterade?
- Enträget tjat och *tydliga signaler*, politisk inriktning och man har lyckats *konkretisera* saker och ting. Det är det som är framgångsfaktorer tror jag. Och så krävs tiden. *Tiden*. (VV23, 060509)

Intervjuerna visar också att de som inte har ett utpekat ansvar för det sjätte delmålet tenderar att hänvisa till den som har det. En chef för den som är samordnare av jämställdhetsmålet anser att det jobbas på bra. Samtidigt är den som har uppdraget inte alls nöjd med sina insatser och saknar tryck uppifrån och säger att det jämställda transportsystemet inte är efterfrågat. Detsamma gäller de interna jämställdhetsfrågorna. Det finns inget tryck på att få vara den som ägnar sig åt jämställdhet. Det upplevs inte heller som något internt problem. Man ser att bland väg- och vatteningenjörer söker sig kvinnor till Vägverket i högre grad än vad män gör, vilket gör att man räknar med att de ojämnheter som finns i könsfördelningen löser sig efter hand.

Sammanfattningsvis tonar en relativt komplex bild av Vägverket fram. Vi får höra att det pågick ett medvetet jämställdhetsarbete redan i början på 80-talet som bl. a. har givit resultat i jämnare könsfördelningen ute i organisationen. Men det finns inget i styrningen som följer upp att den jämnare könsfördelningen inom myndigheten också leder till integrering av jämställdhet i transportsystemet.

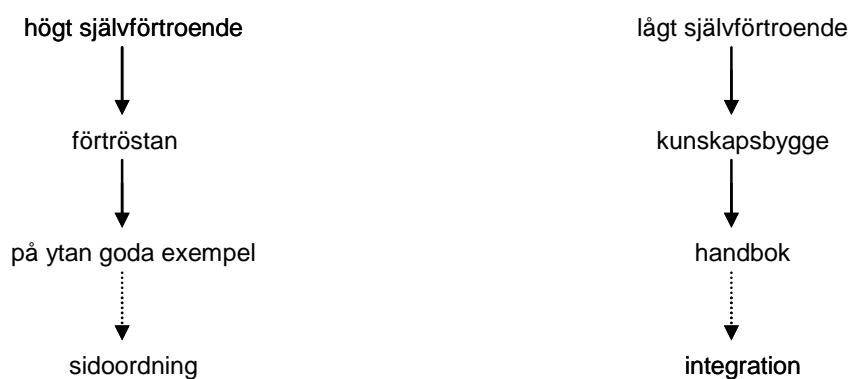
ANALYS OCH SLUTSATSER

Inledning

I detta kapitel analyseras resultaten från fallstudierna inom Banverket och Vägverket med de teorier och den analysmodell som presenterades tidigare under rubriken Genusintegrering i ekonomistyrning för jämställdhet. Efter en avslutande sammanfattning ges även några idéer för hur uppföljningen av ett jämställt transportsystem kan utvecklas.

Spårade vägval

Här ser vi två myndigheter som fick samma uppdrag, att skapa ett jämställt transportsystem. Inför uppgiften hade de däremot olika utgångspunkter när det gäller jämställdhetsdimensionen. Banverket hade ingen vana vid att konsekvent arbeta med jämställdhet, medan Vägverket ansåg att jämställdhet redan var något som fanns i organisationen. Det innebar att Banverket tidigt tog tag i frågan på ett medvetet sätt. De rekryterade personal med genusvetenskaplig kompetens och inledde med att planera för kunskapshöjande åtgärder. Parallellt med seminarier ute på alla regioner tog Banverket även fram instruktioner för hur man kan arbeta i konkreta projekt för att integrera jämställdhet i utvecklingen av transportsystemet. Vägverket valde istället att förlita sig på den egna organisationens kapacitet, utan att peka ut några specifika åtgärder. För återredovisningen till uppdragsgivaren presenterades goda idéer. Frågan är vad som kan leda till en integration av jämställdhet i kärnverksamheten och vad som riskerar att sortera in jämställdhet som en sidoordnad företeelse.



Figur 15: Spårat vägval för jämställdhet

Föreställningar om att vägen till jämställdhetsintegrering går via kunskap finns inom båda myndigheterna. Men inom Vägverket genomfördes initialt inga brett riktade åtgärder för att utveckla kunskaperna ute i organisationen om det jämställda transportsystemet. Man utgick från att jämställdhet redan fanns som något naturligt i verksamheten. För att visa måluppfyllelse fick en idé om att göra kvinnan till norm för bilkörning, med hänvisning till kvinnors säkerhetstänkan-

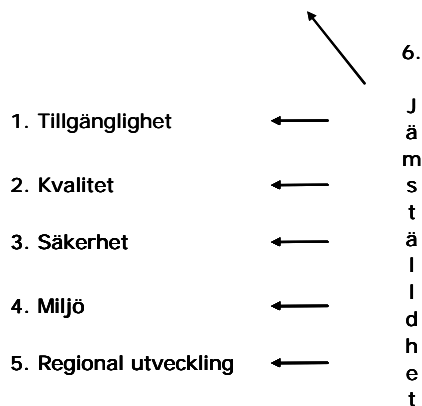
de, och ett isolerat projekt som fokuserar jämställdhet och sociala konsekvensbeskrivningar uppmärksamhet i årsredovisningen. Ännu så länge har dessa två exempel inte fått något genomslag i den egna verksamheten som helhet. Det är först genom styrkortsmålet för 2006, vilket säger att två aktiviteter ska genomföras under året, som en social konsekvensbeskrivning med jämställdhetsperspektiv aktualiseras inom det projekt där sådana idéer tidigare framförts i den ovan nämnda, skånska rapporten.

Begränsad jämställdhetsintegrering

Målet är jämställdhetsintegrering vilket samtidigt utgör strategin. Integreringen står för att jämställdhet skall in i kärnverksamheten, att jämställdhetsfrågor skall hanteras där viktiga beslut normalt tas. Att förlita sig på att organisationens arbete automatiskt resulterar i jämställdhet verkar inte fungera. Att låta några exklusiva exempel visas upp, utan att ha täckning i den breda verksamheten skapar sidoordning istället för integration. Det behövs autentiska goda exempel som kan uppmärksammas och kopieras. En mer tydlig handlingsstyrning via checklistor eller handböcker kan också vara vägen till jämställdhetsintegrering, 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 särkoppling, i form av sidoordning, råda.

Att ge transportmyndigheterna i uppdrag att skapa jämställdhet som ett resultat av sin verksamhet är ett tydligt steg i jämställdhetsintegrering på politisk nivå. Inom myndigheterna kan sedan ytterligare jämställdhetsintegrering ske genom översättning av samtliga transportpolitiska mål 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:

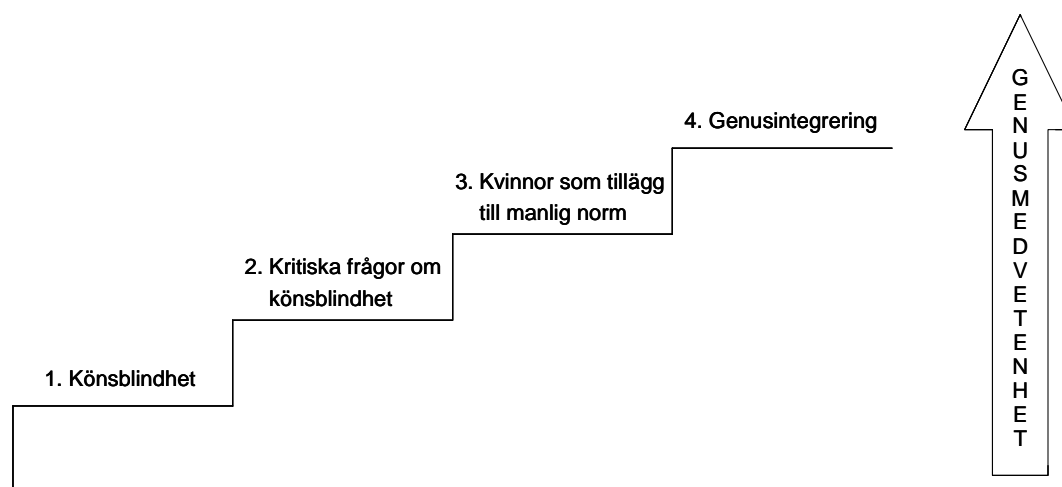
Det övergripande målet för transportpolitiken ska vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.



Figur 16: Jämställdhetsintegrering av transportpolitiken

I den senaste propositionen *Moderna transporter* (Prop. 2005/06:160) är det detta steg som tas. Alla övriga etappmål skall utvärderas ur jämställdhetsperspektiv och kraven på jämställdhetsintegrering har därmed förstärkts från politiskt håll²⁶.

På myndighetsnivå ser vi att integreringen av jämställdhet inte kommit så långt. Det finns visserligen ansatser, som också har visat vissa goda resultat, att göra något åt den ojämna könsfördelningen inom myndigheterna. Men det är svårare att finna stöd för att de frågor som kommer från kvinnors livssituation prioriteras i samma utsträckning som männens. Att det är mannen som bildar norm för transportsystemet är en utgångspunkt, vilken upplevs som naturlig och som inte ifrågasätts på bred bas inom myndigheterna. Problematisering av det manliga, lika väl som det kvinnliga, saknas i hög grad. Det innebär att mycket av arbetet står på genusmedvetenhetens tre första steg. Ofta är det rent könsblint, men ibland kommer det upp frågor kring hur kön spelar roll i transportsystemet, vilket leder till viss uppmärksamhet av kvinnors situation.



Figur 5 från s 23 ovan: Fyra steg för genus i samhällsvetenskaplig forskning. (Bygger på Walby, 1988)

Könsblindheten visas i att jämställdhet är frågor som inte synliggörs eller prioriteras generellt sett. När det sjätte delmålet översätts till strategier, kundprogram och verksamhetsplaner tenderar variablerna kvinnor och män att suddas ut ju närmare den operativa verksamheten det kommer. Det finns inte heller någon som har jämställdhet i transportsystemet som heltidsarbete inom Banverket eller Vägverket. Alla som är engagerade har det som en del i sin tjänst, vanligtvis mellan 20 och 50 procent. De personer som har fått samordningsansvar ses av övri-

²⁶ Vid tiden för denna studie har vi ännu inte kunnat se vad regeringskiftet hösten 2006 har inneburit för 2007 års regleringsbrev.

ga organisationen som experter, och de som man kan hänvisa jämställdhetsfrågor till. Det är sällan som någon annan än samordnarna själva tar egna initiativ i sitt arbete för att utveckla ett jämställt transportsystem. Vi ser också hur jämställdhetsfrågorna döljs genom att hellre föra fram mångfaldsfrågor. Det är främst jämlikhet mellan olika grupper i förhållande till ålder – barn och äldre – samt funktionshinder som diskuteras.

Externt & internt riktat jämställdhetsarbete

Banverkets GD riktade en appell för att samordna det interna jämställdhetsarbetet med det externa. Det finns mycket som talar för att en jämställd organisation har lättare att vara trovärdig i ansatsen att också leverera jämställda verksamhetsresultat. Många ser det som en förutsättning att det krävs en jämställd arbetsplats för att nå jämställt utfall. Men det finns olika uppfattningar om vad som menas med en jämställd organisation. Somliga tänker på jämn könsfördelning medan andra syftar på jämställda idéer, attityder och handlingsmönster, oavsett hur könsfördelningen ser ut.

Ansatser till samverkan mellan jämställdhets- och mångfaldsansvariga på personalsidan och samordnarna för det sjätte delmålet på samhällsplanerarsidan har gjorts på central nivå, tydligast genom försöket att med gemensamma krafter skriva handboken för jämställdhetsintegrering. Varken i Banverket eller i Vägverket har det uppstått några täta relationer mellan det interna och det externa jämställdhetsarbetet ute på regionerna och det finns inga upprepade ansträngningar för att få det att sammankopplas. Det finns flera förklaringar till denna särkoppling. Det handlar både om strukturer för och innehållet i arbetet.

Det interna perspektivet på jämställdhet har mycket med rekrytering, anställningsförhållanden och karriärmöjligheter att göra. Här är det arbetsgivare och fackföreningar som förhandlar om villkor och regelverk. Inom Vägverket, där styrkortet nu har funnits under en längre tid, har det utvecklats en koppling mellan organisatorisk funktion och fokusområden, där medarbetarfokus ses om hörande till personalavdelningens domäner. Det visade sig tydligt när Vägverket beslutade att införa ett styrkortsmål om jämställdhetsutbildning 2006. Målets placering i styrkortet ifrågasattes av samordnarna av det sjätte transportpolitiska delmålet som menade att de inte kunde ha kontroll på utbildningen, utan det skulle falla inom personalavdelningens ansvar. Samordnarna ser också risker med att koppla det sjätte delmålet till det interna arbetet då man är rädd för att det skall försvinna bland mångfaldsfrågorna.

När det gäller innehållet i arbetet har det hörts flera röster som talar om att det handlar om helt olika saker. Personalfrågor respektive tekniska aspekter i transportsystemen upplevs som olika världar och det finns de som menar att transportsystemet riskerar att få en ”fjollighetsstämpel” om det kopplas för tätt ihop med traditionellt jämställdhetsarbete.

Mätbarhetsfällan

Användningen av styrkortet innebär att mätbarhetskraven i styrningen förstärks och att det som följs upp reduceras till kortsiktigt mätbara fenomen. De mer kvalitativa utvärderingarna som kommer in via forskningsresultat eller bredare kundundersökningar kan varken praktiskt eller kostnadseffektivt göras kontinuerligt under året och passar därmed illa in i styrkortmodellen. Nu försöker man ändå koppla styrkortet till åtgärder som inte är mätbara genom att istället räkna antal åtgärder och sätta mål för hur många sådana åtgärder som skall vidtagas under året. Problemet är att det inte är mängden åtgärder, utan kvaliteten i åtgärderna, som är avgörande för resultatet.

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 i årsredovisningen för 2004: "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. Den redovisning som, året därpå, gör att Vägverket tänder det gröna ljuset bygger också på en relativ måluppfyllelse. 2005 hade det kortsiktiga, internt anpassade målet om jämn könsfördelning uppnåtts trots att det inte innebar att man hade nått kriterierna om relationen 40/60 som gäller för jämn könsfördelning.

Räkneövningarna visar exempel på hur den tekniska rationaliteten med ett kvantitativt synsätt har övertaget över det kvalitativa. Tolkningarna och slutsatserna är helt korrekta om man enbart ser till det kortsiktiga styrkorts målet ur matematisk synvinkel och bortser från innebörden av det sjätte transportpolitiska delmålet. När SMART-kriterierna tillämpas så att R får stå för *realism* gör det att målet skall anpassas så att det alltid går att nå. Används R för *relevans* uppstår istället andra frågeställningar. Det strikta mätbarhetskravet i dessa kriterier innebär att viktiga dimensioner av verksamheten inte följs upp. Intervjuresultat visar att detta är något som har börjat diskuteras inom myndigheterna, det finns röster som menar att mätbarheten har gått för långt. Men mätbarheten är institutionaliserad, så den är mycket svår att ändra på.

Under projektets gång har mätningarna av andelen kvinnor och män på samrådsmöten kritiserats i olika sammanhang. Samordnarna för det sjätte delmålet ute på myndigheterna är helt inriktade på att det inte räcker med sådana kvantitativa mått. Närvarofrekvens måste ändå ställas i förhållande till det som sker på möten och hur synpunkter tas tillvara inom myndigheten. Men de har inte

verktyg för att nå ut med mer kvalitativa analyser på bred bas i dagsläget. Det är inte heller något som efterfrågas. Jämförelse kan göras med miljömålet, som tidigare också hanterades sidoordnat från kärnverksamheten. I Banverket blev problemen med Hallandsås en väckarklocka för behovet av att inkludera miljöfrågorna i varje projekt. Någon motsvarande jämställdhetskris har inte uppenbarats sig vilket innebär att det är svårare att få tydlighet i kraven på jämn maktfördelning mellan kvinnor och män. Vi ser hur jämställdhetsfrågorna har svårt att få acceptans som en självklar del av kärnverksamheten.

Kundorientering – outnyttjad potential för jämställdhetsmålet

Nu pågår ett utvecklingsarbete inom båda verken med kundorientering. Kundgrupper har kategoriserats bland medborgare och näringsliv, men här finns könsdimensionen inte med. Kundorienteringen ses ändå av flera intervjupersoner som en möjlig hävstång för det sjätte delmålet, men det har ännu inte fått tydliga spår i verksamhetsplaneringen. Jämställd behovstillfredsställelse finns exempelvis inte med i styrkortets kundfokus. Den nya kundfokuseringen ställer ändå krav på att behov kartläggs vilket skulle kunna ge skjuts åt jämställdhetsaspekten, under förutsättning att varje kundgrupp analyseras i genusbelysning. Medborgarna utgör en jämnt fördelad grupp vad gäller kön, vi är hälften kvinnor och hälften män i Sverige. Men när det gäller näringsutövarna inom transportsektorn dominerar männen. Totalt sett är därför huvudparten av myndigheternas direkta kunder män. För Banverkets del är det extra kritiskt eftersom de direkta kunderna enbart tillhör näringslivet. Inom Banverkets projekt "Kundorienterad servicemyndighet" diskuteras om "resenärer", vilka är kundernas kunder, skall få utgöra ett eget kundsegment.

Problem återstår därför att lösas ur jämställdhetsperspektiv. Med en manligt orienterad verksamhet som möter en manligt dominerad kundkrets finns uppenbara risker för att kvinnors behov marginaliseras. Hur kan "Mor Anna i busken" göra sig gällande mot "Kalle Åkare"? Vi ser att kundgruppsdokumenten inom näringslivets transporter inte diskuterar jämställdhet samtidigt som det från näringslivet ställs stora och tydliga krav på Vägverket. I Vägverkets kundprogram finns ingen könsbaserad problembild och hänvisning sker endast till hur åtgärder för tillgänglighet, kvalitet och säkerhet "brukar gynna" jämställdheten.

Tabu att tala om manlig norm

Den manliga dominansen inom transportsektorn verkar vara tabubelagt område, något som man helst inte talar om. Trots att Markör AB (2004) har gjort en kartläggning av hela transportsektorn som visar den manliga dominansen, och att den insikten är viktig för att veta hur fältet ser ut, kunde en presentation som tydligt pekade på detta inte godkännas vid den pilotutbildning som genomfördes inom Vägverket för att planera det skarpa upplägget ute på regionerna.

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 skall 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.

Jämställd resursomvandling?

Frågor kan ställas om det främst är processen eller utfallet som skall vara jämställt. Kan en jämställdhetsintegrerad process garantera ett jämställt utfall? Kan myndigheten nöja sig med att processen följer jämställdhetens ideologi och lämna medborgarnas upplevelse av verksamhetens resultat därhän? Dessa frågor är relevanta att ställa med utgångspunkt från vår forskningsmodell (figur 1) med förtroende och ansvar, dvs. om vi ser till vilket förtroende som myndigheterna ges, hur det tas emot och sedan redovisas. Lever myndigheten upp till sitt ansvar genom att redovisa en jämställd process? När vi studerar årsredovisningarna ser vi att det finns en hel del skrivet om kvinnors och mäns resmönster. Det börjar också komma kunskap om attityder till och behov av transportsystemen sett ur kvinnors perspektiv. Det manliga perspektivet är ännu så länge förgivettaget och saknar tydlig problematisering. Något som ännu helt saknas är diskussionen om påverkansmöjligheter. Vi ser att när det sjätte delmålet silas igenom styrsystemet så blir det inte mycket kvar av det.

Idag är det ingen som kan definiera en målbild av ett jämställt transportsystem vilket innebär att processerna kan ses som mer avgörande än utfallet. Att upprätthålla jämställda processer innebär inte endast avsaknad av könsdiskriminering, det handlar framför allt om att de fylls 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?

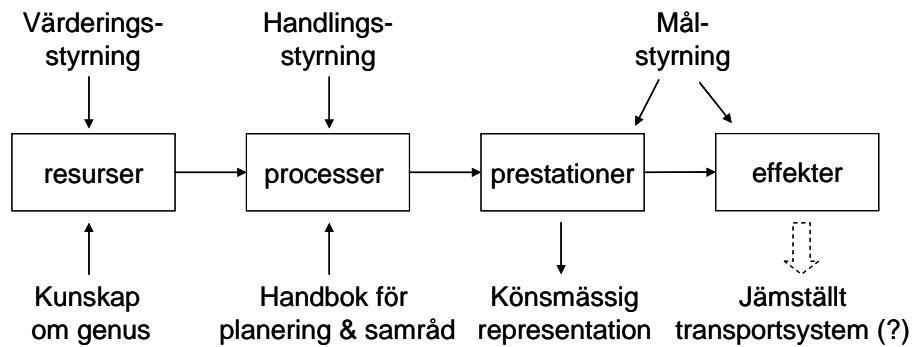
I avvaktan på ny kultur kanske den rådande tekniska rationaliteten i transportmyndigheternas organisationer kan styras till jämställdhet. Myndigheterna strävar efter att kunna arbeta systematisk och mätbart. Även om processerna inte får jämn könsfördelning kanske de genom dessa krafter kan tolkas som jämställda genom att medarbetare, oavsett kön, systematiskt hämtar in kvinnors och mäns behov och erfarenheter?

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 synpunkter.

Att arbeta med jämställdhet och genusperspektiv innebär att fler behov uppenbaras jämfört med tidigare. För kostnadseffektiviteten kan detta vara negativt, det kräver mer arbete och fler behov som skall tillfredställas. Ser vi däremot till den effektivitet som kan tolkas ur ett kundorienteringsperspektiv så bör en högre effektivitet kunna genereras. Ju mer vi vet om kundernas behov, desto bättre möjlighet att tillfredställa dessa.

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. 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. Nu har man valt att ta fram en handbok som förväntas ge styrning av planeringsprocessen.

Jämställdhetsarbete är ofta förknippat med eldsjälar. Det personliga engagemang och graden av envishet visar sig behövas för att frågan skall få genomslag även inom de studerade myndigheterna. Målbilden är oskarp och det råder olika uppfattningar om vad ett jämställt transportsystem kan vara. 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 även värderingsstyrning och handlingsstyrning.



Figur 17: Resursomvandlingskedjan för det sjätte transportpolitiska delmålet, ett jämställt transportsystem

Banverket och Vägverket har kompletterat den rena målstyrningen med värderings- och handlingsstyrning för att kunna nå måluppfyllelse. Styrkan med målstyrningen är att jämställdhetsfrågorna i någon mån sätts på agendan. En svaghet är att målstyrningsverktygen ställer krav på mätbarhet som gör att det endast är kvantitativa prestationer som följs upp, hittills främst hur många kvinnor och män det är som närvarar i olika sammanhang.

Slutsatser

Det forskningsprojekt som rapporteras här har studerat hur myndigheternas interna lednings- och styrsystem har hanterat det sjätte transportpolitiska delmålet – ett jämställt transportsystem under åren 2002 till 2006. Utgångspunkten är att styrningen skall medverka till att kvinnor och män ska ha lika makt och möjligheter att påverka så att deras respektive reflekterade erfarenheter och behov kan byggas in i transportsystemet, på lika villkor.

Analysen visar att

- styrningen är mer inriktad på planering av sådant som kan mätas än på uppföljning av kvalitativa helheter
- mätbarhetskraven reducerar jämställdhetsmålet till otillräckliga nyckeltal av könsfördelning
- kvinnors och mäns maktfördelning och påverkansmöjligheter varken följs upp eller redovisas
- att styrningen har stora problem med att hantera kvinnor och män som variabler vilket innebär att uppfattad könsneutralitet kan baseras på könsblindhet istället för på köns-/genusmedvetenhet
- att den potential som finns i kundorienteringen inte har tagits tillvara

Några idéer för uppföljning av ett jämställt transportsystem

När det gäller det sjätte transportpolitiska delmålet skall kvinnor och män ges samma påverkansmöjligheter. Konkret innebär det 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 behöver kompletteras med redovisning i form av berättelser (Bjurklo & Kardemark, 2003) grundade på analyser av vad som sker under olika möten (se exempelvis Enström & Jakobsson, 2006). Att uppmärksamma förekomsten av härskartekniker (Ås, 1979) språkförbistring, på vilka grunder tolkningsföreträdare ges etc. kan ge upphov till att tidigare osynliga mönster framträder. Att lyfta fram goda exempel och öppna upp för att kunna lära av dem som ligger steget före i jämställdhetsarbetet är positiva utgångspunkter.

Vägverket har en skriftlig handledning för hur dialoger med medborgare kan ske (*Samråd & dialog. En idébok för den som ska arrangera någon form av dialog*) och inom Region Stockholm finns dessutom särskilda beteendevetare för att kunna bistå projekten med sin specialistkompetens. Här finns potential för att bygga vidare på en tydlig genusanalys av samrådsmöten. Framtiden får utvisa hur 2007 års styrkortsmål inom Vägverket används i dessa syften, och i vilken mån de bidrar till kvalitativa utvärderingar ur genusperspektiv av genomförda aktiviteter så att jämställdheten kan säkerställas.

Flera olika metoder finns för att genomlysa processer och organisationer i syfte att eliminera öppna och dolda hinder i form av genussystem. Ett exempel på verktyg för att arbeta med jämställdhetsintegrering är 3R (Svenska kommunförbundet, 2001; Lorentzi & Lundkvist 2001) som står för Representation, Resurser och Realia. 3R-metoden är både kvantitativ och kvalitativ. Representation, R1, innebär att man kartlägger organisationen genom att räkna antalet kvinnor och män inom olika hierarkiska nivåer och funktioner. Det visar hur jämn eller ojämn könsfördelningen är. När vi vet R1 kan resurserna, R2, mätas i förhållande till den struktur som klarlagts. R2 handlar om pengar, tid och rum till arbetet. Realia, R3, är den kvalitativa delen i metoden som syftar till att ge förklaringar till varför representationen och resursfördelningen ser ut som den gör och hur en upplevd jämställdhetssituation ställer sig i förhållande till verksamhetens uppdrag och mål. Socialdepartementet (1999) ger förslag till utveckling av metoden genom att lägga till ett fjärde R i form av restriktioner. De menar att analysen kan avgränsas med hjälp av att även ta hänsyn till exempelvis budgetbegränsningar, kostnadstak, lagar och förordningar.

JämStöd, Utredningen om stöd för jämställdhetsintegrering i staten (N2005:02), presenterar 4R-metoden i en handledning (2006-03-01) där det fjärde R:et istället står för Realisera och handlar om nya mål och åtgärder. R4 skall svara på frågan om hur verksamheten bör se ut för att vara jämställd. Genom att sätta upp visioner för hur en verksamhet som är anpassad till kvinnors och mäns be-

hov kan se ut skall befintliga verksamhetsmål granskas och justeras. En adekvat uppföljning behöver också planeras.

Det sjätte transportpolitiska delmålet kan härledas till jämställdhetspolitiken från vilken de övergripande målen skall integreras i de sakpolitiska frågorna:

- Kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv
- Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet.

(Prop. 2005/06:155)

När det gäller processer i samhällsplaneringen argumenterar Larsson (2006) för att det finns en praxis som kännetecknas av diffus diskursiv makt vilken behöver synliggöras med hjälp av en planeringsteoretisk analys. Målet för en demokratisk process är att låta kvinnors och mäns reflekterade vardagslivserfarenheter få stå i fokus. Då behöver man komma bort från en expertstyrd rationell planeringsmodell och få fram en kommunikativ planeringsmodell som ger förutsättningar för demokratiska ideal. Det kan göras genom att inta ett underifrånperspektiv där processer sker tillsammans med medborgarna och mer på deras villkor. I den rationella expertmodellen sker planeringen *uppifrån* och *för* medborgarna istället för, det som eftersträvas, *tillsammans med* dem (Larsson, 2006).

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

Akademirapport 2005:3. *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse. Ett jämställt transportsystem. Andra delrapporten.* Akademin för ekonomistyrning i staten. Företagsekonomiska institutionen. Stockholms universitet

Akademirapport 2006:1. *Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse. Kundorientering och verksamhetsstyrning i staten - Fallstudier inom Banverket och Vägverket.* Akademin för ekonomistyrning i staten. Företagsekonomiska institutionen. Stockholms universitet

Alvesson, M. (1997) Kroppsräkning, konstruktion av kön och offentliga organisationer. *Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling.* SOU 1997:83

Alvesson, M. & Due Billing, Y. (1999) *Kön och organisation.* Lund: Studentlitteratur

Andersson, B. (2005) *RISK – om kvinnors erfarenheter och fysisk planering.* Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet

Ansari, S. & Euske, K.J. (1987) Rational, rationalizing, and reifying uses of accounting data in organizations. *Accounting, Organizations and Society.* Vol. 12. No. 6. s 549-570

Banverket *Banregionrapport till och med tertial två 2006*

- Banverket *Banverkets samlade strategiska plan*, 2004-06-16, E04 2087/EK00
- Banverket *Banverkets seminarieserie avseende det sjätte delmålet "ett jämställt transportsystem"*. Borlänge 2004-11-12
- Banverket *Framtidsplan för järnvägen 2004 – 2015. 3 Effektbeskrivning av åtgärder*.
- Banverket *Förstudie om Banverkets förutsättningar för jämställdhet i järnvägssektorn*, Dnr S03-559/PE50
- Banverket *Jämställdhets- och mångfaldsplan* för år 2004, 2005 respektive 2006
- Banverket *Planering för ett jämställt järnvägstransportsystem*, Järnväg och Samhälle, Rapport S05-4055/SA40
- Banverket *Rallaren – Banverkets personaltidning*. Nr 7/2002; 2/2003; 6/2003 och 7/2005
- Banverkets regleringsbrev för budgetåren 2002 – 2006
- Banverket *Sektorsprogram för järnvägen 2002*
- Banverket *Sektorsprogram för järnvägen 2006*
- Banverket *Sektorsrapport* för respektive år 2002 – 2005
- Banverket *Verksamhetsplan 2005-2007* E04-1431/EK10
- Banverket *Verksamhetsplan 2006-2008*, E05-1601/EK10
- Banverket *Årsredovisning* för respektive år 2002 – 2005
- Banverket (2003) *Spåren framåt – En återkoppling från Nystartsdiskussionerna*
- Banverket (2004) *Anvisningar för tillämpning av "Det balanserade styrkortet" i Banverkets vidareutvecklade styrmodell*. E 04-2358/EK00
- Banverket (2006) *Banverkets samlade strategiska plan*, 2006-04-07, HK06-1726/EK00, E cirkulär 2006:8
- Berge, B-M. & Ve, H. (2000) *Action Research for Gender Equity*. Philadelphia: Open University Press

- Bjurklo, M. & Kardemark, G. (2003) *Händelseredovisning – en bok om redovisning av kompetens*. Lund: Studentlitteratur
- Bovaird, T., Gregory, D. & Martin S (1988) Performance measurement in urban economic development. *Public Money & Management*. Vol 8. No.4. s 17-22
- Brignall, S. & Modell, S. (2000) An institutional perspective on performance measurement and management in the ‘new public sector’. *Management Accounting Research*. No. 11. s 281-306
- Broadbent, J. (1995) The values of accounting and education: Some implications of the creation of visibilities and invisibilities in schools. *Advances in Public Interest Accounting*. Vol. 6. s 69-98.
- Bryman, A. (2001) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber ekonomi
- Bull, M. (2005) *Res jämt – tankar kring ett jämställt transportsystem*. Vägverket 2005:110
- Butler, J. (1990) *Gender Trouble. Feminism and the Subversion of Identity*. New York: Routledge
- Calás, M.B. & Smircich, L. (1996) From “The Woman’s’ Point of View: Feminist Approaches to Organization Studies. Ur Clegg et al (red) *Handbook of organization studies*. London: Sage
- Catasús, B., Gröjer, J.-E., Högberg, O., Johrén, A. (2001) *Boken om nyckeltal*. Edsbruk: Akademityck
- 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. s 465-486
- Connell, R.W. (1996) *Maskuliniteter*. Göteborg: Daidalos
- Connell, R. W. (2003) *Om genus*. Göteborg: Daidalos
- Cooper, C. (1992) The Non and Nom of Accounting for (M)other Nature. *Accounting Auditing & Accountability Journal*. Vol. 5. No. 3. s 16-39
- Covaleski, M.A. & Dirsmith, M.W. (1981) MBO and Goal Directedness in a hospital context. *Academy of Management Review*. Vol. 6. No. 3. s 409-418

- Czarniawska, B. & Sevón, G. (red.) (1996) *Translating Organizational Change*. Berlin & New York: Walter de Gruyter
- de los Reyes, P., Molina, I. & Mulinari, D. (red.) (2003) *Maktens (o)lika förklädnader : kön, klass & etnicitet i det postkoloniala Sverige*. Stockholm: Atlas
- DiMaggio, P. & Powell, W.W. (1983) The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*. Vol. 48. s 147-160
- Ds 2001:64 *Ändrad ordning – strategisk utveckling för jämställdhet*. Stockholm: Näringsdepartementet
- Ekenstam, C., Johansson, T. & Kuosmanen, J. (red.) (2001) *Sprickor i fasaden – Manlighet i förändring*. Gidlunds
- Elgström, O. (2000) Norm negotiations. The construction of new norms regarding gender and development in EU foreign aid policy. *Journal of European Public Policy*. No. 7:3 Special Issue. s 457-476
- Enström, N. & Jakobsson, B. (2006) *Skelett i garderoben. Metoder för att upptäcka ojämställdhet*. Arbetslivsinstitutet och Luleå Tekniska universitet
- Eriksson, L. & Garvill, J. (2000) *Transportsystemets tillgänglighet ur ett genusperspektiv – En litteraturöversikt*. TRUM, Trafikforskningsenheten Umeå Universitet
- Eriksson, L. & Garvill, J. (2003) *Ett jämställt transportsystem – En litteraturstudie*. TRUM, Trafikforskningsenheten Umeå Universitet
- Faulkner, W. (2003) Teknikfrågan i feminismen. Berner, B. (red.) *Vem tillhör tekniken? Kunskap och kön i teknikens värld*. Lund: Arkiv förlag
- Friberg, T., Brusman, M. & Nilsson, M. (2004) *Persontransporternas ”vita fläckar”*. Om arbetspendling med kollektivtrafik ur ett jämställdhetsperspektiv. Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.
- Friberg, T., Listerborn, C., Andersson, B. & Scholten, C. (red.) (2005) *Speglingar av rum – om könskodade platser och sammanhang*. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Formas. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposium
- Gardner, D. (1999) Performance measurement. Ur Wilson, J. (red.) *Financial Management for the Public Services*. Open University Press

- Gherardi, S. & Poggio, B. (2001) Creating and Recreating Gender Order in Organizations. *Journal of World Business*. Vol. 36. No. 3. s 245-258
- Gustafsson, B. (2004) Personligt kunskapande: intervjuer, samtal och dialoger. Ur Gustafsson, B. (red.) *Kunskapande metoder inom samhällsvetenskapen*. Lund: Studentlitteratur
- Hines, R. D. (1992) Accounting: filling the negative space. *Accounting Organizations and Society*. Vol. 17. No. 3/4. s 313-342
- Hirdman, Y. (1988) Genussystemet – reflexioner kring kvinnors sociala underordning. *Kvinnovetenskaplig tidskrift* Nr. 3
- Hirdman, Y. (1990) Genussystemet, i SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige*
- Hirdman, Y. (2001) *Genus: om det stabila föränderliga former*. Malmö: Liber
- Holmblad Brunsson, K. (2005) *Ekonomistyrning – om mått, makt och människor*. Lund: Studentlitteratur
- Kanter, R. M. (1977) *Men and women of the corporation*. New York: Basic Books
- Kuiper, E. & Sap, J. (red.) (1995) *Out of the Margin: Feminist Perspectives on Economics*. Routledge, London and New York
- Larsson, A. (2006) Makten över rummet: Om genusperspektiv i samhällsplaneringen. *Kvinnovetenskaplig tidskrift*. No. 2-3.06. s 29-47
- Lorentzi, U. & Lundkvist, H. (2001) *Gör det jämt – Att integrera jämställdhet i verksamheten*. Regeringskansliet, Näringsdepartementet. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer
- Lukka, K. (2005) Approaches to case research in management accounting: The nature of empirical intervention and theory linkage. In Jönsson, S. & Mouritsen, J. (eds.) *Accounting in Scandinavia – The Northern Lights*. Liber & Copenhagen Business School Press
- Lundström, M. (1996) *Jämställdhet eller sexistisk rättvisa?* Stockholm: SNS
- Lykke, N. (2003) Intersektionalitet – ett användbart begrepp för genusforskningen. *Kvinnovetenskaplig tidskrift*. No. 1.03, s 47-56

Markör AB (2004) *Representation av kvinnor och män i beslutande organ inom transportsektorn. En kartläggning på uppdrag av SIKA, Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Vägverket.* Örebro

Merchant, K.A. & Van der Stede, W. (2003) *Management control systems.* Pearson Education Limited

Merriam B.S. (1994) *Fallstudien som forskningsmetod.* Lund: Studentlitteratur

Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977) Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology.* Vol. 83. No. 2. s 340-363

Meyerson, D. E. & Kolb, D. M. (2000) Moving out of the "Armchair": Developing a Framework to Bridge the Gap between Feminist Theory and Practice. *Organization.* Vol. 7. No. 4. s 553-571

Modell, S. (2003) Goals versus institutions: the development of performance measurement in the Swedish university sector. *Management Accounting Research.* No. 14. s 333-359.

Modell, S. & Grönlund, A. (red.) (2006) *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter.* Lund: Studentlitteratur

N2005:02 JämStöd, Utredningen för jämställdhetsintegrering i staten, 4R-metoden *Handledning* 2006-03-31

Niemi, M. (2000) *Populärmusik från Vittula.* Stockholm: Pan, Nordstedts Förlag

Nutek. R1999:19. *Jämställdhet och lönsamhet*

Oliver, C. (1991) Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review.* Vol. 16. No. 1. s 145-179

Orton, J. D. & Weick K. E. (1990) Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization. *Academy of Management Review.* Vol. 15. No. 2. s 203-223

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

Polk, M. (2001) *Gender Equality and Sustainable Development – the need for debate in transportation policy in Sweden*. Vinnova Debatt Transportpolitik VD 2001:1

Prop. 1997/98:56. *Transportpolitik för en hållbar utveckling*. Stockholm: Riksdagen

Prop. 2001/02:20 *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*. Stockholm: Riksdagen

Prop. 2003/04:95. *Utökade planeringsramar för väg- och järnvägsinvesteringar 2004-2015*. Stockholm: Riksdagen

Prop. 2005/06:155. *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken*. Stockholm: Riksdagen

Prop. 2005/06:160. *Moderna transporter*. Stockholm: Riksdagen

Rosenberg, T. (2002) *Queerfeministisk agenda*. Stockholm: Atlas

Rosenberg, T. (2005) *Könet brinner! Judith Butler*. Natur och Kultur

SFS 1997:652. *Förordning med instruktion för Vägverket*

SFS 1998:1392. *Förordning med instruktion för Banverket*

Saidel, J. R. & Loscocco, K. (2005) Agency leaders, Gendered Institutions, and representative Bureaucracy. *Public Administration Review*. Vol. 65, No. 2

Scott, R. W. (2001) *Institutions and organizations*. Andra upplagan. Thousand Oaks: Sage Publications

Seo, M-G. & Creed, D. W. E. (2002) Institutional contradictions, praxis and institutional change: a dialectical perspective. *Academy of Management Review*. Vol. 27. s 222-247

Sharp, R. (2003) *Budgeting for equity. Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting*. United Nations Development Fund for Women (UNIFEM)

SIKA Rapport 2002:5 *Etappmål för ett jämställt transportsystem*

Siti-Nahiba, A. K. & Scapens, R. W. (2005) Stability and change: an institutionalist study of management accounting change. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. Vol. 18. No. 1. s 44-73

- Socialdepartementet (1999) *Utan spaning ingen aning*. Ds 1999:33
- SOU 2001:44. *Jämställdhet – transporter och IT*. Slutbetänkande från Jämställdhetsrådet för transporter och IT.
- Squires, J. (2005) Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation. *Social Politics: International studies in Gender, State & Society* Vol. 12. No. 3. s 366-388
- Sundström, G. (2003) *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historiskt-institutionellt perspektiv*. Stockholm University, Department of Political Science
- Svenska kommunförbundet (2001) *Jämställdhetsverkstan – Om jämtegrering och 3R-metoden i svenska kommuner*
- Transek (2004) *Jämställdhetsperspektiv på resvanor i järnvägssystemet. En litteraturstudie*. Rapport 2004:9
- Transek (2006) *Jämställdhet vid val av transportmedel*. Rapport 2006:13
- Vägverket *Beskrivning av Vårt sätt att arbeta – Vägverkets ledningssystem, version 2.0*, AL 10A 2006:13356
- Vägverket *Framsynt Samsyn i Syd*, 2006-04-28
- Vägverket *Gemensamt direktiv för planering av verksamheten 2007-2009*, version 1.0, EK 10A 2006:9789
- Vägverkets *jämställdhets- och mångfaldsplan 2003*
- Vägverket *Mål- och resultatstyrning i Vägverket*, AL 10A 2006:13355
- Vägverkets *Mångfalds- och jämställdhetsplan 2005*. PE30 A 2005:2039
- Vägverkets regleringsbrev för budgetåren 2002 - 2006
- Vägverket *Samråd & dialog - En idébok för den som ska arrangera någon form av dialog*
- Vägverket *Strategisk plan för Vägverket 2003-2012*
- Vägverket *Strategisk plan för Vägverket 2004-2013*
- Vägverkets *styrkortmodell*, version 3.0, 2004-09-13, AL10A 2004:18012

- Vägverket *Våra vägar - Vägverkets personaltidning* Nr. 5, 2004
- Vägverket *Årsredovisning* för respektive år 2002 – 2005
- Vägverket 2003:36 *Sektorsredovisning 2002*
- Vägverket 2003:51 *Jämställdhet i vägtransportsystemet – jämställd vägplanering*
- Vägverket (2004) *Från vision till resultat – Vägverkets styrhandbok, version 2.0, AL10A 2004:13825*
- Vägverket 2004:29 *Sektorsredovisning 2003*
- Vägverket 2004:93 *Den goda resan – Nationell plan för vägtransportsystemet 2004-2015*
- Vägverket 2004:137 *Strategisk plan för Vägverket 2005-2014*
- Vägverket (2005) *Inspel Strategisk plan. Nationell strategisk plan 2007-2016. AL 10 A 2005:23769. Version 0.13*
- Vägverket 2005:9 *Medborgarnas behov och hur vi tillgodoser dem. Vägverket Region Stockholm.*
- Vägverket 2005:28 *Sektorsredovisning 2004*
- 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*
- Vägverket 2005:106 *Regional strategisk plan. Vägverket Region Stockholm 2005-2014*
- Vägverket (2006) *Mål- och resultatstyrning i Vägverket, version 1.0, AL 10A 2006:13355*
- Vägverket 2006:22 *Sektorsredovisning 2005*
- Wahl, A., Holgersson, C., Höök, P. & Linghag, S. (2001) *Det ordnar sig – Teorier om organisation och kön*. Lund: Studentlitteratur
- Walby, S. (1988) Gender politics and social theory. *Sociology*. Vol. 22. No. 2. s 215-232

Walby, S. (2005) Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice. *Social Politics: International studies in Gender, State & Society* Vol. 12. Nr. 3. s 215-232

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

Wiesel, F. (2006) Kapitel 5 – Kundorienterad effektivitetsmätning i Banverket och Vägverket ur Modell, S. och Grönlund, A. (red.), *Styrning och effektivitet i statliga myndigheter*. Studentlitteratur

Wittbom, E. (2006) Kapitel 6 – Ekonomistyrning för att nå jämställdhetsmål ur Modell, S. och Grönlund, A. (red.), *Styrning och effektivitet i statliga myndigheter*. Studentlitteratur

Yin, R. K. (1984) *Case Study Research: Design and Methods*. Beverly Hills, Calif.: Sage

Ås, B. (1979) *De 5 hersketeknikker*. Köpenhamn: Juristförbundets förlag
(2001) och (2003) *De fem hersketeknikker*. Oslo: Universitetsforlaget

Internet

www.fek.su.se/aes Akademin för ekonomistyrning i staten

www.banverket.se Banverket

www.kvinnoritransportpolitiken.se Nätverket Kvinnor i transportpolitiken

www.regeringen.se Sveriges regering och regeringskansli

www.vv.se Vägverket

Observationer vid seminarier och möten inom Banverket

Seminarieserie om ett jämställt transportsystem

Huvudkontoret, Borlänge 2004-10-05

Västra banregionen, Göteborg 2004-10-07

Mellersta banregionen, Gävle 2004-10-11

Södra banregionen, Malmö 2004-10-12

Norra banregionen, Luleå 2004-10-28

Möte med Banverkets jämställdhets och mångfaldsnätverk på Centralen i Stockholm. Eva Wittbom föreläste om balanserade styrkort. 2004-10-12

Forskningsmöte 1, Arlanda. Genusforskningsseminarium arrangerat av Banverket i samverkan med Vägverket och VINNOVA och med hjälp av JämStöd, Utredningen om stöd för jämställdhetsintegrering i staten. 2006-01-27

Forskningsmöte 2, Uppsala, genusforskningsseminarium. 2006-04-26

Möte med Banverkets nätverk för dem som ansvarar för arbetet med det sjätte delmålet ute på regionerna, World Trade Center, Stockholm. 2006-05-12

Hur styr vi mot ett jämställt transportsystem? Banverket, Järnväg och samhälle samt Vägverket support, sektionen Planering och uppföljning inbjöd till seminarium om min forskning i Pylonen, Borlänge. 2006-09-29

Intervjuer Banverket

BV1	040413	BV14	050610
BV2a	040701	BV15	051121
BV3, 4	040805	BV16	060504
BV5	050201	BV17	060504
BV6, 7a	050303	BV12b	060512
BV8, 9	050323	BV18	060613
BV10	050411	BV19	060713
BV11	050411	BV11b	060713
BV7b	050422	BV 20	060928
BV12	050422	BV 2b	061006
BV13	050516		

Observationer vid seminarier och möten inom Vägverket

Möte för allmänheten om pågående och kommande arbete på Norrortsleden, Täby Park Hotel, Täby. 2004-04-15

Seminarium om jämställdhetsaspekter på förstörade lokala arbetsmarknadsregioner, Nordic light, Stockholm. 2004-05-07

Trafikantrådet för trafikinformation, Vägverket TIC, Göteborg. 2005-03-04

Remisseminarium för de avvägda kundprogrammen, delprocess 1, DP1 samt Leda och Styra, L&S, Scandic Ariadne, Stockholm. 2005-04-06

Ledningsgruppsmöte på Vägverket Region Skåne, Kristianstad. 2005-04-12

Remisseminarium för de avvägda kundprogrammen med Kundansvariga, KA och delprocess 2, DP2, Continental, Stockholm. 2005-04-20

Kundgruppsmöte, Nordic Sea Hotel, Stockholm. 2006-01-19

Möte med nätverket för dem som ansvarar för arbetet med det sjätte delmålet ute på regionerna, Dalarnas Hus, Stockholm. 2006-05-30

Vägsektorns Utbildningscentrum, VUC, Pilotutbildning Jämställdhet i Transportsystemet, Pylonen, Borlänge. 2006-06-14

Tre nätverk som möts för att arbeta med strategisk plan: Kundansvariga för medborgare respektive näringsliv och Tjänsteutvecklare. Skepparholmen, Salt-sjö-Boo. 2006-08-28 – 29

Hur styr vi mot ett jämställt transportsystem? Banverket, Järnväg och samhälle samt Vägverket support, sektionen Planering och uppföljning inbjöd till seminarium om min forskning i Pylonen, Borlänge. 2006-09-29

Presentation för ledningsgruppen i VST, Solna. 2006-10-20

Intervjuer Vägverket

VV1	040413	VV17	051121
VV2a, 3	040705	VV2c	060420
VV4	040816	VV18	060420
VV5	041123	VV19	060420
VV6, 7	050201	VV20	060421
VV2b, 8	050208	VV10b	060509
VV9	050412	VV21	060509
VV10	050412	VV12b	060509
VV11	050412	VV13b	060509
VV12, 13	050412	VV22	060509
VV14	050414	VV23	060509
VV5b, 15	051026	VV24	060519
VV16	051121	VV25, 8b, 26	060627

Intervjuer Näringsdepartementet

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

Intervju Länsstyrelsen

LS1 (BV4b)	060516
------------	--------

BILAGOR

Bilaga 1

Intervjuguide – ett jämställt transportsystem
Banverket och Vägverket, inledande intervjuer

- Din historik och roll inom BV/VV?
- Vad betyder ett jämställt transportsystem för dig?
- Hur ser man på målet om ett jämställt transportsystem inom BV/VV?
- När har man uppnått ett jämställt transportsystem?
- Hur kan man uppnå ett jämställt transportsystem?
- Vad görs inom BV/VV för att uppnå ett jämställt transportsystem?
- Vilka faktorer verkar för jämställdhet?
- Vilka faktorer verkar mot jämställdhet?
- Vilken medvetandegrad finns inom myndigheten?
- Var diskuteras frågorna om jämställdhet och ett jämställt transportsystem?
- Hur diskuteras frågorna om jämställdhet och ett jämställt transportsystem?
- Hur följs de upp?
- Vilka budgetsatsningar görs?

Bilaga 2

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.

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

Kritiska områden	Beskriv vad som åtgärdats	Ackumulerade 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 3

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 tertialuppföljning. 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 4

Lars Berggrund, GD stab, Banverket. Inledning på varje seminarium i Banverkets seminarieserie om ett jämställt transportsystem under oktober 2004.

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....'

Bilaga 5

Vägverkets måttkriterier ur *Vägverkets styrkortmodell*, version 3.0, 2004-09-13, AL10A 2004:18012, s 17-18, kursiveringar i original.

Generella kriterier (urval)¹⁷

Måttet skall:

- vara *väsentligt* för verksamheten.
- vara *entydigt* och enkelt att förstå samt *logiskt* uppbyggt.
- kunna relateras till ett *mål* och en *process*.
- kunna möjliggöra *jämförelser över tiden*.
- ha en *mätkostnad* som är *rimlig*.
- vara objektivt (ingen självskattning).
- kunna ge tillräckligt *tillförlitliga mätresultat* för syftet ("mäter rätt").
- mäta det som vi avser att undersöka ("mäter rätt sak").

Mått för löpande uppföljning och styrning skall kunna beräknas och rapporteras tillräckligt snabbt. Mått i kundfokus skall så långt möjligt kunna kopplas till en eller flera av Vägverkets strategiska kundgrupper.

Kompletterande kriterier för resultatmått i styrkort

Måttet skall:

- avspegla en *kritisk framgångsfaktor*. Genom att måttet kopplas till en kritisk framgångsfaktor säkerställs att måttet bidrar till de strategiska målen och Vägverkets vision¹⁸. Måttet bör helst ha en direkt koppling till framgångsfaktorn.
- i hög grad kunna *påverkas* av den som är ansvarig för resultatet.
- vara *accepterat* av den som är ansvarig för resultatet.
- kunna *målsättas* (resultatmål i styrkort).
- *minst* kunna *mätas* efter varje *verksamhetsår*. Minst ett mått per fokusområde
- bör kunna mätas löpande under verksamhetsåret.
- ha ett *samband* (stödja eller stödjas av) med andra resultatmått i styrkortet. Detta säkerställs genom en analys av samband mellan de kritiska framgångsfaktorerna.

I styrkortet skall både *drivarmått* och *följdmått* finnas, dvs. både resultatmått som avspeglar ett slutresultat och mått som mäter det vi gör för att uppnå ett önskat slutresultat dvs. delresultat. Ett följd-mått på en nivå kan samtidigt vara ett drivarmått i relation till ett följd-mått på en annan ("högre") nivå.

¹⁷ Gäller även de mått som hanteras utanför styrkortet.

¹⁸ Förutsätter att de kritiska framgångsfaktorerna är de faktorer som mest bidrar till de strategiska målen och att styrkortet på enhetsnivån etc. bidrar till Vägverkets styrkort.

Hur styr man mot jämställdhetsmål? Den frågan ställde sig Banverket och Vägverket när de fick ett nytt transportpolitiskt delmål – ett jämställt transportsystem – att förhålla sig till. Denna rapport visar hur myndigheternas befintliga lednings- och styrsystem hanterar ett mål som innebär att jämställdhet ska integreras i kärnverksamheten. Ett jämställt transportsystem handlar om att kunna bygga in kvinnors och mäns behov och reflekterade erfarenheter i vägar och järnvägar.

Jämställdhet kan bedömas och säkerställas först när genus blir synligt. Med genusperspektiv på målstyrning tydliggörs vilka utmaningar jämställdhetsmålet möter i myndigheternas interna hantering. Rapporten är ett resultat av tre års fallstudier som genomförts inom ramen för Akademin för ekonomistyrning i statens forskningsprogram ”Statlig verksamhet i omvandling – styrning, effektivitet och medborgarintresse”.

Rapporten kan med fördel användas som underlag för diskussioner och utvecklingsarbete i olika slag av offentliga och privata verksamheter, då styrning mot jämställdhetsmål är aktuellt inom flera sektorer.

Eva Wittbom är doktorand vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet. Hon är civilekonom från Handelshögskolan i Göteborg och har en bakgrund inom bank, industri- och serviceföretag. Hon har även verkat vid Blekinge Tekniska Högskola, Institutionen för ekonomi och management, innan hon antogs till forskarutbildningen hösten 2003.

Akademin för ekonomistyrning i staten (AES) 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.

