



22. februar 2010

Til Borgerrepræsentationen

Sagsnr.
2010-32613

Dokumentnr.
2010-130654

Evaluering og tilbagemelding på ligestillingsvurderingsmodellen

Baggrund	1
Anvendelse af værktøjet	2
Metodiske overvejelser og begrænsninger	3
Vurderingens betydning for indstillingen.....	3
Kvaliteten af ydelsen overfor borgeren	5
Konstruktive ændringsforslag.....	6

Baggrund

På Borgerrepræsentationsmødet 24. april 2008 (BR 199/08) vedtog Borgerrepræsentationen en model til ligestillingsvurdering af indstillinger, samt pålagde Teknik- og Miljøforvaltningen at anvende modellen i en testperiode. Endvidere blev det pålagt Teknik- og Miljøforvaltningen efterfølgende at give Borgerrepræsentationen en tilbagemelding på modellen. Endelig blev et ændringsforslag vedtaget: "*Det foreslås, at det pålægges Teknik- og Miljøforvaltningen ligeledes at anvende ligestillingsvurderingen på politiske indstillinger, der allerede er udvalgsbehandlet.*"

To af Teknik- og Miljøforvaltningens faglige enheder, Center for Trafik og Center for Park og Natur, har derfor anvendt ligestillingsmodellen gennem en periode, og indeværende notat udgør centrenes samlede tilbagemelding af "*ligestillingsmodellens betydning for de politiske indstillinger og for kvaliteten af ydelserne i forhold til borgerne*".

Ligestillingsmodellens tilblivelse bunder i Borgerrepræsentations-beslutninger fra 9. februar 2006 (BR 99/06) og 31. august 2006 (BR 427/06). På disse møder blev det besluttet at udvikle modellen således, at Københavns Kommune, i overensstemmelse med § 4 i ligestillingsloven og kommunens egen ligestillingspolitik, er rustet til at indtænke ligestilling i forhold til køn i al borgerrettet planlægning og forvaltning.

Ifølge indstillingen af 24. april 2008 var det primære mål med ligestillingsmodellen endvidere at skabe et værktøj, hvorigennem evt. ligestillingsmæssige konsekvenser ved en beslutning kunne blive belyst, og dermed sikre en målretning og kvalitetsudvikling af den enkelte serviceydelse. Den oprindelige frist for indeværende evaluering blev ved indstillingens vedtagelse fastsat til november 2008. Grundet behovet for dels færdigudvikling af det elektroniske ligestillingsværktøj (se beskrivelse nedenfor), dels behov for oplæring af centrale testpersoner og projektledere i Teknik- og Miljøforvaltningen, stod det imidlertid tidligt klart, at denne tidsfrist var urealistisk.

Derfor blev sagen rejst på møde i gruppeformandskredsen og fristen ændret til august 2009. Den yderligere forsinkelse, som evalueringen på indeværende tidspunkt har oparbejdet, skal forvaltningen beklage,

Anvendelse af værktøjet

Center for Trafik og Center for Park og Natur har anvendt indstillingsmodellen på en række af centrenes indstillinger fra april 2008 og frem til januar 2009. Ved at medtage indstillinger fra Teknik- og Miljøudvalgsmøderne 2., 9. og 23. april 2008 er ændringsforslaget vedrørende allerede udvalgsbehandlede (på beslutningstidspunktet) indstillinger også honoreret.

Modellen som er anvendt, består i praksis af et elektronisk værktøj eller skabelon, der er tilgængelig for den enkelte projektleder på kommunens intranet (kknet). Modellen er udarbejdet af Økonomiforvaltningens Center for HRs ligestillingskonsulenter.

Relevanstest

Modellen er opdelt i to dele, hvoraf den første, relevanstesten, afklarer, hvorvidt det er relevant at foretage en egentlig ligestillingsvurdering.

I relevanstesten tages der stilling til, om der er forskel på mænd og kvinders eksisterende vilkår og adfærd - i relation til sagens indhold. Desuden svares der på, hvorvidt beslutningen vil påvirke henholdsvis mænds og/eller kvinders vilkår og adfærd. Hvis der kan svares nej til begge spørgsmål, afsluttes modellen og den endelige vurdering er, at der ikke er behov for at gennemføre en ligestillingsvurdering i forbindelse med den aktuelle indstilling.

Ligestillingsvurderingen

Hvis der derimod svares ja til et af relevanstestens spørgsmål, skønnes det, at en ligestillingsvurdering er relevant. Den eller de kønsspecifikke forskelle, som relevanstesten har påvist, bliver i ligestillingsvurderingen via en række spørgsmål udfoldet og underbygget: Der skal bl.a. tages stilling til den påvirkning beslutningen vil have på mænds / kvinders økonomiske vilkår og adfærd, målgruppens sundhedsmæssige vilkår og adfærd, sociale vilkår og social adfærd samt demokratiske vilkår og demokratisk adfærd.

Pilotprojektets praktiske rammer

Det er planlagt således, at ifald værktøjet indføres som en del af den generelle procedure, skal den færdige ligestillingsvurdering / relevanstest vedlægges indstillingen som bilag til de politiske udvalgsbehandlinger. Dette er imidlertid kun i få tilfælde sket i løbet af testperioden, hvilket skyldes, at hovedparten af vurderingerne er gennemført efter indstillingens politiske behandling som et løsrevet projekt i Teknik- og Miljøforvaltningen. Dette forhold har dog, efter forvaltningens vurdering, ikke haft betydning for indholdet i, eller udfaldet af, den enkelte test/vurdering, og bunder i, at der i forbindelse med gennemførelsen har været behov for en del supervision og vejledning i brug af værktøjet.

Metodiske overvejelser og begrænsninger

I de nedenstående to afsnit besvares bestillingen fra Borgerrepræsentationen - dvs. der gives en vurdering af ligestillingsvurderingsmodellens betydning for kvaliteten af indstillingerne og for den endelige ydelse over for borgerne.

Inden denne redegørelse, er tre forhold vedrørende den metodiske tilgang imidlertid centrale at have for øje:

1. Ligestillingsværktøjet er blot anvendt i en testperiode. Dvs., at der er et begrænset empirisk materiale at konkludere på baggrund af.

2. Beslutningens ordlyd om at give en tilbagemelding på *"hvilken betydning modellen har haft for de politiske indstillinger og for kvaliteten af ydelserne overfor borgerne"*, udelukkende er behandlet ud fra et kønsperspektiv i denne besvarelse. Dvs. besvarelsen er udelukkende interesseret i, hvilken betydning brugen af ligestillingsværktøjet har haft for den enkelte indstillings granskning og afdækning af kønsperspektivet, og videre, hvordan denne afdækning har kunnet aflæses i den endelige ydelse som indstillingen er udmøntet i i forhold til borgerne. Andre relevante parametre eller perspektiver, som kunne have været inddraget, er for eksempel ligestilling i forhold til etnicitet eller alder.

3. Værktøjet er i de fleste tilfælde anvendt efter endt politisk behandling. Derved bliver resultaterne frembragt i testperioden i realiteten fiktive. Eller formuleret på en anden måde, konklusionerne man kan drage, er reelt af følgende karakter: "hvis ligestillingsvurderingsmodellen var anvendt i denne sag, hvilke ændringer havde den så, om nogen, ført til i indstillingen?". Og videre, "Hvilke konsekvenser ville disse ændringer have haft for borgeren i forhold til indstillingens udmøntning?"

På trods af ovenstående metodiske begrænsninger, er det Center for Park og Natur og Center for Trafiks opfattelse, at testperiodens konklusioner kan anvendes som udgangspunkt for en videre politisk diskussion af ligestillingsmodellens anvendelighed, vigtighed og relevans.

Vurderingens betydning for indstillingen

Center for Trafik har gennemført 10 relevanstests, hvilket svarer til, at der er foretaget tests på ca. 20 % af centrets indstillinger i perioden. Center for Park og Natur har gennemført fire relevanstests, hvilket også svarer til 20 % af centrets indstillinger i perioden.

I blot to af de 10 sager, der blev behandlet i Center for Trafik, udmøntede relevanstesten sig i en egentlig ligestillingsvurdering. Allerede dette resultat viser, at ligestillingsværktøjet i hovedparten af den behandlede sager ikke ville have fået indflydelse på indstillingens ordlyd - ganske enkelt fordi et ligestillingsperspektiv ikke var relevant i den konkrete sag. Det samme er tilfældet for de sager, der blev behandlet i Center for Park og Natur. Her var der ingen af de fire sager, der resulterede i en egentlig ligestillingsvurdering.

Manglende kønsperspektiv i sager

Hovedårsagen til, at det i flertallet af sagerne ikke har vist sig relevant med en ligestillingsvurdering, vurderes at være, at en lang række af Center og Trafik og Center for Park og Naturs projekter ikke opererer med en snævert definerbar målgruppe.

Et sådan eksempel kunne være relevanstesten til indstillingen vedrørende ”Cykelpakke III, skiltning af grønne cykelruter” Indstillingen blev behandlet på Teknik- og Miljøudvalgsmødet 9. april 2008. Indstillingen omhandlede i korte træk godkendelse af design og opsætning af en række nye skilte og standere, der nu markerer bl.a. den grønne cykelrute, Nørrebro-ruten. Målgruppen er i dette tilfælde ”alle cyklister og fodgængere i København”, og kan ikke meningsfuldt kønssegmenteres, da der ingen åbenlys forskel er på henholdsvis mænds og kvinders adfærd og vilkår i forhold til skiltning. Derfor har projektlederen mfl., der har været involveret i projektet, ikke indtænkt et kønsperspektiv i udformningen af skiltningen, og derfor vil vedtagelsen af beslutningen heller ikke have nogen påvirkning på kønnenes vilkår og adfærd efterfølgende. Andre indstillinger i denne kategori er bl.a. Center for Park og Naturs indstillinger vedrørende monumenter, træplantninger, bekæmpelse af kæmpebjørneklo etc.

Erfaringer fra ligestillingsvurderede indstillinger

I de to Center for Trafik-indstillinger hvor det blev vurderet, at en ligestillingsvurdering var berettiget, omhandlede ligestillingsperspektivet i begge tilfælde transportadfærd. Det drejer sig om indstillingerne ”Trængselsafgifter i Hovedstaden”, der var på Teknik- og Miljøudvalgsmødet 12. november 2008 og ”Evaluerings og videreførelse af trafikforsøget på Nørrebrogade 2009” fra Teknik og Miljøudvalget den 17. december 2008.

I begge tilfælde gælder det, at relevanstesten udløser en ligestillingsvurdering, fordi eksistensen af kønsspecifikke forskelle i mænds og kvinders transportadfærd i forvejen findes dokumenteret i statistisk materiale. Overordnet set viser materialet, at der er flere kvinder, der benytter sig af kollektiv trafik end mænd, og at det forholder sig modsat med brugen af personbiler. Derfor vil ændringer i adgang for og prioritering af de forskellige transportformer, også have betydning for kønnenes adgang og vilkår i forhold til transport.

I begge tilfælde gør det sig imidlertid også gældende, at den ligestillingskonsekvens som tiltaget vil få, ikke er den primære begrundelse for, at sagen blev rejst. Ligestillingskonsekvensen er heller ikke betydende i forhold til sagernes rationale eller udfald - konsekvensen er i bedste fald sekundær til den trafikfaglige bevæggrund. Trængselsafgiftsprojektet begrundes således i hovedstadsregionens trængselsproblemer, og trafikforsøget på Nørrebrogade i et ønske om at fremme nogle trafikformer frem for andre. At der i disse sager vil kunne konstateres en afledt ligestillingseffekt, ved projekternes eventuelle realisering, betyder derfor ikke, at dette perspektiv har været bevæggrunden for projektets tilblivelse.

I de fire Center for Park og Natur-sager, hvor der er blevet foretaget en relevanstest, var der ikke behov for at lave en ligestillingsvurdering. Center for Park og Natur har derfor ikke erfaringer fra konkrete ligestillingsvurderede indstillinger.

Det drejer sig om indstillinger, der omhandler bekæmpelse af kæmpebjørneklo, tilbud om støtte til flytning af et springvand, en revideret rækkefølge af legepladsprojekter og opstilling af et monument.

Ligestillingsvurderingens betydning for indstillingen

Selv med det metodiske forbehold at indstillingerne er ligestillingsvurderet retrospektivt, kan det konkluderes at ligestillingsvurderingen ikke ville have haft nævneværdig

indflydelse på indstillingernes indhold eller ordlyd i forhold til den form, som de blev forelagt udvalgene. Dette skyldes, som nævnt ovenfor, at ingen af de to projekter har deres begrundelse eller udspring i ønsket om at afdække et ligestillingsperspektiv, ej heller ændre på en eksisterende ligestillingsproblematik.

En kommentar fra projektlederne, som har gennemført ligestillingsvurderingerne, er, at relevanstestens / ligestillingsvurderingens form og manglende processuelle anvendelighed er problematisk. Dette skyldes, at vurderingen i sin nuværende form er tænkt som et bilag til vedlæggelse til den politiske behandling. Dvs. at værktøjet først tages i anvendelse *efter* projektet er formuleret i forvaltningen. I Center for Trafik vil en sådan projekt- eller ydelsesformulering typisk begrundes i parametre såsom ulykkesstatistik, fremkommelighed, målsætninger i forvaltningens og kommunens overordnede strategier mht. miljø, trafik osv. Dermed giver værktøjet ikke mulighed for, at eventuelle ligestillingsproblematikker eller perspektiver, som måtte blive identificeres via ligestillingsvurderingen, også bliver indarbejdet i den endelige indstilling. Vurderingen kan med andre ord højst italesætte en problematik, som det bliver op til de politiske udvalg eventuelt at ønske indarbejdet i en revideret indstilling.

I sammenhæng med ovenstående kritik skal det dog nævnes, at testcentrene også tydeligt ser et andet rationale i konceptet med ligestillingsvurderinger. Det er således klart, at når den enkelte projektleder ved projektets opstart kender til ligestillingsvurderingen som en del af den samlede indmelding til udvalgene - på linje med miljøvurderinger og tilgængelighedsvurderinger - så vil man med tiden lære at indtænke kønsperspektivet tidligt i planlægningsfasen.

Kvaliteten af ydelsen overfor borgeren

Konklusionen vedrørende forvaltningens tests af ligestillingsværktøjet er, at det i den nuværende form ikke har nogen væsentlig betydning for de ydelser som i sidste ende tilbydes borgerne. I ovenstående er flere af årsagerne berørt, men sammenfattende kan man konkludere:

- Hovedparten af centrenes sager indeholder ikke et åbenlyst ligestillingsperspektiv
- Data, undersøgelser eller andet statistisk materiale der evt. ville kunne understøtte beskrivelsen af en ligestillingsproblematik er kun sjældent eksisterende/tilgængeligt
- Hvis forvaltningen i hvert enkelt tilfælde skulle rekvirere sådanne undersøgelser for at af- eller bekræfte formodninger (med faren for at dyrke fordomme), ville det kræve anseeligt forøgede ressourcer i forhold til tid og økonomi
- Det er testcentrenes vurdering, at indsatsen sjældent vil stå mål med resultatet, da ligestillingskonsekvensen - i hvert fald i Teknik og Miljøudvalgets faglige kontekst, vil være mindre betydende eller relevante set i forhold til andre effekter, som man hellere burde bruge ressourcer på at identificere og fremanalysere.

- Værktøjets nuværende form er retrospektiv, og giver dermed ikke projektledere mulighed for at fremdrage eventuelle ligestillingsperspektiver i planlægningsfasen af den enkelte sag
- Dog vil selv retrospektive ligestillingsvurderinger med tiden føre til, at kønsperspektivet indtænkes tidligere - pga. italesættelsen af perspektivet.

Konstruktive ændringsforslag

For at understøtte det formulerede ønske - og lovkrav - om at indtænke ligestilling i planlægning og forvaltning, anbefales det, at værktøjet som minimum omformes eller udbygges således, at relevanstest og ligestillingsvurdering kan foretages allerede i projektudviklingsfasen.

Dette kunne være i en form tilsvarende til de nuværende risiko- og interessentanalyse-skemaer, som projektgrupper anvender i projektudviklingen. Derved vil projektlederen få mulighed for at identificere mulige ligestillingsaspekter i projektet, og eventuelt de manglende empiriske data, som i givet fald ville kunne understøtte eller afvise formodningen.

Herefter formuleres projektet med passende indarbejdelse af de foreløbige resultater vedrørende ligestilling, og fremlægges til politisk behandling. På denne måde vil politikerne i ligestillingsvurderingen kunne aflæse hvilke prioriteringer indtænkningen af køn har haft på projektformuleringen, hvilke økonomiske konsekvenser en udarbejdelse af manglende empiriske materiale evt. vil have, eller om andre højere prioriterede dagsordner har legitimeret en tilsidesættelse af afdækningen af ligestillingskonsekvenser. I den politiske behandling kan udvalgene dermed på fuldt oplyst grundlag tage stilling til, om prioriteringen af køn i projektet er fyldestgørende eller ej.

Endelig er det forvaltningens anbefaling, at der i givet fald ligestillingsvurderingsmodellen indføres generelt i Københavns Kommune, formuleres klare forventninger omkring form, omfang og anvendelighed i forhold til vurderingernes indflydelse og plads i krydsfeltet mellem politiske udvalg og fagforvaltningerne.

Ligestilling og kønsmainstreaming i faglig planlægning og forvaltning må for hovedparten af kommunens medarbejdere formodes at være et nyt og ukendt felt. Uden metodisk stringens, klare definatoriske rammer for opgavens omfang og begrænsninger samt grundig oplæring, er risikoen for fejlfortolkninger hos den enkelte projektleder overhængende. Pga. fraværet af statistisk materiale eller andre empiriske data, vil ligestillingskonsekvenserne i udgangspunktet være ”kvalificerede gæt”, som bygger på projektlederens subjektive forforståelse. For at kvalificere disse gæt til anvendelig fakta, vil projektlederne i de enkelte forvaltninger derfor behøve både ligestillingsfaglig indsigt og tilstrækkelig opbakning til øgede ressourcetræk på den enkelte sag.

At angribe ligestillingsarbejde i kommunen udelukkende som en ”tjekliste” hvor kønsperspektiver sidestilles med andre umiddelbart målbare fænomener, så som fysisk tilgængelighed (tilgængelighedsvurderinger), har i testperioden vist sig som en uhensigtsmæssig forsimpning. Derved vil en videreførelse af ligestillingsmodellen i den nuværende form ikke have den ønskede og i loven påkrævede effekt.

På den baggrund anbefales det fra Teknik- og Miljøforvaltningens to pilotcentre, at ligestillingsmodellen omformes fra at være et element i indstillingerne til at være et element i projektlederens værktøjskasse.