

Förord

För något år sedan stötte jag ihop med statssekreteraren i korridoren.

– Du vill väl vara med i vår arbetsgrupp för genderfrågor, sa han uppmanande, vi behöver några män i gruppen.

– Javisst, svarade jag, ty man säger inte emot en statssekreterare som talar till en med den tonen.

– Men du, vad är Gender?

– Gender? Ja, det är den andra generationens jämställdhetsarbete.

Nu handlar det inte bara om allmän rättvisa mellan kvinnor och män, nu måste vi titta på det faktum att de också har olika behov och att det beaktas i samhället.

Jag nickade som om jag förstod. Fast det gjorde jag inte. Inte riktigt, i alla fall. Tiden gick och vi började arbetet med att ta fram ett handlingsprogram för oss själva och våra myndigheter. Så småningom kom jag till insikt om att man i många sammanhang ser frågor ur ett genderperspektiv, fast man kanske inte är medveten om det. Ta industrin som exempel. Inte för att jag tror att de flesta företags inre organisation präglas av ett medvetet gendertänkande, men de affärsmässiga överväganden som företagen gör för att kunna sälja sina produkter påverkas i stor utsträckning av att det faktiskt är just kvinnor som köper en del av dem.

Bilindustrin är typisk. Små bilar är bensinsnålare, tar mindre plats, kostar mindre i inköp och underhåll och är numera i stort sett lika säkra som större bilar. Små bilar är kort sagt mer förnuftiga än stora bilar. Små bilar köps därför mest av kvinnor. Män vill ha stora bilar. En bilfabrikant vill sälja så många bilar som möjligt. Följaktligen måste dessa företag se till kvinnornas behov, annars skulle de inte kunna sälja så många bilar som möjligt.

Mode- och konfektionsindustrin är ett annat och mycket uppenbart exempel. Deras upplägg för att sälja sina produkter har en klar genderprofil både i reklamen och på försäljningsställena. Nyligen läste jag ett reklamtryck från en känd butikskedja som specialiserat sig på sportkläder och sportartiklar. De gjorde ett stort nummer av att man nu kommit till insikt om att deras inriktning på unisexmode inte var särskilt lyckat och att man nu skulle ändra strategi. I fortsättningen skulle man satsa

på manligt och kvinnligt inom sitt specialområde. Uppenbarligen insåg man att ett "genderperspektiv" på produktinriktningen skulle leda till en ökad omsättning i butikerna. Men, det är klart, ordet "gender" hittade jag inte i broschyren.

Listan på exempel av detta slag kan göras mycket lång. Det finns sålunda ett kommersiellt intresse av att se till mäns och kvinnors olika behov. Låt mig i detta sammanhang påpeka att jag tar bestämt avstånd från den exploatering (t ex de nakna damer som smeker eleganta bilar) som ibland förekommer i de kommersiella verksamheterna. Ett genderperspektiv måste ha med den kritiska hållning, baserad på demokratiska tankegångar, som jämställdhetspolitiken utgår ifrån och som samhället vill få in också i kommersiella verksamheter.

Nå, hur ser det då ut i samhället i övrigt, där de kommersiella övervägandena inte är huvudsaken? Inom sjukvården, skolan, åldringsvården, socialvården och när det gäller omsorgen om de mer utsatta samhällsmedborgarna? Hur ser det ut inom de olika sektorer i samhället, som inte av rent kommersiella skäl tvingas beakta att män och kvinnor faktiskt kan ha behov som skiljer dem åt. Dessa frågor är ännu viktigare när man vet att grunden för de offentliga verksamheterna är varje människas lika rättigheter.

Faktum är att mer kunskap behövs. Därmed vill jag inte påstå att kunskapen om de offentliga verksamheterna ur ett genderperspektiv är liten. Mycket återstår givetvis att göra, men en hel del forskning finns. Vi har däremot gjort ganska lite för att omsätta forskningsresultat till politik. Och det är dit våra insatser måste riktas. Det är också det mainstreaming eller "jämtgrering" handlar om. Att föra in forskningen i verksamheterna och sedan i mötet mellan diverse experter och praktiker genomlysas, hitta metoder och kanske förändra det som annars uppfattas som självklart.

När vi nu arbetat ett tag med genderfrågorna i Socialdepartementet har vi sett dessa brister allt tydligare. Vår uppgift har i första hand varit att fästa uppmärksamheten på att kvinnor och män har olika behov, även inom vårt verksamhetsområde, och att dessa måste tillgodoses. Det är uppenbart att det saknas insikt om hur väl de sociala systemen fungerar i genderhänseende. Frågan är då hur man skaffar en sådan kunskap och insikt. Av stor vikt är att arbetet sker på ett metodiskt och strukturerat sätt, som gör det möjligt att upptäcka och beakta väsentliga skillnader mellan mäns och kvinnors behov. Av den anledningen har vi tittat på några undersökningsmetoder som använts i andra sammanhang och försökt anpassa dem till vår "värld".

Ilija Batljan och Gertrud Åström presenterar i sin uppsats 4R-metoden, en metod eller analytisk ram för att göra genderanalyser. De diskuterar också vikten av att göra sådana analyser. Dessutom har RFV,

Sisus och Handikappombudsmannen varit vänliga att ställa resurser och exempel till förfogande. Resultatet redovisas i denna skrift. De olika studierna skall inte i första hand ses som universalverktyg för hur genderanalyser ska göras, utan mer tjäna som inspiration inför fortsatta analyser inom Socialdepartementets verksamhetsområde. Författarna svarar själva för sina uppsatser som i några fall utöver själva analysen innehåller en del personliga reflexioner. För vår del betraktar vi detta arbete som kanske ett litet men ändå viktigt steg i rätt riktning när det gäller arbetet med genderanalyser.

Hans Andersson, dep.råd
Socialdepartementet

Innehåll

<i>Förord</i>	3
<i>1 Utan spaning ingen aning – 4R metoden – en analytisk ram för att utföra genderanalyser, Ilija Batljan och Gertrud Åström</i>	11
1.1 Inledning	11
1.2 Att gå i spetsen.....	13
1.3 Var står vi?.....	14
1.4 Underlag och modeller.....	15
1.5 3R – en viktig del i jämtegreringen	16
1.5.1 Representation	19
1.5.2 Resurser	19
1.5.3 Realia	20
1.6 Från 3R till 4R – att tillföra en ny dimension	21
1.7 Demokrati och makt.....	24
1.8 Diskussion.....	26
<i>2 Genderanalys av riksgymnasieverksamheten för ungdomar med rörelsehinder, Michael Blom, Sibus</i>	27
2.1 Inledning	27
2.1.1 Sibus verksamhet.....	27
2.1.2 Bakgrund till Sibus genderarbete	28
2.1.3 Metod	28
2.1.4 Riksgymnasieverksamheten.....	28
2.2 Genderanalys av riksgymnasieverksamheten	30
2.2.1 Nationell könsfördelning	30
2.2.2 Könsfördelningen vid riksgymnasierna	30
2.2.3 Regionala skillnader i könsfördelning och val av gymnasieform	31
2.2.4 Könsfördelningen i länen.....	32
2.2.5 Nyttjade av olika resurser i riksgymnasieverksamheten... 33	
2.3 Tankbara förklaringar till den sneda könsfördelningen.... 34	
2.3.1 Utformningen av lagar regleringar (4R i metoden)	35
2.3.2 Naturliga fluktuationer bland eleverna	35

2.3.3	Skillnader i mogenhet mellan könen?.....	36
2.3.4	Könsfördelningen bland ledamöterna i Rh-nämnden och överklagandenämnden	36
2.4	Sammanfattning och slutsatser	37
2.5	Personliga reflexioner	38
2.5.1	Michael Blom, utredare och gendersamordnare på Sisus. 38	
2.5.2	Kerstin Svensson, arbetar med kanslifrågor för Rh-nämnden.....	39
2.5.3	Carl Leczinsky, direktör vid Sisus	40
2.6	Bilaga 1: Sammanställning av könsfördelningen bland gymnasieelever med rörelsehinder	40
3	<i>Utvecklingen av handikappersättning och vårdbidrag under nittioalet, Ulla Östman Krantz och Else-Marie Möller, RFV</i>	43
3.1	Uppdraget.....	43
3.2	Sammanfattning av resultaten.....	44
3.2.1	Handikappersättning	44
3.2.2	Vårdbidrag	45
3.3	Metodik.....	48
3.4	Personliga reflexioner, Ulla Östman Krantz, Enheten för statistisk analys, RFV och Else-Marie Möller, Enheten för handikappförmåner och arbetsskador, RFV .	53
4	<i>Utdrag ur Handikappombudsmannens rapport "Att trampa vatten"</i>	57
4.1	Inledning, syfte och metod.....	57
4.1.1	Inledning	57
4.1.2	Syfte	57
4.1.2.1	Huvudsyfte.....	58
4.1.2.2	Delsyften.....	58
4.1.3	Metod	58
4.1.4	Genderperspektiv	59
4.1.5	Målgrupp.....	59
4.1.6	Vilka har intervjuats?.....	59
4.1.7	Utskrift och bearbetning av text	60
4.2	Särskilda behov av stöd och service	60
4.2.1	Behov av praktisk träning på olika vardagliga områden... 60	
4.2.2	Behov av manligt respektive kvinnligt stöd i vardagen.... 61	
4.2.3	Behov av stöd med att leva tillsammans med en man eller kvinna	61
4.2.4	Behov av skydd mot att utsättas för övergrepp.....	63
4.2.5	Behov av skydd mot att skada sig själv och andra.....	64
4.2.6	Behov av mänskligt bemötande.....	65

4.3	Diskussion.....	66
4.3.1	Grundläggande och särskilda behov av stöd och service .	67
4.3.1.1	Personlig assistans och personer med psykiska funktionshinder	68
4.3.1.2	Särskilt boende.....	72

1 Utan spaning ingen aning – 4R metoden – en analytisk ram för att utföra genderanalyser

Ilija Batljan och Gertrud Åström

1.1 Inledning

En analys med anlagt genderperspektiv kan ibland vittna om en kamp på liv eller död. I en FN-rapport¹ framgår att hälften av jordens befolkning bor i länder där ojämlikheten mellan pojkar och flickor resulterar i en för hög dödlighet bland flickor. Rapporten uppskattar att närmare 250 000 flickor dör varje år i Syd-central Asien och Kina på grund av att de inte får samma behandling som pojkar.

De skrämmande uppgifter som dessa genderanalyser vittnar om är helt annorlunda än de som en genderanalys hos oss skulle visa. Det gemensamma är att genderanalyser hjälper oss att förstå livsvillkor. Genderanalyser handlar om människor, om kvinnor och män, om flickor och pojkar.

Genom att göra en genderanalys frågar vi oss vem som får vad och under vilka villkor det sker. Det gäller såväl den producerade tjänsten som alla delar i den sammansatta strukturen som producerar den. Utgångspunkten är att vi ska ha ett jämställt samhälle där kvinnor och män har samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter på alla områden i livet och att både kvinnors och mäns kunskaper, erfarenheter och värderingar skall tas till vara och användas på ett likvärdigt sätt. Statens roll i jämställdhetsarbetet är att skapa förutsättningar för att göra detta möjligt. En grundlig analys av olika samhällsområdens funktionssätt ur jämställdhetssynpunkt är därmed av stor vikt. Analyser är emellertid inte nog. En konsekvens måste bli att till exempel en översyn görs av de lagar och regler som påverkar jämställdhetsarbetet. Annars finns det en risk att statens arbete för jämställdhet inte upp-

¹ United Nations, Too young to die: genes or gender?, 1998.

fattas som trovärdigt och att de människor som utför analyserna inte tycker att det är värt besväret.

Socialdepartementet har satt i gång ett utvecklingsarbete för att stimulera verksamheten inom Socialdepartementets ansvarsområde att utvecklas med hjälp av ett genderperspektiv. Arbetet sker inom ett program som kallas "Genderprogram för social välfärd". Genom detta utvecklingsprogram skall all verksamhet inom Socialdepartementet och dess myndigheter och bolag, tillföras ett genderperspektiv. Det innebär att man alltid ska analysera förslag och verksamheter utifrån båda könen behov och förutsättningar. Utvecklingsprogrammet syftar till att höja kvaliteten och effektiviteten i verksamheterna samt att öka arbetstillfredsställelsen för personalen.

Alla myndigheter knutna till Socialdepartementet har sedan 1997 till uppgift att bedriva sin verksamhet utifrån ett genderperspektiv och departementet följer årligen upp myndigheternas arbete med detta. Arbetet är emellertid inte bara utåtriktat, utan även inom departementet är all personal ansvarig för att genderperspektivet finns med i den egna verksamheten. Genderfrågorna betraktas således som en viktig del av den ordinarie verksamhetsutvecklingen.

Med ett genderperspektiv tar vi hänsyn till såväl kvinnors som mäns behov, förutsättningar och livssammanhang. Det medför att den sociala välfärdens verksamheter måste förändras. Maktstrukturer, beslutsprocesser, beredningsformer och analytiska perspektiv behöver utvecklas och anpassas för att kvinnors och mäns synsätt ska kunna ta likvärdig plats. För att en fråga ska kunna analyseras i förhållande till kvinnors och mäns behov och förutsättningar måste ett medvetet genderperspektiv finnas med under hela handläggningskedjan.

I alltför många sammanhang har genderanalyser kommit att bli någonting som inte är en del av den "vanliga" analysen utan något extra vid sidan av som måste göras. Oftast har genderanalyserna gjorts separat sedan övriga analyser redan utförts eller så har man nöjt sig med att enbart konstatera att genderperspektivet inte varit relevant för undersökningen. Att avfärda anläggandet av ett genderperspektiv vid analysarbete med att det saknas statistiskt eller annat underlag är också vanligt. Detta konstaterande åtföljs dock sällan av några åtgärder för att förbättra förutsättningarna för framtida undersökningar. Det är således viktigt att göra genderanalysen till en naturlig del av det vanliga analysarbetet så att jämställdhetsfrågorna inte faller ur fokus. Ansvaret att utveckla genderstatistik bör vila på alla som bedriver utredningsverksamhet. Genom att påtala de brister som finns i befintligt datamaterial kan bättre förutsättningar skapas för framtida genderanalyser. Därmed ökar förutsättningarna för att kommande undersökningar kan göras på ett ur jämställdhetssynpunkt relevant sätt.

För att en verksamhet ska kunna utvecklas med hjälp av ett genderperspektiv krävs ett nytt förhållningssätt, ny kunskap och nya metoder. Det nya förhållningssättet är att man prövar sin verksamhet genom ett systematiskt analysarbete där genderperspektivet är en viktig del. Kunskap om kvinnors och mäns olika förutsättningar behövs vidare om det ska vara möjligt att ta fram förslag som leder till erforderliga anpassningar av verksamheterna. Att anlägga ett genderperspektiv innebär att verksamheten analyseras på ett sådant sätt så att skillnader mellan kvinnor och män kan bli synliga. Detta kräver att delvis nya analytiska verktyg utvecklas eftersom de metoder och modeller som vi har idag inte på ett tillfredsställande sätt klarar av att analysera jämställdhetsproblematiken.

1.2 Att gå i spetsen

Genom att införliva ett genderperspektiv i allt analysarbete kan således berörda förhållanden och verksamheter beskrivas på ett mer korrekt och allsidigt sätt. Syftet med genderarbetet är både att få ett bättre beslutsunderlag vilket i sin tur leder till en högre kvalitet i verksamheten, och att kunna följa upp politiska beslut utifrån de effekter som besluten får för kvinnor och män. När det gäller kvaliteten är det viktigt att beakta att jämställdhet är ett normativt begrepp. Liksom demokrati är det inget naturligt utan något vi har beslutat oss för att ha. Vi har beslutat att vårt samhälle ska ge lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter till kvinnor och män på alla områden i livet. Jämställdhetsmålet omfattar således mycket mer än det som regleras i Jämställdhetslagen². Det är inte begränsat till det arbetsmarknads- och personalpolitiska området, utan berör i vidare mening vår vardag och alla de verksamheter som präglar densamma.

Detta ställer krav på ett utvecklat analysarbete vilket ännu inte är på plats. Det innebär att man många gånger måste gå i spetsen och prova sig fram eftersom facit saknas. Att prova olika analytiska ansatser måste i sammanhanget vara det bästa sättet att fånga upp den komplexa verkligheten. Som i allt analysarbete måste man även här fråga, ifrågasätta, problematisera och leta efter svar. Att göra det osynliga synligt och begripligt kan man bara göra genom ett systematiskt arbete. Aktivt användande av genderanalyser är det som gör att kunskapen om och

² Detta är inte någon ny insikt. Den som är intresserad att läsa hur diskussionen gick för dryga tio år sedan kan läsa *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, nummer 3 1986, "Jämställdhet – ideologi och politik" med särskild hänvisning till Karin Widerberg: *Har kvinnoforskning med jämställdhetspolitik att göra*, s. 36-47.

metodiken kring dessa växer och utvecklas. Genderperspektivet används som bas för att förändra samhället och samtidigt skapar samhället förutsättningar för nya erfarenheter och ny kunskap. Samspelet mellan ny kunskap och samhällsutvecklingen leder till ständiga omprovningar och vidareutvecklingar.

”Det här med att i analysarbetet utgå utifrån män och kvinnor, det är inget nytt”, kommenterades nyligen. ”Det har vi alltid gjort i den mån statistiskt underlag funnits”, fortsatte man. ”Du kan se att vi i vår senaste studie gör så att vi innan vi kommer fram till resultat med hjälp av statistiska metoder kontrollerar för kön. Vi kan helt enkelt observera effekten för män och kvinnor”, var en sammanfattande uppfattning. Tyvärr stannar analysen i många fall vid att använda en så kallad dummy-variabel för kön (det är oftast på det sättet man ”kontrollerar för kön”, dummy-variabeln kan ha till exempel värdet 1 om kvinna annars 0, det vill säga om man)³. Detta är visserligen viktigt och bör inte underskattas, eftersom det är ett första steg att upptäcka om det finns könsrelaterade skillnader, men det räcker inte. Att konstatera att skillnaderna finns är inte detsamma som att förstå varför. Och det är definitivt inte detsamma som att göra någonting åt problemen. Det är förståelse och analyserna av skillnaderna som möjliggör utformning av framtida politiska insatser.

1.3 Var står vi?

Vi tror inte att viljan att göra en bra analys saknas. Vi tror heller inte att viljan att anlägga ett genderperspektiv saknas. Vi vet faktiskt att det bland utredarna finns en stor vilja att göra detta. Problemet ligger, som vi ser det, i att arbetet med ett genderperspektiv befinner sig i en övergångsfas. En övergång från retorik till handling. Det är inget illa menat med detta konstaterande, utan det är en naturlig del i en process som jämställdhetsarbetet i Sverige befinner sig i just nu. Efter att ha varit inriktad på att lyfta upp jämställdhetsfrågan till den politiska dagordningen på alla nivåer i samhället går vi nu vidare. Värderingar måste operationaliseras till den verksamhet som präglar vardagen. Och det är där som olika problem kommer till ytan.

Vad som här sagts kan kanske i mångas ögon verka abstrakt, men är nödvändigt för att kunna förstå genderarbetets nuvarande situation. Man skall snarare kalla detta för genderarbetets barnsjukdomar. Allt

³ Rent statistiskt innebär ett sådant förfarande att alla andra koefficienter blir lika för män och kvinnor. Man skulle kanske få helt andra resultat om man gjorde en uppdelning av materialet på män och kvinnor innan.

oftare möter vi situationer liknade det som återfinns i en artikel av Gertrud Åström⁴:

”Under en studiedag om jämtegrering⁵ framhöll en äldre tjänsteman att han hade fått gå på många trevliga föredrag om jämställdhet, till exempel om sådant som kvinnligt och manligt språk.

– Men, fortsatte han. Några utbildningar har det ju inte varit. Det har inte handlat nånting om sådant som jag arbetar med.

En kollega till den äldre tjänstemannen instämde i detta och fortsatte med att säga att han inte behövde övertygas mer, utan att det nu var dags för något annat.

– Vi vill förstå vad vi kan göra, avslutade han.”

Vad kan vi lära av detta? Ja, det som vi kan lära av detta är helt enkelt att det saknas verktyg och goda exempel. Det saknas möjlighet att se hur någon annan har gjort. Vilka slags verktyg som behövs kan variera från verksamhet till verksamhet. Men det handlar inte om att ha en mall som man skall försöka fylla i. Det som det handlar om är att ta fram en analytisk ram eller ett sätt att tänka. Ett sätt att synliggöra det som inte syns. Ett sätt att tillföra ny kunskap. Allt detta i syfte att kunna erbjuda ett allsidigt och korrekt underlag. Vi vill särskilt framhålla att när genderperspektivet blir en beståndsdel av analysarbetet leder detta också till att man tar hänsyn till att kvinnor och män inte är homogena grupper. Att förhållandena för kvinnor respektive män kan variera med hänsyn till ålder, sociala förhållanden, etnisk bakgrund och så vidare.

1.4 Underlag och modeller

En förutsättning för att kunna göra genderanalyser är att det finns underlag. Underlag kan vara kvantitativa och kvalitativa. När det gäller kvantitativa underlag spelar regeringens beslut från våren 1994 att jämställdhetsstatistik skall vara officiell statistik mycket stor roll. Regeringen beslutade också att SCB skall vara statistikansvarig myndighet.

⁴ ”Kommuner med känsla för jämställdhet” i *Genus i praktiken – på hans eller hennes villkor?*, Jämställdhetsarbetarnas förening, 1998

⁵ Jämtegreringen är ett svenskt ord för strategin att jämställdhet inte ska ses som en avskild fråga, utan problematiseras som en aspekt vilken ska beaktas och ges innehåll i konkreta frågor i normala verksamheter. Ordet har hittats på av Gertrud Åström och har sin bakgrund i de missuppfattningar och skendebatter som det engelska ”mainstreaming” eller ”gender mainstreaming” ger upphov till.

Detta beslut beskrivs av SCB på deras hemsida på internet⁶ på följande sätt: ”I avsnittet ”Tillgänglighet” i förordningen om den officiella statistiken fastslår regeringen att ”Individrelaterad officiell statistik skall, när inte särskilda skäl talar däremot, vara könsuppdelad”. Beslutet skall beaktas av alla statistikansvariga myndigheter. Målet är att all individrelaterad statistik dels skall vara insamlad, analyserad och presenterad på kön, dels spegla jämställdhetsfrågor. Kön skall vara en övergripande och genomgående indelningsgrund i statistiken.”

Könsuppdelad statistik är alltså en förutsättning för genderanalyser. Statistiken skapar förutsättningar för att synliggöra män och kvinnor. Men detta är bara första steget. Både i Sverige och på andra håll i världen har inriktningen mot genderanalyser inneburit att arbetet med att ta fram modeller och metoder har intensifierats. Behovet av en analytisk ram har blivit allt mer uttalad. En analytisk ram möjliggör genderanalyser men ger också förutsättningar för mer detaljerade metoder utifrån en frågas specifika förutsättningar. Med hjälp av ramen blir det också mycket lättare att utveckla specifika metoder på olika områden.

Sökandet efter modeller, metoder och instruktioner är dock inget självändamål, utan en huvudtanke med dessa är att en problematisering av jämställdhet ska bli till en rutin i den ordinarie hanteringen. Enbart genom användning av genderanalyserna och det statistiska materialet kan man identifiera vilket statistiskt underlag som saknas och skall tillföras. Här liksom för allt arbete med genderanalyser gäller devisen ”utan spaning ingen aning”.

1.5 3R – en viktig del i jämtegreringen

I förgående avsnitt poängterades vikten av att ha en analysram och ett tankesätt som gör att genderfrågorna inte glöms bort i analysarbetet. En sådan analysram utgör till exempel den av Gertrud Åström utarbetade och av Kommunförbundet prövade 3R-metoden. 3R-metoden utgör, även om den kan vidareutvecklas, en bra grund för genderanalyser. Analysmetoden är utvecklad och till viss mån anpassad för kommunal verksamhet men detta innebär inte att metoden inte kan appliceras på andra typer av organisationer som myndigheter och företag. 3R metoden beskrivs här utifrån dess tillämpning i JÄMKOM-projektet, det vill säga det projekt där metoden prövades i nio kommunala nämnder. Dessutom finns 3R tillämpad i Sibus uppsats i denna rapport.

Sedan 1994 utgår det svenska jämställdhetsarbetet från målsättningen att jämställdhet ska genomsyra all politik och alla verksamheter.

⁶ Adressen på SCB:s hemsida är www.scb.se

Detta kallas internationellt för gender mainstreaming⁷ och har i Sverige introducerats som mainstreaming, men ett alternativt svenskt ord till detta är jämtegrering. För att kunna arbeta med jämtegrering är det nödvändigt att göra klart för sig vad som utgör själva huvudfrågan, den normala verksamheten, ”mainstreamen” som jämställdhet ska konkretiseras i. Detta är en första insikt. Problematisering av jämställdhet som en aspekt i en konkret fråga, vilket är en del av definitionen av jämtegrering, innebär helt enkelt att systematiska könsanalyser ska utföras. 3R är ett verktyg för detta.

3R-metoden bygger på erfarenheter från svenskt jämställdhetsarbete, men har också inspirerats av metoder för förändring, exempelvis T50 metoden (metoden utvecklades vid ABB för att på ett systematiskt sätt förändra produktionen av avancerade lok) , och av genus- och aktionsforskning. 3R står för Representation, Resurser och Realia, det vill säga det som den kommunala verksamheten producerar. Representation och Resurser är kvantitativt inriktade variabler medan Realia är kvalitativ. Tanken bakom detta var att en systematisk genomgång och kartläggning av hur kvinnor och män finns representerade på olika platser och positioner inom de kommunala nämndernas verksamhetsområden samt hur resurser fördelas och nyttjas skulle leda till en undran och diskussion om varför de produkter som en kommun producerar, dvs varor, tjänster och situationer, var utformade på ett visst sätt. Hur fungerar den kommunala verksamheten för de kommunala medborgarna? Vems behov tillgodoses? Vem får vad och på vilka villkor?

En utgångspunkt för metoden var således att strukturerna, de producerande ordningarna, har betydelse för det som produceras. I denna koppling mellan struktur och produkt finns en potential att utveckla förhållandet mellan jämtegrering och det ”vanliga” jämställdhetsarbetet eftersom Jämställdhetslagen är en av de reglerande ordningarna i den befintliga strukturen. En annan potentiell utveckling ligger i förverkligandet av jämställdhet som ett kunskapsområde och de med detta sammanhängande behovet av tydliga ansvarsfördelningar. Angreppssättet har varit ett medvetet försök att komma bort från de vanligen förekommande uttalandena om att inget kan ske på jämställdhetens område förrän vi ändrat på attityderna. Det problematiska med sådana uttalanden är att de nästan alltid resulterar i cirkelresonemang – för att kunna ändra på attityderna måste vi ändra på attityderna.

⁷ En expertgrupp i Europarådet har föreslagit följande definition: ”Gender mainstreaming is the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making” EG-S-MS (98) 2

Prövningen som genomförts i nämnderna visade att metoden fungerade ungefär som det var tänkt. De inventeringar som gjorts och de analyser som utförts har lett till nya formuleringar om jämställdhet på nämndernas område, bland annat har specifika målsättningar om jämställdhet skrivits in i linjen, i verksamhetens ordinarie styrdokument. Beslut har vidare tagits exempelvis om att vika budgetutrymme för jämställdhet, att införskaffa ny och kontinuerlig information om jämställdhet genom statistik och olika typer av kundundersökningar och att aktivt göra uppföljningar av vilket genomslag gjorda insatser har. Vissa kommuner har beslutat om och delvis också påbörjat utbildningar av personalen i jämställdhetskunskap. Man har beslutat att fortsätta det egna nämndarbetet utifrån 3R-metoden och i vissa kommuner att sprida det metodiska arbetet till andra nämnder och förvaltningar.

Det är viktigt att komma ihåg att det är en metodutprövning i ett fåtal nämnder som gjorts och att variationer i tillvägagångssätt därför uppmuntrats. Det går alltså inte att på något sätt uttala sig om hur det ser ut i Sverige utifrån de gjorda undersökningarna och det har heller inte varit meningen att ta fram några sådana data. De resultat som framkommit har relevans för den nämnd som det handlar om och andra kan förhoppningsvis lära sig och inspireras till egna undersökningar. Hur erfarenheterna från Jämkom-arbetet kommer att leva kvar återstår att se, men några lärdomar kan i alla fall dras. 3R är en övergripande och omfattande metod att arbeta med. Den är förhoppningsvis en robust ram som inom sig tål variationer, men som erbjuder en logisk systematik vilket gör jämförelser möjliga över tid och mellan frågeområden. Om den ska användas kontinuerligt i det löpande arbetet borde metodens omfattning begränsas. Det är också att rekommendera, liksom Jämkom-kommunerna gjort, att metodarbetet börjar inom ett begränsat område och sedan sprids till andra delar av verksamheten som inarbetade rutiner.

3R kan ses som en början på en jämtegrering av kommunala verksamheter, men det står helt klart att denna övergripande ansats måste kombineras med olika typer av checklistor, instruktioner, lathundar etc för att möjliggöra för olika yrkeskategorier att bli aktörer för jämställdhet på sitt område. Detta är ett arbete som till stor del återstår. När olika handläggare, såväl kvinnor som män, säger att de inte förstår vad de ska göra, tolkar vi inte detta som ett uttryck för ointresse, utan helt enkelt som sant. Denna brist på att förstå vad man ska göra kan beskrivas som något mycket informativt och egentligen upplyftande, eftersom det kan ses som ett uttryck för att jämställdhet är ett kunskapsområde. Handläggarna säger ju helt enkelt att de inte enbart utifrån sin sakkompetens kan konkretisera jämställdhet i den egna verksamheten utan att de dessutom behöver särskild jämställdhetskompentens. Ganska ofta

hörs uttalandet att jämställdhet just är ett kunskapsområde, men sedan ageras det som om det inte har ett dugg med detta att göra, utan att i princip vem som helst kan fixa det hela. Vill man, så kan man, verkar vara tankegången.

1.5.1 Representation

Den första delen av metoden handlar om att systematiskt kartlägga hur kvinnor och män finns representerade inom nämndens hela verksamhetsområde. Enklarest är att börja med nämndens sammansättning och sedan gå vidare till förvaltning och de anställda i verksamheterna samt de kommunala brukarna. Kartläggningen görs utifrån det vanliga organisationsschemat, så att det framgår på vilka positioner och var i hierarkin som kvinnor och män återfinns. Från detta första plan kan undersökningen av representationen leta sig vidare mot olika utskott, arbetsgrupper, fasta referensgrupper, tillfälliga referensgrupper, styrelser i föreningar och organisationer som återfinns inom verksamhetsområdet och som nämnd och förvaltning har kontakt med. Andra möjliga undersökningar handlar exempelvis om hur representationen ser ut bland dem som väcker ärenden i nämnden.

De olika nämnderna har gjort delvis olika undersökningar, men gemensamt för alla är att politiker och tjänstemän har fört så kallade kontaktlistor. Under minst två veckor och i vissa fall under längre tid har de på ett systematiskt sätt noterat alla kontakter de haft på grund av sitt uppdrag. De har noterat om det är kvinnor eller män, i vissa nämnder även om det varit enskilda medborgare eller representanter för organiserade intressen som de tagit kontakt med eller blivit kontaktade av. Kontaktlistorna har använts för att öka medvetenheten om hur representationen ser ut bland dem som politiker och tjänstemän har kontakt med, förankrar sig hos och får information av.

I undersökningarna av hur representationen ser ut har också ingått att kartlägga brukarna, det vill säga de som tjänsterna finns till för. Här kan konstateras att det ofta, men inte alltid, finns uppgifter om de medborgare som gör bruk av de kommunala servicen och att kvaliteten på informationen ofta kan förbättras. Att ta fram brukargruppens sammansättning är en viktig utgångspunkt för de analyser som ska göras.

1.5.2 Resurser

Resurser som 3R-utprovningen undersökt är pengar, tid och plats. En grundtanke här var att de resultat som kommit fram vid representa-

tionsundersökningarna kunde fyllas på med resurstal. Ett exempel på detta är att vissa nämnder utifrån sina organisationsmodeller har gjort så kallade lönetråd där det totala antalet kvinnor och män framgår och även deras inplacering i löneskalan. Dessa undersökningar är exempel på en konkretisering av den tidigare nämnda kopplingen mellan det "normala" jämställdhetsarbetet och jämtegrering. I en nämnd undersökte man representationen bland de konstnärer som ställde ut i konsthallen och dessa uppgifter kompletterades under resursdelen med hur stora ersättningar kommunen betalade till kvinnliga respektive manliga konstnärer. Ytterligare en nämnd tittade på hur mycket medel som olika ärenden, ämnesområden eller organisationer får.

Nämnder har klockat ett varierande antal nämndsammanträden för att på detta sätt få en uppfattning om hur resursen tid brukas. En del nämnder beslutade att tidmätningar delvis skulle göras vid sammanträden utan att ledamöterna fick veta exakt när, medan en annan nämnd valde att vid något tillfälle göra bruk av en schack-klocka. Förutom att redovisa hur mycket kvinnor och män talade sammanlagt vid nämndsammanträdena gjordes mer detaljerade redovisningar av mätningarna. En vanlig uppdelning var i politiker och tjänstemän och i ordförande och övriga ledamöter.

Kodord för resursundersökningarna har varit att behovseffektivt fördela knappa resurser. Det enklaste sättet att kunna påstå att man har en hög behovseffektivitet är säkerligen att inte känna till så många behov. När man jämtegrerar finns det därför en uppenbar risk att arbetet kommer att försvåras eftersom det är troligt att fler behov kommer att bli kända, men samtidigt ökar effektiviteten sett utifrån perspektivet att alla medborgares behov i princip är lika legitima. Alla har rätt att få sitt bästa beaktat i lika stor utsträckning som någon annan, som Robert Dahl⁸ har sagt.

1.5.3 Realia

Realia har en kvalitativ inriktning och handlar om normer och värderingar som kommer i uttryck i den struktur som producerar kommunal verksamhet dvs nämnd, förvaltning, arbetsplatser och men framförallt i de produkter som en kommunal verksamhet producerar. Realian är det påtagliga, det som den kommunala medborgaren möter i de varor, tjänster och situationer som kommunen producerar. Vem känner igen sig, vem är tillgodosedd, vems behov möts?

⁸Robert Dahl är statsvetare som utkommit på svenska med bland annat *Demokratin och dess antagonister*, Ordfront, 1999

De olika nämnderna har försökt fånga Realian genom att till exempel tillsammans med anställda göra studier av morgonsamlingar på dagis- och klassrumssituationer. Andra nämnder har gjort ronder på anläggningar för vilka de ansvarar. Politikerna har delat upp sig i partiblandade grupper och åkt runt till sådant som sporthallar och motionsanläggningar och protokollfört belysning, hårtorkar, bastuytor etc för att försöka utröna om likvärdig hänsyn tagits till kvinnor och män. De har också intervjuat anställda om deras satsningar på flickor och pojkar, kvinnor och män. En nämnd som arbetar med zonträffar mellan förvaltning, politiker och anställda har beslutat att jämställdhet ska vara ett årligen återkommande tema där resultaten från föregående års beslut och satsningar följs upp. De politiker som på detta sätt varit aktiva i olika undersökningar har uttryckt stor tillfredsställelse. En del har uttryckt att de fått en ökad kunskap om sina verksamhetsområden och även att de bättre förstår vad jämställdhet kan vara och hur man specifikt kan arbeta för detta.

Den stadsbyggnadsnämnd som deltagit i Jämkom har bland annat använt sig av "mental maps" för att bilda sig en uppfattning om hur olika kategorier av medborgare upplevde ett område som skulle rustas upp och förnyas. Det rörde sig om grupper som normalt inte återfinns bland de normala referensgrupperna inom stadsbyggnadsnämndens område.

Kodord för Realia-undersökningarna kan sägas vara normerad kvalitet. Det finns alltid en kvalitet och den är mer eller mindre öppet normerad. Bara för att vi pratar om kvalitet säger vi emellertid inget om det är en bra eller dålig sådan. Kvaliteten kan vara usel. Ett mycket viktigt arbete som ligger framför oss, men som så smått kommit igång, är att arbeta fram olika typer av nyckeltal för att kvalitetssäkra verksamheter ur jämställdhetssynpunkt.⁹

1.6 Från 3R till 4R – att tillföra en ny dimension

Som tidigare nämnts så utgör 3R-metoden en bra utgångspunkt för genderanalyser. En svaghet i metodiken är emellertid att den inte tar hänsyn till en mycket viktig aspekt i sammanhanget, nämligen restriktioner. Som själva namnet säger handlar restriktioner om olika typer av avgränsningar (oavsett om det handlar om tillgång till data eller resurs-

⁹ Ett sådant arbete har bedrivits vid länsstyrelsen i Östergötland under Catharina Alpkvists ledning, "Nyckeltal för jämställdhet", 1999

fördelning). Restriktioner kan också utnyttjas i syfte att styra en viss verksamhet. Budgetrestriktioner eller kostnadsrestriktioner är ett bra exempel på detta. Lagar och förordningar är ett annat exempel på restriktioner. Restriktioner som en dimension i 4R-metoden möjliggör en avgränsning av analysen och probleminventeringen. Vikten av att ta hänsyn till Restriktioner vid genderanalyser illustreras enklast med hjälp av ett par exempel från olika områden.

Antag att vi analyserar om en viss utbildning på högskolan är jämställd, det vill säga vi är intresserade av att veta om flickor och pojkar har likvärdiga möjligheter. Den första dimensionen i vår analys blir Representation. Vi tittar alltså på fördelningen av flickor och pojkar. Antag vidare att vi kommer fram till att den antagna utbildningen följs av 50 procent flickor och 50 procent pojkar. Slutsatsen skulle kunna vara att utbildningen utifrån representationen är jämställd. Allt verkar frid och fröjd. Men då har vi inte observerat en viktig restriktion. Nämligen hur många som har sökt. Anta att sökanderelationen flickor-pojkar var 60:40. Bilden av representationen kan då bli annorlunda.

Ett annat exempel på en Restriktion¹⁰ är en som regeringen uppmärksammat och "åtgärdat"¹¹ i sitt arbete för en rättvisare lönesättning mellan kvinnor och män. Detta arbete är bland annat beroende av tillgång till och möjlighet för sammanställning av statistik över kvinnors och mäns löner. Arbetsgivarverket inhämtar bl. a. lönestatistik hos myndigheterna inför och vid avtalsförhandlingarna. För att skydda dessa uppgifter från allmän insyn, vilket kan vara till skada för staten som arbetsgivare vid löneförhandlingar, finns det en möjlighet att sekretessbelägga uppgifterna. Vid ungefär samma tidpunkt som uppgifterna inhämtas överförs de till regeringen. Alltså kan det finnas uppgifter, som samlas in från Arbetsgivarverket och som är nödvändiga för att kunna studera könsuppdelad statistik, som är sekretessbelagda. I och med att uppgifterna överförs till regeringen finns det en risk att dessa blir offentliga. Inte minst med hänsyn till principen om största möjliga öppenhet när det gäller de uppgifter som regeringen samlar in. Men om dessa uppgifter blir offentliga kan det leda till att förhandlingspositionen för staten som arbetsgivare. Det vill säga att syftet med möjligheten att sekretessbelägga uppgifter är att tillförsäkra det allmänna en likvärdig förhandlingsposition inför och vid fackliga förhandlingar.

Nuvarande bestämmelser ger ingen möjlighet för regeringen att sekretessbelägga uppgifter som inhämtas i syfte att göra en uppföljning av

¹⁰ Beskrivningen bygger på Regeringens proposition 1998/99:54, "Viss lagstiftning med anledning av uppföljning av myndigheters arbetsgivarpolitik"

¹¹ Därmed inte sagt att alla Restriktioner kan och/eller bör åtgärdas.

myndigheternas arbetsgivarpolitik. Restriktionen utgörs av gällande lagstiftning och offentlighets princip. Regeringen tvingas välja mellan att inte fullfölja uppföljningsverksamheten eller att ändra i lagstiftningen¹².

Samtidigt är det inte rimligt att regeringen skall behöva göra överväganden om att inte fullfölja uppföljningsverksamheten¹³ på sådana grunder. Det är därför regeringen i propositionen 1998/99:54 föreslår en lagändring som kommer att underlätta regeringens årligen återkommande uppföljning av de statliga myndigheternas arbetsgivarpolitik.

Ytterligare en annan Restriktion gör sig påmind vid analyser av föräldraförsäkringen. Man har i olika sammanhang uppmärksammat att det är kvinnor som tar ut cirka 90 procent av dagarna med föräldrapenning. Trots att regeringen i olika sammanhang betonat vikten av att fler män skall ta ut föräldrapenningdagar så har detta inte blivit fallet¹⁴. För att göra en allsidig och korrekt analys av föräldrapenningen bör man uppmärksamma en i sammanhanget viktig Restriktion, nämligen effekten av inkomsttaket¹⁵ på 7,5 basbelopp. På grund av inkomsttaket har personer med en inkomst som är högre än 23 000 kronor en ersättningsnivå som understiger 80 procent. Enligt RFV hade 500 000 personer eller 10 procent av samtliga inkomsttagare i åldern 20–64 år högre inkomster än 23 000 kronor i månaden under år 1996. Om man tittar lite närmare på dessa visar det sig att 100 000 är kvinnor och 400 000 är män. En analys¹⁶ av heltids- och helårsarbetande 1996 visar att närmare 40 procent TCO-an slutna män och knappt 60 procent SACO-an slutna

¹² Anledning till en sådan avvägning är att skadan av en utebliven uppföljning bedöms som mindre än om det lönestatistiska materialet kommer till t ex arbetstagarorganisationernas kännedom vilket skulle kunna försämra det allmännas ställning som förhandlingspart.

¹³ Den uppkomna situationen är resultat av regeringens avsikt att från och med budgetåret 1998 alla uppgifter skall samlas hos Arbetsgivarverket för att sedan överlämnas till regeringen. Den uppföljning som skedde från regeringens sida under budgetåret 1997 gick till på så sätt att såväl de enskilda myndigheterna som Arbetsgivarverket sände in statistikuppgifter till regeringen. För vidare diskussion se Regeringens proposition 1998/99:54.

¹⁴ Man kanske bör ändå konstatera att en blygsam ökning av männens uttag av föräldrapenningdagar har skett de senaste åren jämfört med början av 1990-talet.

¹⁵ Den försäkrade delen av förvärvsinkomsten är nämligen begränsad till 7,5 basbelopp för år räknat. Dessa 7,5 basbelopp kallas för inkomsttaket. År 1999 motsvarar inkomsttaket en årlig inkomst på $7,5 * 36\,400 = 273\,000$ kronor, motsvarande knappt 23 000 kronor i månaden. Genom kopplingen till basbeloppet är inkomsttaket i socialförsäkringen knutet till den allmänna prisutvecklingen.

¹⁶ Socialförsäkringens idé, RFV, 1999.

män har inkomster över 23 000 i månaden. Den familjeekonomiska situationen för en barnfamilj försämras således generellt sett mer då män är hemma med sina barn än då kvinnor är det. Detta är en viktig restriktion, som om den beaktas vid analysen, ställer andra förhållanden på sin spets. Bland andra att det finns tillräckligt många män med inkomster under taket för att åstadkomma en mycket jämnare fördelning av uttag av föräldrapenningen.

Denna Restriktion har uppmärksammats av jämställdhetsmedvetna¹⁷ företag. Enligt en artikeln i Dagens Nyheter¹⁸ ersätter vissa företag (bland andra Ericsson i Stockholm) en del av inkomstbortfallet över taket för sina anställda. Ett syfte med detta är just att uppmuntra pappor att vara föräldralediga. En ytterligare problematiserad förståelse skulle ges om en jämförelse gjordes mellan den tid som kvinnor och män som tjänar över inkomsttaket tar ut som föräldralediga. Finns där en differens och vad förklarar den? Hur ser det ut i förhållanden där båda föräldrarna tjänar över taket, det vill säga där det ekonomiska utfallet är lika? Hur ser det ut i förhållanden där ingen av föräldrarna kommer upp till inkomsttaket?

Om vi inte observerar de restriktioner som finns i den problembild som analyseras föreligger således en stor risk att felaktiga slutsatser dras. Restriktionen är dock viktigare än så. Den leder till ytterligare frågor som är viktiga att analysera i fortsättningen. I det första exemplet leder uppmärksammandet av restriktionen till exempelvis frågor om varför det är fler flickor än pojkar som söker utbildningen, vad som kan göras för att ändra på det, om det bör ändras, vilken ytterligare analys som krävs osv. Alltså många viktiga frågor men dock frågor som faller utanför ramen för den ovan nämnda analysen.

Restriktioner utgör således ett viktigt verktyg för att utvidga analysen och göra den än mer relevant. Det är också här styrkan hos den fjärde dimensionen i vår metod ligger. Restriktioner kan ses som både en probleminventering och förklaring för begränsning av analysen. Restriktioner sätter olika frågor på sin spets.

1.7 Demokrati och makt

4R-metoden kan också användas för att analysera beslutande församlingar. Eftersom 4R är en utveckling av 3R-metoden är detta naturligt.

¹⁷ Detta kan resultera i att företaget får extra "good will" både från de anställda men också från kunderna.

¹⁸ Elisabeth Sjökvist, "Pappalediga får stöd av arbetsgivare" Dagens Nyheter, 99

Man kan säga att 3R-metoden togs fram för att i ett första steg analysera beslutsstrukturer och resultat utifrån ett jämställdhetsperspektiv och metodens rötter går i detta fall tillbaka till sjuttio- och åttiotalet.¹⁹

”Maktutredningens betydelse var att de diskussioner som tidigare mest förts mellan könsteoretiskt inriktade forskare då blev en del i den normala diskussionen om demokrati och makt. Ordningen mellan könen förstods som en maktordning och fick ett eget begrepp, genussystemet, vilket gick tillbaka till sjuttioalets diskussion om ”the sex-gender system” Det blev möjligt att prata om att samhället som ett av sina fundament hade en skapad, icke godtycklig, ordning mellan könen. Yvonne Hirdmans första versioner av genussystemteorin (hon har senare vidareutvecklat den) kritiserades, eftersom hon där talade om järnhårda lagar av åtskillnad och hierarkisering mellan könen. Det var bland annat antropologer som påpekade att det finns enkla samhällen där åtskillnad och arbetsdelning mellan könen förekommer, men däremot inte hierarkisering. Denna principiella invändning, att åtskillnad och hierarkisering inte automatiskt hänger samman, har varit en inspirationskälla till 3R-metoden. Om vi antar att det inte finns en automatisk koppling mellan åtskillnad och hierarkisering, kan man anta att det heller inte finns en automatisk koppling mellan ”samförande” av könen och icke hierarkisering. Det är med bakgrund i sådana antaganden som jag brukar säga att en jämn representation mellan kvinnor och män i beslutande organ inte är en garanti för jämställdhet, men kanske en förutsättning och definitivt aldrig ett hinder.

Om vi säger att könsrelationer bestäms av historiskt specifika förhållanden, har vi därmed också sagt att genus inte är en självständig storhet utan att dess betydelse beror på samvariation med andra fenomen och att könsrelationer därför är föränderliga. Det finns alltid en ordning mellan könen, men det finns ingen automatik i hur den ser ut. Således borde det finnas ett brett spektra av lösningar som är förenliga med jämställdhet. 3R-metoden är ett försök att ge ett analysverktyg för att kunna göra samvariationerna och därmed lösningarna synliga.”

I en promemoria från Kommunförbundet där 3R-metoden presenteras skriver man bl.a.: ”En slutförd 3R-analys ska göra det möjligt att svara på frågor som hur maktfördelningen ser ut könsmässigt, hur kön påverkar uppbyggnad av strukturer och organisatoriska lösningar och hur normeringen ser ut könsmässigt i de verksamheter som bedrivs.” Vidare skriver Kommunförbundet att: ”Målet med 3R är att ge kunskap om

¹⁹ Gertrud Åström, a a

hur maktfördelning, struktur och normeringar ska ändras så att vi kan tala om en jämställd verksamhet.”

Analysen av beslutande församlingar och verkställande organ kan vara väldigt viktigt för att förstå varför verksamheten ser ut som den gör. Inte minst kommer olika normer och värderingar i fokus. Man kan också hävda att en sådan analys är nödvändig med hänsyn till demokratin.

1.8 Diskussion

Avslutningsvis vill vi i denna uppsats än en gång framhäva vikten av att även beakta de restriktioner som är behäftade med den frågeställning som analyseras. Om inte restriktioner beaktas finns en uppenbar risk för en osaklig jämställdhetsdebatt och att beslut fattas på felaktiga grunder.

För att kunna leva upp till såväl jämställdhetslagens första paragraf där kvinnor och mäns lika rätt i fråga om arbete, anställnings- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet slås fast, som regeringens mer övergripande målsättning att all politik ska genomföras av jämställdhet, krävs omfattande jämställdhetsanalyser. Den offentliga sektorn har under senare år gått i frontlinjen för jämställdhetsarbetet, men för arbetets legitimitet är det av stor vikt att alla samhällsområden aktivt för jämställdhetsarbetet framåt. Den ovan skisserade 4R-metoden utgör en analysram som enkelt kan utvidgas till att också användas för andra typer av organisationer än den offentliga verksamheten. Metodiken kan således med enkla modifieringar anpassas till praktiskt taget vilken organisationstyp som helst, såväl offentlig som privat. Här ligger metodens styrka vilket gör att den för de allra flesta organisationer borde kunna utgöra en grogrund för jämställdhetsanalyser i alla delar av samhället. Metoden i sig får inte ses som statisk utan utgör endast en utgångspunkt varifrån metodiken kan anpassas för att på ett tillfredställande sätt passa den egna verksamheten.

En naturlig Restriktion vid analysarbetet är dock tillgången på befintlig statistik. En viktig del i utvecklingsarbetet mot bättre genderanalyser är därför att identifiera de brister som finns i dagens datainsamling. Ansvar för att påtala brister vad beträffar datamaterialet måste vila på samtliga organ som bedriver utredande verksamhet. Endast en aktör klarar inte av att ensam driva detta utvecklingsarbete eftersom jämställdhetsanalyser spänner över ett så stort spektra av frågor.

2 Genderanalys av riksgymnasieverksamheten för ungdomar med rörelsehinder

Michael Blom, Sibus

2.1 Inledning

Regeringen har beslutat att från och med budgetåret 1997 skall de myndigheter som verkar inom det sociala välfärdsområdet anlägga ett genderperspektiv i sin verksamhet. Det innebär att analysera verksamheten utifrån de olika köns behov, skyldigheter, rättigheter, roller, prioriteringar och möjligheter.

Syftet med arbetet är att höja kvaliteten och effektiviteten i verksamheterna. Myndigheternas genderarbete bedrivs i etapper. I den första etappen skall ett aktivt utvecklingsarbete igångsättas och en plan över hur genderarbetet skall bedrivas i framtiden iordningställas. Den första etappen skall vara avslutad den 30 juni 1999.

För att myndigheterna på ett framgångsrikt sätt skall kunna göra genderanalyser i sin verksamhet behövs användbara analysmetoder. Under våren och sommaren 1998 har Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sibus) ingått i en arbetsgrupp för att pröva några av analysmetoderna praktiskt. Sibus har prövat den så kallade 3R-metoden i en genderanalys av riksgymnasieverksamheten för ungdomar med rörelsehinder (RgRh). Den är avrapporteringen av detta arbete.

2.1.1 Sibus verksamhet

Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sibus) arbetar med det övergripande målet att förbättra förutsättningarna för utbildning och studier för unga och vuxna med funktionshinder.

Sibus har ansvar för vissa stödformer inom tre olika utbildningsområden. Inom folkhögskoleområdet ansvarar Sibus för statsbidrag till vårdartjänst, det vill säga assistans till rörelsehindrade samt för ett

statsbidrag som tillsammans med andra stödformer administreras av Folkbildningsrådet och som går till särskilt kostnadskrävande utbildningsinsatser vid folkhögskola för deltagare med funktionshinder. Vid universitet och högskolor ansvarar Sibus för vårdartjänst, assistans till rörelsehindrade i boendet och i studierna. Inom riksgymnasieverksamheten för svårt rörelsehindrade ungdomar ansvarar Sibus för statsbidrag till omvårdnadsinsatser, habilitering och elevhemsboende med personlig omvårdnad.

Sibus ger också stöd till olika utbildningsanordnare och människor med funktionshinder genom information som förmedlas genom skrifter, seminarier och konferenser. Sibus har också upprättat en databas där man kan få utförlig information om tillgängligheten för personer med funktionshinder till landets universitet och högskolor.

2.1.2 Bakgrund till Sibus genderarbete

Under 1997 användes kön som indelningsgrund vid de uppföljningar som genomfördes vid Sibus. Vid en uppföljning av hur olika sociala stöd påverkar riksgymnasieverksamheten visade det sig att könsfördelningen bland riksgymnasieeleverna var väldigt ojämn. Resultaten visade på att det var fler pojkar som går på riksgymnasierna men att flickorna använder fler insatser. Sibus beslutade att studera dessa observationer mer ingående under 1998.

I början av 1998 upprättade idégruppen för genderfrågor en arbetsgrupp för att pröva och utveckla metoder för att genomföra genderanalyser. Sibus anmälde intresse för att delta i gruppen, för att inom dess ramar arbeta med de observationer som framkommit vid uppföljningarna året innan.

2.1.3 Metod

Vi har provat att använda 4R metoden. Med hänsyn till det pionjära arbetet med metoden har vi valt att tillämpa densamma utifrån våra egna förutsättningar på Riksgymnasieverksamheten.

2.1.4 Riksgymnasieverksamheten

För att läsaren skall förstå hur vi arbetat med genderanalysen så görs nedan en beskrivning av riksgymnasieverksamheten.

Den nuvarande riksgymnasieverksamheten kom till efter ett riksdagsbeslut år 1990. Då fick svårt rörelsehindrade ungdomar en lagstadgad rätt till anpassad gymnasieutbildning.

Verksamheten bedrivs inom ramen för kommunens gymnasieskola och finns på fyra orter i landet: Stockholm, Göteborg, Umeå och Kristianstad. Inom verksamheten på dessa orter finns stor kunskap om de behov elever med rörelsehinder har. Varje elev som kommit in garanteras en helhet som består av anpassad undervisning, behandling, träning och möjlighet att bo i elevhem. Utan riksgymnasieverksamheten skulle många svårt rörelsehindrade ungdomar inte få del av gymnasieskolan.

Omvårdnadshuvudmännen på respektive ort tillser, enligt avtal med staten, att omvårdnadsinsatserna finns tillgängliga vid riksgymnasieorterna. Kommunen är omvårdnadshuvudman i Umeå och Kristianstad. I Stockholm är landstinget huvudman och i Göteborg har stiftelsen Bräcke Diakonigård samma uppdrag. Sibus arbete på området rör vidare bedömning av dimensioneringen av insatserna och planering tillsammans med omvårdnadshuvudmännen. Sibus har även ansvar för utvärderings-, uppföljnings- och utvecklingsarbetet inom riksgymnasieverksamheten. Detta genomförs i samarbete med de lokala företrädarna för omvårdnadsverksamheten.

Ansökan om Rh-anpassad utbildning skall göras till ett nationellt program senast den 1 februari det år man skall börja gymnasiet. Ansökningarna prövas av en särskild intagningsnämnd, Rh-nämnden, i två steg. Först gör nämnden bedömning av om den sökande enligt lagen har rätt till riksgymnasieplats och därefter beslutar den vilken riksgymnasieort som den sökande kommer till. Stöd för bedömningen finns i elevens ansökan samt utlåtanden där elevens behov av pedagogiska och habiliterande insatser framgår.

Innan eleven bestämmer sig för att studera på en riksgymnasieort har han eller hon möjlighet att känna sig för i skola och habilitering och bo på elevhemmet under en besöksvecka.

Ungdomar som antas till Rh-anpassad utbildning har alla ett rörelsehinder och behov av habilitering och anpassad undervisning. Rörelsehindret är ofta kombinerat med t.ex. perceptionsstörningar, syn- och hörselskador, talsvårigheter, inlärningsproblem eller beteendestörningar. Fyra orsaker till riksgymnasieelevers rörelsehinder dominerar: cerebral pares, ryggmärgsbräck, progressiva muskelsjukdomar samt skador genom yttre våld.

Läsåret 1996/97 var det 154 ungdomar i landet som fått möjlighet att genomföra sina gymnasiestudier vid en riksgymnasieort.

2.2 Genderanalys av riksgymnasieverksamheten

Som redan nämnts fick Sibus, under hösten 1997, uppgifter om att könsfördelningen bland riksgymnasieeleverna var väldigt sned med en överrepresentation av pojkar. Flickorna använde dock i högre utsträckning de insatser som RgRh erbjuder.

Inledningsvis undersöktes könsfördelningen bland elever med rörelsehinder vid samtliga gymnasieskolor, eftersom det inte är självklart att fördelningen är 50 procent pojkar och 50 procent flickor. Mot denna uppgift jämfördes sedan könsfördelningen vid riksgymnasierna för att utröna om könsfördelningen verkligen är sned. Därefter gjordes en genomgång av i vilken utsträckning som pojkar respektive flickor använder de extra resurser som finns vid riksgymnasierna. Slutligen prövades en rad möjliga förklaringar till de observationer som gjorts.

2.2.1 Nationell könsfördelning

Läsåret 1996/97 fanns det i Sveriges gymnasieskolor 792 ungdomar med rörelsehinder. För att i statistiken räknas som rörelsehindrad krävs det att man har någon form av extra stöd för sitt rörelsehinder. Av de 792 ungdomarna var 449 (57 procent) pojkar och 334 (43 procent) var flickor. Detta är knappast förvånande då man vet att en större del av den manliga befolkningen föds med funktionsnedsättningar som leder till rörelsehinder. En större andel av pojkarna drabbas också av olyckor som leder till rörelsehinder. Andelarna 57 procent pojkar och 43 procent flickor är de andelar vi härefter räknar som en "normalfördelning" för elever med rörelsehinder i gymnasieskolan.

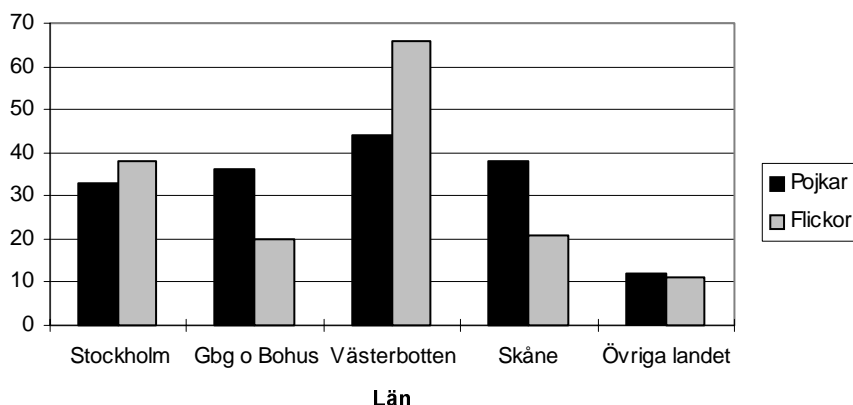
2.2.2 Könsfördelningen vid riksgymnasierna

Om man sedan tittar på vilka som får del av de extra resurser som samhället erbjuder i form av riksgymnasium (med olika typer av stödresurser) så blir bilden följande. Av de 792 gymnasieungdomarna med rörelsehinder gick 154 (19 procent) under läsåret 1996/97 vid någon av landets fyra riksgymnasier. Av dessa var 102 (66 procent) pojkar och 66 (34 procent) flickor, vilket är en övervikt med 9 procent för pojkarna jämfört med "normalfördelningen". Pojkarna går således i högre utsträckning än flickorna i riksgymnasium.

2.2.3 Regionala skillnader i könsfördelning och val av gymnasieform

Tittar vi på diagram 1 nedan ser vi att en större andel av flickorna läser vid riksgymnasium i två län och utgör majoriteten av eleverna där medan pojkarna finns mer spridda över samtliga gymnasier. Diagram 1 visar den andel av länets pojkar respektive flickor med rörelsehinder som läser vid riksgymnasium. Data presenteras för Stockholms, Göteborg/Bohus, Västerbottens och Skåne län som alla är riksgymnasielän. De övriga länen redovisas tillsammans.

Diagram 1 Andelen (%) av pojkar respektive av flickor med rörelsehinder i olika län som läste vid riksgymnasium läsåret 1996/97.



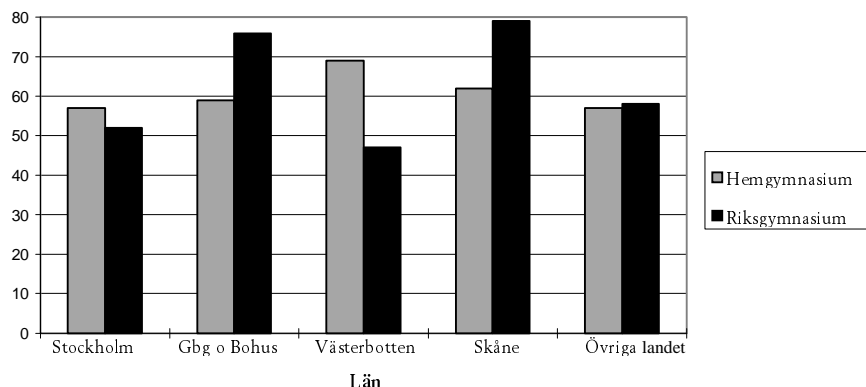
Av diagrammet framgår att det är stora regionala skillnader när det gäller i vilken utsträckning ungdomarna går i riksgymnasium. I samtliga län där ett riksgymnasium finns går en högre andel av både pojkar och flickor i riksgymnasium än i övriga län. Det geografiska avståndet mellan riksgymnasiet och ungdomarnas hemort har stor betydelse för i vilken utsträckning de väljer att gå i riksgymnasium. Det finns alltså en avståndseffekt.

Diagrammet visar också på skillnader mellan könen. Bilden är dock inte entydig. I Göteborg/Bohus och Skåne län väljer en betydligt större del av länets pojkar än länets flickor att läsa vid riksgymnasium. I Stockholms och Västerbottens län är det framförallt flickorna som väljer att läsa vid riksgymnasium.

2.2.4 Könsfördelningen i länen

Diagram 2 visar könsfördelningen bland ungdomar med rörelsehinder som läser vid gymnasium på hemorten och på de ungdomar med rörelsehinder som väljer att läsa vid ett riksgymnasium. För att förenkla har vi valt att endast visa pojkarnas andel av eleverna i de olika länen.

Diagram 2: Andel pojkar (%) i gymnasium på hemorten respektive andelen pojkar som läser på riksgymnasium läsåret 1996/97.



Genom att analysera resultaten från diagram 1 och 2 tillsammans kommer vi fram till följande slutsatser:

Av diagrammen kan vi utläsa att Göteborg/Bohus och Skåne län har en högre andel pojkar än flickor med rörelsehinder i gymnasieskolan än riksgenomsnittet. Detta förklarar delvis den stora andelen pojkar som går vid riksgymnasierna i Göteborg och Kristianstad eftersom riksgymnasierna till stor del rekryterar elever från det län de ligger i. Av diagrammen framgår dock att andelen pojkar som väljer riksgymnasium överstiger andelen pojkar som väljer att läsa vid hemgymnasiet.

Den stora andelen pojkar som läser vid riksgymnasierna i Göteborg och Kristianstad förklaras således dels med att dessa landsändar har en större andel pojkar med rörelsehinder i gymnasieskolan än riksgenomsnittet. Men också av att pojkarna i dessa län i större utsträckning än flickorna väljer riksgymnasium framför hemgymnasium.

I Västerbottens län följer gymnasieungdomarnas könsfördelning normalfördelningen. Det som är speciellt för länet är att en väldigt stor andel av länets ungdomar med rörelsehinder går i riksgymnasium. Detta gäller framförallt flickorna där majoriteten går i riksgymnasium. Att andelen flickor vid riksgymnasiet i Umeå är högre än vid de övriga riksgymnasierna, beror på att flickor med rörelsehinder i Västerbotten i

betydligt större utsträckning än pojkarna söker sig till riksgymnasiet i Umeå.

I viss utsträckning gäller samma resonemang i Stockholms län som i Västerbottens län, flickor väljer i högre utsträckning riksgymnasium än pojkarna. I Stockholm län är också andelen flickor med rörelsehinder i gymnasieskolan något högre än riksgenomsnittet, vilket till någon del förklarar överrepresentationen av flickor vid riksgymnasiet i Stockholm.

Läsåret 1996/97 var det 55 ungdomar (36 procent av de 154 riksgymnasieungdomarna) som läste vid något riksgymnasium och som inte kom från något av de fyra riksgymnasielänen. Av dessa läste 22 i Göteborg, varav tio kom från det intilliggande Älvsborgs län, femton läste i Umeå, fjorton i Stockholm och bara fyra läste i Kristianstad. Könsfördelningen i denna grupp är 32 (58 procent) pojkar och 23 (42 procent) flickor, vilket i stort sett följer "normalfördelningen" (57/43).

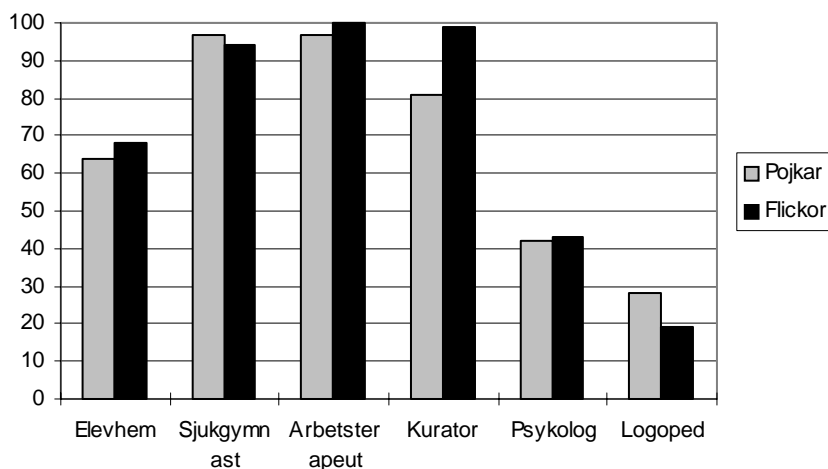
Sammanfattningsvis visar resultatet av analysen att det läsåret 1996/97 var en sned könsfördelning vid samtliga riksgymnasier, med en överrepresentation av pojkar i Göteborg och Kristianstad samt en överrepresentation av flickor i Stockholm och Umeå. Vi har konstaterat att till viss del kan den sneda könsfördelningen förklaras av regionala olikheter i könsfördelningen bland ungdomar med rörelsehinder (överrepresentation av pojkar med rörelsehinder i Skåne och Göteborg/Bohus län och en liten överrepresentation av flickor i Stockholms län). De regionala skillnaderna är dock bara en av flera förklaringar till den sneda könsfördelningen vid riksgymnasierna. Senare i kapitlet görs en genomgång av en rad tänkbara förklaringar.

2.2.5 Nyttjade av olika resurser i riksgymnasieverksamheten

Nu skall vi titta lite närmare på den andra delen av de observationer som Sibus gjorde hösten 1997, att flickorna i högre utsträckning nyttjar de extra resurser som finns vid riksgymnasierna. Sibus har frågat de olika riksgymnasierna i vilken utsträckning eleverna, som var inskrivna våren 1998, nyttjade deras resurser. De resurser som undersökts är boende i elevhem och nyttjande av sjukgymnast, arbetsterapeut, kurator, psykolog och logoped. För att utnyttja en resurs krävs att man använt den utöver den introduktion man får del av. Vi har inte tittat på de extra resurser som finns i undervisningssituationen eftersom det inte är Sibus ansvarsområde.

Diagram 3 nedan visar andelen av flickorna respektive pojkarna som nyttjar olika resurser i riksgymnasieverksamhet.

Diagram 3: Nyttjandegrad (i % av det totala antalet av respektive kön) av riksgymnasiets olika resurser



Av de olika extra resurser som undersökts är det märkbara skillnader i utnyttjandet av kurator och logoped. Pojkarna nyttjar i högre utsträckning logopedresurserna. Detta torde hänga samman med att framförallt elever med cerebral pares är i behov av talträning och att en betydligt högre andel av pojkarna har den diagnosen.

Det är svårare att ge förklaringar till varför flickorna nyttjar kurator mer än pojkarna. I en kvalitetsstudie av riksgymnasieverksamheten ur elevernas perspektiv som Sisus genomförde våren 1998, framkom det bland annat att flickorna generellt har en större studiemotivation och en starkare önskan att ha ett socialt nätverk än vad pojkarna hade. Möjligen kan detta vara en förklaring till att flickorna nyttjar kurator mer.

Skillnader i nyttjandegrad av kurator och logoped är dock inte så stor. Generellt kan vi konstatera att inga större skillnader finns mellan könen när det gäller att nyttja de extra resurser som riksgymnasiet erbjuder.

2.3 Tänkbara förklaringar till den sneda könsfördelningen

Nedan görs en genomgång av några tänkbara förklaringar till varför könsfördelningen vid riksgymnasierna är sned. Förklaringarna prövas också kort.

2.3.1 Utformningen av lagar regleringar (R4 i metoden)

Tidigare i rapporten har vi jämfört könsfördelningen bland de elever som går i riksgymnasium med de elever med rörelsehinder som går i gymnasium på hemorten. För att kunna göra jämförelser har vi antagit att alla elever med rörelsehinder kan välja riksgymnasium. I realiteten stämmer inte det. För att ha rätt till en riksgymnasieplats krävs det att man är svårt rörelsehindrad. I 27§ Skollagen definieras begreppet svårt rörelsehindrad: *"I denna lag avses med svårt rörelsehindrad den som på grund av ett rörelsehinder eller, om även annat funktionshinder föreligger, sitt samlade handikapp inte kan följa reguljär studiegång i gymnasieskolan och som för att genomföra gymnasiala studier behöver tillgång till en gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning och särskilda omvårdnadsinsatser i form av habilitering samt för vissa elever också i form av boende i elevhem och omvårdnad i boendet."* (SFS 1993:326).

Rh-nämnden har alltså två saker att ta hänsyn till när de bedömer om en sökande tillhör personkretsen. Dels en bedömning av personens grad av rörelsehinder samt eventuellt tilläggshandikapp vilket är en diagnosriktad bedömning. Nämnden skall också ta hänsyn till om eleven trots sitt funktionshinder kan få den hjälp han eller hon behöver för att genomföra utbildningen på hemorten. Därmed utgör utformningen av lagen och dess tolkning en viktig Restriktion som måste beaktas vid analysen.

Det kan vara så att i Skåne och Göteborgs/Bohus län så är det mestadels pojkar som ingår i personkretsen. I Stockholms och framförallt Västerbottens län så gäller motsvarande resonemang för flickorna. För att utröna om detta stämmer krävs en genomgång av elevernas diagnoser och ansökningshandlingar. Detta ryms inte inom ramen för detta arbete men det är tänkbart att Sibus i framtiden kommer titta närmare på detta.

2.3.2 Naturliga fluktuationer bland eleverna

I tabellen nedan görs en genomgång av andelen flickor i de fyra riksgymnasierna de tre senaste läsåren:

Tabell 1 Andelen (%) flickor i RgRh läsåren 95/96, 96/97 och 97/98.

	1995/96	1996/97	1997/98
Stockholm	38	48	58
Göteborg	27	31	41
Umeå	44	50	57
Kristianstad	18	21	16
Genomsnitt	33	38	44

Av tabellen framgår att andelen flickor ökat under den senaste treårsperioden. Mellan läsåren 95/96 och 96/97 ökade andelen flickor med fem procentenheter och mellan 96/97 och 97/98 med sex procentenheter. För att utröna om detta är naturliga fluktuationer eller en långsiktig trend måste jämförelser göras över flera år. Eftersom ökningen återfinns bland samtliga riksgymnasier (ej Kristianstad mellan 96/97 och 97/98) så pekar det mesta på att det är en trend. Sibus kommer följa utvecklingen i framtiden.

2.3.3 Skillnader i mogenhet mellan könen?

En förklaring till att det är fler flickor än pojkar som väljer riksgymnasium i Västerbotten skulle kunna vara att flickorna i allmänhet är mer mogna i den här åldern och därmed väljer riksgymnasium för att komma hemifrån, men detta verkar inte särskilt troligt. Det som talar emot detta är att könsfördelningen följer "normalfördelningen" bland de elever som ej har sitt föräldrahem i något av riksgymnasielänen.

2.3.4 Könsfördelningen bland ledamöterna i Rh-nämnden och överklagandenämnden

Ledamöterna i Rh-nämnden och i Skolväsendets överklagandenämnd bestämmer om eleverna ingår i den personkrets som har rätt att söka riksgymnasium. Om ledarmötenas könstillhörighet påverkar denna bedömning skulle könsfördelningen bland ledarmöterna vara en förklaringsfaktor till den sneda könsfördelningen bland eleverna. Rh-nämnden har tio ledamöter varav fem är kvinnor och fem är män, ordförande är man. I Skolväsendets överklagandenämnd sitter tre män och tre kvinnor, ordförande är en man. Könsfördelningen är alltså i stort jämn.

2.4 Sammanfattning och slutsatser

Sisus gick in i genderprojektet med två intressanta observationer som framkommit i tidigare arbeten:

- 1) att könsfördelningen bland eleverna vid riksgymnasierna var sned med en överrepresentation av pojkar,
- 2) att flickorna vid riksgymnasierna i större utsträckning än pojkarna använder de extra resurser som riksgymnasierna erbjuder.

Den andra observationen skulle kunna vara en naturlig följd av den första. Nämligen att underrepresentationen av flickor medför att de flickor som ändå går i riksgymnasium är de svårast rörelsehindrade, vilket leder till att de är i behov av större insatser och också får det.

Syftet med Sisus arbete i projektet är:

- dels att pröva om dessa båda observationer stämmer och om möjligt finna förklaringar till dem,
- dels att pröva 4R-metoden praktiskt.

När det gäller att pröva observationerna visar resultaten i denna studie att det verkligen är en sned könsfördelning bland eleverna i riksgymnasierna. Könsfördelningen bland samtliga gymnasieelever med rörelsehinder var läsåret 1996/97 57 procent pojkar och 43 procent flickor. Motsvarande fördelning i riksgymnasierna för samma läsår var 66 procent pojkar och 34 procent flickor.

Resultaten pekar dock på att det till viss del finns geografiska förklaringar till denna snedfördelning. Vi vet från tidigare att en stor del av riksgymnasiernas elever kommer från de län där riksgymnasierena ligger. Avståndet mellan hemorten och riksgymnasierna har stor betydelse för om ungdomarna väljer att gå i riksgymnasium.

Vi har i detta arbete upptäckt att det bland samtliga gymnasieelever med rörelsehinder i Skåne och Göteborg/Bohus län finns en överrepresentation av pojkar (67 procent pojkar och 33 procent flickor i Skåne och 66/34 i Göteborg/Bohus) jämfört med riksgenomsnittet (57/43). Både i Skåne län och i Göteborg/Bohus län finns det riksgymnasium. Avståndseffekten och skillnaden i befolkningsstrukturen förklarar till viss del alltså den sneda könsfördelningen vid riksgymnasierna.

Resultaten pekar dock också på att en större andel pojkar än flickor väljer riksgymnasium i Skåne och Göteborg/Bohus län. I Stockholms och framförallt Västerbottens län är det flickorna i stället för pojkarna som väljer riksgymnasium framför att gå i gymnasieskola på hemorten. Varför finns det skillnader i könsfördelning?

Vi har tittat närmare på några tänkbara förklaringar och kommit fram till att för att bättre kunna svara på frågan så krävs:

- En genomgång av de rörelsehindrade elevernas diagnoser för att se hur de korresponderar mot de regler och den praxis som Rh-nämnden arbetar med.
- En fortsatt uppföljning av hur könsfördelningen förändras över tiden vid riksgymnasierna. Mellan läsåren 1995/96 och 1997/97 ökade andelen flickor i riksgymnasierna med 11 procentenheter. Är detta en tillfällighet eller en långsiktig trend?

I denna undersökning har vi också kunnat konstatera att flickor och pojkar ungefär lika mycket använder de extra resurser som riksgymnasiet erbjuder, vilket motsäger tidigare observationer.

När det gäller att pröva 4R-metoden praktiskt kan man konstatera att vi inte har använt den delen som avser 3R på samma sätt som Kommunförbundet gjort i sitt JÄMKOM-projekt. Detta beror delvis på att kommunernas verksamhet inrymmer många områden där det faller sig naturligt att söka orsakerna till verksamhetens utformning i de beslutande organen.

Förtjänsten med 4R-metoden har varit att vi fått hjälp och inspiration av metoden för hur vi på ett strukturerat sätt kan angripa de frågeställningar vi själva satt upp. Vi har ju liksom JÄMKOM-projektet gått igenom representation och fördelning för att få information om realian. Samtidigt har vi beaktat Restriktionen. 4R-metoden kan säkert fungera som modell och inspiration vid genderanalyser av vitt skilda verksamheter.

2.5 Personliga reflexioner

En del i det uppdrag som redovisas här är att ge personliga reflexioner över hur arbetet med genderperprojektet har bedrivits. Nedan lämnas reflexioner av tre personer med olika arbetsuppgifter på Sisus. De har alla på ett eller annat sätt arbetat med genderfrågorna vid Sisus.

2.5.1 Michael Blom, utredare och gundersamordnare på Sisus

Första gången jag konfronterades med begreppet genderperspektiv var när jag gick igenom myndighetens regleringsbrev för budgetåret 1997. Där framgick bland annat att Sisus övergripande för samtliga verksamhetsgrenar skulle redogöra för hur arbetet med att integrera och vidare-

utveckla genderperspektivet har bedrivits under året. Eftersom en av mina arbetsuppgifter är att sammanställa resultatredovisningsdelen i årsredovisningen så undrade jag naturligtvis hur vi skulle göra för att anlägga ett genderperspektiv på all vår verksamhet. Vår budgethandläggare på departementet verkade lika frågande som vi.

Jag tycker man gick ut för tidigt med att lägga in krav på redovisning utifrån genderperspektivet i regleringsbrevet. Hela projektet borde förberetts bättre. Det var rätt överrumplande att anlägga ett genderperspektiv på all verksamhet när man knappt vet vad begreppet står för och när de som borde veta ej heller kan ge någon information.

På Sisus har vi valt att lägga ned mycket arbete inom ett begränsat område när det gäller genderarbetet. Resultaten av detta kommer automatiskt väcka frågor som berör angränsade områden. På detta sätt ökar successivt vår förmåga att genomföra genderanalyser samtidigt som genderperspektivet genomsyrar allt större delar av vår verksamhet.

Utän tvekan är resultatet vi fått fram ur genderanalysen av riksgymnasieverksamheten mycket intressanta och värdefulla. Genderprojektet har tvingat oss (i positiv bemärkelse) att ta hänsyn till och analysera orsaker till skillnader och likheter mellan könen i verksamheten som vi ansvarar för. Eftersom vår utgångspunkt är att arbeta ur ett brukarperspektiv, där brukarnas synpunkter på verksamheten väger tungt, är det naturligtvis så att verksamheten blir bättre om man analyserar och utformar den utifrån båda könen utgångspunkter.

2.5.2 Kerstin Svensson, arbetar med kanslifrågor för Rh-nämnden

Den 6/10 1997 informerade Carl (Carl Leczinsky, direktör vid Sisus, anm. IB) på kanslimötet att han varit på socialdepartementet och fått information omkring att det skall anläggas genderperspektiv på alla frågor inom socialdepartementets verksamhetsområden. Syftet skall vara att ge ökad kvalitet och effektivitet. Jag förstod innebörden av genderperspektiv men jag förstod inte på vilket sätt det skall kunna påverka effektivitet och kvalitet.

Den 9 februari fick vi av Ann Boman, som håller i genderprojektet på departementet, veta att socialdepartementet startat ett genderprogram för social välfärd. Hur kan kvaliteten höjas med hjälp av genderperspektivet?

Efter den genomgången blev syftet lite klarare men fortfarande har jag svårt att förstå hur det skall påverka effektivitet och kvalitet. Det är mycket teoretiska resonemang och kommer det verkligen att påverka kvaliteten för eleverna?

Sen deltog jag i ett par möten på socialdepartementet och jag tycker det är mycket teoretiska resonemang som har lite med verkligheten att göra. Men kanske det är så att genom att ständigt ha genderperspektivet med sig och genom att ställa frågor ur båda könen perspektiv så blir vi mer uppmärksamma på frågorna.

För att man ute i verksamheterna skall finna det angeläget att anlägga detta perspektiv tror jag att vi måste kunna ange mer konkreta skäl varför det är viktigt att anlägga genderperspektiv.

På vilket sätt skall genderperspektivet kunna påverka utvecklingen så att det blir en kvalitativt bättre verksamhet för de ungdomar som har behov av dessa insatser?

2.5.3 Carl Leczinsky, direktör vid Sisus

Genderperspektivet är spännande därför att det fokuserar bägge könen behov, intressen och rättigheter inom verksamheterna i sin helhet. Ansatsen känns bred och därför också meningsfull och rolig att jobba utifrån. Tidigare har frågan om relationer mellan könen mest handlat om olikheter och motsatsförhållanden.

Sisus har redan tidigare använt kön som en indelningsgrund i uppföljningar och andra sammanhang. Däremot har vi inte på ett mer fördjupat sätt behandlat könsperspektivet, varken i de uppföljningar och utvärderingar som gjorts eller i utvecklingsarbetet. Vi ska nu försöka att i många olika sammanhang synliggöra och öka förståelsen för den roll som könen spelar i de verksamheter där vår myndighet har ett ansvar. Förmodligen kommer vi att behöva utveckla delvis olika metoder för att analysera våra olika verksamhetsområden. Därför är det roligt att Sisus blivit en av de myndigheter som engagerats i att ta fram metoder för genderanalyser.

2.6 Bilaga 1: Sammanställning av könsfördelningen bland gymnasieelever med rörelsehinder

Tabellerna nedan visar antalet elever med rörelsehinder. Tabell 1-4 är sammanställningar från de län där ett riksgymnasium för rörelsehindrade finns beläget. Tabell fem är en sammanställning av elever med rörelsehinder från övriga län. Uppgifterna är från läsåret 1996/97 och är en sammanställning av data från Sisus, SIH och Skolverket. Uppgifterna om antalet elever med rörelsehinder är uppdelade i avseende på kön

(pojkar/flickor) och på om de läser i gymnasium på hemorten eller på ett riksgymnasium. Siffrorna som anges med fet text är det faktiska antalet elever (frekvensen). Siffrorna i parentes till höger om antalet, anger den procentuella könsfördelningen. Siffrorna i parentes under antalet, anger den procentuella fördelningen mellan dem som går i hemgymnasiet och de som läser vid ett riksgymnasium. Det saknas uppgift om kön på sex av de elever som har rörelsehinder. Siffror som anges med kursiv stil är sammanställningar där de sex elever ingår.

Tabell 1: Gymnasieelever med rörelsehinder i Stockholms län (läsåret 1996/97)

	Pojkar	Flickor	Vet ej kön	Summa
Läser i gymnasium på hemorten	55 (57) (67)	41 (43) (62)	2	96 +2=98 (65)
Läser i Riks-gymnasium	27 (52) (33)	25 (48) (38)		52 (35)
Summa	82 (55)	66 (45)	2	148 +2=150

Tabell 2: Gymnasieelever med rörelsehinder i Göteborgs och Bohus län (läsåret 1996/97)

	Pojkar	Flickor	Vet ej kön	Summa
Läser i gymnasium på hemorten	23 (59) (64)	16 (41) (80)		39 (66)
Läser i Riksgymnasium	13 (76) (36)	4 (24) (20)		17 (34)
Summa	36 (66)	20 (34)		59

Tabell 3: Gymnasieelever med rörelsehinder i Västerbottens län (läsåret 1996/97)

	Pojkar	Flickor	Vet ej kön	Summa
Läser i gymnasium på hemorten	9 (69) (56)	4 (31) (33)		13 (46)
Läser i Riksgymnasium	7 (47) (44)	8 (53) (66)		15 (34)
Summa	16 (57)	12 (43)		28

Tabell 4: Gymnasieelever med rörelsehinder i Skåne län (läsåret 1996/97)

	Pojkar	Flickor	Vet ej kön	Summa
Läser i gymnasium på hemorten	37 (62)	23 (38)		60
	(62)	(79)		(67)
Läser i Riksgymnasium	23 (79)	6 (21)		29
	(38)	(21)		(33)
Summa	60 (67)	29 (33)		89

Tabell 5: Gymnasieelever med rörelsehinder i övriga län (ej AB,M,O och AC, läsåret 1996/97)

	Pojkar	Flickor	Vet ej kön	Summa
Läser i gymnasium på hemorten	243 (57)	184 (43)	4	427 +4=431
	(88)	(89)		(89)
Läser i Riks-gymnasium	32 (58)	23 (44)		55
	(12)	(11)		(11)
Summa	275 (57)	207 (43)	4	482 +4=466

3 Utvecklingen av handikappersättning och vårdbidrag under nittiotalet

*Ulla Östman Krantz och
Else-Marie Möller, RFV*

3.1 Uppdraget

Riksförsäkringsverket (RFV) har i Regleringsbrev för budgetåret 1998 avseende Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna fått följande uppdrag:

RFV skall vad gäller förmånerna handikappersättning och vårdbidrag för funktionshindrade barn analysera och bedöma orsakerna till att antalet ersättningar/bidrag successivt har ökat trots införandet av bl.a. statlig assistansersättning. Resultatet av analysen skall redovisas senast den 1 september 1998.

Under hösten 1997 genomförde en arbetsgrupp hos RFV en kartläggning med avseende på genderperspektivet inom socialförsäkringen. Gruppen konstaterade att fördjupningsstudier med ett könsrollsperspektiv var eftersatta inom handikappområdet och föreslog att detta område skulle prioriteras. I den av RFV antagna handlingsplanen för år 1998 finns därför detta uppdrag med.

Idégruppen för genderfrågor vid Socialdepartementet inbjöd i december 1997 departementets myndigheter och bolag att medverka i ett metodutvecklingsprojekt under våren 1998. RFV anmälde arbetet med ovan nämnt regeringsuppdrag till detta metodutvecklingsprojekt. Det innebär att projektgruppen hos RFV även har ingått i metodutvecklingsprojektet hos Socialdepartementet. Detta har medfört att en djupare analys har gjorts av genderfrågorna.

3.2 Sammanfattning av resultaten

3.2.1 Handikappersättning

Det kan konstateras att det enbart är mindre ökningarna som förekommit inom förmånen handikappersättning under nittioalet. Vad gäller kostnader för handikappersättning kan konstateras att kostnadsökningen i fasta priser varit marginell under den studerade perioden.

Vid beslut om assistansersättning skall en omprövning av utgående handikappersättning göras. Den inverkan som förmånen assistansersättning haft på handikappersättningen redovisades i rapporten RFV ANSER 1997:2 Assistansersättningens inverkan på vårdbidrag och handikappersättning under åren 1995 och 1996. Av de personer som uppbar handikappersättning före assistansersättningsbeslutet hade omkring 80 procent fått behålla handikappersättning på någon nivå efter beslutet om assistansersättning. Beslut om assistansersättning har dock medfört en klar minskning av andelen handikappersättningar med den högsta nivån. Detta förhållande är en trolig förklaring till att antalet utbetalningar av handikappersättning med 69 procent av basbeloppet enligt RFV:s utbetalningsstatistik har minskat.

Handikappersättning betalas ut dels som självständig förmån dels som tilläggsförmån till ålderspension eller förtidspension/sjukbidrag. Antalet personer med handikappersättning som självständig förmån har ökat med cirka 500 personer eller 4,4 procent under perioden 1990 till och med 1997. Den årliga förändringen varierar mellan - 1,1 procent och + 2,5 procent. Det finns ingenting som tyder på att ökningen kommer att bli varken större eller mindre i fortsättningen. 90 procent av ökningen gäller kvinnor, och i stort sett kvinnor som har den lägsta nivån av ersättning.

Under nittioalet har det blivit vanligare att få handikappersättning som tilläggsförmån. Antalet personer har ökat med 13,6 procent under perioden. Den största ökningen skedde under år 1993. Att få förtidspension innebär att arbetsförmågan minskat eller är helt nedsatt vilket innebär att behovet av handikappersättning borde öka mera vid beslut om förtidspension än vid ålderspension. Om man antar att det finns ett samband mellan att ha förtidspension/sjukbidrag och att ha handikappersättning som tilläggsförmån kan detta samband förklara ökningen under år 1993. Antalet personer som beviljades förtidspension/sjukbidrag ökade mycket under det året. Den 1 juli 1993 infördes flera nivåer inom förtidspension/sjukbidrag. Detta medförde att det blev vanligare med partiell förtidspension. Andelen personer som uppbar de båda ersättningarna samtidigt har inte förändrats mycket från år 1990 till och med år 1997. Andelen kvinnor och män har inte heller för-

ändrats under perioden utan det är 56 procent kvinnor och 44 procent män år efter år. Den större andelen kvinnor kan förklaras av kvinnors längre livslängd.

Fördelningen på de tre olika nivåer som finns inom handikappersättningen visar en klar förskjutning från den högsta till den lägsta nivån. Detta gäller i synnerhet för männen. Mellannivån ligger relativt stabil och följer utvecklingen av förmånen i stort. Antalet personer som uppbär den högsta nivån, 69 procent av basbeloppet, har minskat med tio procent under perioden medan antalet med den lägsta nivån, 36 procent av basbeloppet, har ökat med 23 procent.

Studium av andelen personer med handikappersättning uttryckt i promille av befolkningen i olika åldersklasser visar att det har blivit något vanligare med handikappersättning under perioden. Vid periodens början var det drygt 7 personer av 1000 i befolkningen som uppbär handikappersättning i någon form. Vid periodens slut år 1997 var motsvarande andel knappt 8 av 1000 personer. Ökningen är oregelbunden i de olika åldersklasserna och störst i åldersgruppen 30 – 34 år. Om ökningen berodde på en ändrad åldersstruktur skulle andelen i varje åldersklass vara konstant.

Statistik visar att antalet personer med nybeviljad handikappersättning som självständig förmån varierar under perioden. Tendensen är att antalet tycks minska, möjligen något mindre för kvinnor än för män. Vad gäller diagnoser följer könen i stort sett samma mönster. Kvinnor har dock i större utsträckning sjukdomar i matsmältningsorganen och i muskuloskeletala systemet och bindväven. Männen har i större utsträckning sjukdomar i nervsystem och sinnesorgan, cirkulationsorgan samt skador och förgiftningar.

Antalet kvinnor som uppbär handikappersättning har ökat något mer under perioden än antalet män med handikappersättning. Det kan förklaras av att det antalsmässigt finns flera kvinnor. Kvinnor dominerar bland personer som har handikappersättning som tilläggsförmån medan flera män har självständig förmån.

3.2.2 Vårdbidrag

Den största ökningen av vårdbidrag under nittiotalet härrör sig från det ökade antalet pojkar med psykiska störningar i form av autism och DAMP och i synnerhet för vilka det har beviljats en fjärdedels vårdbidrag.

Den fokusering på de problem och svårigheter som barn med autism, autismliknande tillstånd och Aspergers syndrom har samt barn med DAMP/MBD/ADHD har ökat kännedomen om dessa barngrupper.

Detta har säkerligen inneburit att allt flera barn utreds och på så sätt får diagnos och erbjuds stöd, träning och stimulans av olika slag. Detta har medfört att de blivit kända hos kuratorer och andra stödpersoner, som har kunnat informera föräldrarna om samhällets olika stödformer till exempel vårdbidrag. I och med att barnens svårigheter har kartlagts och behandlande läkare har kunnat ställa diagnos har vissa av dessa barn med särskilda behov av vård och tillsyn kunnat komma att tillhöra den "personkrets" barn som omfattas av reglerna för vårdbidrag. De har "sjukdom, utvecklingsstörning eller annat funktionshinder".

Vad gäller kostnadsökningen för vårdbidrag var den kraftigast åren 1992 och 1993. Ungefär två tredjedelar av denna kostnadsökning beror på riksdagens beslut att från och med den 1 juli 1992 höja beloppet för hel förmån från 200 procent till 250 procent av basbeloppet. Den årliga ökningen av kostnaderna uttryckt i fasta priser har varit mellan 3 procent och 4 procent de senaste åren.

Vid beslut om assistansersättning skall en omprövning av utgående vårdbidrag göras. I rapporten RFV ANSER 1997:2 redovisas hur assistansersättning för barn har inverkat på utgående vårdbidrag. Rapporten visade att andelen vårdbidrag med oförändrad nivå var större än andelen minskade vårdbidrag efter beslut om assistansersättning.

Av de statistiska uppgifterna framgår att antalet vårdbidragstagare var relativt konstant fram till och med år 1985 för att sedan öka varje år. Det gäller både i absoluta tal och som andel av befolkningen i åldern 0 – 15 år. I december 1985 utbetalades vårdbidrag till 11 751 mottagare. Detta motsvarade 0,72 procent av befolkningen i åldern 0 – 15 år. I december 1990 var antalet mottagare 15 399, vilket motsvarade 0,93 procent av befolkningen i åldern 0 – 15 år. I december 1997 hade antalet mottagare av vårdbidrag ökat till 25 051, vilket motsvarade 1,43 procent av befolkningen i åldern 0 – 15 år.

En förklaring till ökningen efter år 1985 är att förmånen delats in i flera nivåer bl.a. genom att nivån en fjärdedels vårdbidrag införts. Denna sistnämnda nivå medförde att en ny grupp barn, som tidigare inte varit berättigade till vårdbidrag, kunde få rätt till förmånen. Om man ser till det totala barnantalet och jämför med antalet som beviljats vårdbidrag kan det konstateras att det blivit mer än dubbelt så vanligt med vårdbidrag.

Nivån en fjärdedels vårdbidrag, som infördes den 1 juli 1988, dominerar bland ökningen på de olika vårdbidragsnivåerna. Denna nivå har mer än tredubblats mellan åren 1990 och 1997. I december 1990 utbetalades 2 088 vårdbidrag med en fjärdedels nivå och i december 1997 utbetalades 7 106 sådana bidrag. Uttryckt som andelar av antalet barn i åldern 0 – 15 år är trenden densamma men ökningen är inte lika uttalad, vilket beror på det ökade antalet barn under perioden. År 1990

var andelen 0,13 procent och år 1997 hade andelen ökat till 0,40 procent av befolkningen i åldern 0 – 15 år. Antalet en fjärdedels vårdbidrag ökar fortfarande.

Antalet halva vårdbidrag har legat ganska konstant under periodens första år. Införandet av nivån tre fjärdedels vårdbidrag den 1 juli 1992 har inte minskat antalet halva vårdbidrag mer än i begränsad omfattning. Utvecklingen påverkades mellan åren 1992 och 1993, då antalet halva vårdbidrag minskade för att därefter börja öka igen. Den totala ökningen är 20 procent under hela den studerade perioden. En orsak till ökningen är införandet av assistansersättning den 1 januari 1994. Denna förmån betalas ut för barn som har ett mycket omfattande omvårdnadsbehov. För dessa barn finns oftast ett beviljat helt vårdbidrag. Vid beslut om assistansersättning skall en omprövning av vårdbidraget göras. Trots denna omprövning har i många fall en oförändrad nivå på vårdbidraget betalats ut, eftersom föräldrarnas insatser för att vårda barnet i hemmet är oförändrat jämfört med före beslutet om assistansersättning. Skillnaden är i stället t.ex. att personliga assistenter ger barnet omvårdnad medan föräldrarna arbetar. Innan assistansersättning fanns hade kommunen ansvaret för insatserna medan föräldrarna arbetade. I andra fall har omprövningen medfört en lägre nivå på vårdbidraget, framför allt en minskning till halvt vårdbidrag. Detta gäller t.ex. i de fall en förälder till viss del anställts som personlig assistent för sitt barn. Det är stor variation mellan de lösningar som föräldrar väljer för sina svårt funktionshindrade barn.

Tre fjärdedels vårdbidrag, som infördes den 1 juli 1992, ökade mycket de första åren, men det tycks som om en relativt stabil nivå numera har uppnåtts. I december 1997 utbetalades drygt 2 000 bidrag på denna nivå.

Helt vårdbidrag har ökat med 17 procent under den studerade perioden. I stort sett hela ökningen skedde fram till och med år 1993. Antalet hela vårdbidrag ökar långsamt. Helt vårdbidrag med merkostnadsersättning utöver det hela vårdbidraget infördes den 1 juli 1992. Antalet mottagare av sådant helt vårdbidrag var 1 256 personer i december 1997.

Från RFV:s diagnosregister har hämtats uppgifter om antalet barn för vilka det har nybeviljats vårdbidrag samt dessa barns diagnoser. Under nittioalets första år skedde en kraftig ökning av antalet barn för vilka vårdbidrag nybeviljades. Denna ökning berodde på ett kraftigt ökat antal vårdbidrag för pojkar. Därefter ökar antalet nybeviljade vårdbidrag inte längre utan de tre sista åren har det beviljats vårdbidrag för cirka 4 500 barn om året. Under hela perioden är det flera pojkar än flickor, som grundar rätt till nybeviljat vårdbidrag. En del av ökningen

kan, som tidigare nämnts, förklaras av att antalet barn i befolkningen har ökat under början av nittioalet.

Om antalet nybeviljade vårdbidrag i stället uttrycks som andelar av antalet barn i olika åldersgrupper framkommer att det inte skett någon ökning av vårdbidragen bland de yngsta barnen i åldern 0 – 4 år. Bland barn 5 år och äldre ökar däremot andelen nybeviljade vårdbidrag. När de statistiska uppgifterna studeras för flickor respektive pojkar framgår att ökningen främst återfinns för pojkar som är 5 år och äldre. Vid studium av hur ökningen ser ut på de olika vårdbidragsnivåerna kan utläsas att den nivå som har ökat mest är den lägsta nivån, en fjärdedels vårdbidrag. Från och med år 1994 är denna nivå den vanligaste bland de nybeviljade vårdbidragen.

En jämförelse har gjorts av hur de diagnoser som de vårdbidragsberättigade barnen har varierar över tiden. Åren 1989, 1993 och 1996/1997 har jämförts med varandra. Resultatet visar att hela skillnaden i antalet nybeviljade vårdbidrag beror på en ökning av antalet barn i diagnosgruppen V som är Psykiska störningar. År 1993 nybeviljades vårdbidrag för 964 barn med denna diagnos. År 1997 hade antalet ökat till 1 665 barn. Antalet en fjärdedels vårdbidrag i denna diagnosgrupp ökade från 261 barn år 1993 till 716 barn år 1997, vilket motsvarar en ökning med 174 procent. En stor del av den totala ökningen kan hänföras till en fjärdedels vårdbidrag. Vid studium av fördelningen för flickor och pojkar framkommer att det är antalet nybeviljade vårdbidrag för pojkar i den här gruppen som ökat.

Den största undergruppen i diagnosgruppen Psykiska störningar är undergruppen Specifika störningar i utvecklingen. Här ingår bl.a. hyperkinetiska syndrom i barndomen dit diagnoserna DAMP/MBD/ADHD inräknas. Under perioden 1989 – 1996 mer än tredubblades antalet vårdbidrag för pojkar med dessa diagnoser från cirka 200 till drygt 700 bidrag.

Undergruppen Psykoser är den näst största gruppen i diagnosgruppen Psykiska störningar. Här ingår bl.a. autism, autismliknande tillstånd och Aspergers syndrom. Antalet nybeviljade vårdbidrag för pojkar i den här gruppen har nästan fördubblats sedan år 1993.

Vad gäller ökningarna i ovannämnda grupper och för vårdbidrag överhuvudtaget är det dock viktigt att komma ihåg att det hela tiden rör sig om väldigt få barn jämfört med antalet barn i befolkningen.

3.3 Metodik

Arbetet lades upp i ett antal steg som beskrivs nedan. Samma metod användes för båda förmånerna.

- Steg 1 Insamling av befintlig statistik för kvinnor och män inom RFV samt organisering av materialet i datamedia.
- Steg 2 Ställa relevanta frågor till materialet
Prioritera bland frågeställningarna
Genderperspektiv anläggs

Kommentar: Den tidplan som gällde för uppdraget och de tillgängliga personella resurserna begränsade oss till att använda befintlig statistik, vi kunde också endast göra begränsade bearbetningar av aggregerade data

- Steg 3 Utifrån befintlig statistik redovisa hur utvecklingen har varit; dvs ge svaren på frågorna i steg 2
- Steg 4 Söka förklaringar till den beskrivna utvecklingen, ställa kompletterande frågor till materialet
- Steg 5 Ev komplettera med extern (utanför RFV) statistik för att söka förklaringsfaktorer till utvecklingen
- Steg 6 Redovisa resultat:
– utvecklingen
– förklaringsfaktorer
– frågeställningar som inte kunnat besvaras
– frågeställningar som bör utredas vidare

Steg 1

Material samlas in om åren 1990 till 1997. Detta ger möjlighet att studera utvecklingen några år innan handikappreformen och assistansersättningen infördes den 1 januari 1994 samt hur dessa regeländringar påverkat utvecklingen.

Statistik för 1997 påskyndas så att den kan användas i arbetet.

De statistiska uppgifterna (på aggregerad nivå) organiseras i excelark i PC-miljö vilket ger möjlighet till tabellutskrift och diagram.

Steg 2

Handikappersättning – frågeställningar till befintlig statistik

1 Hur har antalet handikappersättningar ökat under perioden 1990 till 1997?

Hur har utvecklingen varit för kvinnor respektive män?

Hur har utvecklingen varit beträffande huvudförmåner respektive tilläggsförmåner?

Är denna utveckling lika för kvinnor respektive män?

Hur är relationen till befolkningsutvecklingen?

2 Hur har utvecklingen varit för de olika nivåerna av handikappersättning (både beträffande huvudförmåner och tilläggsförmåner)?

Är denna utveckling lika för kvinnor respektive män?

3 Hur ser åldersfördelningen för de med handikappersättning ut, jämför i första hand åren 1990 och 1997!

Huvudförmån respektive tilläggsförmån?

Skiljer åldersfördelningen sig åt för kvinnor respektive män?

4 För de med handikappersättning som tilläggsförmån:

Vilken är huvudförmånen?

Hur har utvecklingen varit?

Redovisa för kvinnor respektive män!

Kan utvecklingen förklaras av att underliggande huvudförmåner ökat/minskat? (kräver ytterligare statistik om huvudförmån)

5 För nybeviljade huvudförmåner:

Hur är utvecklingen?

Har diagnosfördelningen förändrats under perioden, jämför i första hand åren 1990 och 1997?

Skiljer det sig för kvinnor respektive män?

6 Hur ser in- och utflöde i handikappersättningsförmånen ut? Utveckling över tiden samt skillnader mellan kvinnor och män!

7 Hur har utvecklingen av antalet handikappersättningar varit i de olika försäkringskassorna? Är det olika för kvinnor respektive män?

8 Hur mycket har utbetalats totalt i handikappersättning under perioden?

Hur mycket har utbetalats (medelbelopp) för huvudförmåner respektive tilläggsförmåner?

Hur mycket har betalats ut till kvinnor respektive män i genomsnitt?

Hur har utvecklingen varit under perioden? Eventuellt i både fasta och löpande priser?

9 Hur många ansökningar om handikappersättning har behandlats under perioden? Hur stor har avslagsfrekvensen varit? Är det olika för kvinnor respektive män?

Vårdbidrag till funktionshindrade barn – frågeställningar till befintlig statistik

1 Hur mycket har antalet vårdbidrag ökat under perioden 1990 till 1997?

Hur har utvecklingen varit för kvinnor respektive män som vårdbidragsmottagare?

Hur är relationen till antalet barn i befolkningen?

2 Hur har utvecklingen varit för de olika nivåerna av vårdbidrag?

Hur ser denna utveckling ut för kvinnor respektive män som vårdbidragsmottagare?

3 Hur har utvecklingen av merkostnadsersättning varit under perioden?

Hur ser denna utveckling ut för kvinnor respektive män som vårdbidragsmottagare?

4 För nybeviljade vårdbidrag:

Hur är antalsutvecklingen?

Har diagnosfördelningen förändrats under perioden, jämför i första hand åren 1990 och 1997?

Skiljer det sig för flickor respektive pojkar för vilka vårdbidrag beviljas?

5 Hur ser in- och utflöde i vårdbidragförmånen ut? Utveckling över tiden samt skillnader mellan kvinnor och män!

6 Hur ser utvecklingen ut i de olika försäkringskassorna?

Skiljer sig utvecklingen för de olika nivåerna? Är det skillnad för kvinnor respektive män som vårdbidragsmottagare?

7 Hur mycket har utbetalats totalt som vårdbidrag under perioden?

Hur mycket har betalats ut (medelbelopp) för vårdbidrag?

Hur mycket har betalats ut till kvinnor respektive män i genomsnitt?

Hur har utvecklingen varit under perioden? Eventuellt i både fasta och löpande priser?

8 Hur många ansökningar om vårdbidrag har behandlats under perioden? Hur stor har avslagsfrekvensen varit? Hur ser det ut för kvinnor och män som vårdare? Hur ser det ut för flickor respektive pojkar?

Steg 3

Resultatet av arbetet i steg två redovisades av analysenheten i två arbetsdokument i maj 1998. Dessa dokument beskrev utvecklingen av förmånerna, ställde ett antal kompletterande frågor och föreslog på vilka punkter utredningen skulle kunna fördjupas.

Vid ett möte med sakkunniga inom området förtidspension/sjukbidrag diskuterades hur utvecklingen av dessa förmåner kunnat påverka utvecklingen av handikappersättning som tilläggsförmån till förtidspension/sjukbidrag.

Steg 4

De två arbetsdokumenten diskuterades vid ett möte med avdelningscheferna för Försäkringsavdelning II respektive Utvärderingsavdelningen samt enhetscheferna för enheten för statistisk analys respektive enheten för handikappförmåner och arbetsskador. Vid detta möte redovisades också ett antal förklaringsfaktorer till utvecklingen

Vid mötet beslutades att, på grund av tids- och resursbrist, inte fördjupa studien vidare med undantag av en komplettering av redovisningen för de olika kassaområdena. Vidare beslöts att i rapporten endast inkludera uppgifter som har en direkt koppling till uppdraget.

Steg 5

Ett antal utredningar om barn med psykiska diagnoser har studerats. Dessutom har extern statistik inhämtats från socialstyrelsen. Uppgifterna har använts för att underbygga de förklaringsfaktorer som redovisas.

Steg 6

Resultaten redovisas i rapporten "Utvecklingen av handikappersättning och vårdbidrag under nittioalet".

Rapporten koncentreras på frågeställningar med direkt koppling till uppdraget. Några av resultaten har mest koppling till genderperspektivet, dessa redovisas i bilagor till rapporten liksom uppgifter om de olika kassaområdena.

Den snäva tidsramen i kombination med knappa resurser gjorde att en del av frågeställningarna från steg 2 prioriterades bort.

Frågor om antal ansökningar och avslagsfrekvens har på grund av resursbrist inte kunnat studeras.

3.4 Personliga reflexioner, Ulla Östman Krantz, Enheten för statistisk analys, RFV och Else-Marie Möller, Enheten för handikappförmåner och arbetsskador, RFV

Vi har båda under en längre period arbetat med socialförsäkringens förmåner till funktionshindrade och i detta arbete sett att det finns skillnader mellan könen när det gäller beslut om och/eller utnyttjande av förmånerna. Det var därför stimulerande att få detta tillägg till regeringsuppdraget för att kunna fördjupa studiet av dessa skillnader.

Arbetet bedrevs inom den ordinarie verksamheten. Det var möjligt genom att annat arbete prioriterades ned. Fördelen med denna integring var att frågorna förankrades i organisationen och inte hamnade vid sidan om verksamheten. En nackdel var givetvis den tidspress som kom att begränsa arbetets omfattning. Rent arbetsmässigt innebar tillägget av genderperspektivet en avsevärd ökning av arbetsvolymen. Analysmaterialet blev mycket större, i flertalet fall tredubblades antalet tabeller när vi tittade på kvinnor, män respektive kvinnor och män. Många av de frågor som kom upp fanns det inte tid att fördjupa sig i.

Eftersom uppdraget i sig inte innehöll något om genderperspektivet kom de delar av analysen som inte hade en direkt koppling till uppdraget inte att ingå i verkets svar till regeringen. De delar som ändå bedömdes vara intressanta ur ett genderperspektiv presenterades i stället i en bilaga till rapporten. Vi bedömer att anläggandet av ett genderperspektiv väsentligt har bidragit till att höja kvaliteten i arbetet och resultaten. Att för alla faktorer titta på utvecklingen för kvinnor respektive män har tydligare visat på de olikheter som finns. En stor del av sammanställningarna publiceras inte i rapporten men har ändå bidragit till att höja kunskapen om de två förmånerna.

En bättre belysning av förmånerna till funktionshindrade utifrån ett genderperspektiv skulle erhållas om utredningen gjordes i samarbete med andra myndigheter.

De möten som ordnats av arbetsgruppen för metodutveckling har varit ett bra stöd i arbetet. Vi har fått stöd för vår metod och har kunna vidga vårt perspektiv på genderfrågor.

När vi analyserade handikappersättningarnas fördelning på olika nivåer etc. för kvinnor respektive män blev resultaten delvis annorlunda jämfört med icke könsfördelad analys. Flera gånger fick vi fram en annan bild av verkligheten genom att dela upp efter kön. Här finns genast funderingar kring just detta – hur ofta har missvisande analyser av den

här anledningen skickats in till regeringen som underlag för viktiga ställningstaganden? Det måste vara oerhört viktigt att regeringen alltid lägger genderperspektiv på uppdrag till förvaltningsmyndigheterna m.fl. Det kan annars leda till missvisande bedömningar, analyser och prognoser inför framtiden. Av samma anledning är det lika viktigt att myndigheterna arbetar utefter ett genderperspektiv i sitt eget arbete och i rapporter och andra dokument som skickas till regeringen.

Vad gäller handikappersättning visade kvinnor och män olika mönster. Kvinnor dominerar bland personer som har handikappersättning som tillägg till pension medan män dominerar bland personer som har handikappersättning som huvudförmån. Antalet kvinnor som får huvudförmånen har dock ökat under perioden ifråga. Även beträffande handikappersättningens olika nivåer framkom skillnader mellan könen som var intressanta. Den lägsta nivån är vanligare för kvinnor och den högsta nivån något vanligare för män. Med genderperspektiv på handikappersättning kan sägas att ökningen av handikappersättning som huvudförmån i stort sett gäller kvinnor som har den lägsta nivån. För männen kan man se en omfördelning från den högsta till den lägsta nivån. Dessa statistiska slutsatser skulle det vara intressant att ur gender-synvinkel kunna se till de samhälleliga orsakerna bakom.

När vi ser utfallet av handikappersättning med ett anlagt genderperspektiv går tankarna vidare. Kvinnor som har förtidspension har handikappersättning som tillägg. Män har handikappersättning redan när de arbetar. Kvinnor som har handikappersättning har den lägsta nivån, männen den högsta. När alla behandlas lika blir verkligen båda könen rätt behandlade då?

När vi såg statistiken över vårdbidrag för pojkar med psykiska störningar reagerade vi något märkligt. I stället för att förvånas över att det finns så många pojkar med svåra problem av det här slaget tänkte vi ungefär så här. Så bra – det är minsann tack vare att vi lagt ett genderperspektiv på det här jobbet som vi gjorde denna upptäckt. I annat fall hade förmodligen statistiken presenterats fördelad på vårdbidragets olika nivåer samt efter barnets ålder och diagnos. Vi hade naturligtvis ändå noterat den kraftiga ökningen av antalet barn med psykiska störningar. Men kanske nöjt oss med det och inte upptäckt att ökningen i stort sett bara rörde pojkarna.

Tack vare upptäckten att ökningen är så oerhört könsbaserad kommer RFV nu att söka mer kunskap om orsakerna bakom denna skillnad. Vi behöver få fördjupade kunskaper om de grupper som döljer sig bakom statistiken! Detta har vi förstått efter att ha gjort en genderanalys av det statistiska materialet.

RFV planerar ett seminarium om DAMP. Inför detta ställer vi oss följande frågor:

Vad är det för bakomliggande faktorer i samhället som gör att flera pojkar uppvisar ett beteendemönster som innebär ett merarbete för föräldrarna så till den grad att de söker vårdbidrag?

Behandlas alla barn lika?

Är flickors och pojkars beteendemönster olika

Är det sant att pojkar är mera fysiskt utåtagerande och därmed drar till sig uppmärksamhet och/eller kräver omvårdnad och stöd i större omfattning?

Innebär detta i sin tur att flera pojkar utreds och diagnosticeras och kommer i kontakt med samhällets stödformer i större utsträckning?

Är det möjligen på det sättet att de reaktioner samhället uppmärksammar är typiska pojkreaktioner men att man inte ser flickors reaktionsmönster i lika stor utsträckning?

Hur ser flickors reaktionsmönster vid DAMP ut?

Är det olikt pojkars?

Det finns uppenbarligen en risk för att pojkars reaktioner utgör normen för vilka reaktioner som anses föreligga vid DAMP. Stämmer detta?

Finns det flera flickor med DAMP än vad statistiken visar men att de inte syns utan går omkring odiagnosticerade?

Är det så att genom att alla behandlas lika blir vissa felbehandlade?

Är pojkars reaktioner tecken på att en pojknorm gäller inom den medicinska vetenskapen på detta område

Är det en "pojkligt" dominerad medicinsk vetenskap som utgör en grundläggande förklaring till vad som framkommit i RFV:s statistik

Finns inga större studier av flickors diagnoskriterier vid DAMP?

Seminariet om DAMP/ADHD genomfördes i mars 1999. Det fick en stor uppslutning och mottogs mycket positivt. Kortfattat kan vi konstatera att resultaten i vår rapport speglar samhällsutvecklingen inom dessa områden. De sista fem åren har det också byggts upp enheter för

diagnostik. Det har även påbörjats forskningen beträffande symtomskillnader mellan flickor och pojkar. Detta kan i sin tur leda till annorlunda diagnoskriterier i framtiden. Kunskapen om problematiken runt diagnoserna DAMP/ADHD har i och med seminariet höjts avsevärt inom Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna.

Sammanfattningsvis vill vi säga att våra personliga erfarenheter av projektarbetet gör att vi i framtiden kommer att tänka mer i ett genderperspektiv. Inte bara som en viktig fråga bland flera andra – utan som ett sätt att betrakta samhället och den sociala verklighet vi lever i.

4 Utdrag ur Handikappombudsmannens rapport ”Att trampa vatten”

Vi har valt att presentera vissa delar ur Handikappombudsmannens rapport ”Att trampa vatten”. De delar som vi väljer är kapitel 1, kapitel 3 avsnitt 6 och kapitel 4 avsnitt 1.

4.1 Inledning, syfte och metod

4.1.1 Inledning

Regeringen har i Handikappombudsmannens regleringsbrev för år 1998 angivit att människor med psykiska funktionshinder ska prioriteras i arbetet med att följa upp efterlevnaden av FN:s standardregler i Sverige.

Vid ett möte den 4 december 1997 med Riksförbundet av Intresseföreningar för schizofreni (Riks-IFS) påtalade förbundet problemet med att psykiskt funktionshindrade har svårt att få sina behov av stöd och service tillgodosedda. Vid mötet föddes idén att utföra så kallade case-studies i form av intervjuer med ett urval föräldrar till män och kvinnor med psykiska funktionshinder.

Avsikten med undersökningen har varit att synliggöra mäns och kvinnors respektive behov av stöd och service och närmare utreda om de tillgodoses av reglerna som finns i socialtjänstlagen och LSS.

4.1.2 Syfte

Syftet med denna undersökning är att genom ett kvalitativt tillvägagångssätt med stöd av intervjuer med föräldrar undersöka om psykiskt funktionshindrade mäns och kvinnors behov av stöd och service kan tillgodoses av de regler som finns i socialtjänstlagen och LSS. Inom detta övergripande syfte rymms en rad delsyften som anges nedan.

4.1.2.1 Huvudsyfte

Att undersöka om psykiskt funktionshindrade mäns och kvinnors behov av stöd och service kan tillgodoses av de regler som finns i socialtjänstlagen och LSS.

4.1.2.2 Delsyften

- Att belysa föräldrarnas upplevelser med utgångspunkt från sonens/dotterns behov.
- Att undersöka om sonen/dottern blivit föremål för kommunens uppsökande verksamhet och om så är fallet ta reda på vilken information som sonen/dottern har fått samt dokumentera på vilket sätt denne har fått hjälp.
- Att dokumentera eventuella svårigheter som föräldern/sonen/dottern upplevt har funnits under ansökningsprocessen avseende insatser enligt socialtjänstlagen och/eller LSS.
- Att göra en genomgång av sonens/dotterns behov av stöd och service i sitt dagliga liv.
- Att granska sonens/dotterns möjligheter att i sitt dagliga liv utöva inflytande över erhållna insatser enligt socialtjänstlagen och/eller LSS.
- Att ta reda på om det finns en diskrepans mellan befintliga insatser som ges enligt socialtjänstlagen och/eller LSS och sonens/dotterns faktiska behov.
- Att med stöd av studiens resultat identifiera eventuella brister i tillämpning eller utformning av aktuell lagstiftning.

4.1.3 Metod

Halvstrukturerade djupintervjuer ligger till grund för en grupp föräldrars redogörelser om sina vuxna barns livsvillkor. Intervjuerna har inletts med att föräldern eller föräldrarna fritt har fått berätta om familjens bakgrund med betoning på hur sonens eller dotterns psykiska funktionshinder har påverkat deras livssituation. Det föll sig ofta naturligt att händelseförloppet återgavs i kronologisk ordning. Intervjuerna har blivit mer styrda när berättelserna har glidit in i modern tid. Med modern tid avses i denna rapport tiden från 1994, när LSS trädde i kraft, och framåt. Det är den tidsperioden som står i fokus för den juridiska analysen.

En intervjuguide har använts för att säkerställa att relevanta frågeställningar blev besvarade under intervjuens gång.

4.1.4 Genderperspektiv

Ett genderperspektiv har anlagts på studien vilket innebär att likheter och olikheter mellan män och kvinnor har identifierats och beaktats. En jämn könsfördelning har eftersträvats bland männen och kvinnorna samt bland föräldrarna.

4.1.5 Målgrupp

Studiens målgrupp är föräldrar till män och kvinnor med psykiska funktionshinder mellan 20 och 40 år som är i behov av stöd och service.

4.1.6 Vilka har intervjuats?

Framtagande av intervjupersoner har gjorts av Riks-IFS. En strävan har varit att få intervjupersoner från hela Sverige. Personer från stora städer och små orter har intervjuats. Generellt kan sägas att de som anmält sitt intresse har varit föräldrar till män och kvinnor med svåra psykiska funktionsnedsättningar där schizofreni har varit den dominerande diagnosen. Flertalet har varit utsatta för tvångsvård. En kvinna tvångsvårdades och ytterligare en kvinna befann sig på behandlingshem vid tidpunkten för intervjun. De övriga männen och kvinnorna hade tillgång till eget boende eller gruppboende. Även om ett viktigt syfte har varit att belysa föräldrarnas upplevelser, är det de psykiskt funktionshindrade männen och kvinnorna som har stått i fokus i denna studie. Att ta del av föräldrarnas observationer och vardagliga insatser har varit ett sätt att uppnå ökad kännedom om de behov som finns hos denna grupp. Föräldrarna har i denna mening fungerat som en länk till människor som drabbats av schizofreni.

Sju föräldrar har intervjuats; ett föräldrapar med en son, ett föräldrapar med en dotter, två mammor med döttrar samt en pappa med en son. Ytterligare en intervju skulle ha utförts med ett föräldrapar med en son, men kunde inte fullföljas på grund av sjukdom. Intervjuerna har spelats in på band. Samtliga intervjuer, med ett undantag, har utförts i hemmet hos de anhöriga. Tillvägagångssättet har skapat förutsättningar för ett personligare möte än vid val av en mer neutral plats.

Samtliga namn har bytts ut: Bosse och Lill är föräldrar till Rikard, Aron och Anna är föräldrar till Olga, Ingrid är mamma till Martina, Marianne är mamma till Pia och Paul är pappa till David.

4.1.7 Utskrift och bearbetning av text

De inspelade intervjuerna har blivit föremål för ordagranna utskrifter. Utskrifterna och minnesanteckningar ligger till grund för de återgivna intervjuerna. Den språkliga bearbetningen har gjorts av intervjuaren. Det talade språket har modifierats, men inte helt och hållet ersatts med ett skriftspråk. Ordningsföljden har ibland kastats om för att göra sammanhanget begripligt för läsaren. Vissa stycken har kortats ned för att undvika upprepningar. Skriftlig dokumentation har i vissa fall utgjort kompletterande material och bidragit till att reda ut sakförhållanden.

4.2 Särskilda behov av stöd och service

Vid sidan av grundläggande behov, boende och sysselsättning har i studien identifierats behov som särskilt gäller män och kvinnor med psykiska funktionshinder.

Dels har behov uppmärksamrats som är särskilt starkt knutna till funktionsnedsättningen i sig, dels har könsbetingade behov identifierats.

4.2.1 Behov av praktisk träning på olika vardagliga områden

Det finns ett behov av praktisk träning på olika områden. Det kan gälla exempelvis träning med att förflytta sig i form av promenader eller med hjälp av kommunala transportmedel.

Anna: "Jag glömmer aldrig när vi gick en promenad tillsammans och min dotter tar mig i armen och säger: "Mamma, jag känner att jag har fötter. Det har jag inte känt på tio år". Det var en upplevelse. Jag såg att Olga gick på ett helt annat sätt. Normalt drog hon fötterna fram, men vid det här tillfället gick hon medvetet, fast med huvudet böjt nedåt. Då frågade jag Olga "Har Du sett horisonten?". Då lyfte Olga på huvudet och skrattade så gott. Vi fortsatte att skoja om det här och hela Olgas kroppshållning blev förändrad."

Ingrid: "Martina kunde inte någonting. Hon kunde inte åka kommunalt själv. Martina behövde någon med sig vad hon än gjorde"

Marianne: "Jag ville att Pia skulle få social träning. Att man skulle ta ut henne i världen och gå på stan."

Paul: "Vi tror att det är jobbigt för David att uppleva att allt fungerar för alla andra. Han måste ju ändå känna att det inte funkar för honom på samma sätt. David kan inte ta sin bil och sticka iväg utan vidare. Vi försöker se till att David ska ha det bra som den övriga familjen. Men det kan inte bli samma sak. David är beroende av omvärlden trots att han är en vuxen människa."

4.2.2 Behov av manligt respektive kvinnligt stöd i vardagen

För vissa män och kvinnor med psykiska funktionshinder kan det vara särskilt betydelsefullt att man tar ställning till om det är lämpligast att det är en man eller en kvinna som arbetar med dem.

Paul: "Inom den gruppen upplevde vi att det var lite tuffa personer som skulle ta tuffa tag. Det tyckte inte vi var det som behövdes i sammanhanget. Jag och min fru har ofta pläderat för att det borde vara kvinnliga assistenter till David. David skulle acceptera det på ett annat sätt. Det är inte lika kontroversiellt som när det kommer en kille i samma ålder, eller yngre, och ska hjälpa honom. Det är kanske jobbigt att ta emot sån hjälp."

Det kan också vara betydelsefullt att ta hänsyn till sammansättningen av män och kvinnor i olika sammanhang. Övergrepp eller annan traumatisk upplevelse kan exempelvis innebära att en psykiskt funktionshindrad kvinna kan känna sig otrygg bland män. (kursivering IB)

Marianne: "Pia vistas nu på ett hem för särskilt vårdkrävande personer. Det är bara män därute, sjuka män, som är straffade allihop. Det finns inga andra kvinnor. Det skulle vara någon som också är straffad i så fall, men jag har aldrig sett någon kvinna därute. Första natten Pia kom in fick hon ligga på något som kallas för "avvisiteringsrum". Det är bara ett kallt rum. De hade inte berättat för Pia vad toaletten låg. Och om man är förvirrad och inte vet var man ska kissa, då kissar man ju på sig. Det startade hon med då. Jag tror att det är en protest."

4.2.3 Behov av stöd med att leva tillsammans med en man eller kvinna

Att vilja ha en partner att dela sitt liv med är ett grundläggande önskemål för de flesta av oss. Psykiska funktionshinder leder dock många

gångar till svårigheter att knyta och bibehålla sociala kontakter. Förmodligen att etablera nära relationer med andra kan påverkas av ett psykiskt funktionshinder.

Anna: ”De var mycket, mycket förälskade och vi var helt inställda på att hjälpa. Fast man är svårt sjuk behöver man ju kärlek. Men Olgas pojkvän var mycket sjukare än vad Olga var, hade ohyggliga hallucinationer och rökte som en borstbindare.”

En mamma, som lagt ned mycket kraft och energi för att få personlig assistans till sin dotter som tidigare levde på institution, berättar hur assistenterna blev utkastade när dottern flyttade ihop med en man.

Marianne: ”Alldeles innan Pia skulle flytta ut till en egen lägenhet träffade hon en pojke på avdelningen där hon vistades. Det är ju naturligt att man gör det. Han var charmig och trevlig och de blev väldigt förälskade i varandra.

Pia fick sex assistenter dygnet runt som började mitt i sommaren. Under hösten gick det bra. Pia jättetrevdes, hon studerade, skrev dikter och jobbade med datorn och städade. Pia är duktig på att skriva och ville bli journalist när hon var liten. Det här höll Pia på med. Men sen kom effekten av att Pia hade träffat en kille och börjat planera inför framtiden. Ett ungt par planerar. Pia var trettiofem år och han var lite yngre, tjugosju-tjugoåtta år och de började prata om barn. Pojkvännen tyckte väldigt illa om assistenterna. De hindrade ju deras samvaro.

Pojkvännen var en stark person och hade en narcissistisk störning. Men han var väldigt socialt fungerande och verbalt begåvad. Pojkvännen hade en känslomässig avskärmning som jag inte tycker att Pia har. Pia klantar till det, får inte riktigt ihop det här med att hålla ordning på ett hem och allt det där. Pia behövde verkligen sina assistenter. Men alla utom en blev utkastade. Pia och pojkvännen ville inte ha dem.”

En mamma berättar om sonens svårigheter att träffa och leva tillsammans kvinnor.

Lill: ”Rikard sa till mig ”Jag kommer aldrig att träffa någon tjej, hur ska jag bära mig åt för att träffa en tjej?”. ”Ja, Rikard”, sa jag ”Jag förstår att du känner så, men jag är säker på att du kommer att göra det. Då tänkte jag att all den kapacitet och kraft som Rikard hade när han växte upp, den kan ju inte bara försvinna. Det måste finnas där. Nu har Rikard träffat en tjej och han har varit lite osäker på hur det kommer att bli med henne. ”Tycker du att det skulle vara hemskt om det inte blev något, skulle det kännas som

en katastrof?" frågade jag. "Nej" svarade han. "Det kanske det inte skulle göra".

4.2.4 Behov av skydd mot att utsättas för övergrepp

Samtliga mammor berättar hur deras döttrar på olika sätt har utsatts för verbala och sexuella övergrepp. På grund av den skörhet som präglat kvinnorna har konsekvenserna av övergreppen blivit särskilt allvarliga.

Marianne: "Pia ringde i stort sett varje kväll och grät i telefonen. På något sätt ställde vi upp på det och det var dumt. Pia hade det inte bra på behandlingshemmet. Hon kastade sig in i kärlekshistorier med killar som vistades där. Det var väldigt svårt för Pia. Vi kunde inte göra något utan kunde bara åse det hela. När det gått två år hämtade vi hem Pia. Det var fruktansvärt jobbigt. Hon hade haft ett par psykoser på behandlingshemmet. Och hon var förändrad...Det var inte den Pia vi skickade iväg. Vi skickade iväg en relativt frisk Pia och fick tillbaka en helt annan kan man säga..."

Anna: "Olga hade blivit så pass frisk att hon jobbade som kock i köket på ett jobbcenter. Olga var mycket duktig på att laga mat och klarade stressen av att vara omgiven av människor bra. Hon lagade mat två dagar i veckan och det gick fint. Men vid ett tillfälle var personalen på konferens eller något möte...jag minns inte riktigt. Det fanns en man som jobbade som diskare. Han var tydligen väldigt sjuk. Olga stod ensam i köket med sin matlagning. Då kom diskaren in till Olga. Det är en mycket stor yta, ett jättestort kök. Olga berättade att diskaren närmade sig henne vilt skrattande, att han grep tag i henne, att han tog på hennes bröst och att hon var livrädd för att hon var övertygad om att diskaren skulle våldta henne. Olga ropade och skrek men ingen kom till hennes hjälp. Till sist lyckades hon sparka sig fri och sprang därifrån.

Olga fick en total kollaps och hamnade på sjukhus. Olga blev svårt sjuk. Hon blev hårt medicinerad. Man kan säga att allt vi hade byggt blev raserat."

Ingrid: "På hösten rymde Martina från avdelningen. Det uppdagades att Martina hade blivit utsatt för övergrepp. Hon blev fruktansvärt dålig. Hon blev helt hysterisk. Då rasade allt."

Marianne: "Pia fick för några år sedan hjälp att börja på Folkhögskola. Hon blev så stimulerad. Hon cyklade på stan och köpte böcker. Hon började på en kurs. Men de skjutsade Pia till skolan och satte av henne. Sen fick hon klara sig själv. Det gick en vecka tills någon kille var dum mot henne. Då gick Pia hem och hon gick aldrig mer tillbaka."

4.2.5 Behov av skydd mot att skada sig själv och andra

Ett mönster som kunde urskiljas i intervjuerna var männens och kvinnornas behov av skydd mot att skada sig själva eller andra. För att förhindra att handlingar av den karaktär som föräldrarna beskriver ska inträffa krävs att männen och kvinnorna får tillsyn när det behövs.

Ingrid: "Vi kunde inte lämna Martina ensam efter eldsvådan i vårt hem. Vi vågade inte det för vi var rädda att hon skulle komma i kontakt med tändstickor."

Bosse: "Vi var på sjukhuset och försökte få läkarna att förstå att de måste ta hand om Rikard. Men det ville de inte. Då började Rikard, ytterst kontrollerat, att bli våldsam mot döda ting. Rikard sparkade omkull möbler. Han sparkade sönder ett bord som satt fast i golvet. Han sparkade på de franska dörrarna...inte på glasrutorna...utan mitt på. Till saken hör att Rikard är väldigt tränad och enormt stark. Rikard har kustjägarutbildning. Rikard slet loss en telefonlur. Han kom fram till mig. Han var mycket nära. Jag stod kvar. Jag tänkte: "Nu dör jag." Jag trodde att min son skulle slå ihjäl mig. Han gick ännu närmare. Tog tag i min klocka och slet av den så att armbandet gick sönder."

Marianne: "När jag kommer upp en eftermiddag och frågar var Pia är då får jag beskedet att "Ja, Pia är på ögonundersökning därför vi hade städvagnen i korridoren och hon tog "allrent" och sprutade i sitt ena öga." Pia fick en frätskada på hornhinnan."

Lill: "En gång tände Rikard eld i garderoben. Han måste ha hjälp."

Paul: "David blev dömd till slutna psykiatrisk vård för gärningar han begått under inflytande av sin sjukdom. Det var förödande för David att han rubricerades som en brottsling. Med rätt stöd och vård hade dessa handlingar inte begåtts. Den slutna vården bröt fullständigt ned honom. Den kan beskrivas som mediciner och förvaring. David blev under den här perioden allt sämre. Han isolerade sig, men hade ändå ett stort kontaktbehov. David hade mycket förvirrade tankar och föreställningar om sig själv och sin omgivning."

Marianne: "När jag besökte min dotter efter det att hon lagt in sig igen undrade jag vad det var med henne. Pia var kraftigt försämrad och desorienterad. "Mamma, sa min dotter, vi rymmer, vi rymmer. Polisen kommer. Jag frågade: "Varför säger du så där?" och då berättade en sjuksköterska för mig att "Du förstår, Pia är polisanmäld för misshandel." Sedan får jag besked av överläkaren att man planerar en ny vårdform för Pia."

Ingrid: "Martina var våldsam mot en av personalen. Hon knuffade en kvinna i en trappa så att hon slog sig. Det blev polis-

anmälan och personalen var livrädd. De vågade inte ha henne kvar.”

Bosse: ”Rikard hade varit och sökt hjälp men inte blivit omhändertagen. Jag tror att hade man tagit hand om honom då hade inte den nattens händelser inträffat. Rikard åkte alltså ut med bilen och jagade bilar, manglade ner skyltar och annat. Rikard minns knappt någonting. Han skulle ut och titta på ett tefat som hade landat. Biljakten slutade med att Rikard krockade och karln som han hade jagat rusade ur sin bil och slet tag i honom. Det var en jävla tur att inte Rikard flög på honom. Då hade han väl åkt dit både för misshandel och bråk. Det enda Rikard hade i huvudet var att han skulle vidare och titta på tefaten.”

Lill: ”Biljakten var katastrofal. Vad som helst kunde ha hänt. Rikard kunde ha skadat både sig själv och andra.”

4.2.6 Behov av mänskligt bemötande

Många gånger beskrivs miljön både inom psykiatrin och i vissa fall inom kommunens verksamhet som kall och steril. Behovet av mänskligt bemötande uttalades av flera föräldrar.

Marianne: ”Psykiatrin medicinerar och hospitaliserar människor. Inom psykiatrin lär man ut till personalen att patienterna ska få lära sig att vänta. Det har retat mig till döden när jag har besökt Pia och hon har bett om någonting, bett artigt och snällt faktiskt, och det är som om personalen nästan inte sett henne, inte brytt sig. Jag har inte förstått meningen med det hela. Nu förstår jag att det har ingått i vårdfilosofin. Det är en slags uppfostringsmetod.”

Anna: ”Det som Olga behöver är först och främst det här mänskliga stödet. Hon behöver någon som pushar på och någon som talar om för henne att hon är bra och att hon duger. Olga behöver känna att hon är duktig. Hon är verkligen duktig.

Olga måste ha en känsla av att någon tror på henne. Gruppboendet där hon bor nu...Ingen har något värde på det stället. Det gäller inte bara Olga. Det gäller samtliga åtta boende. Om du visste hur de boende har klagat till mig. Jag har sagt till dem ”Det är ert eget fel för ni finner er. Varför gör ni inte uppror?”. Men de boende är så beroende av personalen att de vågar inte.”

Marianne: ”Jag skulle vilja säga att man måste vara försiktigare med Pia. Den behandling som hon har utsatts för hela hösten är hemsk. Istället för att gå ut med Pia på promenad som hon älskar så brottar man ned henne och lägger henne i bälte. Till mig säger man att Pia vill lägga sig i bälte själv. Så då har man alltså i hennes rum, en säng med ett bälte och en säng utan bälte. Det är vad hon lever med.”

Anna: "Allt det som syns fungerar bra, men människokärlek det finns det ingenting av."

Marianne: "Pias liv idag...Hon har inget tidsbegrepp. Jag har gett henne klockor och hon har förstört dem. Jag har frågat "Har ni någon klocka ute på avdelningen? Jag har inte sett någon?". Det finns ingen klocka och det är väl antagligen för att den inte ska förstöras. Men det skulle faktiskt gå att sätta upp en klocka som alla kunde se för att få ett tidsbegrepp."

Lill: "Rikard såg ingen mening med någonting. Han kunde verkligen inte förstå att det skulle kunna bli bra igen. Jag har försökt peppa upp honom och sagt "Förstår du Rikard att om du bara inte ger upp är jag säker på att det kommer att gå bra. Om du inte ger upp utan kämpar på nu, så kommer det att gå bra".

Anna: "Vet Du vad jag tänker på? Min dröm... jag har ett par drömmar...och min dröm är att min dotter får ett boende som är fyllt av...kanske inte så mycket professionellt kunnande...även om det också behövs...utan ett boende fyllt med mänsklig värme och respekt för individen...alltså verkligt engagemang...en atmosfär fylld med kärlek på något vis..."

Vet Du om att man har en större chans att bli frisk från psykisk ohälsa om man lever i ett u-land? Kanske skulle vi kunna ta allihopa...allt... all omgivning...alla de vi tycker om och flytta till en söderhavsö."

Marianne: "Jag ringde akutavdelningen på kvällen när Pia blev inlagd och säger då till den sjuksköterska som svarar "Ja, ni har väl sprutat ner Pia förstås", det var ju vad jag trodde. Då säger den här människan "Nej, hon går omkring och gör sig hemmastadd". Och då kände jag: "Vem är du? Vem är det som kan säga så här och vara mänsklig?" Det var det första mänskliga jag upplevt. Det visade sig att den här sjuksköterskan, en kille som hette Tomas, hade en helt annan syn på det här med rehabilitering och hur man gör. Det var den kontakten som gav öppningen till ett nytt sorts liv."

4.3 Diskussion

Av resultaten framgår att personer med psykiska funktionsnedsättningar har stora behov av att få stöd och service för att kunna klara sin vardag. Behovsbilden är komplex. I vissa avseenden skiljer sig männens och kvinnornas behov åt. I de flesta avseenden är deras behov dock likartade.

Det finns omfattande grundläggande behov av stöd och service som endast i begränsad utsträckning tillgodoses. Behov av olika former av boende har också redovisats. Kritik har riktats mot utformning och

kvalitet. Tillgång till meningsfull sysselsättning saknas, trots att behovet är stort.

Parallellt med behoven av stödinsatser löper behov av att insatserna på olika sätt anpassas. Anpassningen kan avse det psykiska funktionshindret i sig, men det kan också gälla könsbetingade anpassningar eller anpassningar av individuell karaktär.

Mönster har kunnat urskiljas som tyder på att skydd mot att skada sig själv eller andra ingår i det stöd som människor med psykiska funktionsnedsättningar kan vara i behov av. För kvinnornas del finns indikationer på behov av skydd mot övergrepp. En tillsynsfunktion ingår därför i den behovsbild som resultaten visar.

Det är viktigt att ha i åtanke att det är graden av anpassning av insatserna som påverkar kvaliteten och avgör hur väl behoven av stöd och service i praktiken tillgodoses.

4.3.1 Grundläggande och särskilda behov av stöd och service

Av intervjuerna framkommer att det finns stora grundläggande behov av stöd och service. Föräldrarnas söner och döttrar, som har varit i fokus vid intervjuerna, har alla mycket grava psykiska funktionsnedsättningar. Utan psykiatrireformen är det högst sannolikt att de skulle ha varit institutionaliserade.

Att inte på egen hand kunna tillgodose sina grundläggande behov kan gälla såväl människor med fysiska som med psykiska funktionsnedsättningar. En psykisk funktionsnedsättning kan innebära att man inte har förmågan att omsätta olika vardagliga aktiviteter till handling. Hos svårt psykiskt funktionshindrade kan behovet av stöd och service för att kunna klara av det dagliga livet vara lika stort som hos personer med svåra fysiska funktionsnedsättningar. Men olika typer av funktionsnedsättningar leder till olika typer av handikapp i förhållande till omvärlden.

En psykisk funktionsnedsättning kan innebära att man exempelvis kan vara kapabel att på egen hand kliva in i en dusch, men kanske inte kan reglera temperaturen själv eller stannar kvar i duschen i timmar om man inte får hjälp att komma ut. Resultatet av det handikapp som psykiska funktionsnedsättningar orsakar i förhållande till omvärlden kan dock vara detsamma som resultatet av en fysiska funktionsnedsättningar, det vill säga en oförmåga att tillgodose sina grundläggande behov.

4.3.1.1 Personlig assistans och personer med psykiska funktionshinder

Vid tillkomsten av LSS uttalades att personlig assistans skulle vara förbehållen fysiskt och psykiskt funktionshindrade män och kvinnor i krävande eller i olika avseenden komplicerade situationer, i regel av mycket personlig karaktär. Den avgörande faktorn skulle enligt förarbetena vara att den enskilde behöver personlig hjälp för att klara sin hygien, för att klä sig, för att inta måltider eller för att kommunicera med andra. Vidare uttalades att personlig assistans kunde förbättra möjligheterna för de män och kvinnor som skulle lämna institutionerna bakom sig och påbörja ett liv utanför de psykiatriska sjukhusen.

För personlig assistans infördes också möjligheten att få statlig ersättning. Statlig assistansersättning infördes via lagen om assistansersättning (LASS) samtidigt som LSS trädde i kraft. Kostnaderna för den statliga assistansersättningen blev dock väsentligt högre än beräknat och åtgärder vidtogs för att begränsa dessa.

För att få rätt till assistans krävdes efter en ändring i LSS 1996 att den sökande ska behöva hjälp med sina grundläggande behov med tyngdpunkt på fysisk oförmåga. I förarbetena uttalades att ändringen var ett klagörande.

”Klagörandet innebär att det främst är personer med fysiska funktionshinder och med de mest omfattande behoven som blir berättigade till insatsen personlig assistans. Personer som helt eller i stor utsträckning klarar av att på egen hand sköta sina personliga behov och som enbart har behov av motivations- och aktiveringsinsatser bör inte ha rätt till personlig assistans. Enligt regeringens uppfattning är det viktigt att dessa personer istället får sina behov tillgodosedda genom andra insatser enligt LSS eller socialtjänstlagen (1980:620), som i många fall på ett bättre sätt kan tillgodose behoven. Undantagsvis bör emellertid även personer med psykiska funktionshinder kunna vara berättigade till personlig assistans.”

Regeringens proposition kom att ådra sig omfattande kritik. Situationen var speciell eftersom den utredning som föregick propositionen inte remissbehandlats. Kritiken, som uttalades i flera motioner och av andra utanför riksdagen bland annat Handikappombudsmannen, bestod främst i att den föreslagna definitionen av personlig assistans innebar att vissa grupper skulle riskera att inte komma ifråga för personlig assistans.

Socialutskottet godtog inte regeringens proposition i sin helhet. Bland annat skrevs definitionen av personlig assistans om. Socialutskottet uttalade i anslutning till det nya förslaget som sedan slogs fast

av riksdagen: "...att införandet av en definition i LSS av begreppet personlig assistans inte får innebära att någon grupp som för närvarande i praxis omfattas av lagstiftningen helt utestängs från insatsen personlig assistans. Personer med enbart psykiska funktionshinder t. ex. bör även i fortsättningen vara berättigade till personlig assistans i vissa speciella fall, nämligen där karaktären och omfattningen av det psykiska funktionshindret medför behov av hjälp med de grundläggande behoven. En person kan t. ex. på grund av sitt psykiska funktionshinder vara helt ur stånd att själv klara sin hygien eller få i sig mat."

Genom att begreppet personlig assistans definierades i LSS slogs det fast att personer med psykiska funktionshinder endast i vissa speciella fall är berättigade till personlig assistans. Samtidigt görs det gällande i förarbetena att psykiskt funktionshindrade ingår i personkretsen som har rätt till insatsen ifråga. I detta avseende har lagen kommit att bli tvetydig i förhållande till personer med psykiska funktionshinder.

Sedan ändringen av LSS trätt i kraft har ett mål angående personlig assistent för en man med psykiskt funktionshinder avgjorts av regeringsrätten. I RÅ ref 1997:28 fastslogs att en man med schizofreni, hjärnskada och hörselnedsättning på egen hand kunde tillgodose sina grundläggande behov och att den hjälp som behövdes avsåg att aktivera honom. Med denna motivering avslogs mannens ansökan om personlig assistans enligt LSS.

En rimlig bedömning av rättsläget, efter ändringar i LSS och praxis från regeringsrätten, är att rätt till personlig assistans för personer med psykiska funktionshinder endast föreligger i undantagsfall. De behov av tillsyn, skydd mot övergrepp, skydd mot att skada sig själv och andra samt motivations- och aktiveringsinsatser – som många människor med psykisk funktionsnedsättning har – har inte ansetts kvalificera för insatsen personlig assistans.

Föräldrarna har i intervjuerna uppgett svårigheter vid ansökan om personlig assistans vilket överensstämmer med det rådande rättsläget. Samtidigt upplever föräldrarna att den komplexa bild av behov som framkommer i intervjuerna kan tillgodoses genom insatsen.

De behov av tillsyn som resultaten åskådliggjort skulle kunna tillgodoses inom ramen för personlig assistans. I intervjuerna har utöver de grundläggande behoven ett mönster kunnat urskiljas som tyder på att tillsyn och skydd mot övergrepp eller skydd mot att skada sig själv eller andra ingår i det stöd som psykiskt funktionshindrade personer kan vara i behov av. Polisanmälan har i några fall blivit resultatet av männens och kvinnornas utagerande i trängda situationer. Att införliva tillsynsfunktionen i personlig assistans skulle vara ett sätt att anpassa insatsen till människor med psykiska funktionsnedsättningar.

Ett annat exempel är att tillgången till personlig assistans ökar möjligheterna att välja boendeform. Möjligheten för personer med omfattande psykiska funktionshinder att kunna leva ett aktivt och självständigt liv i en egen bostad är avhängigt av att bostaden är personligt anpassad och att det finns tillfredsställande personligt stöd.

För de personer med psykiska funktionshinder som väljer att leva i egen bostad kan personlig assistans vara den insats som behövs för att grundläggande behov av stöd och service ska tillgodoseas och för att kunna bryta isolering.

Svårigheterna för personer med psykiska funktionshinder att erhålla personlig assistans och överhuvudtaget LSS-insatser kan få som konsekvens att de inte får möjlighet att välja ett eget boende.

Det innebär att det kommer att finnas människor med psykiska funktionshinder som utestängs från möjligheten att med personligt stöd bo för sig själva och mot sin vilja tvingas att leva i olika former av kollektivt boende där fast bemanning istället ingår som en del av boendet.

Syftet med personlig assistans är att ge den enskilde inflytande över sin livssituation genom att den enskilde ges frihet att själv bestämma i vilka situationer och vid vilka tillfällen som hjälpen skall ges. Den enskilde behöver inte vara arbetsgivare för den personliga assistenten utan kan alternativt vända sig till kommunen eller ett kooperativ. Däremot är avsikten att den som är berättigad till insatsen alltid ska vara arbetsledare. I själva begreppet personlig assistans ligger att assistenten är ett mänskligt hjälpmedel som ska möjliggöra att den enskildes funktionshinder kan kompenseras i olika situationer. Det krävs att den enskilde kan tala om vilken hjälp han/hon behöver – att assistenten har en arbetsledare.

För personer med psykiska funktionshinder kan det vara förenat med problem att ikläda sig rollen som arbetsledare åt sin personliga assistent. Orsaken kan exempelvis vara kommunikationssvårigheter eller bristande verklighetsuppfattning som leder till svårigheter att fatta adekvata beslut och leda personal. De män och kvinnor som det här är fråga om kan på grund av sina funktionsnedsättningar inte alltid själva tala om, var, när och med vad de behöver assistans i olika situationer i det dagliga livet.

I första hand är problematiken kring arbetsledarrollen en praktisk fråga som behöver lösas. Men det är också en ideologisk fråga som kan sätta insatsens utformning och innehåll på sin spets.

Bortser man från problematiken kring arbetsledarfunktionen och psykiskt funktionshindrades nedsatta förmåga att i olika sammanhang fatta beslut och styra över sina liv är risken stor att den personliga assistansen inte kommer att fungera.

En tillsynsfunktion skulle exempelvis i praktiken kunna komma att krocka med kraven på den enskildes integritet och självbestämmande. Den enskilde kanske inte alls vill ha någon person in på livet. Exempel på detta skymtar i intervjuerna.

I vardagliga situationer kan svåra ställningstaganden aktualiseras. Hur ska den personliga assistenten agera när den enskilde inte anser att det behövs städas? Kränks den psykiskt funktionshindrades integritet om assistenten framhärdar och ser till att bostaden hålls i ordning? Vad innebär självbestämmanderätt och inflytande i det dagliga livet?

Ett sätt att lösa problemet kan vara att låta kommunen eller ett kooperativ ha en central arbetsledning som styr och utövar tillsyn över de personliga assistenternas verksamhet. En arbetsledare skulle kunna bevaka den enskildes intressen och medverka till att de personliga assistenterna lär sig att "läsa av" sin uppdragsgivares signaler och att inte tolka all kommunikation bokstavligt.

De avvägningar som en arbetsledare skulle komma att tvingas göra skulle inte alltid vara lätta, men nödvändiga. Arbetsledarens övergripande målsättning skulle vara att försöka uppnå så hög grad av individuell anpassning som möjligt och därmed verka för att assistansen fungerar samt håller hög kvalitet.

Det kan dock ifrågasättas om central arbetsledning är tillräckligt för att uppfylla de krav på personligt inflytande som är viktigt vad gäller personlig assistans. En sådan central arbetsledning riskerar medföra att prägeln av personlig assistans urholkas och att stödet istället bli mer av kommunal hemtjänst.

Brukarkollektivet JAG (Jämlikhet, Assistans & Gemenskap) företräder medlemmar som på grund av stora kommunikationssvårigheter och/eller en nedsättning av den intellektuella förmågan inte själva kan vara arbetsledare för sina personliga assistenter. Brukarkollektivet har därför införlivat s.k. servicegaranter i sin verksamhet. Servicegaranternas uppgift är bland annat att leda och samordna den personliga assistansen så att den följer medlemmens behov och önskemål samt se till att assistansen ges med respekt för medlemmens människovärde och integritet.

Om en person med psykisk funktionsnedsättning har förmåga att arbeta leda en personlig assistent är sannolikheten stor att denna person inte bedöms tillhöra personkretsen till LSS. Om personen i fråga inte klarar arbetsledarrollen och har sådana behov som beskrivs av föräldrarna i intervjuerna, t.ex. ett omfattande tillsynsbehov, är det svårt att se att personlig assistans med dagens utformning är den insats som bäst passar för att tillgodose behoven.

Det finns därför skäl att diskutera om LSS ska återställas eller förändras så att människor med psykiska funktionshinder inte ska ute-

slutas från rätten till personlig assistans. Ett annat alternativ är att LSS kompletteras med en ny insats för att tillgodose behov hos människor med psykiska funktionshinder.

Vad som framkommer i intervjuerna är att människor med psykiska funktionsnedsättningar i första hand har behov av omvårdnad för att tillgodose komplexa behov av stöd och service. Dessa behov kan för vissa tillgodoses fullt ut inom ramen för särskilda boendeformer. För andra kan ett eget boende passa bättre.

I och med att behoven av stöd varierar, och att det finns brister vad gäller tillgång till särskilda boendeformer, krävs att rätten till personlig omvårdnad för personer som bor i egen bostad förtydligas i LSS. Det är också viktigt att lyfta fram att det handlar om bemötande, valfrihet och kunskap om psykiska funktionshinder hos dem som ger det personliga stödet.

Med tanke på att praxis i princip utesluter människor med psykiska funktionsnedsättningar från insatsen personlig assistans kan det ifrågasättas om denna insats är tillräcklig för att behov hos människor med psykiska funktionsnedsättningar, som bor i egen bostad, ska kunna tillgodoses. De andra insatser som finns passar inte särskilt väl in på de behov av omvårdnad som människor med psykiska funktionsnedsättningar har. Kontaktperson är exempelvis inte avsett att vara en del i den personliga omvårdnaden, framför allt inte om det krävs särskilda kunskaper om människor med psykiska funktionsnedsättningar. Led-sagarservice är inte heller en insats som är tänkt att tillgodose de behov som har framkommit i intervjuerna. Vad som återstår är hemtjänst enligt socialtjänstlagen.

Att människor med grava psykiska funktionsnedsättningar endast har rätt till stöd i form av personlig omvårdnad av hemtjänsten enligt socialtjänstlagen är inte tillräckligt. Det är rimligt att människor med psykiska funktionsnedsättningar som tillhör personkretsen ska kunna få sina behov tillgodosedda enligt LSS.

Handikappombudsmannen anser därför att en ny insats bör införas i LSS – en insats som består i kvalificerad personlig omvårdnad av personlig vårdare. Intervjuerna visar att föräldrarna många gånger får ta vid där samhällets stöd inte räcker till. Det bör därför vara möjligt för anhöriga att kunna arbeta som sina närståendes personliga vårdare.

4.3.1.2 Särskilt boende

Boendet kan betraktas som en av de mest centrala frågorna i det vardagliga livet för alla. I hemmet har man sin plattform och kan skapa en miljö som man trivs och känner sig trygg i. Det är viktigt att den bo-

ende har inflytande över sitt dagliga liv och styr över sin egen boendemiljö samt att den enskilde och/eller anhöriga har möjlighet att påverka situationen.

De olika behov av tillsyn som framkommer i intervjuerna kan naturligtvis tillgodoses inom ramen för bostad med särskild service enligt LSS. Att bostäder med särskild service ges med stöd av LSS borde vara självklart om den enskilde tillhör LSS:s personkrets. Att erbjuda särskilt boende med stöd av socialtjänstlagen utan att pröva personkrets-tillhörighet är helt oacceptabelt.

De anhöriga var ofta kritiska till utformningen av boendet. En orsak kan vara att boendet oftast beviljats med stöd av socialtjänstlagen. Kritiken riktade sig inte så mycket mot strukturen på boendet utan snarare mot utformning och bemötande. Med andra ord kunde man vara positiv till idén med eget boende i lägenhet i anslutning till gemensamhetsutrymmen och tillgång till personal. Däremot har kritik framförts angående formerna för umgänge, förekomsten av omfattande regelsystem och bristen på kreativitet och flexibilitet.

Av intervjuerna har framgått att män och kvinnor kan vara i behov av stöd för att klara av att bo tillsammans. Att kunna möta ett sådant behov är ett exempel på hur man kan öka de berördas inflytande över sin boendesituation och därmed höja levnadsstandarden i ett vidare perspektiv.

Parallellt med efterfrågan på stöd med grundläggande behov, tillsyn och andra personliga behov finns behov av att den personliga omvårdnaden håller en hög kvalitet. Önskemål om mänskligt bemötande har uttryckts och kan betecknas som ett allmängiltigt krav oberoende av individ, kön eller funktionshinder. *Det kan också vara betydelsefullt vilket kön personalen har. För kvinnornas vidkommande finns indikationer på ett behov av skydd mot övergrepp. Genom att ta hänsyn till kvinnors och mäns speciella behov kan kvaliteten höjas i stödet. Även i detta avseende kan personer med psykiska funktionsnedsättningar ha svårt att uttrycka sina behov och önskemål.* (kursivering IB)

Om de som tillhör personkretsen får bostad med särskild service enligt LSS ökar möjligheterna för den enskilde och/eller anhöriga att ställa krav på insatsens kvalitet.

Att människor med psykiska funktionshinder står utanför LSS är ett faktum som socialstyrelsen har rapporterat i sin utvärdering av psykiatrireformen. Endast en mindre andel av de personer som beräknades tillhöra personkretsen har fått insatser enligt lagen.

Handikappombudsmannen anser att detta är oacceptabelt. Personer med psykiska funktionsnedsättningar ska få information om sina rättigheter. Kommunen ska dessutom genom uppsökande verksamhet identifiera vilka personer som omfattas av lagen.