

RAPPORTDatum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

DET JÄMSTÄLLDA BEMÖTANDET

-

EN GENOMLYSNING AV HUR SKATTEVERKET BEMÖTER KVINNOR OCH MÄN

Jenny Sjökvist, personalstaben
Susanna Wanander Frohagen, analysenheten
Skatteverket, September 2008

RAPPORT

Datum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

SAMMANFATTNING

Det övergripande målet för svensk jämställdhetspolitik är att kvinnor och män skall ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Målet ska nås genom den av Riksdagen beslutade strategin jämställdhetsintegrering. För att uppnå jämställdhetsmålet krävs bl.a. säkerställandet av en jämställd medborgarservice inom all offentlig förvaltning. Skatteverkets uppdrag i 2008 års regleringsbrev – ”att studera och utreda myndighetens bemötande av kvinnor respektive män och analysera i vilken utsträckning eventuella skillnader är motiverade av olikheter i individens behov” – ska ses som ett led i denna strävan.

I rapporten redovisar vi följande slutsatser.

1) Vårt bemötande av allmänheten är problematiskt ur ett jämställdhetsperspektiv:

- Vi har olika förväntningar på kvinnors respektive mäns beteende och behov vid mötesituationen
- Män och kvinnor ges olika stort handlingsutrymme och olika mängd resurser
- Vi följer inte kontinuerligt upp bemötandet ur ett könsperspektiv

2) Skillnaderna i vårt bemötande av kvinnor och män kan ej motiveras med skillnader i individens behov:

- Skillnaderna i vårt bemötande av kvinnor och män kan inte motiveras med förväntade skillnader i behov. Tvärtom utgör förväntningarna i sig en stor del av problematiken.

Uppdraget har inte resulterat i nya observationer. Denna rapport redovisar och problematiserar istället två redan genomförda studier vid Skatteverket med nära koppling till det nuvarande uppdraget: Regionenkäten respektive Mälardalsstudien. Genom dessa två studier angrips frågan om vårt bemötande ur ett jämställdhetsperspektiv från två olika håll. Studierna skiljer sig åt inte bara i val av metod utan också i graden av könsmedvetenhet, vilket har stor innebörd för den information studierna ger. Medan resultaten ifrån Regionenkäten inte ger några uppenbara signaler om att vi som myndighet skulle bemöta kvinnor eller män annorlunda, så tecknar resultaten ifrån Mälardalsstudien en annan bild.

Mälardalsstudien visar att män inte bara involveras mer i besöket och får utförligare hjälp än kvinnor, utan även att expeditionspersonalen har olika förväntningar på vad kvinnor respektive män vill ha hjälp med när de uppsöker oss. I realiteten innebär detta att vi i de studerade delarna av verksamheten inte fördelar våra resurser jämnt mellan könen.

RAPPORTDatum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

Vi visar i denna rapport att de skillnader i bemötandet av kvinnor och män som vi har observerat inte kan motiveras av förväntade skillnader i behov. Förväntningarna utgör istället en stor del av problematiken. Anledningen till detta är att förväntningarna bidrar till att återskapa föreställningar om att vi ska göra skillnad på kvinnor och män. Detta är en konstruktiv och värdefull insikt för oss, eftersom vi i dagsläget delvis anpassar vår verksamhet efter riskanalyser som utgår från förväntade skillnader i kvinnors och mäns beteenden och behov. Vi behöver se över vår verksamhet och vårt nuvarande arbetssätt i ljuset av den kunskap och de insikter vi bär med oss från arbetet med detta uppdrag.

För den intresserade läsaren följer med denna rapport en bilaga som innehåller fördjupade diskussioner kring den teori och metodologi som bildar utgångspunkt för våra analyser och slutsatser.

RAPPORT

Datum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

ENGLISH SUMMARY

The main objective of the Swedish government's policy for gender equality is that "women and men shall have equal power to shape society and their own lives". This is to be reached using a gender mainstreaming strategy. A prerequisite for succeeding in creating a gender equal society is, among other things, to guarantee gender equal services to all citizens. The current assignment, which has been given to us by the government, should be viewed in the light of these facts. The assignment reads "to study and investigate the Tax Agency's treatment towards women and men and analyze to what extent potential differences are motivated by differences in the needs of the individual".

The following conclusions are presented in this report:

- 1) **Our treatment of the public is problematic from a gender equality perspective:**
 - We have different expectations on the behaviour of women and men, and how they ought to be treated
 - We distribute our resources unequally between the sexes
 - We do not, on a regular basis, follow up on the treatment of the public from a gender perspective
- 2) **The differences in our treatment of women and men can not be motivated by differences in the needs of the individual:**
 - The differences in our treatment of women and men can not be motivated due to expected differences in needs. Instead, the expectations themselves are shown to be part of the problem.

The assignment has not resulted in any new observations. Instead, this report presents and analyses two contemporary studies done at the Tax Agency that closely relate to the current assignment. These two studies, the 'Regionenkät' and the 'Mälardalsstudie', allows us to examine the issue of our treatment through different lenses.¹ The studies are separated not only in their choice of method but also in their degree of gender consciousness, which has consequences for the information they produce. While the results from the 'Regionenkät' does not signal any obvious differences in our treatment towards women and men, the 'Mälardalsstudie' draw a different picture.

¹ The 'Regionenkät' is a survey that the Swedish Tax Agency conducts every second year as a follow-up procedure on the operational objectives. The 'Mälardalsstudie' was a study made in 2007 at three different local tax offices, with the aim of studying potential differences in the treatment of men and women that visited the offices.

RAPPORTDatum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

The 'Mälardalsstudie' shows that we involve men more in their visits. Furthermore, the study shows that men receive added help and that the staff have different expectations on the needs related to women's and men's visits with us. In reality this means that we distribute our resources unequally between the sexes.

In this report we show that the observable differences in the treatment of men and women can not be motivated due to expected differences in needs. Instead, the expectations themselves are shown to be part of the problem. The reason for this is that the expectations contribute in reproducing ideas that support differences in treatment between women and men. This is a constructive and valuable insight for us, since we presently conform our way of working in accordance with risk analysis, which are based on known and expected differences in women's and men's behaviour and needs. We will now overlook how this insight will impact on our organisation and way of working.

Finally we have, for the interested reader, enclosed an appendix containing in depth discussions on the theories and methodologies that forms the very basis of our analysis and conclusions.

RAPPORTDatum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113**INNEHÅLLSFÖRTECKNING**

1. INLEDNING	7
1.1 Aktuellt uppdrag	7
1.2 Disposition	8
1.3 Material.....	8
2. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER	9
2.1 Könsmönster.....	9
2.2 Det handlar om makt.....	9
2.3 Bemötande	10
2.4 Samhällsservice och kön.....	11
3. TVÅ STUDIER – TVÅ BILDER	12
3.1 Bilden utan könsmedvetenhet: Regionenkäten	12
3.1.1 Problemet med den rapporterade nöjdheten.....	13
3.1.2 Problemet med dolda könsmönster	14
3.2 Bilden med könsmedvetenhet: Mälardalsstudien.....	15
3.2.1 Män involveras mer i besöket än kvinnor	16
3.2.2 Män får utförligare hjälp än kvinnor	17
3.2.3 Olika förväntningar – ojämlig resursfördelning	18
3.2.4 Vikten av att uppmärksamma flera kategoriseringsgrunder	20
4. SLUTSATSER.....	20
5. HUR ARBETAR VI VIDARE?	22
5.1 Alla ska kunna göra besök.....	22
KÄLLFÖRTECKNING	23
BILAGA 1.....	26

RAPPORT

Datum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

1. INLEDNING

Kvinnor och män skall ha samma makt att forma samhället och sina egna liv (Prop. 2005/06:155).

Så lyder det övergripande målet för svensk jämställdhetspolitik. För att nå detta mål har Sveriges riksdag valt strategin om jämställdhetsintegrering. I korthet innebär jämställdhetsintegrering att alla samhällsområden ska analyseras med avseende på jämställdhet och anpassas efter det jämställdhetspolitiska målet. För myndigheterna innebär detta bland annat att verksamheten ska utformas på ett sådant sätt att:

de tjänster och den service som erbjuds medborgarna är lika tillgängliga, av lika hög kvalitet och lika väl anpassade för alla, oavsett kön (SOU 2007:15, s.19).

Forskning och studier inom många olika ämnesområden har emellertid visat att flickor och kvinnor ofta missgynnas i sina möten med det offentliga.² Denna bild bryter av mot den ofta förekommande uppfattningen om Sverige som ett jämställt land där samtliga medborgare, såväl kvinnor som män, ges samma möjligheter och rättigheter. Det är därför viktigt att processen med att jämställdhetsintegrera all offentlig verksamhet fortskrider.³

1.1 Aktuellt uppdrag

Regeringen har i regleringsbrevet avseende Skatteverket för budgetåret 2008 skrivit följande:

Att kvinnor och män i sina kontakter med myndigheter bemöts på ett likvärdigt sätt utgör en självklar del av de för statsförvaltningen gemensamma värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Skatteverket är en myndighet som har

² Detta gäller till exempel vården (Osika, I. et al, 2005; Socialstyrelsen 2004, 2008), rättsväsendet (Diesen, C. 2005), asylprocessen (Bexelius, M. 2001), försvarsmakten (Eduards, M. 2004; Kronsell, A. & Svedberg, E. 2002, 2004) samt grundskolan och universitetet (Ambjörnsson, F. 2004; Norlander, K. 1994).

³ Traditionellt sett har jämställdhetsarbetet inom den offentliga förvaltningen framför allt fokuserat på det interna perspektivet, det vill säga att motverka könsdiskriminering på arbetsplatserna, till exempel genom lika lön för lika arbete och jämn könsfördelning på de olika befattningarna. På senare år har även ett externt perspektiv börjat få genomslag i arbetet med uppfyllelsen av de jämställdhetspolitiska målen. År 2005 tillsatte regeringen utredningen JämStöd, vars tonvikt kom att ligga på utformningen av en jämställd medborgarservice. I JämStöds slutbetänkande (SOU 2007:15) konstaterades bl.a. att medborgarna främst möter samhällets institutioner på regional och lokal nivå. Det är därför viktigt att det är där, på regional och lokal nivå, som de stora kraftansträngningar sätts in för att säkerställa en jämställd medborgarservice. Detta betyder att verksamheten ska bedrivas på ett sådant sätt att de tjänster och den service som erbjuds medborgarna svarar lika väl mot kvinnors som mot mäns utgångspunkter och behov (ibid., s.57). Vidare konstaterades att många myndigheter fortfarande efterfrågar stöd i arbetet med att jämställdhetsintegrera verksamheten. Av denna anledning uppdrog regeringen i juli 2008 åt Nationella Sekretariatet för Genusforskning vid Göteborgs Universitet att stödja och stärka myndigheterna i detta avseende.

RAPPORT

Datum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

kontakter med en stor del av befolkningen i landet. Att dessa kontakter sker med ett likvärdigt bemötande av män och kvinnor är en viktig jämställdhetsfråga. Regeringen uppdrar därför åt Skatteverket att studera och utreda myndighetens bemötande av kvinnor respektive män och analysera i vilken utsträckning eventuella skillnader är motiverade av olikheter i individens behov (Regeringen 2007, s.6).

Det aktuella uppdraget kan ses i ljuset av den redan nämnda strävan för att kunna erbjuda en jämställd medborgarservice inom all offentlig verksamhet. Med uppdraget understryks både jämställdhetens betydelse för samhällsutvecklingen i stort, samt den specifika kopplingen mellan Skatteverkets verksamhet och det jämställdhetspolitiska målet.

Skatteverket är en av de största myndigheterna i Sverige⁴ och har dagliga kontakter med stora delar av befolkningen.⁵ Genom att erbjuda en jämställd medborgarservice kan vi lämna ett viktigt bidrag för uppfyllelsen av det övergripande målet om ett jämställt samhälle.

1.2 Disposition

I resterande del av kapitel 1 redovisas det material som har legat till grund för denna studie. Kapitel 2 redogör kortfattat för rapportens teoretiska utgångspunkter. I kapitel 3 analyseras och problematiseras det material som ligger till grund för denna rapport. Därefter, i kapitel 4, presenteras de slutsatser som ges av analysen. I kapitel 5 slutligen, redogörs för hur vi nu kommer att arbeta vidare. Bilaga 1 presenterar fördjupade diskussioner kring den teori och metodologi som bildar utgångspunkt för våra analyser och slutsatser.

1.3 Material

Detta uppdrag har inte genererat någon ny studie. Istället har vi inhämtat kunskap om vårt bemötande av allmänheten ur ett könsperspektiv genom analys av två redan existerande studier:

- *Medborgarnas synpunkter på Skatteverkets sätt att arbeta. Resultatet från en riksomfattande undersökning hösten 2006* (Skatteverket 2007b, härnäst kallad Regionenkäten).
- *Jämställt bemötande – Faktainsamling för att ge förutsättningar att skapa en mer jämställd verksamhet. Rapport från Skatteverket i Mälardalsregionen* (Stenman, M. 2007, härnäst kallad Mälardalsstudien).

⁴ Sett till antalet årsarbetskrafter var Skatteverket år 2007 Sveriges fjärde största myndighet (Statskontoret 2007).

⁵ Ungefär hälften av medborgarna har haft någon form av kontakt med myndigheten under de senaste tolv månaderna (Skatteverket 2007b, s.12).

RAPPORTDatum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

Regionenkäten, som utkommer vartannat år, mäter allmänhetens attityder gentemot Skatteverket. Statistiken finns även uppdelad på kvinnor och män. Faktorer som studeras är bl.a. vad allmänheten tycker om myndighetens sätt att arbeta, bemötandet, samt om de har förtroende för Skatteverket.

Mälardalsstudien var en del i projektet Verka Jämställt som Skatteverkets Mälardalsregion medverkade i under 2006/07. Syftet med studien var att, genom deltagande observationer ute på ett antal expeditioner, få kunskap om hur Skatteverket bemöter allmänheten ur ett jämställdhetsperspektiv.

Dessa två studier är någorlunda samtida och bägge berör våra möten med allmänheten. Däremot skiljer de sig åt både i val av metod och i graden av könsmedvetenhet.⁶ I Mälardalsstudien finns ett explicit könsperspektiv inbyggt, både vad gäller studiens utformning och vad gäller analysen av observationerna. Sammanställningen och analysen av Regionenkäten saknar däremot koppling till jämställdhet.

Skillnaderna mellan studierna, t.ex. vad gäller metod samt urvalets omfattning, utgör inget hinder för en jämförande analys. Det handlar här inte om att ställa mätresultaten mot varandra, utan om att belysa skillnaderna mellan de bilder som studierna tecknar. Vi anser att dessa båda studier bidrar till att skapa en god bild av hur vi i dag mäter och förhåller oss till vårt bemötande av allmänheten – i relation till kön.

Studierna presenteras närmare i analysdelen nedan (kapitel 3).

2. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER ⁷

2.1 Könsmönster

Genom att studera Skatteverkets möten med allmänheten ur ett könsperspektiv utgår vi från att vårt kön har betydelse för hur vårt liv gestaltas. Forskning har visat att kvinnor respektive män delar många erfarenheter på grund av sitt kön och att dessa erfarenheter sammantaget bildar mönster. Dessa könsmönster kan ge oss värdefull information om det svenska samhället – om vilka begränsningar och vilka möjligheter som finns beroende på om man föds som kvinna eller man.

2.2 Det handlar om makt

Att studera våra externa möten ur ett könsperspektiv är också att studera maktrelationer. Att jämställdhet är att betrakta som en fråga om makt framgår av det av riksdagen antagna jämställdhetspolitiska målet:

⁶ För definitioner och vidare förklaringar, se bilaga 1.

⁷ Detta kapitel presenteras i sin helhet i bilaga 1.

RAPPORT

Datum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

Kvinnor och män skall ha samma *makt* att forma samhället och sina egna liv (Prop. 2005/06:155, vår kursivering).

Makt och maktutövning ska inte med nödvändighet förstås som dominans. Vi menar istället att det avser handlingsutrymme och resurstillgångar, samt nyttjandet utav dessa.

Att uppmärksamma könsmönstrens koppling till makt har i offentliga utredningar beskrivits som nödvändigt för att nå förändring. Så skriver t.ex. utredarna i slutbetänkandet *Varannan damernas* (SOU 1987:19) följande:

Allt för ofta sägs kvinnors underordnade ställning i samhället vara en attitydfråga. Visst handlar det om attityder – också. Men som grund för dessa attityder finns maktstrukturer som måste lyftas fram i ljuset om kvinnors underordnade position i samhället skall kunna förändras (SOU 1987:19, s.24).

2.3 Bemötande ⁸

I *Jämställd vård – Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv* (SOU 1996:134) lyfts bemötande fram som en arena där människor kan välja att möjliggöra eller omöjliggöra skapandet av handlingsutrymmen, inom vilka samtalspartners kan agera och delta. Denna tolkning visar på betydelsen av ett maktperspektiv vid analysen av bemötande. Bemötande och makt handlar här inte bara om vem som talar mest utan minst lika mycket om att styra *vad* man talar om och den andres möjligheter att yttra sig, samt *hur* man talar om det man talar om och *vems* erfarenheter och perspektiv som ses som relevanta (ibid., s.45).

Genom att koppla samman bemötande med makt erbjuds vi här en möjlighet att tydliggöra vad som utgör ett *bra* bemötande. Ett bra bemötande kan förstås som ett bemötande som skapar handlingsutrymme och som verkar inkluderande – både i bemärkelsen att den hjälpsökande själv kan vara aktiv i sitt ärende, och i bemärkelsen att den hjälpsökandes perspektiv och erfarenheter bekräftas och får påverka mötet.

⁸ Vi har inför detta uppdrag valt att tolka ordet bemötande ur ett mellanmänniskt perspektiv, det vill säga som interaktion mellan två eller flera människor. Mötet behöver inte nödvändigtvis vara fysiskt, såsom vid Skatteverkets expeditioner, utan kan även ske via telefon eller e-post. Utmärkande för det mellanmänniska mötet är dock att det klart framgår för samtliga parter att både avsändarna och mottagarna för kommunikationen är människor. Begreppet ”bemötande” är dock bredare än så. Vi på Skatteverket har under många år arbetat aktivt för att underlätta för medborgarna i deras kontakter med förvaltningen, bl.a. genom att utveckla våra e-tjänster. I dag behöver den som ska deklarerar inte längre förflytta sig till oss för att lämna in sin deklaration; det räcker med ett telefonsamtal eller ett sms. Genom att kontinuerligt förbättra våra e-tjänster och vår hemsida förenklar vi för allmänheten att hitta information och göra rätt från början. Denna typ av tjänster och service handlar också i en vidare bemärkelse om bemötande, om vi med gott bemötande menar att vi även gör lättillgänglig och användarvänlig den service och de tjänster som myndigheten kan erbjuda. Att avhandla denna typ av bemötande i denna rapport hade dock gjort uppdraget ohanterligt stort. Det är dock värt att poängtera att denna typ av bemötande är nog så viktigt ur ett jämställdhetsperspektiv.

RAPPORT

Datum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

Mot bakgrund av ovanstående resonemang handlar ett bra bemötande även om resursfördelning, t.ex. hur mycket tid som avsätts till den hjälpsökande.

Denna förståelse av vad som utmärker ett bra bemötande finner stöd i våra egna tidigare undersökningar (Riksskatteverket 2002). I slutrapporten till Program Medborgarmötet konstaterade vi att det som genomgående framträdde som viktiga aspekter av bemötande var visad respekt för den hjälpsökande samt att tillräckligt med tid avsattes till ärendet, oavsett mötesform (ibid., s. II).⁹

En liknande bild av vad som spelar in för att bemötandet ska uppfattas som bra finns i den studie som statsvetaren Stina Hall (2001) gjorde av Försäkringskassan, där en av respondenterna uttrycker sig på följande vis:

Då är det mycket ögonkontakt, att de tittar på mig. Och lyssnar de inte då tittar de inte på mig, det är mycket pappersarbete, tittar på klockan, vrider och rör sig kanske. Men ögonkontakt det tycker jag är det viktigaste. [...] då vet jag att de lyssnar på mig, för då ser man om mötet är intressant eller ointressant (Hall, S. 2001, s.63-64).

Av citatet ovan framgår att det är bekräftelse och närvaro i kontakten som är avgörande för ett gott bemötande; upplevelsen av att bli hörd, att *få tid* och att *få ta tid*, upplevelsen av att det man säger faktiskt är betydelsefullt för den som lyssnar (jmf. SOU 1996:134, s.77-88).

2.4 Samhällsservice och kön

Svenska och internationella utredningar och studier har visat att människors kön ofta har stor betydelse för hur deras förhållande till staten gestaltas och för deras tillgång till samhällsservice.¹⁰ Människors möten med offentlig förvaltning formas beroende på deras könstillhörighet och detta får konsekvenser i termer av tillgänglighet och handlingsutrymme. Trots detta har könsaspekten ofta suddats ut i beskrivningar och analys av samhället och dess funktioner.

Även inom organisationsteori har faktorn kön oftast saknats i analyserna. Utgångspunkten har istället varit föreställningen om att organisationer skulle vara könsneutrala.

⁹ Program Medborgarmötet skapades av Riksskatteverket år 2001 med syftet att förbättra skattemyndigheternas möte med medborgare och företag. Målet var att ta fram en koncerngemensam strategi för bemötande av allmänheten samt ett handlingsprogram för förbättring och utveckling av detsamma. De undersökningar som låg till grund för de slutsatserna tog delvis hänsyn till aspekterna ålder, kroppsfunction och etnicitet. Däremot saknade frågeställningarna, den använda metoden och analyserna ett könsperspektiv.

¹⁰ Se fotnot 2 ovan.

RAPPORT

Datum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

Det finns dock forskare som menar att yrken och arbetsuppgifter konstrueras *i samverkan* med föreställningar om kön, så att de blir *en del* av de förväntningar vi har på ett visst kön. Detta resonemang förs bland andra av sociologiprofessor Elaine J. Hall (1993) som i en studie visar hur anställda inom restaurangbranschen använder könsmärkta beteenden för att uppfylla förväntningarna på ”bra service”.

3. TVÅ STUDIER – TVÅ BILDER

Som nämnts ovan har två studier urskiljts som särskilt intressanta för analysen av vårt bemötande av kvinnor och män; Regionenkäten och Mälardalsstudien. Bägge studierna är någorlunda samtida men skiljer sig åt, inte bara i val av metod och utformning, men också i graden av könsmedvetenhet. Just graden av könsmedvetenhet är den huvudsakliga brytpunkten mellan studierna och den enskilt viktigaste anledningen till att studierna ger så olikartad information om myndighetens bemötande ur jämställdhetssynpunkt.

Här nedan följer en beskrivning och en problematiserande analys av de två bilder som studierna bidrar till att teckna.

3.1 Bilden utan könsmedvetenhet: Regionenkäten

Regionenkäten, som utkommer vartannat år, är en kvantitativ mätning av allmänhetens attityder till Skatteverkets sätt att arbeta. Syftet är att ge underlag för en bedömning av hur Skatteverket utvecklas och hur väl vi uppfyller våra verksamhetsmål.¹¹ Undersökningen bygger på postenkäter utskickade till 5000 slumpvis utvalda personer från hela landet i åldrarna 18-74 år. Respondenterna får inledningsvis svara på ett antal bakgrundsfrågor där bl.a. könstillhörigheten ingår. Själva frågeenkäten är uppbyggd så att man kan svara enligt en 5-gradig skala där 1=instämmer inte alls och 5=instämmer helt. Respondenten kan även välja alternativet ”ingen uppfattning”.

En del av enkäten handlar specifikt om Skatteverkets bemötande gentemot allmänheten. De frågor som ställs kring bemötande är:

- Personalen är trevlig och hjälpsam
- Personalen är intresserad och försöker sätta sig in i mina ärenden
- Man får en ursäkt när fel begåtts av Skatteverket
- På det hela taget är bemötandet bra

Det finns även andra frågor som relaterar till bemötande även om det inte uttrycks så i enkäten, bl.a. uppfattningen om tjänstemannen på Skatteverket:

¹¹ Se Skatteverket (2006) för mer information om våra verksamhetsmål.

RAPPORT

Datum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

- Tjänstemannen lyssnar på dig, visar hur du kan lösa dina problem och utgår från att du vill göra rätt för dig

Den senaste undersökningen visar att 43 procent instämmer i påståendet att vårt bemötande är bra. Endast 7 procent är av motsatt uppfattning och 32 procent har ingen uppfattning. På frågan om huruvida personalen är trevlig och hjälpsam instämmer 51 procent, 6 procent är av motsatt uppfattning och 28 procent har ingen uppfattning. Något sämre betyg får vi gällande huruvida personalen är intresserad och försöker sätta sig in i ärendet. Där instämmer 40 procent, 9 procent instämmer inte och 35 procent har ingen uppfattning. Gällande påståendet att man får en ursäkt när fel begåtts av Skatteverket har hela 67 procent ingen uppfattning, 11 procent instämmer i påståendet och 15 procent instämmer inte. På frågan om tjänstemannen lyssnar på dig och visar hur du ska lösa dina problem instämmer 46 procent, medan 20 procent är av motsatt uppfattning. Statistiken bygger enbart på de som har haft personlig kontakt med oss under de senaste 12 månaderna (antingen via telefon, brev, e-post, fax eller personligt besök) (Skatteverket 2007b, bilaga 4).

Att döma av ovan nämnda statistik kan vi konstatera att mellan 40-50 procent av befolkningen i stort är nöjda med vårt bemötande. Det finns generellt sett få som uttrycker sitt missnöje, men det finns däremot en ganska stor grupp som inte har någon uppfattning. Undersökningen har inte för något av ovan nämnda påståenden kunnat påvisa någon statistiskt säkerställd skillnad mellan hur kvinnor och män upplever sig bli bemötta av Skatteverket (Skatteverket 2007b, bilaga 4).

3.1.1 Problemet med den rapporterade nöjdheten

Vid en första anblick ger resultaten ifrån Regionenkäten således inga signaler om att vi på något sätt skulle bemöta kvinnor eller män annorlunda, i alla fall inte på ett sådant sätt att det ena könet upplever sig sämre behandlat än det andra könet. Mätresultaten ger med andra ord inga uppenbara incitament till att ifrågasätta tesen om att vi som myndighet bemöter kvinnor och män likvärdigt. I arbetet med detta uppdrag har vi dock sett skäl att problematisera denna slutsats.

Studier från andra delar av den offentliga sektorn visar nämligen att vi bör vara försiktiga med att tolka nöjdhet som en säker indikator på jämställdhet i bemötandet.¹² Detta blir även tydligt i delbetänkandet *Jämställd vård – Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv* (SOU 1996:134), där utredarna konstaterar att:

Det ligger nära till hands att anta att undersökningsresultaten avspeglar vad man finner inom andra områden; människor tenderar att svara med allmänt positiva och instämmande svar när man blir tillfrågad om vad man varit med

¹² Som exempel kan nämnas undersökningar inom vården, som inte har visat några större skillnader mellan kvinnors och mäns synpunkter på hur de blir bemötta (SOU 1996:133, s.209). Samtidigt vet vi i dag att verksamheten inom vården i flera avseenden kan betraktas som ojämförbar (Se t.ex. Osika, I. et al 2005; Socialstyrelsen 2004, 2008; SOU 1996:133).

RAPPORT

Datum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

om. [...] En mer kritiskt anlagd forskningsstrategi som analyserar faktiska förlopp synes ha betydligt större möjligheter att värdera hur den praktik som är föremål för mätningen bedrivs och vilket bemötande olika grupper får (SOU 1996:134, s.51).

För vår del innebär detta att de mätningar som avspeglar medborgarnas nöjdhet i förhållande till myndigheten inte med nödvändighet utgör en garanti för att vi skapar jämställda möten med allmänheten.

Detta är ett exempel på att valet av verktyg har stor betydelse för analys av verksamheten, i vilken jämförbart bemötande utgör en viktig del. Kunskap om jämförbarhetsproblematiken och könsmedvetenhet handlar inte enbart om att dela in respondenter efter kön (även om detta också är betydelsefullt), utan också om att låta denna kunskap och medvetenhet påverka vilka frågor vi väljer att ställa och vilken information vi anser värdefull att samla in. Avgörande är även hur vi tolkar denna information i förhållande till vår kunskap om rådande könsmönster. Mot bakgrund av detta kan vi se att de frågor som ställs i Regionenkäten, samt hur svaren har sammanställts och analyserats, inte underlättar en analys av våra kontakter med allmänheten ur ett jämförbarhetsperspektiv.

3.1.2 Problemet med dolda könsmönster

Det finns idag otvetydiga belegg för att det svenska samhället formas efter könsmönster, som i praktiken innebär att människor lever med olika möjligheter och villkor beroende på vilken könskategori de tillhör.

Trots den ökade medvetenheten om den ojämställdhet som könsmönstren innebär betraktas dessa fortfarande i stor utsträckning som normala. I egenskap av normer är det inte givet att könsmönstren alltid uppmärksammas eller – än mindre – ifrågasätts. I stället finns risken att normer, det vill säga det vi formar som det normala, förväxlas med det *naturliga*. Att benämna något som naturligt lämnar mycket litet eller inget utrymme för problematisering och ifrågasättande. Mot bakgrund av detta får det anses rimligt att ställa frågan vad en undersökning om nöjdhet egentligen avspeglar. Kan det vara så att min upplevda nöjdhet reflekterar det jag *förväntar mig enligt rådande normer*, enligt det som samhället har bestämt ska definieras som en *naturlig ordning*? Finns det en möjlighet att den rapporterade nöjdheten i själva verket är ett mått på huruvida våra medarbetare beter sig som de *förväntas* bete sig, enligt de föreställningar som finns på könen och på vissa arbetsuppgifter som typiskt ”kvinnliga” eller ”manliga” (jmf. Hall, E.J. 1993, samt se bilaga 1)?¹³

¹³ Frågan kan även diskuteras mot bakgrund av att Mälardalsstudien fann skillnader i besökarnas beteende gentemot expeditionspersonalen beroende på om denne utgjordes av en kvinna eller en man, där den manliga expeditionspersonalen generellt behandlades trevligare och mer korrekt sakligt än den kvinnliga (Stenman, M. 2007, s.17).

RAPPORT

Datum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

Dessa insikter och frågeställningar ger utrymme för en annan och mer problematiserande tolkning av resultaten av mätningar av nöjdhet, samt finner stöd i de analyser och observationer som gjordes i den statliga utredningen av förskolor ur ett jämställdhetsperspektiv:

Men hur märker man då att en förskola inte lever upp till läroplanens mål och riktlinjer för arbetet med jämställdhet? [...] det [är] inte säkert att det vid ett första besök på en förskola märks överhuvudtaget. Den som har ”genusglasögonen” på behöver nog inte gå längre än till hallen för att upptäcka det, men för den som inte har funderat så mycket på vad jämställdhetsuppdraget betyder för det vardagliga arbetet i förskolan, är det inte säkert att det märks alls vid en första anblick. Barnen trivs, personalen trivs och föräldrarna är nöjda. Men som vi redan konstaterat, behöver inte trivsel automatiskt betyda att en förskola är jämställd. De könsstrukturer som finns i förskolan speglar ofta de mönster som finns i samhället utanför. Som vuxen kan det vara svårt att upptäcka och förhålla sig kritisk till dessa eftersom man lever mitt upp i dem (SOU 2006:75, s.58).

3.2 Bilden med könsmedvetenhet: Mälardalsstudien

Som en del i det samlade arbetet för ökad jämställdhet i samhället medverkade vi under 2006/07 på regional nivå i projektet Verka Jämställt, som samordnades av länsstyrelserna i Södermanland, Västmanland, Örebro och Östergötland. En av aktiviteterna i vår handlingsplan för jämställdhetsintegrering var att studera vårt bemötande gentemot medborgarna, både vid personliga möten på expeditionerna och i skrift. Syftet var att få kunskap om hur vi bemöter allmänheten, ur ett jämställdhetsperspektiv. Studien genomfördes under våren och sommaren 2007, dels vid tre expeditioner i Mälardalsregionen och dels vid en skrivbordskontroll hos Skatteverket i Uppsala. Totalt observerades 487 besök.

Genom valet av deltagande observation som metod för insamling av information, är studien att betrakta som kvalitativ. Studien hade dessutom ett explicit könsperspektiv, både vad gäller metodologi och epistemologi.¹⁴ Studien var även unik i den mening att den tolkade mötet mellan allmänhet och myndighet som en interaktiv process, där också de mindre komponenterna i de observerade situationerna lyftes fram som viktiga delar i hur mötena kom att gestaltas. Genom detta närmade sig studien de *informella maktrelationerna* mellan handläggare och hjälpsökande, som dessförinnan inte studerats.

På ett övergripande plan visade observationerna att expeditionspersonalen generellt sett var hjälpsam mot alla besökare, och att de flesta besökarna också var mycket nöjda med sitt besök. Studien pekade dock på skillnader i vårt bemötande vilket både

¹⁴ *Metodologi* handlar grovt uttryckt om hur forskning bör utföras (Harding, S. i Harding, S. (red) 1987, s.3) och *epistemologi* kan sägas vara läran om kunskap – teorier om vad som klassificeras som kunskap och vem som erkänns som legitim kunskapsbärare (ibid.). Se bilaga 1.

RAPPORT

Datum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

kunde kopplas till könet på besökaren och till könet på handläggaren. De observerade skillnaderna kan sammanfattas i tre övergripande punkter:

- Män involveras mer i besöket än kvinnor
- Män får utförligare hjälp än kvinnor
- Expeditionspersonalen har olika förväntningar på kvinnor respektive män

3.2.1 Män involveras mer i besöket än kvinnor

En merpart av dem som besöker expeditionerna är män. Vid våra expeditioner jobbar däremot fler kvinnor än män, och på vissa expeditioner jobbar enbart kvinnor. I studien framkom att skillnader i bemötande både kunde kopplas till könet på besökaren och till könet på handläggaren.

Den övergripande bild som tecknas av studien är att manliga besökare involveras mer i mötet och bjuds in att spela en mer aktiv roll än vad kvinnliga besökare gör. Detta blev bl.a. tydligt vid de besök som gjordes av flera personer tillsammans (oftast en kvinna och en man).

Skillnader kopplade till kön uppdagades även bland våra handläggare. Den manliga expeditionspersonalen vände sig oftast till den person som förde talan från medborgarnas sida, vilket ofta var en man – även i de fall ärendet gällde kvinnan. Detta skedde oavsett om besökarna föreföll ha svensk eller utländsk bakgrund (Stenman, M. 2007, s.9). Studien konstaterar att:

Om mannen inlett samtalet vid ett besök av svenska par vände sig expeditionspersonalen till mannen med frågor om kvinnan i tredjeperson trots att kvinnan själv var närvarande. Även vid enkla saker som till exempel underskrifter gick samtalet via mannen (Stenman, M. 2007, s.9).

Den kvinnliga expeditionspersonalen uppvisade däremot ett mer inkluderande bemötande. I de besök där samtliga besökande hade utländsk bakgrund var det oftare mannen som förde talan än kvinnan. I många fall vände sig den kvinnliga expeditionspersonalen då till båda parter med frågor och försökte inkludera kvinnan i samtalet. ”Genom detta bemötande visar expeditionspersonalen att båda parter är lika delaktiga i ärendet på samma villkor” (Stenman, M. 2007, s.9).

Mälardalsstudien gör här samma observationer som utredningen om den (o)jämslida vården (SOU 1996:133) gjorde redan 1996, dvs. att kvinnliga läkare ofta har en mer inkluderande kommunikation med de personer som de bemöter än vad deras manliga kollegor har (ibid., s.289. Se även bilaga 1). Våra observationer är med andra ord inte unika, vilket i sig pekar på problemets samhälleliga karaktär.

Skillnaden i hur mycket kvinnliga och manliga besökare involverades i besöket var synlig också i de mindre komponenterna av bemötandet. När expeditionspersonal

RAPPORTDatum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

t.ex. stämplade och skrev under papper gjorde de detta i större utsträckning vända mot besökaren om denne var en man. Män fick även i större utsträckning än kvinnor information om varför handläggaren under besöket ibland var tvungen att lämna disken, t.ex. för att hämta en broschyr eller en utskrift.

Dessa faktorer, som vid en första anblick kan löpa risken att avfärdas eller bagatelliseras, bildar tillsammans förutsättningarna för mötet – sett som en interaktiv process, där både besökaren och handläggaren bidrar till att, med små byggstenar, skapa informella maktrelationer. Att som handläggare använda ett inkluderande beteende, genom att vända sig mot besökaren och informera om sitt agerande, ger besökaren förutsättningar att känna sig trygg i besöket, att förstå skeendet och att därmed själv kunna delta aktivt och påverka interaktionen.

Det handlingsutrymme som skapas i mötet mellan handläggare och hjälpsökande kan alltså beskrivas som en fråga om makt – makten att delta, påverka och ta plats. Genom att tala om denna problematik som en maktfråga understryks frågans allvarliga karaktär. Det visar även att det som sker på våra expeditioner är direkt relaterat till det övergripande jämställdhetspolitiska målet:

Kvinnor och män skall ha samma makt att forma samhället och sina egna liv
(Prop. 2005/06:155).

3.2.2 Män får utförligare hjälp än kvinnor

Studien konstaterade att män ofta fick mer utförlig hjälp än kvinnor, bl.a. genom att sakkunniga tillkallades oftare och snabbare om den hjälpsökande var en man. Män fick, generellt sett, även mer information om ärendet och till ärendet närliggande information än vad kvinnor fick. Detta gällde även i de fall som kvinnor och män kom i likartade ärenden.

Att från Skatteverkets sida bistå alla hjälpsökande – oavsett kön - med relevant information är en väsentlig del av de krav som förvaltningslagstiftningen ställer på myndigheter (Förvaltningslagen (1986:223) 4§). Ett praktiskt exempel på detta är de broschyrer och informationsblad som finns på våra expeditioner. Ur jämställdhetssynpunkt är det viktigt att kvinnor i lika stor utsträckning som män får tillgång till och vetskap om dessa broschyrer. Det är därför alarmerande att Mälardalsstudien påvisade skillnader i bemötandet gentemot män och kvinnor vad gäller information om möjligheterna till skyddad identitet.

Vid några tillfällen fick kvinnor med utländsk bakgrund inte broschyrer i ärenden där andra medborgare som frågat liknande saker fått broschyrer eller informationsblad. Det gällde till exempel information om att deklarerera via Internet, och information om skyddade personuppgifter. Kvinnan sa då, i förbifarten, att hon inte vill att hennes man ska få reda på hennes adress. Expeditionspersonalen upplyser henne om att han får det om han kommer hit och frågar, men ger ingen information om möjligheter till skyddad identitet.

RAPPORT

Datum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

Vid ett annat besök, av en svensk man, fick mannen ett papper med information när han kom med frågor kring flyttanmälan och skyddad identitet (Stenman, M. 2007, s.13).

Vid sidan av att ge alla hjälpsökande lika stor tillgång till existerande informationsblad och broschyrer, är det även viktigt att vi producerar broschyrer med information som inte bara motsvarar *vissa* människors livssituationer, utan som är relevant för så stora delar av allmänheten som möjligt. Detta har en stark koppling till frågan om jämställdhet, mot bakgrund av att kvinnor och män ofta lever med olika livsvillkor och därmed olika behov.

3.2.3 Olika förväntningar – ojämlik resursfördelning

I de gruppdiskussioner som hölls med expeditpersonalen i anslutning till observationerna framkom att handläggarna upplever att kvinnor är en grupp som kan mer, ofta för att de i större utsträckning själva letar reda på fakta och information, t.ex. via Internet. Handläggarna uttryckte högre förväntningar på att kvinnor som kommer till expeditionen ska klara sig själva. Dessa förväntningar kan sättas i relation till att kvinnliga besökare ofta inte får samma grundliga hjälp som män får, t.ex. med att räkna ihop olika belopp och att fylla i dem på rätt ställe på blanketten. Män visade sig också oftare ta initiativ till att fylla i blanketterna på plats framme vid disken i handläggarens närvaro, medan kvinnor istället tenderade att fråga handläggaren vart de kan gå i lokalen för att fylla i blanketten på egen hand. Vidare var det uteslutande kvinnor som ombads gå till väntrummet och fylla i blanketter vid tillfällen när det inte fanns några andra besökare som väntade i lokalerna (Stenman, M. 2007, s.16).

I rapporten *Enklare skatter för ökad jämställdhet. Rapport 2007:2* (Skatteverket 2007a) framkommer att kvinnor och män har skilda livsvillkor, sett även ur ett ekonomiskt perspektiv. För det första har män generellt sett högre inkomster än kvinnor. Dessutom kommer en större del av mäns inkomst från skatteslagen näring respektive kapital medan kvinnors inkomst till största del härrör ifrån skatteslaget tjänst (ibid., s.1). Detta gör att män på egen hand - i större utsträckning än kvinnor - måste beräkna och ange sin inkomst i deklarationen, vilket ökar risken för att fel uppstår i deklarationen. Män använder även ett mer "chanstagande" beteende än kvinnor och gör avdrag som de inte är berättigade till (ibid., s.2). Sammantaget gör detta att män är överrepresenterade vad gäller felaktigheter i deklaration, förseningsavgifter och skönbeskattning (ibid., s.67-68).

Dessa skillnader skulle kunna ha betydelse för hur våra kontakter med kvinnor respektive män utformas, samt för expeditionspersonalens förväntningar på kvinnliga respektive manliga hjälpsökande. Enligt logiken att sätta in resurserna där de identifierade behoven finns kan man ju nämligen argumentera för att män, med påvisat större tendenser till "riskbeteende", *bör* få en mer hjälpinriktad service än kvinnor, samt att mer insatser *bör* sättas in mot just män för att hjälpa dem att göra rätt från början.

RAPPORT

Datum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

En utgångspunkt för vår verksamhet är att vi genom utveckling av riskhantering bl.a. riktar våra resurser mot riskområden, t.ex. avseende skattefel. Ur ett jämställdhetsperspektiv får det dock anses problematiskt med ett bemötande som utgår från förväntade skillnader i behov – förväntningar som vid närmare betraktelse visar sig följa tydliga könsmonster och alltså inte ligger på individnivå. I vår kommande riskhantering är det därför viktigt att vi är uppmärksamma på detta förhållande.

Våra förväntningar på allmänheten får anses ha stor betydelse ur ett jämställdhetsperspektiv. Förväntningarna är en del i den normerande process som framställer vissa saker som givna och som bidrar till att konservera och återskapa könsmonster i samhället. Detta konstateras även av utredningen av svenska förskolor:

Vi menar att en av de tydligaste skillnaderna mellan flickor och pojkar på förskolan görs av de förväntningar som personalen har på respektive kön (SOU 2006:75, s.60).

Utredningen observerar även förekomsten av fenomenet ”pojkanik”, som utgörs av förskolepersonalens förväntningar på pojkar som särskilt problemskapande.

Det gäller att hela tiden ligga steget före pojkarna så att de inte ställer till med problem. [...] Flickorna då? Inte någon pedagog som delegationen har träffat har ens närmast sig uttrycket ”flickpanik”. Hittills gjord forskning visar att pedagogernas förväntningar på flickor kan sammanfattas i några få ord: flickor ska vara tysta, lugna och följa de regler som finns. Flickorna förväntas också att hjälpa till mer och ta ett större ansvar, både för sig själva och för sin omgivning (SOU 2006:75, s.60-61).

Det går inte att blunda för parallellen mellan förskolepedagogers bemötande av barnen och de förväntningar som vi som myndighet på olika sätt ger uttryck för i mötet med allmänheten, där kvinnor genomgående förväntas stå för mindre komplicerade ärenden och vara i behov av färre resurser för stöd och hjälp än vad män är. Att vi skulle behöva guida män mer för att undvika felaktigheter har sina likheter med resonemanget att ”hela tiden ligga steget före pojkarna”.

Parallellerna mellan vårt och förskolans bemötande av kvinnor/flickor och män/pojkar är inte så märklig som den i förstone kanske kan verka. De könsmonster och normer vi ofta agerar efter gör inträde i vårt liv på tidigt stadium. Det finns ingen anledning att tro att dessa mönster och normer skulle ha blivit radikalt annorlunda vid senare skeenden i livet. Tvärtom visar ju forskningen, som redan nämnts, att könsmonstren går att finna inom alla delar av samhället.

Vi ser här en risk för att dessa föreställningar och förväntningar kan innebära en ojämn resursfördelning mellan hjälpsökande kvinnor och män. *Resurser* kan ses både

RAPPORTDatum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

som tid och prioritering. Om män lyfts som de prioriterade hjälpsökandena torde det även finnas en risk att vår verksamhet i realiteten riktas mot och modelleras efter förväntningarna på den generelle mannens behov, vilket vi skulle se som ytterst allvarligt – både med tanke på att vårt myndighetuppdrag ska ske enligt rättssäkerhetskrav på opartiskhet och serviceskyldighet och med tanke på det jämställdhetspolitiska målet (Hellners, T. & Malmqvist, B. 2007, s.12-13).

Mot bakgrund av ovanstående resonemang kan de observerade skillnaderna i vårt bemötande av kvinnor och män inte motiveras av förväntade skillnader i behov. Förväntningarna utgör istället en stor del av problematiken, eftersom de bidrar till att återskapa föreställningar om att vi *ska* göra skillnad på kvinnor och män. De riskanalyser som till stor del påverkar vår verksamhet och som delvis bygger på förväntningar om kvinnors och mäns beteenden och behov hamnar därmed i ett nytt ljus. Frågan är i vilken utsträckning och på vilket sätt vi kan utveckla vår roll och vår verksamhet till att bryta begränsande könsmonster i framtiden.

3.2.4 Vikten av att uppmärksamma flera kategoriseringsgrunder

På Skatteverkets expeditioner kommer det dagligen in människor i alla åldrar med olika etniska och sociala bakgrunder. En studie som syftar till att lyfta fram hur vi bemöter allmänheten ur ett könsperspektiv har även att förhålla sig till det faktum att många olika faktorer präglar varje människas livsvillkor och erfarenheter.

Mälardalsstudien visar på en medvetenhet om denna problematik. I studien konstateras bl.a. att även om fokus låg på jämställdhet så framkom under studiens gång att det även förelåg skillnader i bemötandet ”beroende på om medborgaren hade svensk eller utländsk bakgrund” (Stenman, M. 2007, s.3). Då detta inte låg inom ramen för studien togs det dock ur analysen.

Mälardalsstudien tar inte heller hänsyn till huruvida ålder och social bakgrund påverkade bemötandet. En studie som hade uppmärksammat aspekterna etnicitet, ålder och social bakgrund, i kombination med kön, hade gett oss fördjupad kunskap om hur vi bemöter allmänheten.¹⁵

4. SLUTSATSER

Frågan vi ställdes i 2008 års regleringsbrev var huruvida vårt bemötande av kvinnor respektive män skiljer sig åt, och i vilken utsträckning eventuella skillnader är motiverade av olikheter i individens behov.

Den studie som Skatteverket gjorde i form av deltagande observationer med ett uttalat könsperspektiv, vid några av myndighetens expeditioner (Stenman, M. 2007),

¹⁵ För en fördjupad diskussion kring detta, se bilaga 1.

RAPPORT

Datum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

ger tydliga indikationer på att vårt bemötande av allmänheten skiljer sig åt beroende på den hjälpsökandes kön. Studien ger även signaler om att könstillhörigheten hos våra medarbetare påverkar mötet med allmänheten. Ur ett jämställdhetsperspektiv får det anses problematiskt med ett bemötande som utgår från förväntade skillnader i behov – förväntningar som vid närmare betraktelse visar sig följa tydliga könsmonster och alltså inte ligger på individnivå. De observerade skillnaderna i bemötande av kvinnor och män kan med andra ord inte motiveras av förväntade skillnader i individens behov. Förväntningarna har istället visat sig utgöra en stor del av problematiken. Anledningen till detta är att förväntningarna bidrar till att återskapa föreställningar om att vi ska göra skillnad på kvinnor och män.

Samtidigt kvarstår bilden av att både kvinnor och män som kommer i kontakt med oss upplever att de får ett bra bemötande. Precis som i andra studier samexisterar alltså indikationer på ojämställdhet med en rapporterad nöjdhet som inte skiljer sig åt mellan kvinnor eller män. Detta ser vi som ett tydligt tecken på att vårt val av mätmetod har stor betydelse för möjligheten att göra en bedömning av vårt bemötande i förhållande till jämställdhet. Av den anledningen ser vi att mätningar som efterfrågar graden av den självupplevda nöjdheten inte är funktionella för en adekvat bedömning av vår verksamhet, i vilken det jämställda bemötandet utgör en viktig del. Nöjdhet riskerar nämligen att enbart avspegla de normaliserade förväntningar som rådande könsmonster etablerar för kvinnor och män. Som vi kunnat lära från andra studier utgör nöjdhet ingen garanti för att verksamheten skulle vara jämställd.

Våra slutsatser kan summeras i följande punkter:

1) Vårt bemötande av allmänheten är problematiskt ur ett jämställdhetsperspektiv:

- Vi har olika förväntningar på kvinnors respektive mäns beteende och behov vid mötessituationen
- Män och kvinnor ges olika stort handlingsutrymme och olika mängd resurser
- Vi följer inte kontinuerligt upp bemötandet ur ett könsperspektiv

2) Skillnaderna i vårt bemötande av kvinnor och män kan ej motiveras med skillnader i individens behov:

- Skillnaderna i vårt bemötande av kvinnor och män kan inte motiveras med förväntade skillnader i behov. Tvärtom utgör förväntningarna i sig en stor del av problematiken.

Avslutningsvis är Mälardalsstudiens bidrag till vår kunskapsbild av vår verksamhet ett starkt incitament för oss att se över vår verksamhet ur ett könsperspektiv, samt analysera dessa frågor ytterligare.

RAPPORT

Datum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

5. HUR ARBETAR VI VIDARE?

Vår nya kunskap om hur vår kontakt med allmänheten gestaltas ur ett könsmaktsperspektiv har visat på jämställdhetens betydelse för Skatteverkets utveckling och för vår förmåga att uppnå verksamhetsmålen för 2012 (Skatteverket 2006). Denna kunskap visar också på vikten av jämställdhet för att vi ska kunna agera enligt våra värdeord *offensivt, pålitligt* och *hjälpamt*. Vi konstaterar med andra ord ett tydligt verksamhetsintresse i dessa frågor.

Vi är fast beslutna att ta till oss de kunskaper och erfarenheter som finns inom området för jämställdhet, och agera som en modern kunskapsorganisation.

5.1 Alla ska kunna göra besök

Under 2008 har vi fastslagit att vår verksamhetsinriktning ska präglas av ställningstagandet att alla medarbetare ska kunna göra besök. Detta avspeglar vår utveckling mot en mer egeninitierad och utåtriktad verksamhet. Den aktuella verksamhetsinriktningen är med andra ord direkt kopplad till de frågeställningar som har bildat utgångspunkt för detta uppdrag.

Vi ser det därför som värdefullt att i framtiden integrera kunskap om kön och betydelsen av jämställt bemötande i våra interna utbildningar.

Som redan framgått av denna rapport, har uppdraget inte enbart genererat svar. Nya frågor jämte insikter om begränsad kunskap vad gäller vår verksamhet i relation till jämställdhet utgör en lika viktig del av uppdragets resultat.

RAPPORT

Datum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

KÄLLFÖRTECKNING

Offentligt tryck

- Prop. 2005/06:155, Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken.
- Regeringen (2007), 'Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Skatteverket', Finansdepartementet, Regeringsbeslut 24.
- Riksskatteverket (2002), *I medborgarnas tjänst – vägarna dit. Slutrapport från Program Medborgarmötet*. RSV Rapport 2002:20.
- Skatteverket (2008), *Årsredovisning för Skatteverket, budgetåret 2007*, Solna.
- Skatteverket (2007a), *Enklare skatter för ökad jämställdhet. Beskattningen och de jämställdhetspolitiska målen*. Rapport 2007:2.
- Skatteverket (2007b), *Medborgarnas synpunkter på Skatteverkets sätt att arbeta. Resultatet från en riksomfattande undersökning hösten 2006.*, Rapport 2007:4, Elanders, Stockholm.
- Skatteverket (2006), *Verksamhetens inriktning 2006-2012*, SKV 218 Utgåva 2, Davidsons Tryckeri AB, Solna.
- Socialstyrelsen (2008), *Mot en mer jämställd sjukvård och socialtjänst*.
- (2004), *Jämställd vård? Könsperspektiv på hälso- och sjukvården*.
- SOU 2007:15 (2007), *Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering*, Integrations- och jämställdhetsdepartementet.
- SOU 2006:75 (2006), *Jämställdhet i förskolan – om betydelsen av jämställdhet och genus i förskolans pedagogiska arbete*, Utbildningsdepartementet.
- SOU 1998:16 (1998), *När åsikter blir till handling – En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionsbinder*, Socialdepartementet.
- SOU 1996:134 (1996), *Jämställd vård – Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv*, Delbetänkande av Utredningen om bemötande av kvinnor och män inom hälso- och sjukvården, Socialdepartementet.

RAPPORT

Datum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

SOU 1996:133 (1996), *Jämställd vård – Olika vård på lika villkor*, Huvudbetänkande av Utredningen om bemötande av kvinnor och män inom hälso- och sjukvården, Socialdepartementet.

SOU 1987:19 (1987), *Varannan Damernas – slutbetänkande från utredningen om kvinnorepresentation*.

Statistiska centralbyrån (2006), *På tal om kvinnor och män. Lathund om jämställdhet*, SCB-tryck, Örebro.

Statistiska centralbyrån (2004), *Könsuppdelad statistik. Ett nödvändigt medel för jämställdhetsanalys*, SCB-tryck, Örebro.

Statskontoret (2007), 'Statliga myndigheter 2007', promemoria, dnr 2007/99-5.

Litteratur

Alvesson, Mats & Billing, Yvonne (1997), *Kön och organisation*. Studentlitteratur, Lund.

Ambjörnsson, Fanny (2004), *I en klass för sig. Genus klass och sexualitet bland gymnasietjejer*. Ordfront förlag, Stockholm.

Bacchi, Carol Lee (2003), *Women, policy and politics. The construction of policy problems*. SAGE publications, London.

Bexelius, Maria (2001), *Kvinnor på flykt: en analys av svensk asylpolitik ur ett genusperspektiv 1997-2000*. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Stockholm

Butler, Judith (2005), 'Kön/genus/begär som subjekt', i Rosenberg, Tina. (red) *Könet brinner!*. Natur & Kultur, Stockholm.

Devine, Fiona (1995), 'Qualitative methods', i Marsh, David & Gerry Stoker (red) *Theory and methods in political science*. Palgrave, New York..

Diesen, Christian (2005), *Likhet inför lagen*. Natur och Kultur, Stockholm.

Eduards, Maud (2004), "Våld utan gränser : om krig och hotad manlighet", i Svansson, Yvonne & Kjell Östberg (red), *Än män då? Kön och feminism i Sverige under 150 år*. Atlas, Stockholm.

Göransson, Anita (1998), 'Mening, makt och materialitet. Ett försök att förena realistiska och poststrukturalistiska positioner' i *Häftet för kritiska studier*, nr 4, s.3-26.

RAPPORT

Datum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

- Hall, Elaine J. (1993), 'Smiling, Deferring, and Flirting: Doing Gender by Giving "Good Service"' i *Work and Occupations*, s. 452-471, vol. 20, nr. 4.
- Hall, Stina (2001), *Det offentliga mötet – Om etik, tilltro och bemötande på försäkringskassan*, Bokbox Förlag, Malmö.
- Harding, Sandra (1987), 'Introduction: is there a feminist method?' i Harding, Sandra (red), *Feminism & methodology*. Indiana university press, Bloomington.
- Hellners, Trygve & Bo Malmqvist (2007), *Förvaltningslagen med kommentarer*. Norstedts juridik, Stockholm.
- Hirdman, Yvonne (2003), *Genus – om det stabila föränderliga former*, Liber, Malmö.
- Kronsell, Annica & Erika Svedberg (2004), "Den postmoderna militären och kvinnliga soldater" i *NIKK magasin*, nr 1, s.30-33.
- (2002) "Plikten att försvara Sverige. Maskulinitet, feminitet och värnplikt", i *Tidskrift för Politisk Filosofi*, nr. 1/2002, s.18-38.
- Norlander, Kerstin (1994), "Vad gör strukturerna med oss? Feminismens akademiska dilemma", i *Häftet för kritiska studier*, nr. 4, s.3-10.
- Osika, Ingrid, Birgitta Evengård, Lena Waernulf & Filippa Nyberg (2005), 'Tvättsäcksprojektet – Genusskillnader in på bara skinnet. Olika behandling för män och kvinnor vid några vanliga sjukdomar' i *Läkartidningen*, s. 2846-2851, vol. 102, nr. 40.
- Pettman, Jan Jindy (1996), *Worlding Women. A feminist international politics*. Routledge, London & New York.

Opublicerat material

- Stenman, Maria (2007), 'Jämställt bemötande – Faktainsamling för att ge förutsättningar att skapa en mer jämställd verksamhet', Rapport från Skatteverket i Mälardalsregionen.

RAPPORT

Datum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

BILAGA 1.

Teoretiska utgångspunkter

Könsmönster

Genom att studera Skatteverkets möten med allmänheten ur ett könsperspektiv, utgår vi från att vårt kön har betydelse för hur vårt liv gestaltas. Forskning har visat att kvinnor respektive män delar många erfarenheter på grund av sitt kön och att dessa erfarenheter sammantaget bildar mönster. Dessa könsmönster kan ge oss värdefull information om det svenska samhället – om vilka begränsningar och vilka möjligheter som finns beroende på om man föds som kvinna eller man.

Detta betyder dock inte att det finns någon enhetlig *kvinna* eller *man*. Vårt handlingsutrymme är föränderligt och beror både på den lokala kontexten och på vilka bitar av vår identitet som lyfts fram för tillfället. Vår ålder, sexualitet, hudfärg, etnicitet etc. påverkar vår position som kvinnor och män olika, beroende på vilken innebörd just den åldern, sexualiteten, hudfärgen el. dyl. ges i det specifika sammanhanget. En heterosexuell kvinna med mörk hudfärg i Sverige lever inte nödvändigtvis med samma villkor och erfarenheter som en ljushyad homosexuell kvinna.

Även om det alltså finns andra variabler än kön som också kan ha betydelse vid en samhällsanalys, så står detta inte i motsats till att ta fasta på samt betona just könsvariabeln i analyserna. Det handlar istället om att förhålla sig öppen inför sprickor och konflikter i analyserna.

Dessa två grundläggande insikter bildar tillsammans utgångspunkt för denna rapport; dels insikten om existensen av könsmönster, dels insikten om att det inom ramen för *kvinna* respektive *man* och *kvinnlighet* respektive *manlighet* finns erfarenheter som kan stå i konflikt med varandra.¹⁶

Det handlar om makt

Att studera våra externa möten ur ett könsperspektiv är också att studera maktrelationer. Att jämställdhet är att betrakta som en fråga om makt framgår av det av riksdagen antagna jämställdhetspolitiska målet:

Kvinnor och män skall ha samma *makt* att forma samhället och sina egna liv
(Prop. 2005/06:155, vår kursivering).

¹⁶ Se t.ex. det resonemang som Judith Butler, professor i retorik och litteratur, för om konstruktionen av genus i förhållande till ras, klass, etnicitet och sexualitet (Butler, J. i Rosenberg, T. (red) 2005, s. 40 ff.).

RAPPORT

Datum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

Idag finns det en utbredd medvetenhet om att förhållandena mellan könen utgörs av en ”konstruerad makthierarki” (Göransson, A. 1998, s.22) eller en så kallad könsmaktsordning. Historieprofessor Yvonne Hirdman (2003) menar att det genussystem som är inbyggt i vårt samhälle systematiskt håller isär män/manligt och kvinnor/kvinnligt (ibid., s.65 ff.). Dessutom skapar genussystemet kontinuerligt förväntningar på vad som är relevant att ta hänsyn till i förhållande till mäns och kvinnors erfarenheter där de manliga värdena generellt är normen (ibid., s.59 ff.). Genussystemet reproduceras i stor utsträckning genom språket, utan att användaren är medveten om detta (SOU 1996:134, s.34-5). Makt och maktutövning ska inte med nödvändighet förstås som total dominans, utan kan även ses som gränserna för resurstillgångar samt handlingsutrymme. Eller som Anita Göransson, professor i kvinnohistoria, skriver om maktrelationer:

[De] sätter ramar inte bara för individernas handlingar utan också för det tänkbara (Göransson, A. 1998, s.5).

Att uppmärksamma könsmönstrens koppling till makt har i offentliga utredningar beskrivits som nödvändigt för att nå förändring. Så skriver t.ex. utredarna i slutbetänkandet *Varannan damernas* (SOU 1987:19) följande:

Allt för ofta sägs kvinnors underordnade ställning i samhället vara en attitydfråga. Visst handlar det om attityder – också. Men som grund för dessa attityder finns maktstrukturer som måste lyftas fram i ljuset om kvinnors underordnade position i samhället skall kunna förändras (SOU 1987:19, s.24).

Bemötande

Mycket av den forskning som handlar om bemötande har tenderat att studera antingen attityder och/eller beteenden (SOU 1998:16, s.41ff). Attityder har setts som ett bemötande *in potentialis*, dvs. den egna attityden ”är den underliggande föreställning[en] som gör en benägen att handla på ett visst sätt, ett visst sätt att reagera och agera i en given situation” (ibid., s.42). En tolkning av begreppet ”bemötande” som fokuserar för ensidigt på individens föreställningar och attityder löper dock risken att blint gå förbi mönster som har samband med kön.

I *Jämställd vård – Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv* (SOU 1996:134) lyfts bemötande istället fram som en arena där människor kan välja att möjliggöra eller omöjliggöra skapandet av handlingsutrymmen för samtalspartners att agera och delta inom. Denna tolkning visar på betydelsen av ett maktperspektiv vid analysen av bemötande. Bemötande och makt handlar här inte bara om vem som talar mest utan minst lika mycket om att styra *vad* man talar om och den andres möjligheter att yttra sig, samt *hur* man talar om det man talar om och *vems* erfarenheter och perspektiv som ses som relevanta (ibid., s.45).

RAPPORT

Datum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

Ovan nämnda utredning konstaterade även att samtalsituationer mellan läkare och patient kan ses som asymmetriska, i det att läkaren har större handlingsutrymme att påverka mötet (t.ex. vad gäller talutrymme, samtalets innehåll och vilka perspektiv som ska anses vara relevanta). Dessa samtalsituationer kan därför ”ses som en del av den offentliga maktutövningen” (SOU 1996:134, s.292).

Vidare visade utredningen att kvinnliga läkare var mer inkluderande än de manliga läkarna i sin kommunikation med patienterna. De kvinnliga läkarna fokuserade även mer på att skapa förutsättningar för patienterna att kunna vara aktiva deltagare i samtalen än vad deras manliga kollegor gjorde (SOU 1996:133, s.289).

Genom att koppla samman bemötande med makt erbjuds vi här en möjlighet att tydliggöra vad som utgör ett *bra* bemötande. Ett bra bemötande kan förstås som ett bemötande som skapar handlingsutrymme och som verkar inkluderande – både i bemärkelsen att den hjälpsökande själv kan vara aktiv i sitt ärende, och i bemärkelsen att den hjälpsökandes perspektiv och erfarenheter bekräftas och får påverka mötet. Mot bakgrund av ovanstående resonemang handlar ett bra bemötande även om resursfördelning, t.ex. hur mycket tid som avsätts till den hjälpsökande.

Denna förståelse av vad som utmärker ett bra bemötande finner stöd i våra egna tidigare undersökningar (Riksskatteverket 2002). I slutrapporten till Program Medborgarmötet konstaterade vi att det som genomgående framträdde som viktiga aspekter av bemötande var visad respekt för den hjälpsökande samt att tillräckligt med tid avsattes till ärendet, oavsett mötesform (ibid., s. II).¹⁷

En liknande bild av vad som spelar in för att bemötandet ska uppfattas som bra finns i den studie som statsvetaren Stina Hall (2001) gjorde av Försäkringskassan, där en av respondenterna uttrycker sig på följande vis:

Då är det mycket ögonkontakt, att de tittar på mig. Och lyssnar de inte då tittar de inte på mig, det är mycket pappersarbete, tittar på klockan, vrider och rör sig kanske. Men ögonkontakt det tycker jag är det viktigaste. [...] då vet jag att de lyssnar på mig, för då ser man om mötet är intressant eller ointressant (Hall, S. 2001, s.63-64).

Av citatet ovan framgår att det är bekräftelse och närvaro i kontakten som är avgörande för ett gott bemötande; upplevelsen av att bli hörd, att *få tid* och att *få ta*

¹⁷ Program Medborgarmötet skapades av Riksskatteverket år 2001 med syftet att förbättra skattemyndigheternas möte med medborgare och företag. Målet var att ta fram en koncerngemensam strategi för bemötande av allmänheten samt ett handlingsprogram för förbättring och utveckling av detsamma. De undersökningar som låg till grund för de slutsatserna tog delvis hänsyn till aspekterna ålder, kroppsfunction och etnicitet. Däremot saknade frågeställningarna, den använda metoden och analyserna ett könsperspektiv.

RAPPORT

Datum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

tid, upplevelsen av att det man säger faktiskt är betydelsefullt för den som lyssnar (jmf. SOU 1996:134, s.77-88).

Samhällsservice och kön

Much state discourse renders women invisible, as if citizens and workers are gender neutral, or assuming they are men. All state policies affect women, often in different ways from the ways they affect men (Pettman, J.J. 1996, s.13).

Svenska och internationella utredningar och studier har visat att människors kön ofta har stor betydelse för hur deras förhållande till staten gestaltas och för deras tillgång till samhällsservice.¹⁸ Människors möten med offentlig förvaltning formas beroende på deras könstillhörighet och detta får konsekvenser i termer av tillgänglighet och handlingsutrymme. Trots detta har könsaspekten ofta suddats ut i beskrivningar och analys av samhället och dess funktioner.

Även inom organisationsteori har faktorn kön oftast saknats i analyserna. Utgångspunkten har istället varit föreställningen om att organisationer skulle vara könsneutrala.

Organisationsteorin [...] har traditionellt [...] försummat könsaspekterna; de anställda har betraktats antingen ur ett förment könsneutralt (manligt) perspektiv eller ur ett perspektiv där endast den manliga delen av arbetskraften betraktas som intressant. [...] Den syn på världen som uttrycks av män – eller för att vara mindre inexact, främst elitgrupper av män – har enligt kritikerna ensam fått prägla management- och organisationsområdet och betraktats som giltigt för hela mänskligheten (Alvesson, M. & Billing, Y., D. 1997, s.15).

På senare år har dock forskningen kring organisationsteori börjat pekat på könets betydelse för att beskriva och bedöma organisationers uppbyggnad, funktion och verksamhet. Det finns t.ex. forskare som menar att vissa yrken och arbetsuppgifter konstrueras *i samverkan* med föreställningar om kön, så att de blir *en del* av de förväntningar vi har på ett visst kön. Vårdyrken är ett tydligt exempel på hur föreställningar om arbete och kön smälter samman; kvinnor anses ofta stå för mjukhet och omsorg – två egenskaper som förknippas starkt med vården. På så sätt kan kvinnor och män förväntas använda könsmärkta egenskaper och förmågor i arbetet. Detta resonemang förs bland andra av sociologiprofessor Elaine J. Hall (1993) i sin studie över hur anställda inom restaurangbranschen använder könsmärkta beteenden för att uppfylla förväntningarna på ”bra service”. Hall konstaterar bl.a. att den könsmedvetna organisationsmodellen:

posits that job tasks and duties require workers to construct and display gender as an integral part of doing their work (Hall, E.J. 1993, s.454).

¹⁸ Se fotnot 1 ovan.

RAPPORT

Datum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

Skatteverkets organisation är, precis som den offentliga verksamheten i stort, mycket kvinnodominerad: 66 procent av Skatteverkets anställda och 56 procent av cheferna är kvinnor (Skatteverket 2008, s.79). Man kan därför ställa sig frågan om, och i så fall hur, detta påverkar allmänhetens syn på Skatteverket och på skattetjänstemannen. Är det så att medborgarna förväntar sig att få tala med en kvinna när de kontakter Skatteverket, och vilken betydelse får detta i så fall för förväntningarna på bemötandet? Beror graden av nöjdhet hos allmänheten på hur väl Skatteverkets personal förmår leva upp till sina respektive könsspecifika förväntningar?

Detta är inte frågor som har kunnat besvaras inom ramen för detta uppdrag, eftersom det hade krävt kompletterande studier, men vi tror att dessa frågeställningar är vitala för att nå bemötandeproblematiken på djupet.

Betydelsen av metod, metodologi och epistemologi

Any description of an issue or a 'problem' is an interpretation, and interpretations involve judgement and choices (Bacchi, C. L. 2003, s.1).

När vi söker efter kunskap om ett visst förhållande – i detta fall myndighetens bemötande av kvinnor och män – kommer den bild vi så småningom får att påverkas av flera saker. Dels kommer den givetvis att påverkas av vad vi kan observera gällande det studerade förhållandet, men den kommer även att påverkas av vilken typ av kunskap vi klassificerar som relevant och vilka metoder vi använder för att samla in kunskapen. Backar vi ytterligare ett steg kan vi konstatera att den kunskapsbild vi slutligen har även påverkas av vad vi i förstone uppfattar som ett problem och som värt att undersöka. Annorlunda uttryckt, vilka antaganden och perspektiv som driver kunskapsprocessen framåt.

Ovanstående resonemang lyfter fram frågor som berör *metod*, *metodologi* samt *epistemologi*.

Metod kan här definieras som val av teknik eller tillvägagångssätt för att samla in information (Harding, S. i Harding, S. (red) 1987, s.2). *Metodologi* handlar grovt uttryckt om hur forskning bör utföras (ibid, s.3) och *epistemologi* kan sägas vara läran om kunskap – teorier om vad som klassificeras som kunskap och vem som erkänns som legitim kunskapsbärare (ibid.). Oavsett hur medvetna vi är om dessa aspekters betydelse för vår informationsinsamling och analys av omvärlden, kommer de att påverka vårt fokus och våra slutsatser. Därför får det betydelse om vi väljer en kvantitativ eller kvalitativ metod, samt om vi använder oss av en könsmedveten eller icke könsmedveten metodologi.

Kvalitativ metod är ett samlingsnamn för de forskningstekniker som innebär att forskaren/analytikern själv gör sig till en del av den studerade kontexten, genom att observera människor i deras vardagliga miljö och/eller genom att delta i deras

RAPPORT

Datum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

vardagliga aktiviteter (Devine, F. i Marsh, D. et al (red) 1995, s.137). Fiona Devine, lektor i sociologi, menar att kvalitativa metoder särskilt belyser förhållanden eller frågor av tydlig samhällslig karaktär:

placing an interviewee's attitudes and behaviour in the context of his/her individual biography and wider social setting (Devine, F. i Marsh, D. et al (red) 1995, s.138).

Kvalitativ metod har ofta använts för studier av maktrelationer, enligt bedömningen att de kvalitativa teknikerna bättre förmår att fånga upp "the intricate nature of power" (Devine, F. i Marsh, D. et al (red) 1995, s.148).¹⁹

I fokus för kvantitativa tekniker ligger, som begreppet avslöjar, frågan om mängd. Genom kvantitativ metod får forskaren/analytikern tillgång till en större mängd data, utifrån vilken det är möjligt att dra generella slutsatser och göra jämförelser. Kvantitativ metod erbjuder även en större möjlighet att göra om samma studie, med samma resultat, eftersom forskaren/analytikern besitter en större kontroll över informationsinsamlingen. Det är dock viktigt att påpeka att detta inte innebär att kvantitativ metod skulle ha monopol på validitet genom att generera en mer *objektiv* kunskap. Mot bakgrund av ovanstående resonemang, om hur ställningstaganden kring metod, metodologi och epistemologi påverkar den slutliga kunskapsbilden, menar vi i stället att all kunskap i någon mån är subjektiv. All information härstammar från subjektiva val om vad som är värt att studera, hur frågor bör formuleras och vem som får lämna ett bidrag till svaren.

Huruvida uppföljning eller forskning är könsmedveten eller inte kan sägas vara en fråga som tangerar både området för metodologi och epistemologi, och som får konsekvenser för teknikerna för insamling av information - d.v.s. metoden.

Som vi redan konstaterat ovan finns det ingen del av samhället som kan klassificeras som könsneutral. Detta innebär att kön och könsmonster också har betydelse i kunskaps- och forskningsprocesser. En beskrivning av statlig förvaltning där könsaspekten har suddats bort ger med andra ord en ofullständig, med risk för missvisande, bild av verksamheten.

När man studerar den statliga förvaltningen och dess verksamhet som om den vore könsneutral, t.ex. genom att inte tillhandahålla könsuppdelad statistik, riskerar man både att gå miste om värdefull information samt att förbise förhållanden som faktiskt strider mot uppdraget att handla "opartiskt, omsorgsfullt och korrekt i formell juridisk mening" enligt kraven om rättssäkerhet (Hellners, T & B. Malmqvist 2007, s. 13).

¹⁹ Det bör dock noteras att även kvantitativa metoder kan användas för att belysa könsmaktstrukturer (se t.ex. skriften *På tal om kvinnor och män. Lathund om jämställdhet* (Statistiska centralbyrån, 2006)).

RAPPORT

Datum
2008-09-15Dnr
131-538171-08/113

Statistiska centralbyrån (SCB) har i skriften *På tal om kvinnor och män* (2006) beskrivit vikten av att tillhandahålla könsuppdelad statistik, dvs. inte ”könsneutralisera” – och därmed dölja – betydelsen av aspekten kön, vid beskrivning och bedömning av hur samhället fungerar på följande vis:

Genom att synliggöra kvinnors och mäns villkor kan statistiken bidra till att bedriva ett förändringsarbete och skapa ett jämställt samhälle (Statistiska centralbyrån 2006, s. 3).

SCB menar vidare att även om den förordning som finns idag om könsuppdelad statistik (2001:100 § 14) endast gäller den officiella statistiken, så bör all statistik som ligger till grund för beslut i samhället vara könsuppdelad, eftersom jämställdhetsintegrering är en strategi som omfattar all offentlig verksamhet (Statistiska centralbyrån 2004, s. 10).

Sammanfattningsvis är frågor som rör metod, metodologi och epistemologi ytterst viktiga för förutsättningar för uppföljning och utvärdering av förhållanden inom en verksamhet. Vilken information efterfrågar vi? Vad innebär val av uppföljningsmetod för de svar vi får? Vilka erfarenheter och perspektiv får komma till tals genom de val vi gör?

Att ha med sig insikter om hur ställningstaganden kring dessa frågor påverkar den slutliga informationsbilden är nödvändigt för både tillförlitligheten och för användbarheten av resultaten och slutsatserna.