Jämställdhetsintegrering i MSB:s operativa verksamhet

Helené Lackenbauer och Karolina Gasinska

FOI-R--3992--SE

December 2014

FOI

Helené Lackenbauer och Karolina Gasinska

Jämställdhetsintegrering i MSB:s operativa verksamhet

Bild/Cover: (Carina Lamont, FOI)

FOI-R--3992--SE

Titel	Jämställdhets integrering i MSB:s operativa verksamhet
Title	Gender mainstreaming in the Swedish Civil Contingencies Agency's operations
Rapportnr/Report no	FOI-R—3992—SE
Månad/Month	December
Utgivningsår/Year	2014
Antal sidor/Pages	76
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	MSB
Forskningsområde	5. Krisberedskap och samhällssäkerhet
Projektnr/Project no	E13427
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden

This work is protected under the Act on Copyright in Literary and Artistic Works (SFS 1960:729). Any form of reproduction, translation or modification without permission is prohibited.

Sammanfattning

Denna studie har genomförts på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) med syfte att undersöka jämställdhetsintegrering i den operativa verksamheten. Studien har funnit att MSB har en relativt god grund från vilken jämställdhetsintegreringen kan fortsätta att utvecklas. En av de stora utmaningarna är genomförandet av Säkerhetsrådsresolution 1325. MSB uppger att den är ett dilemma på grund av deras mandat och särskilda uppdrag. Studien har identifierat ett antal utmaningar för jämställdhetsintegrering i den operativa verksamheten, bl.a. otydligt ledarskap, ingen strategi för att nå målbilden och fragmenterad jämställdhetsintegrering i insatser. Rekommendationerna är följande:

- Ledningen måste visa tydligt ledarskap för jämställdhetsintegreringen.
- Tydligt formulerade mål, samt en utvecklad strategi och handlingsplan för hur jämställdhetintegrering skall uppnås, nationellt och internationellt.
- Omdefiniera genusrådgivarens befattning med syfte att öka kvaliteten och effekten av dennes insats.
- Den utbildning som erbjuds bör vara bättre anpassad till den operativa verksamheten och MSB:s specifika uppgift, både nationellt och internationellt, och vara obligatorisk för berörda medarbetare.
- Integrera genusperspektivet på ett konsekvent och strukturerat sätt i internationella och nationella insatser med syfte att öka effekten.
- Utveckla innebörden av 1325:s principer utifrån MSB:s uppgift och verksamhet.

Nyckelord: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, Säkerhetsrådsresolution 1325, jämställdhetsintegrering, insatser, gender, genus, genusperspektiv, jämställdhet, jämställdhetsperspektiv, jämställdhetsdrivet förändringsarbete.

Summary

This study was commissioned by the Swedish Civil Contingencies Agency (MSB) with an aim to review gender mainstreaming in operations. MSB has a robust platform from which gender mainstreaming can continue to develop. One of the major challenges is the implementation of UNSCR 1325. MSB's specific mandate and task is a complicating factor for the implementation of UNSCR 1325. This study has identified a number of factors that could contribute to enhanced gender mainstreaming. The recommendations are the following:

- Management must demonstrate clear leadership for gender mainstreaming.
- There is a need for clearly formulated goals, a strategy and action plan for gender mainstreaming.
- The gender adviser's position needs to be redefined.
- The training offered should be better tailored to MSB's activities and specific task, both nationally and internationally, and be compulsory for all staff.
- The gender perspective needs to be integrated in a consistent and structured way, in both international and national operations, with the aim to increase the operational effect.
- Develop an understanding of UNSCR 1325 principles based on MSB's mission and task.

Keywords: Swedish Civil Contingencies Agency, MSB, Security Council Resolution 1325, UNSCR 1325, gender mainstreaming, operations, gender, gender perspectives, equality, gender advisor.

Innehållsförteckning

Förkortningar **7**

1 Inledning **9**

1.1 Syfte och frågeställningar 9

1.2 Metod 10

1.3 Källor 12

1.4 Avgränsningar 13

1.5 Disposition 14

1.6 Centrala begrepp 14

2 MSB:s förmågor och avdelningen för samordning och insats **16**

2.1 Avdelningen för samordning och insats 16

2.2 SI:s enheter 17

3 Resultat **20**

3.1 Förutsättningarna för jämställdhets-integrering 20

3.1.1 Målbild och styrdokument 20
3.1.2 Styrning av verksamheten 28
3.1.3 Nyttan med jämställdhetsintegrering i verksamheten 29
3.1.4 Kommunikation av målbild och nytta 30

3.2 Kartläggning och analys av organisationen 31

3.2.1 Lönestatistik 31
3.2.2 Inflytande och makt 31
3.2.3 Möjligheten att kombinera yrkes- och familjeliv 34

3.3 Grundläggande kunskap och förståelse för genus och jämställdhetsproblematiken 35

3.3.1 Gender Coach-programmet 35
3.3.2 GIV/GAFO 36
3.3.3 Kompetensutveckling på SI 39
3.3.4 Insatspersonal i nationella insatser 39

3.4 Inventering av verksamheten 40

3.4.1 Analys och planering 40

3.4.2 Materiel 47
3.4.3 Genonomförande - Fyra fallstudier 49
3.4.4 Rapportering och utvärdering 54

4 Slutsatser 58

4.1 Kartläggning och analys av jämställdhet i organisationen 61

4.2 Grundläggande kunskap och förståelse för genus och jämställdhetsproblematik 62

4.3 Inventering av jämställdhetsintegrering i verksamheten 63

4.4 Rekommendationer 67

Referenser 71

Annex I - Förslag till innebörden av 1325:s principer för MSB 75

Förkortningar

CBRNE	Kemiska, Biologiska, Radiologiska, Nukleära och Explosiva ämnen
DRR	Disaster Risk Reduction
EOD	Explosive Ordnance Disposal
ERW	Explosive Remnants of War
ETU	Ebola Treatment Units
EU	Europeiska Unionen
FBA	Folke Bernadotte Akademin
FOI	Totalförvarets forskningsinstitut
GAFO	Gender Advising in the Field and in Operations
GFA	Gender Field Advisor
GFP	Gender Focal Point
GIV	Genusintegrering i insatsverksamhet
HR	Human Resources
IHP	International Humanitarian Partnership
IMSMA	Information Management System for Mine Action
IS	Islamiska Staten
JiM	Jämställdhetsintegrering i myndigheter
NDMO	National Disaster Management Office
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
POC	Point Of Contact
SI	Avdelningen för samordning och insats
SI-BER	Enheteten för omvärld och beredskap
SI-INS	Enheten för insatser
SI-LED	Ledningsstöd vid avdelning SI
SI-LOG	Enheten för logistik och stödresurser

SI-OP	Enheten för operativ personal
SI-SAM	Enheten för samordning
TiB	Tjänsteman i Beredskap
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNMAS	United Nations Mine Action Service
WHO	World Health Organization
1325	Förenta Nationernas Säkerhetsrådsresolution 1325

1 Inledning

Jämställdhet och kvinnors deltagande och rättigheter är centralt i all svensk politik. Det genomsyrar både inrikes- och utrikespolitiken. Svenska myndigheter har ett särskilt ansvar att integrera jämställdhetperspektivet i sina organisationer och i all sin verksamhet.[1]

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har som uppgift att utveckla samhällets förmåga att förebygga och hantera olyckor och kriser. De har liksom andra myndigheter en skyldighet att bedriva ett aktivt arbete för att skapa en arbetsplats som främjar jämställdhet. De skall också integrera jämställdhetsperspektivet i all sin verksamhet. Detta gäller inte minst insatsverksamheten, både nationellt och internationellt. Särskild hänsyn skall tas till Förenta Nationernas Säkerhetsrådsresolution 1325 (i denna rapport fortsättningsvis betecknad som ”1325”) som lyfter fram kvinnors och flickors utsatthet i väpnad konflikt.

Under 2014 genomför MSB en fördjupad satsning på jämställdhetsintegrering inom den operativa verksamheten. Syftet är att integrera ett jämställdhetsperspektiv i verksamhetens alla delar, från planering till utvärdering. För att få en samlad kunskap om hur och i vilken grad genus- och jämställdhetsperspektiv beaktas i verksamheten, gav MSB Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i uppgift att genomföra denna studie, med ett särskilt önskemål om rekommendationer på åtgärder som kan förbättra jämställdhetsintegreringen i den operativa verksamheten. Studien inkluderar också MSB:s genomförande av 1325 och den av regeringen fastställda nationella handlingsplanen för resolutionens implementering.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna studie är att undersöka i vilken grad den operativa verksamheten genomsyras av ett genus- och jämställdhetsperspektiv. Den skall identifiera var det finns behov av särskilda satsningar för att stärka och förbättra följande inom MSB:

- Jämställdhetsintegrering
- Integrering av ett genusperspektiv.
- Genomförande av den nationella handlingsplanen för 1325.

Avdelningen för samordning och insats (SI) och dess enheter är ansvariga för den operativa verksamheten. Väl medvetna om att aspekterna ovan representerar ett

[1] SOU 2007:15, JämStöds Praktika- Metodbok för jämställdhetsintegrering, Stockholm, 2007

brett fält som inte enkelt behandlas inom ramen för en och samma studie, så önskar MSB en belysning av såväl jämställdhet inom den egna organisationen, samt jämställdhetsintegrering i verksamheten. MSB har specifikt efterfrågat stöd för att belysa följande fyra studiefrågor:

- Hur har jämställdhetsperspektivet integrerats i MSB:s operativa förmågor?
- Hur har jämställdhetsperspektivet beaktats vid inköp av materiel?
- Hur har jämställdhetsperspektivet beaktats i samband med rekognoseringsresor?
- Hur har MSB:s arbete med att stärka kvinnors deltagande och skydd mot sexuellt våld i insatser hanterats?

MSB har en omfattande insatsverksamhet, internationellt och nationellt. För att få en uppfattning om hur och i vilken utsträckning jämställdhetsperspektivet och 1325 integreras i genomförande fasen har ett antal internationella insatser valts ut och undersökt. Dessa insatser är resursstarka och MSB har det övergripande ansvaret för genomförandet. Det är pågående insatser eller insatser genomförda under perioden 2013-2014.

1.2 Metod

Analys av jämställdhetsperspektivet i en större organisation, med verksamhet som omfattar många samhällssektorer, är komplext. Även om det råder konsensus om jämställdhet som värdegrund är det ingalunda okomplicerat, vilket ofta blir tydligt i det praktiska jämställdhetsarbetet. Ofta dominera kvantitativa jämställdhetsmål som fördelning mellan antalet män och kvinnor. I Sverige har majoriteten av jämställdhetsarbetet varit inriktad på att nå målet 40 procent kvinnor på arbetsmarknaden. Forskningen har emellertid synliggjort hur kön lägger grund för maktstrukturer i samhället och att könsroller är sociala och kulturella konstruktioner (vilket benämns genus). Detta påverkar de normer och den kultur som råder i en organisation och som bidrar till ojämställdhet. Jämställdhet består av både en kvantitativ och en kvalitativ aspekt.[2] Kvalitativ jämställdhet syftar då till att både mäns och kvinnors kunskap, erfarenheter och behov respekteras och att de har lika makt och inflytande. Vidare så har också många organisationer identifierat att jämställdhetsperspektivet kan bidra till att förbättra deras verksamhet, d.v.s. en nyttodimension. Detta beskrivs i insatser som ökad operativ effekt genom att integrera ett genusperspektiv. På detta sätt

[2] Hörte Fürst, Gunilla, Behovet av genusperspektiv – om innovation, hållbar tillväxt och jämställdhet, Vinnova, 2009, s. 15

blir jämställdhet både ett medel och ett mål för behovsmotiverat förändringsarbete.[3]

MSB:s önskan med denna undersökning är att få svar på hur genus- och jämställdhetsperspektivet genomsyrar den operativa verksamheten. Detta innebär att de vill undersöka kvalitativ och kvantitativ jämställdhet, samt jämställdhet som ett medel för att förbättra insatserna (operativ effekt). En heltäckande analys av alla dessa perspektiv är ett mycket omfattande arbete som kräver både tid och resurser. Av förklarliga skäl har denna studie inte möjlighet att granska alla delar och aspekter av MSB:s operativa verksamhet i detalj. Studien har därför identifierat ett antal faktorer, utifrån forskning, som är avgörande för de respektive perspektiven och har använt dem för att analysera områden som är avgörande för den operativa verksamheten, från strategisk ledning till genomförande av insatser i fält.

Den statliga utredningen JämStöd[4] introducerade ett ramverk för analys av jämställdhetsintegrering i statlig verksamhet. Ramverket kallas *trappan*, eftersom det består av ett antal analytiska steg. Denna studie använder sig av fyra steg. En viss anpassning av ramverket har dock gjorts för att kunna besvara denna studies frågeställningar. Detta gäller bland annat analys av genomförandet av 1325.

Följande fyra steg används:

1. Förutsättningar för jämställdhetsintegrering

I det första steget undersöks förutsättningarna för förändringsarbetet i verksamheten. Här undersöks målsättningar och styrdokument, hur nyttan med jämställdhetsintegrering beskrivs och hur målsättning och nytta kommuniceras.

2. Kartläggning och analys av jämställdhet i organisationen

Steg två granskar det personalpolitiska jämställdhetsarbetet, d.v.s. könsuppdelad lönestatistik, könsrepresentationen, fördelning av makt och inflytande, samt kvinnors och mäns möjligheter att kombinera yrkes- och familjeliv.

3. Grundläggande kunskap och förståelse för genus och jämställdhetsproblematik

Steg tre granskar personalens förståelse och kunskap om genusperspektivet, jämställdhetsintegrering och 1325. Här undersöks också, om personalen erbjudits kunskap om jämställdhet, genus och 1325 och utbildningarnas relevans.

[3] Hörte Fürst, Gunilla, Behovet av genusperspektiv – om innovation, hållbar tillväxt och jämställdhet, Vinnova, 2009, s. 20
[4] SOU 2007:15, JämStöds Praktika- Metodbok för jämställdhetsintegrering, Stockholm, 2007.

4. Inventering av jämställdhetsintegrering i verksamheten

Steg 4 undersöker på vilket sätt och i vilken omfattning som jämställdhet och 1325 integreras inom olika verksamhetsområden och i olika faser av projektcykeln vid en internationell insats. Här genomförs fyra fallstudier.

Studien beaktar följande aspekter av jämställdhet:

- Kvantitativ jämställdhet – antalet män och kvinnor i en verksamhet
- Kvalitativ jämställdhet – normer, beteende, attityder och fördelning av makt och inflytande mellan män och kvinnor och hur kvinnors och mäns behov beaktas. Denna studie beaktar bara makt och inflytande mellan män och kvinnor och vilken hänsyn som tars till deras respektive behov.
- Integrering av ett genusperspektiv för att nå operativ effekt – genom att beakta kvinnor, mäns, pojkars och flickors situation, behov och villkor kan en insats effekt öka genom att hela befolkningen inkluderas.

1.3 Källor

Studien baseras på tryckta primärkällor, sekundära källor och semi-strukturerade intervjuer. Primärkällorna utgörs av styrdokument, måldokument, handlingsplaner, uppföljningar och riktlinjer som MSB använder för att inrikta, styra och genomföra verksamhet. Materialet har genererat kunskap om MSB:s intentioner rörande jämställdhetsintegrering.

Sekundärkällorna utgörs av uppföljningar och utvärderingar som genomförts av annan myndighet, t.ex. Folke Bernadotteakademin (FBA), med uppföljningsansvar av den nationella handlingsplanen för 1325, samt utvärderingar genomförd av externa konsulter. Även vetenskapliga artiklar och böcker har använts, om än i begränsad omfattning.

Semistrukturerade intervjuer har genomförts med 26 personer från SI:s samtliga enheter inklusive SI-ledningsfunktion (SI-LED). Intervjuerna har skapat förståelse för hur SI:s ledning och medarbetare förstår och arbetar med direktiven från myndighetsledningen och regeringen (gäller 1325) gällande jämställdhetsintegrering i verksamheten, samt vilka möjligheter, begränsningar och dilemman de identifierar.

Intervjuer och intervjusvar redovisas med hänvisning till respondentens funktion. I vissa fall har respondenterna nyligen bytt befattning, då har intervjuerna genomförts utifrån den befattning som personen hade i sin tidigare funktion, om den är relevant för studien. Exempel på detta är insatspersonal som inte längre arbetar för insatsen eller tidigare genusrådgivare. Detta förklarar varför rapporten ibland refererar till genusrådgivare 1 och 2 trots att det för närvarande inte finns någon befattningshavare på tjänsten.

1.4 Avgränsningar

Studien är avgränsad till MSB:s insatsverksamhet, vilken omfattar avdelningen för samordning och insats, inklusive den stödjande ledningsfunktionen (SI-LED), och de fem enheterna:

- Enheten för operativ personal (SI-OP),
- Enheteten för omvärld och beredskap (SI-BER),
- Enheten för logistik och stödresurser (SI-LOG),
- Enheten för insatser (SI-INS) och
- Enheten för samordning (SI-SAM).

Denna studie undersöker inte alla aspekter av kvalitativ jämställdhet, utan begränsas till mäns och kvinnors inflytande och makt inom SI. Studien har inte undersökt normer, beteende och attityder bland personalen, vilket skulle kunna vara en aspekt som påverkar resultatet. Det är fullt möjligt att ha en kvantitativ jämställdhet inom en organisation samtidigt som den kvalitativa jämställdheten, d.v.s. normer, attityder och beteende, begränsar mäns eller kvinnors möjligheter.

Regeringen har gett 18 myndigheter i uppdrag att särskilt fokusera på jämställdhetsintegrering. Detta uppdrag går under namnet *Jämställdhetsintegrering i myndigheter* (JiM)[5]. Målsättningen är att myndigheterna ska förbättra sin implementering av de jämställdhetspolitiska målen. MSB påbörjade sitt arbete med uppdraget under 2013 och beslutade att inledningsvis ha som delmål att ”[…] medverka till att bryta den könssegregerade arbetsmarknaden i stort genom att arbeta med jämställdhet inom räddningstjänsten”[6]. Då MSB är i början av detta arbete inkluderar denna studie inte JiM, i enlighet med överenskommelse med MSB, samt att detta arbete faller under en annan avdelnings ansvar.

Denna studie har särskilt undersökt om jämställdhetsperspektivet beaktas vid inköp av materiel som används vid internationella insatser, de facto den materiel som finns på lagret i Kristinehamn. Den materiel som finns runt om i kommunerna, på Attunda räddningstjänst och i Ljung, har inte undersökts på grund av tidsbegränsningar.

MSB:s bedriver en mycket omfattande verksamhet, både nationellt och internationellt. För att få kunskap om och hur jämställdhetsintegrering sker vid insatser har fyra internationella projekt valts ut som fallstudier. Projekten har valts med hänsyn till omfattning, innehåll och kontext, och representerar olika

[5] Regeringen, Uppdrag att stödja jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter, U2013/377/JÄM
[6] MSB, Handlingsplan för jämställdhetsintegrering på MSB 2014-2016, s. 3

aspekter av MSB:s insatsverksamhet, d.v.s. humanitära och katastrofförebyggande.

1.5 Disposition

I kapitel 1 redogörs för förutsättningarna för studiens genomförande. I kapitel 2 beskrivs MSB:s förmågor och organisation med syfte att skapa förståelse för läsaren. Kapitel 3 redovisar studiens resultat organiserat efter *trappans* fyra steg. I kapitel 4 redogörs för slutsatser utifrån resultatet i föregående kapitel. Slutligen, i kapitel 5 ges rekommendationer för att vidareutveckla MSB:s jämställdhetsintegrering.

1.6 Centrala begrepp

De centrala begreppen som används i denna studie härstammar från *JämStöds Praktika*[7] med undantag för begreppen *genusperspektiv* som är baserat på MSB:s *Inriktning för arbetet med jämställdhet och mångfald för ökad kvalitet och effektivitet i insatsverksamheten 2011-2015*[8] och *positiv särbehandling* som definierats i MSB:s *Handlingsplan för jämn könsfördelning vid bemanning av insatspersonal*.[9]

Genus/gender

Det sociala och kulturella könet, ett konstruerat kön. Det som vi uppfattar som kvinnligt och manligt. Det förändras och omskapas över tid. I Sverige används ibland det engelska begreppet *gender* istället för genus.

Genusperspektiv

Vad kvinnor, män, flickor och pojkar kan och får göra förändras över tid och beror på sammanhang, sociala aspekter såsom kultur, social status, ålder, religion, sexuell identitet. Kvinnor, män, flickor och pojkar har därför olika förutsättningar, behov och möjligheter vilka ska beaktas i insatser.[10]

[7] SOU 2007:15, JämStöds Praktika – Metodbok för jämställdhetsintegrering, s. 67
[8] MSB, Inriktning för arbetet med jämställdhet och mångfald för ökad kvalitet och effektivitet i insatsverksamheten 2011-2015, s.3.
[9] MSB, Handlingsplan för jämn könsfördelning vid bemanning av insatspersonal. diarienr 2013-5922
[10] MSB, Inriktning för arbetet med jämställdhet och mångfald för ökad kvalitet och effektivitet i insatsverksamheten 2011-2015, s. 3.

Jämställdhet

Relationen mellan kvinnor och män och deras tillgång till resurser, makt och inflytande.

Jämställdhetsintegrering

En strategi där ett jämställdhetsperspektiv integreras i alla politik- och verksamhetsområden och i alla led av beslutsfattande, planering och utförande av verksamheter inom dessa områden. Myndigheter organiserar det interna arbetet för att uppnå jämställdhet i kärnverksamheten. På engelska används begreppet *gender mainstreaming*.

Kön

Ett ord som i genusforskning kan stå för både det biologiska könet och för genus, det konstruerade könet.

Positiv särbehandling

Med positiv särbehandling menas att arbetsgivare kan prioritera sökande av underrepresenterat kön trots att det finns andra sökande med likvärdiga meriter.

2 MSB:s förmågor och avdelningen för samordning och insats

I detta kapitel beskrivs MSB:s organisation, med fokus på SI, för att underlätta förståelsen och läsningen i efterföljande kapitel.

2.1 Avdelningen för samordning och insats

MSB är en statlig myndighet som har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, om inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris.[11]

Denna studie är begränsad till MSB:s operativa verksamhet. Med operativ verksamhet avses det arbete som genomförs då MSB svarar på förfrågningar, genomför insatser och samverkanskonferenser samt stödjer samhället med lägesbilder. Verksamheten genomförs ofta under pågående kriser och katastrofer eller för att stärka andra länders kapacitet att förebygga och hantera dessa.[12]

Inom ramen för den operativa verksamheten har MSB definierat operativa förmågor som syftar till att stödja ansvariga aktörer. Avdelningen för samordning och insats ansvarar för huvuddelen av dessa förmågor.[13] MSB:s tolv övergripande operativa förmågor är:

1. Förmåga att upptäcka, verifiera, larma och informera
2. Förmåga att sammanställa och delge lägesbilder och analyser
3. Förmåga att lindra och hantera IT-incidenter
4. Förmåga att genomföra biståndsprojekt inom katastrofriskreducering
5. Förmåga att genomföra biståndsinsatser inom humanitärt bistånd, tidig återuppbyggnad, minhantering och civil konflikthantering
6. Förmåga att genomföra insatser i Sverige, inom EU och i icke-DAC länder
7. Förmåga att ge expertstöd
8. Förmåga att kriskommunicera
9. Förmåga att stödja samordnad kommunikation
10. Förmåga att inventera och mäkla resurser och expertis

[11] MSB, Om MSB, november 2014
[12] MSB, Inhämtningsrapport: Ingångsvärden som påverkar MSB:s operativa uppdrag, s. 6
[13] MSB, Målbild för MSB:s operativa verksamhet 2018, s. 1

11. Förmåga att stödja andra svenska aktörer som verkar internationellt
12. Förmåga att inrikta och samordna[14]

2.2 SI:s enheter

Föremålet för denna studie, SI, består av fem enheter som är ansvariga för ett antal förmågor. I förlängningen syftar de till att stödja myndighetens externa målgrupper vid hanteringen av händelser.[15]

Ledningsstöd vid avdelningen för samordning och insats

Ledningsstöd vid avdelningen för samordning och insats (SI-LED) har inget eget utpekat sakområde i MSB:s arbetsordning, utan är en stödjande funktion för avdelningsledningen. SI-LED stödjer bland annat avdelningschefen med strategisk rådgivning såsom utvecklingen av det operativa uppdraget och myndighetens operativa förmågor. SI-LED ger även avdelningschefen ett löpande stöd med bland annat mötesplanering, ärendehantering, kvalitetssäkring och kommunikation.[16]

SI-LED ansvarar för att hålla samman avdelningens styrprocess och stödjer enheterna i processens olika faser: inhämtning, inriktning, planering och uppföljning. SI-LED ansvarar även för vissa övergripande processer av strategisk art och kan ibland hålla ihop arbetet med enhetsöverskridande utredningar och projekt.[17]

Enheten för logistik och stödresurser

Den huvudsakliga uppgiften för Enheten för logistik och stödresurser (SI-LOG) är att tillhandahålla samt kvalitetssäkra och utveckla den materiel inklusive fordon som krävs för att genomföra insatser. I samverkan med andra enheter och avdelningar svarar enheten även för att material och stödresurser finns för utbildning och övning. Enheten svarar bl.a. för att det finns ett fungerande materielhanteringssystem, förråd, fordonspark, logistiker, IT-sambandspersonal, beredning av inköp m.m. Enheten ansvarar även för att bemanna MSB:s materielberedskap.[18]

[14] MSB, Inriktning för verksamheten vid avdelningen för samordning och insats, s.6.
[15] MSB, Inhämtningsrapport: Ingångsvärden som påverkar MSB:s operativa uppdrag, s. 6
[16] MSB, Bilaga 1 till SI:s aktivitetsplan, s. 3
[17] MSB, Bilaga 1 till SI:s aktivitetsplan, s. 25, 28
[18] MSB, Om MSB, november 2014

Enheten för operativ personal

Enheten för operativ personal (SI-OP) ansvarar för bemanningen till den operativa verksamheten, inklusive rekrytering till och upprätthållande av den s.k. personalpoolen. Enheten ska se till att bemanningen av MSB:s insatser motsvarar behovet av kompetens och att hänsyn tas till bl.a. mångfald och jämställdhet. I enhetens ansvar ingår att se till att den operativa personalen får den utbildning som behövs. Enheten för operativ personal är ansvarig för förmågan att ge expertstöd.[19]

Enheten för insatser

Enheten för insatser (SI-INS) har till uppgift att inrikta, utveckla samt hålla beredskap och genomföra hjälp- och biståndsinsatser inom myndighetens ansvarsområde i Sverige, inom EU och i världen i övrigt. Till detta kommer uppgiften att upprätthålla en förmåga att undsätta svenska medborgare i nöd utomlands. I utvecklingsansvaret ligger ett ansvar för såväl verksamhetsutveckling för insatser som ansvar för generella teman som till exempel miljö och genus. I genomförandeansvaret ingår bl.a. att säkerställa finansiering för insatser och samverka med uppdragsgivare och partners. SI är Sveriges representant inom området humanitär minhantering.[20] Enheten för insatser ansvarar för förmågorna

- att genomföra biståndsprojekt inom katastrofriskreducering
- att genomföra biståndsprojekt inom humanitärt bistånd, tidig återuppbyggnad, minhantering och civil konflikthantering
- att genomföra insatser i Sverige, inom EU och i icke-DAC länder.[21]

För att kunna hantera förmågorna är enheten indelad i tre arbetslag, med ett arbetslag för respektive förmåga.[22]

Enheten för omvärld och beredskap

Enheten för omvärld och beredskaps (SI-BER) har till uppgift att upprätthålla en lägesbild till stöd för samordning och insatser vid olyckor och kriser, såväl nationellt som internationellt. Enheten ska förvalta och utveckla MSB:s beredskapsorganisation, bedriva omvärldsanalys, samarbeta med aktörer som kan förmedla information och underrättelser samt ansvara för myndighetens 24/7 funktion.[23]

[19] MSB, Bilaga 1: Status för MSB:s operativa förmågor, s. 22
[20] MSB, Om MSB, november 2014
[21] MSB, Bilaga 1: Status för MSB:s operativa förmågor, s. 5, 8, 17
[22] MSB, SI-INS organisationsskiss, s. 1
[23] MSB, Om MSB, november 2014

Enheten för omvärld och beredskap är ansvarig för tre förmågor. Den första förmågan handlar om att upptäcka, verifiera och larma. Förmågan används dagligen i den operativa hanteringen av inkommande ärenden till tjänsteman i beredskap (TiB)-funktionen och i omhändertagandet av myndighetens operativa uppdrag. Den andra förmågan gäller att sammanställa och delge lägesbilder och analyser. Den förmågan används dagligen i det operativa arbetet och under 2013 producerades det 365 dagliga lägesbilder och 37 lägesbilder för 13 särskilda händelser. Den sista förförmågan rör att stödja andra svenska aktörer som verkar internationellt. Förmågan används framför allt i form av Tjänsteman i Beredskap (TiB) och säkerhets- och logistikstöd.[24]

Enheten för samordning

Enheten för samordning (SI-SAM) har till uppgift att vårda, utveckla och vid en inträffad händelse, tillämpa de metoder, arbetssätt och nätverk som krävs för att MSB ska kunna stödja samordningen av myndigheters och andra aktörers åtgärder vid olyckor, kriser och andra allvarliga händelser, såväl nationellt som internationellt. I enhetens ansvar ingår bl.a. kriskommunikationsfrågor, krisportalen www.krisinformation.se, upprätthållande av ett TiB-nätverk, samverkansformer med Försvarsmakten samt arrangemang för stöd till drabbade.[25]

Enheten är ansvarig för förmågan att stödja samordnad kommunikation. Förmågan utövas kontinuerligt genom omvärdsbevakning för att identifiera informationsbehov hos allmänheten och att föra en dialog med allmänheten via krisinformation.se. Enheten är även ansvarig för förmågan *att inrikta och samordna* som används främst till att sammankalla samverkanskonferenser. Till sist är enheten även ansvarig för förmågan att inventera och mäkla resurser och expertis. [26]

[24] MSB, Bilaga 1: Status för MSB:s operativa förmågor, s. 3, 4, 27
[25] MSB, Om MSB, november 2014
[26] MSB, Bilaga 1 till SI:s aktivitetsplan, s. 3, 26, 28

3 Resultat

Detta kapitel redovisar studiens resultat av MSB:s jämställdhetsintegrering i den operativa verksamheten. Det följer *trappans* fyra steg.

3.1 Förutsättningarna för jämställdhets-integrering

I det första steget undersöks förutsättningarna för förändringsarbetet i verksamheten. Följande perspektiv och frågor behandlas:

Målbild

- Har MSB och SI en tydlig definierad målbild för sin jämställdhetsintegrering och genomförandet av 1325?
- Har MSB och SI skapat förutsättningar för en jämställd verksamhet och genomförandet av 1325 genom en tydlig styrning som konkretiseras i policy, strategi och handlingsplaner?
- Har styrdokumenten tydliga mätbara mål som är möjliga att följas upp?

Nyttan med jämställdhetsintegrering i verksamheten

- Har MSB och SI identifierat nyttan med jämställdhetsintegrering, genomförandet av 1325 och integrering av ett genusperspektiv i verksamheten?

Kommunikation av målbild och nyttan

- Kommunicerar MSB och SI:s ledning regelbundet målbilden och nyttan med jämställdhetshetsintegrering, genomförande av 1325 och integrering av genusperspektivet till alla delar av verksamheten?

3.1.1 Målbild och styrdokument

MSB har en omfattande hierarki av styrdokument, handlings- och aktivitetsplaner och riktlinjer som berör jämställdhetsintegrering. Dokumenten är både myndighetsövergripande och avdelnings- och enhetsspecifika. De dokument som är relevanta för jämställdhet i operativ verksamhet och som har identifierats av studien beskrivs i nedanstående bild. De dokument som markeras med blått innehåller skrivningar om genomförande av 1325.

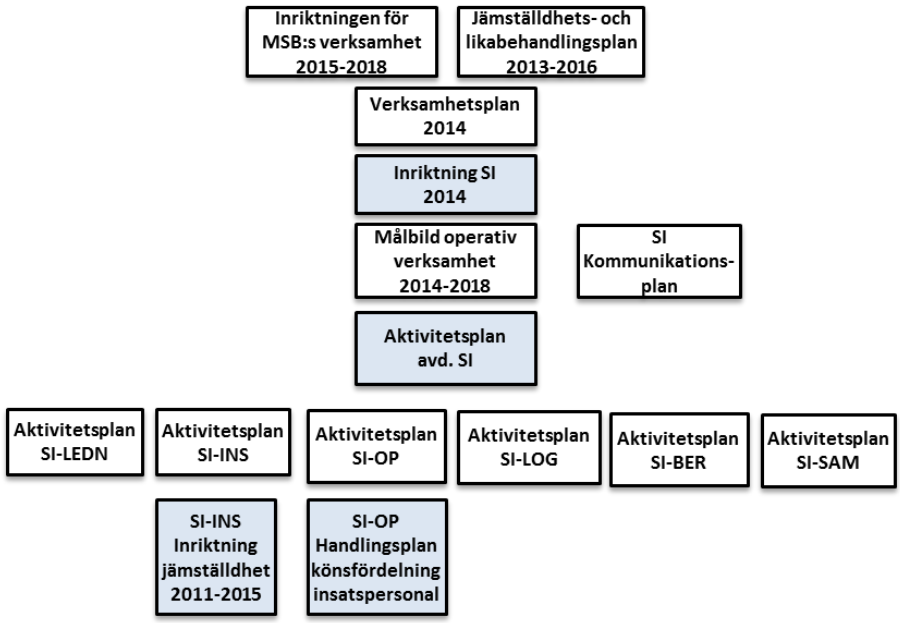

Bild 1 Styrdokument i hierarkisk ordning

Myndighetsövergripande styrdokument

Resolution 1325 och den nationella handlingsplanen

Regeringen har gett MSB i uppdrag att vidta åtgärder för att följa 1325 (och resolution 1820).[27] Resolution 1325 lyfter fram kvinnors och flickors utsatthet i väpnad konflikt. Den uppmanar till respekt för deras rätt till skydd och säkerhet, och betonar vikten av att öka deras deltagande i hela konflikthanteringscykeln, inklusive humanitära insatser och återuppbyggnad. Resolution 1325 består av tre framträdande principer: *deltagande*, *skydd* av kvinnor och flickor och *konfliktförebyggande*.[28]

Den svenska regeringen har antagit en omfattande nationella handlingsplan för 1325, vilken ger specifika direktiv till MSB. Handlingsplanen har tre övergripande målsättningar:

- Att en betydligt större andel kvinnor deltar i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser, inom ramen för regionala och internationella organisationer, och insatserna genomförs med ett genusperspektiv i syfte att öka insatsernas effektivitet.

[27] Regeringen, Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende MSB
[28] United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security

- Att skyddet av kvinnor och flickor i konfliktsituationer stärks och baseras på ett analysarbete där kvinnor aktivt deltar.
- Att kvinnor i konfliktområden deltar fullt ut och på lika villkor som män på alla nivåer i mekanismer och institutioner för konfliktförebyggande, krishantering, fredsbyggande, humanitära insatser och andra insatser under en postkonfliktfas. [29]

Regeringens regleringsbrev 2014 fastslår att MSB i linje med 1325 ska redovisa de åtgärder som vidtagits för att utveckla arbetet för jämställdhet och genusperspektiv i insatsverksamheten.[30]

Resolution 1325:s principer är integrerade i MSB:s *Inriktning för arbetet med jämställdhet och mångfald för ökad kvalitet och effektivitet i insatsverksamheten 2011-2015*. I inriktningen står det att MSB 2015 ska ha utvecklat och aktivt implementerat mekanismer för skydd av flickor och kvinnor inom ramen för prioriterade förmågor och typer av insatser.[31] För närvarande har MSB inte fastställt någon tolkning av principen *skydd* av flickor och kvinnor och dess betydelse för MSB:s operativa verksamhet.[32]

Vidare inkluderar inriktningen följande mätbara mål för 1325-principer deltagande:

1. 2015 ska andelen kvinnor som åker på insats för MSB uppgå till 40 %.
2. 2015 ska MSB ha ett aktivt nätverk av organisationer som verkar för och med kvinnor i de mest vanligt förekommande samarbetsländerna.
3. 2015 ska MSB ha etablerade och operativa samarbeten nationellt och internationellt avseende kvinnors deltagande i internationella insatser. [33]

MSB arbetar mycket aktivt med att uppfylla målet i punkt 1. Det finns även en handlingsplan för könsfördelning av insatspersonal, för vilken SI-OP är ansvarig. Denna studie har inte funnit några direktiv eller handlingsplaner för hur punkt 2 och 3 ska uppnås.

I den årliga rapporteringen (2013) av genomförandet av 1325 till regeringen uppger MSB att de inte finansierar projekt med specifikt syfte att stärka kvinnors och flickors säkerhet och skydd. MSB uppger att det inte ligger inom deras mandat men att de bidrar indirekt till ökad säkerhet genom stöd till andra

[29] Regeringen, Regeringens handlingsplan för perioden 2009-2012 för att genomföra säkerhetsrådets resolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet
[30] Regeringen, Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende MSB, FÖ2012/1345/SSP, 2013
[31] MSB, Inriktning för arbetet med jämställdhet och mångfald för ökad kvalitet och effektivitet i insatsverksamheten 2011-2015, s. 3
[32] Intervju med genusrådgivare 1
[33] MSB, Inriktning för arbetet med jämställdhet och mångfald för ökad kvalitet och effektivitet i insatsverksamheten 2011-2015, s. 3

organisationer med detta fokus, samt genom minröjningsprojekten. Vidare uppger MSB att de aktivt arbetar med att i öka kvinnors deltagande både i insatser i konfliktområden och i annan typ av verksamhet.[34]

Jämställdhets- och likabehandlingsplan 2013-2016

MSB har liksom alla statliga myndigheter en övergripande jämställdhets- och likabehandlingsplan. Den nuvarande planen antogs 2013 och gäller till och med 2016. Syftet med planen är att ge en översikt över de åtgärder som behöver genomföras för att MSB skall få en fortsatt positiv utveckling av jämställdhet och likabehandling. Planen tar sin utgångspunkt i diskrimineringslagen[35] och fastställer myndighetens målsättning, vilken är ”[…]att arbeta för en maktbalans mellan kvinnor och män och att säkerställa att verksamheten beaktar båda könens villkor och behov”.[36] Målsättningen är både kvalitativ och kvantitativ. Med andra ord, den omfattar fördelningen mellan antalet kvinnor och män i organisationen, organisationens normer och beteende bland chefer och medarbetare.

Planen definierar de olika funktionernas ansvar, där myndighetsledningen har det övergripande strategiska ansvaret, och avdelningschefer ansvar för arbetet på sina respektive avdelningar.[37]

Inriktning för MSB:s verksamhet 2015-2018: Utgångspunkt för verksamhetsplanering

Inriktningen för MSB:s verksamhet 2015-2018 lägger grunden till verksamhetsplaneringen och den verksamhet som skall bedrivas fram till 2018. Den slår samman MSB:s förmågor under två övergripande förmågor och ett antal delförmågor. Jämställdhetsmålet hanteras uteslutande inom ramen för den övergripande *förmågan att hantera händelser*, och återfinns inte inom den övergripande *förmågan att förebygga händelser*.

Inom delförmågan att genomföra räddningsinsatser skall MSB agera pådrivande i arbetet för ökad jämställdhet inom räddningstjänsten som en åtgärd för att nå effektmålen, vilka inkluderar att kvalitetsäkrade metoder och tekniker för att stödja räddningsinsatser för kvinnor och män på lika villkor.[38]

Inom området *stöd till förmågeutveckling* och delområde *intern styrning och internt stöd* är det långsiktiga effektmålet att MSB:s verksamhet bedrivs rättsäkert och effektivt med god kvalitet, service och tillgänglighet. Ett av effektmålen för 2018 är att MSB:s verksamhet är jämställdhetsintegrerad. Målet

[34] FBA, Svenska myndigheters genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325, diarienr. 1.1.1-14-00078, maj 2014, s.62ff.
[35] Diskrimineringslagen 2008:567
[36] MSB, Jämställdhets- och likabehandlingsplan 2013-2016, s.33
[37] MSB, Jämställdhets- och likabehandlingsplan 2013-2016, s.4ff
[38] MSB, Inriktning för MSB:s verksamhet 2015-2018: Utgångspunkt för verksamhetsplanering, s.13

har sin grund i regeringens uppdrag att verksamheten ska nå de jämställdhetspolitiska målen. Detta skall man uppnå genom att utveckla styrprocesser för att integrera perspektivet jämställdhet i ordinarie planerings- och uppföljningsarbete.[39]

Verksamhetsplan 2014

Verksamhetsplanen reflekterar den inriktning som fastställts i *Inriktningen för MSB:s verksamhet 2015-2018*. Detta medför att i verksamhetsplanen för 2014 är jämställdhetsintegrering av verksamheten ett långsiktigt effektmål som skall ha uppnåtts 2018. Det innebär att säkerställa att kvinnors och mäns, flickors och pojkars behov och intressen tillvaratas och beaktas i myndighetens verksamhet.[40] Området *stöd till förmågeutveckling*, delområde *intern styrning och internt stöd*, är särskilt utpekat och har fyra prestationsmål som skall vara uppfyllda 2018. Dessa är följande:

1. Öka jämställdhetsintegreringen genom att utveckla en modell för arbetet med utgångspunkt i utbildningsverksamheten som exempel, i syfte att uppnå regeringens mål inom området.
2. Genomföra en fördjupad satsning på jämställdhet och därmed skapa förutsättningar för analyser, underlag och handlingsplaner i syfte att integrera ett genus- och jämställdhetsperspektiv i verksamhetens alla delar.
3. Implementera den handlingsplan som SI tog fram 2013 för att öka andelen kvinnlig personal på insats.
4. Driva samt utveckla metoder och verktyg som stödjer utveckling av MSB:s jämställdhets- och likabehandlingsarbete.[41]

SI:s styrdokument

Målbild för MSB:s operativa verksamhet 2018

Avdelningen för samordning och ledning har utvecklat en målbild för MSB:s operativa verksamhet. Målbildens utgångspunkt är det av riksdag och regering fastställda utvidgade säkerhetsbegreppet att skydda människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter, miljö, ekonomiska värden och den nationella suveräniteten vid olyckor, kriser och krig. Den operativa verksamheten omfattar det arbete som MSB bedriver under allvarliga olyckor, katastrofer och krig för att stärka

[39] MSB, Inriktning för MSB:s verksamhet 2015-2018: Utgångspunkt för verksamhetsplanering, s. 16
[40] MSB, Verksamhetsplan 2014, s.27
[41] MSB, Verksamhetsplan 2014, s.31

ansvariga aktörer förmåga att hantera konsekvenserna av extra ordinära händelser. SI ansvarar för huvudelen av dessa förmågor.[42]

Målbilden anger bl.a. *att MSB:s operativa verksamhet är ledande inom jämställdhet, miljö och säkerhet*. MSB skall på ett strukturerat sätt utveckla de operativa förmågorna utifrån ett jämställdhets-, miljö- och säkerhetsperspektiv för att höja kvaliteten i den operativa verksamheten och för att kunna bidra till långsiktiga och hållbara resultat.

Inriktning för verksamheten vid avdelningen för samordning och insats (SI) 2014

I inriktningen för 2014 redovisar SI ambitionen att lägga särskild vikt vid jämställdhetsintegrering inom avdelningens verksamhet. Målsättningen är att integrering av mål om ökad jämställdhet ska införlivas i allt beslutsfattande och genomsyra hela verksamheten. Anledningen uppges vara regeringens uppdrag att nå jämställdhetspolitiska mål och genomföra 1325.[43]

Aktivitetsplan för avdelningen för samordning och insats (SI) 2014

SI:s aktivitetsplan 2014 reflekterar avdelningens inriktning där jämställdhet är ett prioriterat övergripande mål. Detta innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i allt beslutsfattande och genomsyra hela verksamheten och en fördjupad satsning skall genomföras inom den operativa verksamheten. Jämställdhetsperspektiv ska integreras i verksamhetens alla delar - från planering och genomförande till utvärdering.

Det finns sju prestationsmål för denna satsning. Fem av dem hanteras genom upphandlade analyser av jämställdhetsintegrering. (Denna studie är en av analyserna och hanterar tre av prestationsmålen.) Två av målen syftar till att implementera den handlingsplan som togs fram under 2013, vilka är att öka antalet kvinnliga medarbetare i insatser och påbörja de åtgärder som föreslagits i utredningen av utbildningsverksamheten.[44]

Enheternas aktivitetsplaner

De respektive enheterna inom SI har aktivitetsplaner för 2014. Alla dessa inkluderar jämställdhetsintegrering och reflekterar i allt väsentligt SI:s övergripande aktivitetsplan för 2014. Planerna uppger i stort samma prestationsmål som den övergripande planen, det vill säga främst analyser av jämställdhetsintegreringen och ett ökat antal kvinnliga medarbetare i insatser.

[42] MSB, Målbild för operativ verksamhet, s. 1
[43] MSB, Inriktning för verksamheten vid avdelningen för samordning och insats, s.12
[44] MSB, Aktivitetsplan 2014 för avdelningen för samordning och insats, s.13 ff.

Inriktning för arbetet med jämställdhet och mångfald för ökad kvalitet och effektivitet i insatsverksamheten 2011-2015

SI-INS har en *Inriktning för arbetet med jämställdhet och mångfald för ökad kvalitet och effektivitet i insatsverksamheten 2011-2015*. Den identifierar vilka dokument som påverkar MSB:s arbete för jämställdhet. Här nämns bland annat 1325 och den tillhörande nationella handlingsplanen, samt regleringsbrevets krav på att redovisa åtgärder som vidtagit för att genomföra resolutionen.

Målsättningen med jämställdhet är att öka kvaliteten och effektiviteten på insatsverksamheten genom att nå och involvera män, kvinnor, flickor och pojkar. Delmålen för att nå denna målsättning är omfattande och ambitiösa och skall vara uppfyllda 2015.[45]

Delmålen är redovisade i följande tabell:

Målsättning	**Delmål**
Kvinnors, mäns, flickors och pojkars situation och behov påverkar insatsens utformning.	2015 ska alla större insatser ha en grundläggande analys avseende kvinnors, mäns, pojkars och flickors villkor som del av utgångspunkterna för insatsen. 2015 ska MSB ha utvecklat och aktivt implementerat mekanismer för skydd av flickor och kvinnor inom ramen för prioriterade förmågor och typer av insatser. 2015 ska MSB ha utvecklat arbete för att möta kvinnors, mäns, flickors och pojkars olika utmaningar och möjligheter med ett förändrat klimat.
Kvinnors deltagande påverkar insatserna och kvinnors kapacitet tas tillvara	2015 ska andelen kvinnor som åker på insats för MSB uppgå till 40 %. 2015 ska MSB ha ett aktivt nätverk av organisationer som verkar för och med kvinnor i de mest vanligt förekommande samarbetsländerna. 2015 ska MSB ha etablerade och operativa samarbeten nationellt och internationell avseende kvinnors deltagande i internationella insatser.

[45] MSB, Inriktning för arbetet med jämställdhet och mångfald för ökad kvalitet och effektivitet i insatsverksamheten 2011-2015

Personal som arbetar med insats-verksamheten har en god förståelse för och förmåga att arbeta för jämställdhet och mångfald.	2015 ska arbetet med mångfald vara tydliggjort i förhållande till arbetet med jämställdhet och genusperspektiv i verktyg och insatsprocesser. 2015 ska MSB ha en diversifierad verktygslåda för konkret arbete med jämställdhet och mångfald. Verktygslådan ska inkludera utbildning, specialistutbildning, verktyg, m.fl. 2015 ska MSB ha specialistkompetens avseende jämställdhet och mångfald i insatsverksamheten inklusive: • Genusrådgivning för verksamheten • En resursgrupp inom personalen med fördjupad kunskap om genusintegrering som kan bistå vid briefings, utbildningar, coaching mm. • En Gender Field Advisor pool med 20 svenska och internationella experter. • Möjligheten att ställa genusexpertis som en förmåga ska vara fastställd. 2015 ska MSB vara känd bland samarbetsparter för att i sina insatser arbeta metodiskt och målmedvetet för jämställdhet och genusperspektiv
Jämställdhet och mångfald är en prioriterad fråga i dialogen med samarbetsorganisationer	2015 ska MSB ha jämställdhet och mångfald, som kvalitetshöjande mål och perspektiv, bland stående prioriteringar i all form av dialog. 2015 ska MSB ha konkreta verktyg för dialogarbete avseende jämställdhet och mångfald och MSB ha samlat konkreta erfarenheter avseende att arbeta med jämställdhet och mångfald i dialogen.

Tabell 1 Mål för jämställdhet och mångfald i insatsverksamheten

Ambitionen enligt planen är att alla insatser och insatspersonal har en gemensam och grundläggande kunskapsbas som resulterar i ett medvetet arbete och integrering av genusperspektivet och jämställdhet i insatsernas alla faser, d.v.s. planering, genomförande och rapportering.[46]

[46] MSB, Inriktning för arbetet med jämställdhet och mångfald för ökad kvalitet och effektivitet i insatsverksamheten 2011-2015, s. 4

Det är värt att notera, att ambitionerna i inriktningen för arbetet med jämställdhet, som skall vara uppfyllda 2015, inte reflekteras i enheten SI-INS:s aktivitetsplan eller prestationsmål för 2014. Detta gäller även andra berörda enheter. Det är oklart i vilken omfattning inriktningen gäller för andra enheter än SI-INS.

3.1.2 Styrning av verksamheten

SI tillämpar en styrprocess som främsta verktyg för att leda avdelningens verksamhet mot den fleråriga målbilden för den operativa verksamheten och för att uppfylla de effektmål som slagits fast på myndigheten. Ett verktyg i denna process är att årligen kartlägga de ingångsvärden och tendenser som påverkar SI:s verksamhet. I rapporten (som kallas *inhämtningsrapport*) beaktas politiska styrdokument, inriktningar från andra avdelningar och behov som uttrycks av MSB:s samarbetspartners och målgrupper. I rapporten från 2013 lyfts regeringens ökade krav på jämställdhetsintegrering fram som ett viktigt ingångvärde. I årets rapport nämns jämställdhet bara i relation till kompetensförsörjning.[47] Ingen av rapporterna beaktar regeringens åläggande att genomföra 1325, eller behandlar det som ett centralt värde som MSB bör beakta i konflikt- och postkonfliktländer.

Studien har funnit att, trots att det finns en omfattande flora av styrdokument, så har MSB inte en verksamhetsövergripande strategi för hur SI skall nå den övergripande målbilden för jämställdhet. Detta påpekas av ett antal medarbetare. Frågan tas endast upp under enhets-/avdelningsinternaten någon gång per år. Eller, som en medarbetare uttryckte det med hänsyn till målbilden: ” att MSB ska vara vägledande inom genus är ingenting som märks”.[48]

Jämställdhet, liksom miljö, är en tvärgående fråga inom SI. Den grundläggande tanken är att alla medarbetare ska arbeta aktivt med jämställdhetsintegrering. Enligt flera medarbetare, kan det faktum att jämställdhet betraktas som en tvärgående fråga vara anledning till att den ofta hamnar vid sidan av ordinarie verksamhet. Det finns inte heller ett tydligt uppföljningsansvar för jämställdhetsintegrering. Enligt medarbetare på SI-LED vore det naturligt om de hade ansvar för uppföljning eftersom de är ansvariga för uppföljning av övriga prestationsmål.[49]

[47] MSB, Inhämtningsrapport, Ingångsvärden som påverkar MSB:s operativa uppdrag, 2014-06-26, och 2013-05-23
[48] Intervju med säkerhetsrådgivare
[49] Intervju med verksamhetsansvarig, strategiska rådgivare

3.1.3 Nyttan med jämställdhetsintegrering i verksamheten

I MSB:s styrdokument kan man utläsa, att grunden för MSB:s jämställdhetsintegrering är regeringens uppdrag att uppfylla de jämställdhetspolitiska målen och att genomföra 1325. Dessutom uppger myndigheten att jämställdhetsintegrering är en åtgärd för att nå effektmålen i verksamheten. Detta förtydligas i *inriktning för arbetet med jämställdhet och mångfald för ökad kvalitet och effektivitet i insatsverksamheten*, där det uppges att målet med jämställdhet är att öka kvaliteten och effektiviteten på insatsverksamheten genom att nå och involvera män, kvinnor, flickor och pojkar.[50]

I de intervjuer som genomförts med medarbetare, på olika nivåer inom SI, har det framgått att de anställda är medvetna om vissa av ambitionerna med jämställdhetsintegreringen. Majoriteten hänvisar till målet att öka antalet kvinnor i insatsverksamhet och personalpoolen, d.v.s. till kvantitativ jämställdhet. Däremot är det få som uppger att de förstår hur jämställdhetsintegreringen kan bidra till ökad effekt i verksamheten, det vill säga genom att nå hela befolkningen som består av kvinnor, män, flickor och pojkar. Ingen hänvisade till målsättningarna och ambitionerna i *Inriktning för arbetet med jämställdhet och mångfald för ökad kvalitet och effektivitet i insatsverksamheten 2011-2015*, trots att den varit styrande de senaste tre åren.[51]

Bland intervjuad insatspersonal var förståelsen av nyttan med jämställdhetsintegrering och genusperspektivet blandad. Några uppgav att de inte förstod vilken relevans jämställdhetsintegreringen hade i deras verksamhet.[52] Samtidigt ansåg några andra ur insatspersonalen, att MSB i introduktionsutbildningarna förmedlat nyttan med jämställdhetsintegrering genom att ge goda och dåliga exempel från verkligheten.[53]

Ingen av de intervjuade, förutom genusrådgivarna, har uppgett att 1325 är av betydelse för deras verksamhet. Vissa har deltagit i kursen *Gender Advising in the Field and in Operations* (GAFO) där 1325 är central. De upplevde att de inte har kunnat nyttiggöra kunskaperna eftersom utbildningarna varit för generiska. De uppgav dock att de ansåg att jämställdhet och genusperspektivet var viktigt.[54]

Respondenter på den strategiska ledningsnivån uppgav att de var osäkra på om och hur 1325 genomförs. De hänvisade till genusrådgivaren som den som kanske hade kunskap om 1325:s genomförande.[55] Ett par centrala befattningshavare på

[50] MSB, Inriktning för arbetet med jämställdhet och mångfald för ökad kvalitet och effektivitet i insatsverksamheten 2011-2015
[51] Intervjuer med verksamhetsutvecklare, verksamhetsansvarig 3, projektledare 1, 4,
[52] Intervju med insatspersonal 4
[53] Intervju med insatspersonal 1
[54] Intervjuer med projektledare 1, utvecklingshandläggare 2, insatspersonal 2,3 och 4
[55] Intervju med verksamhetsansvarig, strategiska rådgivare

SI hänvisade till regeringens nationella handlingsplan för 1325 och de tillhörande indikatorerna som utgör grunden för MSB:s rapportering av resolutionen. De uppgav att indikatorerna är formulerade så att de inte är direkt relevanta för MSB.[56] Som exempel angavs att MSB inte rekryterar personal till fredsfrämjande insatser eller direkt stödjer specifika projekt som primärt syftar till att skydda kvinnor och flickor. MSB:s stöd är indirekt.[57]

3.1.4 Kommunikation av målbild och nytta

Studien har inte kunnat identifiera att det finns en tydlig strategi för hur nyttan av jämställdhetsintegrering ska kommuniceras till de anställda. Detta bekräftas av respondenterna som uppger att de upplever att det saknas en kommunikationsstrategi för jämställdhetsområdet.[58] En av respondenterna uppgav att ”mycket av den interna kommunikationen sker på lite olika håll så även om jämställdhet finns med på vår prioriteringlista så blir det ingen som tar på sig ansvaret för att det ska förmedlas.”[59] Både avdelnings- och enhetsledningen och medarbetare uppger att frågan främst diskuteras av ledningen på avdelningsdagarna någon gång per år.[60]

Avdelningsledningen uppger också att jämställdhetsintegreringen är central vid uppföljning av avdelningens mål.[61] Men flera av respondenterna påpekar att de upplever att den nuvarande ledningen inte är tillräckligt tydlig med nyttan och målsättningar rörande jämställdhetsintegrering. De upplevde att tidigare hade ledning tydligare förmedlade varför jämställdhetsintegrering var viktigt.[62] ”Direktiven finns där men förut fanns det chefer som pratade om det och talade om förändringsviljan. Frågan har nu hamnat på en hög med andra frågor”.[63] En rad respondenter menade att det främst är det kvantitativa målet om att nå upp till 40 procent kvinnor bland insatspersonalen som regelbundet framhävs.[64] Den upplevda otydligheten i ledningens ställningstagande framkom även i MSB:s interna jämställdhetskartläggning, som genomfördes 2010-2011.[65]

Kommunikation till insatspersonalen omhändertas främst genom de olika utbildningarna, till exempel introduktionsutbildning, informationsträffar och

[56] Intervju med genusrådgivare 1 och enhetschef
[57] FBA, Svenska myndigheters genomförande av FN:s säkerhetsresolution 1325, s. 53
[58] Intervjuer med säkerhetsrådgivare, utvecklingshandläggare 1, strategisk rådgivare, verksamhetsansvarig 1, 2,3
[59] Intervju med strategisk rådgivare
[60] Intervju med strategisk rådgivare, verksamhetsansvarig 3
[61] Intervju med avdelningschef, enhetschef
[62] Intervjuer med säkerhetsrådgivare, utvecklingshandläggare 1, strategisk rådgivare, verksamhetsansvarig 1, 2,3
[63] Intervju med verksamhetsansvarig 1 och 2
[64] Intervju med verksamhetsanasvarig 1 och 2, strategisk rådgivare, projektledare 4
[65] MSB, Jämställdhets- och likabehandlingsplan 2013-2016,

briefing inför insatsen. Hittills har inte all insatspersonal gått utbildningarna då många är bosatta utomlands och inte alltid har kunnat, eller haft tid, att komma till Sverige. I vissa fall har man haft möten via skype, även om MSB:s medarbetare och enhetsledning är medvetna om att det inte är optimalt.[66] Det är oklart om nyttan med jämställdhetsintegrering kommunicerats vid dessa tillfällen. Vissa av respondenterna inom insatspersonalen uppger att de inte förstår nyttan eller hur det är relevant för deras arbetsområden.[67]

3.2 Kartläggning och analys av organisationen

I steg två undersöks MSB:s personalpolitiska arbete för jämställdhet. Som anställd ska man kunna förvänta sig en likvärdig tilldelning av resurser och ett likvärdigt inflytande oavsett kön.[68] Detta steg beaktar följande aspekter:

- Analys av könsuppdelad lönestatistik, könsrepresentationen och fördelning av makt och inflytande, det vill säga könsrepresentationen på beslutsfattande positioner.
- Kvinnors och mäns möjligheter att ta samma ansvar för hemarbetet och kombinera yrkes- och familjeliv.

3.2.1 Lönestatistik

MSB har könsuppdelad statistik och gör lönekartläggning var tredje år. Den senaste genomfördes 2013, nästa inplanerade kartläggning sker 2016.[69] Kartläggningen visar att löneskillnaderna mellan män och kvinnor i verksamheten på SI är marginella. Detta gäller både ledningen och medarbetare på avdelningen.[70] SI-LED uppger dock, att de noterat att på SI-OP, där majoriteten av personalen är kvinnor, har medarbetarna lite lägre lön än på andra enheter. Samtidigt har SI-LOG som är mansdominerat lägst lön av alla.[71] Den statistik som denna studie har fått del av bekräftar analysen.

3.2.2 Inflytande och makt

I MSB:s *Jämställdhets- och likabehandlingsplan 2013-2016* är det övergripande målet att integrera ett jämställdhets- och likabehandlingsperspektiv i all

[66] Intervjuer med säkerhetsrådgivare, projektledare 1, verksamhetsansvarig 1 och 2
[67] Intervju med insatspersonal 3 och 4
[68] MSB, Jämställhets- och likabehandlingsplan 2013-2016, s. 3
[69] Mejlkonversation med verksamhetsansvarig 4
[70] MSB, Lönebilder RALS 2014, ppt. presentation
[71] Intervju med strategirådgivare

verksamhet. Alla avdelningar ska ha tydliga och mätbara mål i verksamhetsplaneringen avseende såväl sitt uppdrag som det interna arbetet.[72]

Cheferna på MSB har det övergripande ansvaret för att könsuppdelad statistik årligen analyseras på avdelnings- och enhetsnivå och för att undersöka om det finns en jämn könsfördelning, även inom specifika arbetsområden. Cheferna ska även verka för en jämn könsfördelning på arbetsplatsen.[73]

Könsfördelningen inom SI med hänsyn till chefspositioner och medarbetare är relativt jämn. Någon enhet har ett större antal kvinnliga medarbetare, (SI-OP), och någon har en majoritet av män (SI-LOG). SI:s ledning uppger att jämställdhet är ett prioriterat område och regelbundna uppföljningar av prestationsmålen görs med enhetschefer. Jämställdhet anses vara en viktig målsättning som diskuteras under utvecklingssamtalen med enhetscheferna. Ledningen uppger också att uppfyllda prestationsmål inom jämställdhet är en lönegrundande faktor.[74]

En av enhetscheferna uppgav att det finns anledning att arbeta med normer rörande jämställdhet, det vill säga kvalitativ jämställdhet, eftersom denne upplevde att det fanns medarbetare som inte tog frågan på allvar eller förstod nyttan med jämställdhet. Detta bekräftades även av andra medarbetare.[75] Respondenten ansåg vidare att detta delvis är en generationsfråga och att SI:s yngre medarbetare, 80-talisterna, förstod vikten av jämställdhet.[76] Jämställdhetskartläggningen 2010-2011 kom också fram till liknande slutsatser.[77]

Insatspersonalen

MSB:s insatspersonal sätts in i två olika typer av insatser. Dels sekonderar man enskilda individer till större internationella organisationer, t.ex. inom FN-systemet, och dels driver myndigheten egna projekt som genomförs på egen hand med egen personal. Den stora utmaningen, som SI identifierat och aktivt försöker att hantera, är fördelningen mellan antalet män och kvinnor i resurspoolen för insatspersonal. Antalet män överstiger med stor marginal antalet kvinnor. Detta beror främst på att många av de yrkeskategorier som finns i poolen är mansdominerade yrken, t.ex. hantverksyrken. Ett annat exempel är minhantering som domineras av män, vilket beror på att det är en verksamhet med ursprung i militär verksamhet. Kvinnor återfinns främst inom yrkeskategorier som berör sjukvård, riskutbildning och projektadministration. Obalansen är bland annat ett resultat av ramavtalet med finansiären Sida. Avtalet

[72] MSB, Jämställdhets- och likabehandlingsplan 2013-2016, s 5
[73] MSB, Jämställdhets- och likabehandlingsplan 2013-2016, s. 6
[74] Intervju med avdelningschef
[75] Intervju med säkerhetsrådgivare och projektledare 1
[76] Intervju med enhetschef
[77] MSB, Jämställdhets- och likabehandlingsplan 2013-2016

stipulerar inom vilka områden MSB kan verka. Utmaningen för MSB är att rekrytera kvinnlig personal till de yrkeskategorier som av tradition är mansdominerande, exempelvis minhantering och byggnadsarbete.[78]

I slutet av 2013 fanns det 1 440 personer registrerade i poolen, 407 var kvinnor och 1 033 män. Detta innebär att bara 28 procent är kvinnor. Att öka andelen kvinnor är ett av SI:s prestationsmål.[79] MSB gör ingen åldersuppdelning av insatspersonalen i resurspoolen. Det kan vara värt att undersöka om det finns en jämnare könsfördelning bland den yngre insatspersonalen.

SI-OP tog under 2013 fram en handlingsplan för att öka deltagandet av kvinnlig insatspersonal. Målet är att minst 40 procent av personalen som deltar i insats består av kvinnor den 31 december 2015. Handlingsplanen består av följande aktiviteter:

- Annonstext i MSB:s generiska mall för rekrytering av insatspersonal ska revideras. All text ska utformas könsneutralt.
- I annonstext samt i material (exempelvis bilder) som används vid rekrytering med kvinnor som målgrupp ska MSB:s stödfunktioner framhävas.
- Rekryteringskanaler som når ut till både kvinnor och män för att öka chansen att få rätt kompetens och möjligheten att ändra sned könsbalans ska användas.
- Utvärdera könsbalansen bland nyrekryterad personal till poolen såväl som vid bemanning till insats, vid varje tertial.
- Positiv särbehandling av kvinnlig personal inom bristyrken.
- Informera kvinnliga militärer om arbetsmöjligheter hos MSB om de utbildas inom EOD[80].
- Kontinuerligt informera om MSB:s insatsverksamhet på skolor och universitet.[81]

I enlighet med handlingsplanen för jämn könsfördelning vid bemanning av insatspersonal, arbetar SI-OP aktivt för att rekrytera fler kvinnor genom bland annat positiv särbehandling. SI-OP har arrangerat en eventdag för kvinnlig insatspersonal.[82] Syftet var att motivera kvinnlig insatspersonal att tacka ja vid en

[78] FBA, Svenska myndigheters genomförande av FN:s säkerhetsresolution 1325, s. 65
[79] MSB, Jämställdhets- och likabehandlingsplan 2013-2016, s.4.
[80] Explosive Ordnance Disposal
[81] MSB, Handlingsplan för jämn könsfördelning vid bemanning av insatspersonal, s. 4, 7
[82] Intervju med verksamhetsutvecklare; MSB, Handlingsplan för jämn könsfördelning vid bemanning av insatspersonal, s. 4

insatsförfrågan, samt att de ska dela med sig av sina erfarenheter och stärka sitt nätverk.[83]

Enligt en respondent på SI-OP, har MSB en regelbunden dialog med partnerorganisationerna om könsbalansen i insatserna i samband med sekonderingar. Svårigheten är att partnerorganisationerna uppfattar att insatsen har en jämn könsbalans om det finns en stor andel kvinnor totalt, utan att beakta om de återfinns i befattningar som av tradition är kvinnodominerade, till exempel befattningar för skydd av barn eller inom sjukvård.[84]

Trots att resurspoolen till övervägande del består av manliga sökande, så finns det exempel på jämn könsfördelning i insatser med yrkeskategorier som oftast domineras av män. Detta gäller bland annat minhanteringsprojekt i Centralafrikanska republiken som, under 2010, bestod av 50 procent kvinnor och 50 procent män.[85] Ytterligare exempel på hur MSB har ökat antalet kvinnor i stereotypt manliga yrkeskategorier är bland fordonsförare. Genom att samverka med frivilligorganisationer som domineras av kvinnor, i detta fall Svenska lottakåren och Bilkåren, har man skapat en jämnare könsfördelning.[86]

3.2.3 Möjligheten att kombinera yrkes- och familjeliv

Medarbetare på SI upplever att MSB är en tillåtande arbetsgivare där yrkes- och familjeliv kan kombineras utan några större problem. Det finns dock undantag, t.ex. vid för större extra ordinära kriser, då det krävs att medarbetarna arbetar på obekväm arbetstid. Antalet män och kvinnor är relativt jämt på avdelningen. Många medarbetare har små barn.[87] En kategori som dock upplever det utmanande att kombinera familje- och yrkesliv är tjänstemän i beredskap (TiB). Antalet män respektive kvinnor är ungefär lika stort på SI. MSB har inte fört någon statistik över anledningen till att män respektive kvinnor bytt funktion eller arbetsplats. Det går därför inte att avgöra om hög arbetsbelastning i kombination med familjeliv är en avgörande orsak.[88]

I en tidigare kartläggning av jämställdheten på MSB framkom det att kvinnor i högre utsträckning än män tackar nej till insats på grund av familjeskäl. En annan anledning till att de tackar nej till insats är att de inte ville eller fick ta tjänstledigt. Några HR-handläggare uppger att kvinnor på högre tjänster inte ville ta tjänstledigt då de riskerade att mista sin tjänst eller arbetsuppgifter. [89]

[83] MSB, Handlingsplan för jämn könsfördelning vid bemanning av insatspersonal, s. 4, 7
[84] Intervju med verksamhetsutvecklare; MSB, MSB, Handlingsplan för jämn könsfördelning vid bemanning av insatspersonal, s. 4
[85] Intervju med projektledare 1
[86] Intervju med verksamhetsansvarig 1 och 2
[87] Intervju med strategisk rådgivare, verksamhetsansvarig 3, tjänsteman i beredskap
[88] Intervju med tjänsteman i beredskap
[89] MSB, Handlingsplan för jämn könsfördelning vid bemanning av insatspersonal, s. 4

Den insatspersonal som intervjuades för denna studie uppgav att MSB var en bra arbetsgivare när det kommer till att kombinera yrkes- och familjeliv. Det är alltid utmanande att åka på insats för de som har familj.[90] En respondent uppgav att MSB gav goda råd för hur man skulle förbereda sin familj på att man skulle resa iväg och vara borta en längre tid.[91]

3.3 Grundläggande kunskap och förståelse för genus och jämställdhetsproblematiken

Att ha en grundläggande förståelse och kunskap för genus och jämställdhetsproblematiken är en förutsättning för jämställdhetsintegrering och för att genomföra 1325. Detta avsnitt besvarar frågorna:

- Har chefer och medarbetare erbjudits kunskap om jämställdhet, genus och resolution 1325?
- Prioriteras utbildningar av chefer och personal?
- Är de utbildningar som erbjuds relevanta och ger verktyg för integrering av jämställdhet och genomförande av 1325 i MSB:s verksamhet?

3.3.1 Gender Coach-programmet

Myndigheterna MSB, FBA och Försvarsmakten inledde under 2013 ett två år långt s.k. *Gender Coach*-program. Syftet är att stödja chefer inom myndigheterna att jämställdhetsintegrera i sina verksamheter och genomföra 1325. Deltagarna har fått en individuell *coach* som är expert på området. De erbjuds möjligheten att lära och nätverka tillsammans med de andra myndighetscheferna.[92]

Målet med programmet är att deltagarna ska utveckla en individuell handlingsplan i jämställdhetsintegrering och genomförande av 1325, och därmed stärka förmågan till implementering inom berörd myndighetsledning med utgångspunkt i de riktlinjer som finns för myndigheterna.[93] Ett utvärderingsseminarium är planerat till februari 2015.[94]

På SI har bara avdelningschefen för samordning och insats deltagit, i det *Gender Coach*-program som genomfördes under 2013-2014. Avdelningschefen uppger att programmet har varit meningsfullt. Det har främst gett möjlighet att nätverka

[90] Intervju med insatspersonal 1,2 och 3
[91] Intervju med insatspersonal 3
[92] MSB, Insatsverksamhet 2013, s. 27
[93] MSB, Insatsverksamhet 2013, s. 27
[94] Intervju med genusrådgivare 1

med andra myndighetschefer. *Coachen* hade en bakgrund hos Försvarsmakten och har fungerat som ett bollplank, d.v.s. stöd i utbyte av tankar och idéer.[95]

3.3.2 GIV/GAFO

MSB är med i det s.k. *Genderforce*-nätverket, vilket är ett samarbete som består av Försvarsmakten, Folke Bernadotteakademin, Rikskriminalpolisen, Sida och Kvinna till Kvinna. Inom ramen för nätverket genomförs utbildningar i 1325-frågor. Under 2014 genomfördes kursen *Genusintegrering i insatsverksamhet* (GIV).[96]

Syftet med GIV-kursen är att öka deltagarnas förmåga att praktiskt arbeta med 1325 och efterföljande resolutioner om kvinnor, fred och säkerhet i det dagliga arbetet.[97] Kursen innehåller föreläsningar om resolutionerna, praktiska exempel på hur myndigheterna arbetar med resolutionerna samt övningar för kursdeltagarna. Bland annat får deltagarna ta fram en personlig handlingsplan för hur de kan bidra till att genusintegrera verksamheten i sin myndighet och därmed bidra till genomförandet av 1325. Kursdeltagarna får även öva på hur en genusanalys genomförs. I år har tre personer från SI samt en praktikant deltagit i GIV-kursen.[98]

Målgruppen för GIV-kursen är myndighetspersonal som arbetar med kärnverksamhet där resolution 1325 är relevant, t.ex. chefer, handläggare, projektledare, planerare, gruppchefer, HR personal, utbildare eller *Gender Focal Points*. [99] För närvarande finns det vissa nyckelbefattningar såsom projektledare, utvecklingshandläggare och personal från ledningsgruppen som inte har genomgått en GIV-kurs, eller en likvärdig kurs, som ett led i sin nuvarande tjänst.[100]

Den nuvarande GIV-kursen härstammar från en kurs som gick under namnet *Gender Field Advisor* (GFA) och som utvecklades och genomförders under 2007-2011. För att nå en bredare målgrupp reviderades innehållet för kursen och ändrade namnet till *Gender Advising in the Field and in Operations* (GAFO). Under 2012-2013 deltog en rad personer från MSB:s resurspool och avdelningspersonal som arbetar med internationell verksamhet. Skillnaden

[95] Intervju med avdelningschef
[96] Polisen, Utbildningsrapport GIV; Genusintegrering i insatsverksamhet 2014-09-28 – 2014-10-03, s. 21
[97] Polisen, Utbildningsrapport GIV, s. 19
[98] Polisen, Utbildningsrapport GIV, s. 1-26
[99] Polisen, Utbildningsrapport GIV, s. 1-26
[100] Intervju med utvecklingshandläggare 1, strategisk rådgivare, genusrådgivare 2, verksamhetsansvarig 3, projektledare 4

mellan GAFO och GIV är att GIV-kursen har ett större fokus på myndighetspersonal.[101]

Flera av de intervjuade för denna studie har deltagit i den så kallade GAFO-kursen. Trots att alla uppfattade kursen som relevant var de få som kunde återge hur de i praktiken använde sig av kunskapen. Många framhöll att kursen var för generisk och att de hade svårt att omvandla informationen till handling.[102] Det positiva är att den nya GIV-kursen riktar sig speciellt till myndighetspersonal och arbetar mer aktivt med att öka deltagarnas förmåga att arbeta praktiskt med 1325.[103]

Kursutvärdering för årets GIV-kurs pekar på att deltagarna från MSB har varit nöjda med det nya upplägget.[104] Tidigare har det inte gjorts några återkopplingar eller utvärderingar huruvida GFA/GAFO-kursdeltagare har kunnat nyttja sin kunskap i det dagliga arbetet.[105]

Huruvida medarbetarna på SI har erbjudits kunskap kring jämställdhet, genus och 1325 varierar. Några respondenter uppger att de har blivit erbjudna möjligheten att delta i GIV/GAFO-kursen. Andra har inte fått någon information om att de skulle kunna delta.[106] En stor utmaning är tid och prioriteringar på avdelningen. Det är frivilligt att delta i GIV/GAFO-kursen och eftersom kursen tar en arbetsvecka i anspråk avstår många från att delta, dels på grund av tidsbrist men också för att de uppfattar att det inte är prioriterat från ledningens sida att delta.[107]

Personal i internationella insatser

Den internationella insatspersonalen erbjuds och har erbjudits en rad utbildningar och informationstillfällen. Dessa kan bestå av GIV/GAFO, MSB:s introduktionskurs för insatspersonal, specialiserade kurser för vissa personalkategorier, till exempel minhantering, och briefing innan deployering till insatsområdet.[108] Under 2013 deltog även sex insatspersonal i GAFO-kursen och en deltog i årets GIV-kurs [109]

MSB har ambitionen att all insatspersonal ska gå en allmän introduktionskurs innan de deltar i sin första internationella insats. Utbildningen innehåller bland

[101] Polisen, Utbildningsrapport GIV, s. 21
[102] Intervju med projektledare, utvecklingshandläggare, säkerhetsrådgivare (KG: kolla så att det stämmer)
[103] Polisen, Utbildningsrapport GIV, s. 22
[104] Gender force, Utbildningsrapport GIV, s. 2
[105] Intervju med verksamhetsansvarig 3
[106] Intervjuer med utvecklingshandläggare
[107] Intervju med genusrådgivare 2
[108] Intervjuer med genusrådgivare 1 och 2, verksamhetsansvariga 1 och 2 och enhetschef
[109] FBA, Svenska myndigheters genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325, s. 58; Polisen, Utbildningsrapport GIV, s. 26

annat fyra timmars föreläsning och interaktivaktivt arbete kring hur MSB arbetar med genus, 1325 och miljö samt vikten av att inkludera dessa perspektiv i det humanitära arbetet.[110] För närvarande har dock många i insatspersonalen inte deltagit i kursen.[111]

Utöver introduktionskursen är ambitionen att insatspersonal ska få en insatsspecifik briefing med fokus på praktiska råd kopplat till genus och mångfald utifrån geografisk kontext, uppdraget och samarbetsorganisationen.[112] För närvarande saknas det statistik över hur många som inför avresa fick en individuell informationsträff om bland annat insatsen, området, säkerhet och MSB:s prioriteringar.[113]

I en analys av MSB:s hemkomstenkät framkom det, att det varierar huruvida insatspersonelen ansåg att MSB:s information om genusfrågor var användbar. Svaren innefattade ett brett spektrum som bestod av allt i från att insatspersonalen inte hade fått någon information, till att den inte var relevant, till att den var väldigt användbar. Dessa variationer återfanns hos både män och kvinnor. Det framkom inte i enkäten i vilken utbildning som personalen hade fått information kring genusfrågor.[114] Utöver analysen av hemkomstenkäten är det oklart huruvida det görs återkopplingar eller utvärderingar om hur insatspersonalen har nyttjat sin kunskap i sitt dagliga arbete.[115] Enligt SI-INS enhetsledning är det obligatoriskt att återrapportera på integrering av genusperspektivet och jämställdhet efter avslutad insats.[116]

Majoriteten av respondenterna i denna studie uppger att genusmomenten i de utbildningar som de genomgått har varit för generiska och därmed svåra att implementera i det dagliga arbetet.[117]

[110] FBA, Svenska myndigheters genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325, s. 58
[111] Intervju med säkerhetsrådgivare; enhetschef; verksamhetsansvarig 1 och 2
[112] FBA, Svenska myndigheters genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325, s. 58; MSB, Inriktning för arbetet med jämställdhet och mångfald för ökad kvalitet och effektivitet i insatsverksamheten, s. 8
[113] FBA, Svenska myndigheters genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325, s. 58
[114] Indevelop, Granskning av MSB:s hemkomstenkät, s. 13
[115] Intervju med verksamhetsansvarig 3
[116] Mail korrespondens med enhetschef
[117] Intervju med projektledare 1, insatspersonal 4, utvecklingshandläggare 2, säkerhetsrådgivare

3.3.3 Kompetensutveckling på SI

Flera av medarbetarna på SI uppger av att de inte blivit erbjudna någon utbildning i jämställdhetsintegrering eller 1325. Detta gällde inte minst på den strategiska ledningsnivån. [118] Andra medarbetare rapporterar att de planerat att gå genuskurser men avstått på grund av arbetsbelastning i det dagliga arbetet.[119]

3.3.4 Insatspersonal i nationella insatser

Respondenter med ansvar för nationella insatser har inte kunnat ge ett tydligt svar på om nationell insatspersonal har fått utbildning i jämställdhet och genus.[120] I utbildningen för skydd och olyckor (SMO) finns det moment gällande genus men det är oklart i vilken utsträckning insatspersonalen har deltagit i kursen.[121] De kan ha deltagit inom ramen för sina ordinarie tjänsten utan koppling till uppdraget för MSB.[122] Ambitionen är dock att åtminstone teamledaren för sök- och räddningsstyrkor ska ha gått GIV/GAFO-kursen.[123]

Utbildning inom jämställdhet och genus för den nationella insatspersonalen, till exempel CBRNE-teamet, uppfattas av den verksamhetsansvarige som ett område som MSB kan förbättra. Ett identifierat dilemma är den stora personalomsättningen, vilket gör det svårt att garantera att kunskapen finns kvar i verksamheten.[124]

[118] Intervju strategiska rådgivare
[119] Intervju säkerhetsrådgivare
[120] Intervju med verksamhetsansvarig 4 och handläggare
[121] Intervju med handläggare, MSB, Utbildningsplan för utbildning i skydd och olyckor, s. 2
[122] Mail korrespondens med strategiskrådgivare
[123] Intervju med verksamhetsansvarig 4
[124] Intervju med verksamhetsansvarig 4

3.4 Inventering av verksamheten

Under detta steg görs en inventering av verksamheten. Här undersöks på vilket sätt och i vilken omfattning som genusperspektivet och 1325 integreras inom olika verksamhetsområden och i olika faser av projektcykeln vid en internationell insats. Då MSB har en omfattande projektverksamhet har fyra internationella fall valts ut, vilka får tjäna som exempel på hur genusintegrering genomförs vid internationella insatser.

Bild 3, projektcykel

3.4.1 Analys och planering

Analys- och planeringsfasen är väsentlig för jämställdhetsintegrering och ett framgångsrikt genomförande av 1325. Här skall kvinnors, mäns, flickors och pojkars behov identifieras, samt de åtgärder som måste genomföras för att beakta dessa. Till stöd under denna fas behöver medarbetarna en rad redskap. Nedan redogörs för det stöd som MSB erbjuder i form av verktyg, processer och befattningar för att underlätta integrering av genus i analys- och planeringsfasen av verksamheten, samt vilken hänsyn som tas till genusperspektivet och 1325.

Handböcker och checklistor

MSB har producerat ett antal handböcker och checklistor till stöd för integrering av genusperspektivet. Denna studie har bland andra identifierat följande:

- *Inriktning för arbetet med jämställdhet och mångfald för ökad kvalitet och effektivitet i insatsverksamheten 2011-2015*.
- *Handbok i jämställdhet: praktiska råd vid Internationella insatser*
- *Assessment/analysis from a gender perspective*, 2014-05-30
- *Genusperspektiv vid rekognoseringsresa, 2013-03-25*

Inriktning för arbete med jämställdhet och mångfald, anger att kvinnor och män, flickor och pojkar ska synliggöras i insatsernas och i hemställningars målformulering, förväntade resultat, aktiviteter och budget. Där fastställs ambitionerna som fungera som vägledning åt projektledare och annan SI-personal, genom projektcykelns alla faser, från planering till utvärdering.[125]

Handbok i jämställdhet ger praktiska råd om hur genusperspektivet kan integreras i insatser, samt hur personalen kan hantera de utmaningar de kan möta Den redogör för MSB:s målsättningar, nyttan med genusperspektivet, 1325, samt diskuterar integrering av genusperspektivet vid sekonderingar till internationella organisationer respektive större MSB-drivna projekt. Vidare hanterar *Handbok i jämställdhet* integrering av genusperspektivet i alla projektfaser och är anpassad till både projektledare, omvärldsbevakare och insatspersonal. Den ger också konkreta exempel på integrering av genusperspektivet från olika typer av insatser, t.ex. vid brobygge i Sri Lanka och rekrytering av kvinnor till en sök- och räddningsutbildning i Tadzjikistan.[126]

Handbok i jämställdhet belyser också MSB:s uppförandekod, samt sexuellt och könsbaserat våld. Det framhålls särskilt att MSB har nolltolerans när det gäller brott mot uppförandekoden. MSB:s personal skall bland annat beakta mänskliga rättigheter och internationella konventioner. De får inte köpa sexuella tjänster eller stödja människohandel för sexuella ändamål, t.ex. genom att besöka stripteaseklubbar eller barer där det är känt att prostitution förekommer. Personalen får också råd om hur de skall bemöta offer för våldtäkt och sexuellt våld, vilket även inkluderar praktiska exempel från rekognoseringsresa.[127] Denna studie har inte undersökt om insatspersonalen följer uppförandekoden. Under intervjuerna har det dock framkommit anekdotiska exempel på att MSB agerar kraftfull när insatspersonalen bryter mot uppförandekoden.[128]

[125] MSB, Inriktning för arbetet med jämställdhet och mångfald för ökad kvalitet och effektivitet i insatsverksamheten 2011-2015
[126] MSB, Handbok i jämställdhet – praktiska råd vid internationella insatser
[127] MSB, Handbok i jämställdhet – praktiska råd vid internationella insatser, s.39ff, 62ff.
[128] Intervju med projektledare 1

Förutom de ovan listade verktygen finns det andra handböcker som innehåller information om integrering av genusperspektivet, t.ex. MSB:s *Projektledarhandbok*, vilka kan utgöra ett ytterligare stöd för projektledarna.

Genusrådgivare

Genusrådgivaren är en befattning som har till uppgift att stödja SI i arbetet med jämställdhetsintegrering och genomförande av 1325 i insatsverksamheten. Befattningen är placerad på SI-INS. Det finns bara en tjänst. SI-LED har ingen genusrådgivare.

För närvarande har MSB ingen ordinarie genusrådgivare i tjänst men målet är att det ska finnas en rådgivare som arbetar på heltid inom enheten för insatser. Nuvarande befattningshavare är föräldraledig. En av handläggarna har som tillikauppgift att ge stöd i jämställdhetsintegrering tills befattningshavaren är tillbaks. Genusrådgivares roll är mycket omfattande. Den inkluderar bland annat allt arbeta med utbildningar såsom GAFO-kursen, *Gender Coach*-programmet, introduktionsutbildningen, samordning av *Gender Force,* samt stöd till SI:s olika enheter och medarbetare. [129]

Genusrådgivaren stödjer även MSB:s större insatser med expertis på uppstartsmöte av större projekt. Det är projektledarens ansvar att bjuda in genusrådgivaren till mötet.[130] Enligt genusrådgivarna har de endast stöttat projektledare i enskilda fall och arbetet med projektledarna har varit ad hoc-mässigt, ostrukturerat och osystematiskt.[131] Projektledare och genusrådgivarna uppger att detta beror på att genusrådgivaren inte har tid på grund av ett alltför stort ansvarsområde. Genusrådgivarna uppger att mycket tid går åt att samarbeta med andra myndigheter och att endast ett fåtal projektledare aktivt sökte deras stöd.[132] Genusrådgivarens arbetsbörda har även tagits upp som en anledning till att en verksamhetsansvarig valt att inte kontakta denne för att rådgivaren har varit upptagen med andra åtaganden.[133] Ett annat problem som har nämnts är att genusrådgivaren är placerad i Stockholm, vilket försvårar kontakten för personal på annan ort.[134]

En av genusrådgivarna uppfattar att det är svårt att utveckla riktlinjer för alla de olika typer av projekt som MSB genomför, eftersom de omfattar väldigt olika områden. Respondenten upplever att det är särskilt svårt i humanitära insatser då det finns väldigt lite tid att genomföra en genusanalys och att integrera ett genusperspektiv. Genusrådgivaren föreslår att MSB prioriterar en viss typ av

[129] Intervju med genusrådgivare 1; enhetschef
[130] MSB, Projektledarhandbok, s. 13
[131] Intervju med genusrådgivare 1och 2; enhetschef
[132] Intervju med genusrådgivare 1
[133] Intervju med verksamhetsansvarig 2, projektledare 1, genusrådgivare 1och 2
[134] Intervju med projektledare 1

projekt där det finns större möjlighet att integrera ett genusperspektiv, exempelvis minhantering eller campprojekt. Där har MSB möjlighet att påverka utformningen av verksamheten.[135]

Gender Focal Points och resurspersoner

Flera respondenter upplever att svårigheten med jämställdhetsfrågorna är att de är gränsöverskridande och att det är svårt att få tillgång till stöd vid jämställdhetsintegrering i verksamheten.[136] Några medarbetare nämner att det borde finnas s.k. *Gender Focal Points* (GFP)som kan avlasta genusrådgivaren och stödja verksamheten.

Det råder delad mening huruvida avdelningen har *Gender Focal Points* eller ej. Enligt en genusrådgivare har det diskuterats att införa sådana, men att det har framskjutits tills att den ordinarie genusrådgivaren är tillbaka.[137] En respondent uppgav att han var utsedd till GFP men att MSB inte har tydligt definierat vad det innebär.[138]

Enligt en enhetschef finns det resurspersoner för genus och flera av dem har gått kurser inom jämställdhet. Jämställdhetsintegrering är dock inte inkluderat i deras aktivitetsplaner.[139] Även resurspersonernas formella utnämning och status är svårfångad, eftersom både enhetsledning och genusrådgivare uppger att MSB ”bara diskuterat” att införa en resursgrupp för jämställdhetsintegrering. För närvarande ligger den eventuella resursgruppen på is i väntan på att den ordinarie genusrådgivaren är tillbaka.[140] Målet med resursgruppen är att ha personer som kan stödja genusrådgivaren i bland annat utbildningarna och som bollplank. För närvarande finns det endast ett informellt nätverk av personer som är kunniga inom genusfrågor.[141]

Rekognoseringsresor

Rekognoseringsresorna inom MSB görs av en rad olika anledningar, t.ex. för att undersöka förutsättningar att genomföra en insats, förstå ett insatsområde, undersöka markförhållanden inför ett campbygge, samverka med personal på plats och för att undersöka säkerheten i ett insatsområde. Gemensamt är att information inhämtas som är relevant för insatsens planering och genomförande. I resorna deltar olika medarbetare från MSB, t.ex. projektledare, verksamhetsansvariga och säkerhetsrådgivare.

[135] Intervju med genusrådgivare 1
[136] Intervju med verksamhetsansvarig 1, insatspersonal 1, genusrådgivare 1
[137] Intervju med genusrådgivare 2
[138] Intervju med säkerhetsrådgivare
[139] Intervju med enhetschef
[140] Intervju med enhetschef; genusrådgivare 1 och 2
[141] Intervju med enhetschef

Enligt MSB:s *Handbok i jämställdhet – praktiska råd vid internationella insatser* skall det under en rekognoseringsresa inhämtas information som ska användas vid analys, planering och genomförande av själva insatsen. Rekognoseringsresorna ska beakta att män, kvinnor, pojkar och flickor har olika villkor, behov och förutsättningar. Därför är det nödvändigt att samla in information om kvinnors, mäns, pojkars och flickors situation.[142] MSB:s *Handbok i jämställdhet* beskriver vad som skall beaktas och göras under rekognoseringsresorna. Bland annat ska de som deltar i resan ta kontakt med lokala kvinnoorganisationer och lyfta fram genusperspektivet i möten med andra aktörer.[143]

MSB har utvecklat en checklista för genusperspektiv vid rekognoseringsresa. Den innehåller information, aspekter och frågor som bör beaktas i samband med inhämtande av information och genomförande av en genusanalys. [144] Denna studie har inte funnit att checklistorna används. I vissa fall har dock genusperspektivet varit integrerat i en övergripande checklista inför en rekognoseringsresa.[145]

Det finns olika typer av rekognoseringsresor. I samband med större insatser, där MSB är genomförare, finns det oftast tid att förbereda sig inför en rekognoseringsresa, då har genusrådgivaren möjlighet att förbereda frågor. Ibland har en person i teamet ett särskilt fokus på tvärgående frågor (såsom genusperspektiv) under resan.[146] Enhetsledningen uppger att i vissa fall arbetar hela personalen som deltar i resan aktivt med att integrera ett genusperspektiv.[147] Det är dock oklart i vilken utsträckning detta har skett. Denna studie har inte kunnat bekräfta om ovan presenterade verktyg använts som stöd vid analysarbetet, inte heller i vilken utsträckning genusrådgivaren deltagit.

En del resor är av mer teknisk natur, exempelvis vid planering av camper för personal eller flyktingar. Då är syftet att undersöka de konstruktionstekniska aspekterna såsom markförhållanden.[148] I de fall som genus beaktas är det i förhållande till hygienutrymmen och toaletter, för män och kvinnor, och placeringen av dessa.[149] Omfattningen av denna typ av hänsynstagande är osäkert och studien uppfattar det som beroende av individers kunskap och vilja.

Inför merparten av insatser görs det ingen rekognoseringsresa.[150] I dessa fall kan projektledaren och genusrådgivaren bistå insatspersonalen med lämplig

[142] MSB, Handbok i jämställdhet – praktiska råd vid internationella insatser, s. 20, 26
[143] MSB, Handbok i jämställdhet – praktiska råd vid internationella insatser, s. 27-29
[144] MSB, Genusperspektiv vid rekognoseringsresa, s. 1-3
[145] MSB, Check-list: Environmental and gender perspective in Fleet Management, Haiti, s. 1-6
[146] Intervju med enhetschef; Insatsverksamheten 2013, s. 27
[147] Intervju med enhetschef; Insatsverksamheten 2013, s. 27
[148] Intervju med enhetschef; verksamhetsansvarig 1 och 2
[149] Intervju med verksamhetsansvarig 1 och 2
[150] Intervju med enhetschef

information om kvinnors, mäns, flickors och pojkars situation och behov i insatslandet, samt ge konkreta råd om hur man kan anpassa arbetet därefter.[151] Det saknas dock data om i vilken utsträckning denna typ av stöd har getts.[152]

Oavsett typ av rekognoseringsresa är det oklart om det finns något formellt krav på att de som deltar i rekognoseringsresor ska genomföra en genusanalys av insatsområdet.[153]

Vid genomgång av rapporter från resor som gjorts, inför t.ex. byggnation av camper till FN-personal eller inför större projekt där MSB är utförare, så framgår det att genus beaktas ibland och ibland inte. Trots att alla reserapporter innehåller en beskrivning av situationen i landet så inkluderas inte nödvändigtvis information om kvinnors, mäns, pojkars eller flickors situation. Rapporterna beaktar bara generiska grupper som befolkning, flyktingar el. dyl. I undantagsfall tas hänsyn till kvinnor, annars är inte informationen könsuppdelad. Detta är anmärkningsvärt eftersom MSB:s personal ofta har besökt och samtalat med internationella organisationer eller enskilda organisationer som har ett vida känt arbete med integrering av genus i sin verksamhet och besöken äger rum i länder där genusbaserat våld är vanligt förekommande. MSB skulle med stor sannolikhet få del av den könsuppdelade information som dessa organisationer ofta har. De reserapporter som tar hänsyn till jämställdhetsintegrering gör det under rubriken *tvärgåendefrågor* och då tillsammans med miljö.[154] Ingen av rapporterna har följt de föreslagna riktlinjerna i checklistan för genusperspektiv vid rekognoseringsresor.

Säkerhetsanalyser

En viktig del av planeringen är bedömningen av risk och hot mot den egna insatspersonalen. Säkerhetrådgivarna genomför resor för att inhämta information som ligger till grund för säkerhetsbedömningarna. Enligt en av säkerhetsrådgivarna så finns det inga generella riktlinjer för vad som skall beaktas vid deras resor och hur dessa skall genomföras. Det finns inte heller formulerade direktiv för hur säkerhetsrådgivarna ska arbeta för att ta fram genusspecifika hotbilder. Det är dock planerat att utveckla sådana direktiv när den ordinarie genusrådgivaren är tillbaka i tjänst. Säkerhetsrådgivarna tar upp eventuella könsspecifika hot och risker i den *brief* som insatspersonalen får innan de börjar sitt arbete i insatsområdet.[155]

[151] MSB, Handbok i jämställdhet – praktiska råd vid internationella insatser, s. 20
[152] FBA, Svenska myndigheters genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325, s. 61
[153] Intervju med enhetschef
[154] MSB, reserapporter Somalia, Irak, Kamerun, Centralafrikanska Republiken, Sudan och Liberia, 2014
[155] Intervju med säkerhetsrådgivare

Förmågegrupper

MSB har en rad förmågegrupper vars uppgift är att bevakar trender och förmågor inom en rad tematiska ämnen, t.ex. materiel, för att ge förslag på hur förmågan ska utvecklas. I vissa enstaka fall har genusrådgivaren bjudits in för att diskutera hur förmågorna kan förbättras utifrån ett genusperspektiv.[156] För närvarande finns det inget systematiskt sätt att arbeta med att inkludera ett genusperspektiv i samband med förmågegruppsmötena. Det finns en standardmall för att rapportera men det finns inga krav på att den ska följas då den inte är anpassad till de olika typerna av förmågor. Det pågår ett arbete med att se över mallen.[157]

Då förmågegrupperna tar fram förslag på förmågeutveckling kan det vara relevant att se över hur ett genusperspektiv kan integreras i deras mall för rapportering. Enligt en genusrådgivare har miljörådgivare tillsammans med genusrådgivare tagit fram ett förslag på hur förmågegrupperna kan diskutera jämställdhet- och genusfrågor under sina möten men det har inte beaktats.[158]

Lägesbilder

SI-BER har som huvudsaklig uppgift att upprätthålla en lägesbild till stöd för samordning och insatser vid olyckor och kriser, både nationellt som internationellt. Efterfrågan har ökat under 2013 och 2014 som en följd av att de veckovisa regelbundna samverkanskonferenserna permanentats. Efterfrågan har också ökat inom myndigheten, då det finns fler interna instanser där lägesbilder kan delas.[159] Enligt två respondenter tar man inte hänsyn till genusperspektiv vid framtagande av lägesbilder.[160]

Samverkanskonferenser

En samverkanskonferens är ett verktyg för att hjälpa myndigheter, näringsliv och organisationer att inrikta och samordna före, under och efter olyckor, kriser och andra händelser. Dessa möten möjliggör för aktörer att få flera perspektiv på en händelse och bidrar till att alla inblandade kan känna och ta ansvar för sin del i insatsen.[161]

Den verksamhetsansvarige för samverkanskonferenserna uppger att jämställdhetsintegrering inte har behandlats på dessa konferenser. Enligt denne vore samverkanskonferenserna ett lämpligt fora att diskutera jämställdhetsintegrering i nationella insatser. Respondenten uppger också att

[156] Intervju med enhetschef; verksamhetsansvarig 1 och 2
[157] Intervju med enhetschef
[158] Intervju med genusrådgivare 1
[159] SI-LED, Bilaga 1: Status för MSB:s operativa förmågor, s.4
[160] Intervju med verksamhetsansvarig 2; webbredaktör
[161] MSB, Samverkanskonferenser: Råd och rekommendationer till dig som leder eller deltar i samverkanskonferenser, 2013, s.11

ledningen inte verkar förstå att genusfrågan är lika relevant på hemmaplan som i utlandet. Prioriteringen av genusperspektivet ligger på internationella insatser.[162]

3.4.2 Materiel

Enheten för logistik och stödresurser (SI-LOG) har som uppgift att tillhandahålla, kvalitetssäkra och utveckla den materiel som behövs för att genomföra insatser. SI-LOG är även ansvarig för ett fungerande materielhanteringssystem, förråd, fordonspark, logistiker, IT-sambandspersonal och inköp. På förrådet i Kristinehamn hanteras den materiel som behövs för att genomföra internationella insatser.

Materielen för internationella insatser är mycket omfattande. Det finns utrustning för varje typ av insats. Här följer några få exempel:

- Personlig utrustning för insatspersonalen, t.ex. persedlar, skyddsutrustning, verktyg, ryggsäckar, sovsäckar och myggnät
- Sjukvårdsutrustning
- Prefabricerade enheter och uppblåsbara tält för personalbostäder och kontor, t.ex. för FN-personal, inklusive avfallshantering, vattenförsörjning och etablering av it-infrastuktur.
- Kommunikationsutrustning, t.ex. radio och datorer.
- Utrustning för sökning i rasmassor efter jordbävningar, t.ex. sökutrustning, mikrofon och sökkameror,
- Utrustning för minhantering, fordon, t.ex. fyrhjulsdrivna personbilar (SUV).

Genomgång av materiel

Vid genomgång av insatspersonalens personliga utrustning har denna studie inte funnit några uppseendeväckande skillnader från ett genusperspektiv. Studien har funnit att alla kläder och skor finns i både dam- och herrstorlekar.[163]

Den mest framträdande genusfrågan relaterad till personlig utrustning är frågan om skyddsvästar (splitter- och skottsäkra). Denna fråga är vanligt förekommande även inom andra internationella organisationer. MSB:s nuvarande skyddsvästar är stora och tunga och inte anpassade till kvinnors kroppsform. MSB diskuterar huruvida man skall införskaffa lättare och mjukare varianter, liknande de som polisen har. Skyddsvästfrågan har också en ytterligare könsaspekt, då skyddsvästarnas viktigaste komponent, skyddsplattorna, kan vara för små för en

[162] Intervju, verksamhetsansvarig 4
[163] Intervju med verksamhetsansvarig 1 och 2

lång och storvuxen man. Diskussionen om nya skyddsvästar pågår på SI-LOG, inom förmågegruppen materiel och inom SI-INS minhanteringsprojekt. Även säkerhetsrådgivarna bevakar denna fråga.[164]

Vid genomgång av olika verktyg framkommer det att SI-LOG sällan köper in nya verktyg eftersom de är väldigt dyra. Verktyg används tills de är helt förbrukade, vilket innebär att det tar tid innan nya behövs. Respondenterna på förrådet i Kristinehamn uppger att verktyg som ersätter hand- och muskelstyrka och är funktionella, lätta och ergonomiskt utformade är att föredra för både kvinnor och män. Ett enkelt exempel är den elektriska skruvdragaren, som har ersatt den manuella skruvmejseln (vilken kunde ge långvariga besvär i armar och händer hos användaren). Verktyg som är lätta att använda, som inte kräver stor muskelstyrka och som är ergonomiskt anpassade minskar förslitningsskador hos både män och kvinnor.[165]

Inköp av verktyg är dock beroende av tre huvudfaktorer: vilka varianter av verktyg som finns på marknaden, vikten och priset. Den svåraste faktorn är utbudet på marknaden av olika varianter av ett verktyg. Om inte tillverkaren inte utvecklar funktionella verktyg eller tar hänsyn till genusaspekter är det svårt, eller omöjligt, att få tag på verktyg som är medvetet anpassade till både mäns och kvinnors behov. Det samma gäller parametern vikt. Om inte lätta varianter av ett verktyg tillverkas eller finns tillgängligt är det svårt för SI-LOG att ta hänsyn till mäns respektive kvinnors förutsättningar att hantera tyngre verktyg eller materiel. Respondenterna, på SI-LOG, uppger dock att den tydligaste gränssättande faktorn vid inköp är priset på ett verktyg eller annan materiel. Oftast har SI-LOG en liten budget så de köper det billigaste.[166]

INS ansvarar för inköp av utrustning till minhanteringsprojekten, även om SI-LOG genomför upphandlingen. Förmågegruppen för minhantering diskuterar också denna fråga och genusrådgivaren har konsulterats. Projektledaren uppger att MSB tar hänsyn till både kvinnor och mäns perspektiv när utrustningen skall köpas in. Detta görs genom att man specificerar vad som skall upphandlas. Exempel på utrustning där det är av vikt att beakta genus är längden på de pikar (käppar) som används av minröjarna för att söka på ett misstänkt minfält. Korta personer behöver korta pikar och långa personer behöver långa pikar. Ytterligare exempel är behovet av att ta hänsyn till kulturspecifika kläder för kvinnliga minröjare. Vidare är frågan om skyddsvästarnas vikt och utformning särskilt relevant inom minhantering.[167]

På förrådet i Kristinehamn finns även utrustning för sökning efter överlevande efter jordbävningar. Det innehåller bland finns bland annat mikrofoner och

[164] Intervju med projektledare 1, säkerhetsrådgivare, verksamhetsansvarig 1 och 2
[165] Intervju med LOG, 2 personer
[166] Intervju med verksamhetsansvarig 1 och 2
[167] Intervju med projektledare 1

sökkameror. Respondenterna påpekar att det är svårt att urskilja några specifika genusperspektiv på denna utrustning. Vid denna typ av insats är genusperspektivet snarare en aspekt av personalens agerande i insatsområdet.

Inom området vatten och sanitet finns det tydliga genusaspekter, särskilt när det gäller hygienutrymme och toaletter. När MSB bygger personalläger, eller i undantagsfall flyktingläger, är särskilt viktigt att ta hänsyn till belysning och var och hur dessa utrymmen placeras i lägret. I vissa fall måste MSB tillhandahålla barriärer som kan sättas upp framför toaletterna så att ingen ser vem och när de går till toaletten eller duschen. Likaså måste det finnas duschdraperier för att garantera ett privatutrymme när män respektive kvinnor duschar. Anledningen är både relaterad till säkerhet och kulturell bakgrund.

Direktiv och processer

SI-LOG har för närvarande inga särskilda metoder eller arbetsprocesser för att integrera ett jämställdhetsperspektiv i verksamheten. De intervjuade anser att det saknas tydliga direktiv från ledningen. Förut pratade cheferna om jämställdhet och om förändringsviljan. Respondenterna upplever det som om genusfrågan har hamnat ” […] *på en hög med andra frågor*”.[168] De intervjuade uppger att SI-LOG arbetar medvetet med att anlägga ett genusperspektiv på relevant materiel. De för regelbundet diskussioner om hur materiel och utrustning bättre kan anpassas till både mäns och kvinnors behov och förutsättningar.

SI-LOG leder arbetet med utrustning och materiel. Regelbundet inventeras och analyseras behovet av inköp av ny materiel och utrustning. Detta sker på förtryckta mallar. Detta arbete bedrivs delvis inom ramen för förmågegrupperna för materiel som gör analysen av vad som behövs upphandlas. Den ger förslag till ledningen som fattar beslut. Förmågegruppen för materiel för också diskussioner kring genusperspektivet. Den har också konsulterat genusrådgivaren i samband med möten med förmågegruppen för materiel. Respondenterna uppger också att SI-LOG och förmågegruppen har mindre kontakt med genusrådgivaren idag än tidigare. Anledningen är, enligt egen utsaga, att integreringen av genusperspektivet blivit genomfört på SI-LOG.[169]

3.4.3 Genonomförande - Fyra fallstudier

MSB bidrar med personal och resurser till två typer av internationella insatser. Dels sekonderingar till operationer som leds av en samverkanspartner som oftast är en större internationell organisation inom FN-systemet eller rödakorsrörelsen. Dessutom planerar och genomför MSB egna projekt i samverkan med en partner, t.ex. en internationell organisation, där man ansvarar för hela projektcykeln.

[168] Intervju med verksamhetsansvarig 1 och 2
[169] Intervju med verksamhetsansvarig 1 och 2

Vid sekonderingar har MSB begränsade möjligheter att påverka innehållet i operationen och många respondenter uppger att detta är en utmaning som är svår att hantera. Detta gäller särskilt jämställdhetsintegreringen, eftersom MSB har små möjligheter att förändra samverkanspartnerns planer.[170]

Nedanstående redogörelse består av fyra fallstudier som tjänar som exempel på hur MSB genomför jämställdhetsintegrering och 1325 i sina insatser. Alla fallen är mer omfattande projekt som inkluderar både materiel- och personalbistånd och drivs av MSB.

Minhantering i Mali

Den väpnade konflikten i Mali har lett till att stora landområden kontaminerats av *Explosive Remnants of War* (ERW) i de norra delarna av landet. Detta utgör en stor risk för både lokalbefolkningen och de humanitära organisationerna som arbetar i regionen.[171] FN:s minhanteringsorgan *United Nations Mine Action Service* (UNMAS) startade under hösten 2012 ett småskaligt program i Mali. Under 2013 skickade UNMAS en förfrågan om stöd från MSB. De behövde två minröjningsteam och en IMSMA-expert (*information Management System for Mine Action*).[172]

Ansökan om projektbidrag från Sida innehåller ingen genusanalys eller hänsynstagande till jämställdhetsintegrering i verksamheten eller 1325. Däremot har MSB:s ansökan till Sida om den humanitära ramen[173], under vilken minhanteringsprogrammen sorterar, omfattande skrivningar rörande jämställdhetsintegrering. Jämställdhetsintegreringen i ansökan till humanitära ramen omfattar kvantitativa, kvalitativa och effektmål, samt hänsynstagande till kvinnor, mäns, flickor och pojkars situation. Även samarbetsavtalet med FN:s *Office for Project Services* för *support to mine action programmes* (under revidering), beaktar balansen mellan antalet kvinnlig och manlig personal samt hänsynstagande till kvinnor, män, pojkar och flickor villkor i insatsområdet.[174]

Målet med insatsen var att utbilda Malis säkerhetsstyrkor i humanitär minröjning, röja ammunition som inte exploderat och upprätta en geografisk databas över ammunitions- och minsituationen i Mali. Insatsen pågick under hela 2013. 21 personer ur MSB:s insatspersonal deltog, fyra av dem var kvinnor.[175]

Under insatsen har totalt cirka 70 maliska ingenjörer utbildats och MSB har donerat fyra kompletta utrustningar för minhanteringsteam.[176] Efter

[170] Intervju med enhetschef, projektledare 1,2,3,4
[171] MSB, Slutrapport: Minhantering, expertstöd till UNMAS i Mali, s. 2
[172] MSB, Insatsverksamheten 2013, s. 13
[173] MSB, Ansökan: överenskommelse om humanitär ram 2014-2017
[174] MSB, draft MoU with FN:s Office for project services för support to mine action programmes
[175] MSB, Insatsverksamheten 2013, s. 13
[176] MSB, Insatsverksamheten 2013, s. 13

påtryckningar från MSB:s insatspersonal deltog även två kvinnor i utbildningen.[177]

I en nyligen genomförd utvärdering av UNMAS-insatsen i Mali framkom det att MSB inte hade kontroll över uttagningen av deltagare i utbildningen. Det var därför svårt att påverka antalet män och kvinnor som deltog. Möjligen hade UNMAS kunnat påverka denna situation om de hade prioriterat genusperspektivet.[178]

Projektledaren uppger att de snäva tidsförhållandena inneburit att genusperspektivet inte integrerats i själva utbildningen. Genusperspektivet uppfattas här som en uppgift snarare än ett perspektiv som bidrar till ökad effekt. Inte heller 1325 har integrerats. Målsättningen var istället att visa att kvinnor kan genomföra utbildningar genom att utbilda två kvinnor och ge kvinnliga teammedlemmar talepunkter på möten.[179] Enligt en respondent som deltog i utvärderingen försökte de svenska teamen att inkorporera genusaspekter i den analys som genomförs inför ett röjningsarbete. Även i kontakt med lokalbefolkningen försökte teamen att prata med både män och kvinnor från alla delar av samhället.[180] Inga av de veckorapporter, som denna studie tagit del av, bekräftar denna information. Studien har gått igenom 16 veckorapporter. Endast två av dem beaktade genusperspektivet. I de två fallen handlade det om sammansättningen av MSB:s team respektive könet på de som utbildades, d.v.s. kvantitativ jämställdhet.[181] Av de 22 personser som ingick i MSB:s insatspersonal var fem kvinnor, vilka hade traditionellt kvinnodominerade yrken såsom sjuksköterskor och projektadministratörer.[182] I slutrapporten till Sida redogörs, under rubriken genus, endast ansatsen att öka antalet kvinnor i insatsen och dilemmat med att minröjare är en mansdominerad profession. Inga kopplingar görs till 1325.[183]

Katastrofförebyggande i Botswana

MSB och Botswanas motsvarighet, *National Disaster Management Office* (NDMO), drev mellan 2012-2013 en gemensam kapacitetsutvecklingsinsats med syfte att stärka Botswanas förmåga att förebygga, förbereda och hantera katastrofer. MSB har stöttat kapacitetsutveckling inom risk- och sårbarhetsanalys. Denna förmåga ligger till grund för hur distrikts- och regional nivå identifierar risker och planerar för hantering av kriser och katastrofer. Nationellt kommer informationen från distrikten att ge NDMO en bättre

[177] MSB, Slutrapport: Minhantering, expertstöd till UNMAS i Mali, s. 5
[178] FOI, Utvärdering av MSB:s arbete i Mali, s. 21-23
[179] Intervju med projektledare 1
[180] FOI, Utvärdering av MSB:s arbete i Mali, s. 21 ff
[181] MSB, Weekly report-w305 - w337 EOD
[182] Projektledare 1
[183] MSB, Slutrapport expertstöd UNMAS Mali, diarienr 2013-339

lägesbild av situationen och behoven i landet och på så vis utgöra ett planeringsstöd för långsiktigt riskreduceringsarbete.[184]

MSB och NDMO gjorde en gemensam projektansökan till Sida, inom ramen för s.k. *Partner Driven Cooperation in Disaster Risk Management*. Ansökan innehåller ingen genusanalys, utan situationen i Botswana beskrivs i generiska termer utan att ta hänsyn till kvinnor, män, pojkar och flickor. Däremot finns en omfattande genuskomponent i den föreslagna verksamheten, bland annat i form av jämställdhetsintegrerade pedagogiska metoder (se vidare nedan).[185]

I planeringen av projektet har MSB försäkrat sig om att det finns både kvinnor och män i insatspersonalen. Insatsledaren har varit en kvinna som lett två män, en katastrofförebyggande expert och en konsult som fungerat som mentor och stöd till experterna.[186]

Genus har beaktats på flera olika sätt av både NDMO och MSB. Exempelvis har både kvinnor och män inbjuds att delta i workshops och en rad pedagogiska metoder har använts för att garantera att både män och kvinnor kommit till tals. Handledarna har också försökt att använda könsneutrala exempel under utbildningarna eller exempel där alla grupper, d.v.s. män, kvinnor, pojkar och flickor beaktas. Projekt har inte något särskilt utbildningsmoment rörande genus utan strävar efter att jämställdhetsintegrera i alla aktiviteter.[187] Utbildningsmaterialet som ligger till grund för aktiviteterna är hämtat från Internationella rödakorsets *vulnerability and capacity assessment tools*, som har ett integrerat genusperspektiv.[188]

I intervjuerna framhölls att det är viktigt att inte bara beakta kvinnors deltagande utan även mäns. Majoriteten av deltagarna i projektets olika workshops var kvinnor. [189]

Ebolainsatsen i Liberia

Liberia har drabbats hårt av ebolautbrottet under 2014. Alla regioner i landet har haft bekräftade fall av ebola. Antal smittade i Liberia per vecka har minskat under novembermånad. MSB har besvarat en förfrågan från World Health Organization (WHO) om stöd för att bistå deras och de liberianska myndigheternas bekämpning av ebolaepidemin. MSB:s har bland annat bidragit

[184] MSB, Insatsverksamheten 2013, s. 21
[185] MSB, Ansökan till Sida, Partner Driven Cooperation in Disaster Risk Management between NDMO and MSB, 2012-2013.
[186] MSB, Ansökan till Sida, Partner Driven Cooperation in Disaster Risk Management between NDMO and MSB, 2012-2013
[187] Intervju med insatspersonal 1, 2
[188] International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, What is VCA? An introduction to vulnerability and capacity assessment,
[189] Intervju med insatspersonal 1,2,

till att en enhet för ebolabehandling har kunnat öppna och vård har kunnat bedrivas på ett säkert sätt.[190]

MSB tillhandahåller logistiskt stöd och byggnation av utrymme för vårdpersonal. Vidare tillhandahåller MSB:s experter löpande teknisk rådgivning till det liberianska hälsoministeriet och WHO för att öka möjligheterna till en effektiv responsplan i landet, vilken inkluderar utbildning av vårdpersonal.[191]

Inför insatsen genomförde MSB en rekognoseringsresa. Syftet med resan var att identifiera lämplig mark för byggnation. Denna studie har inte funnit att någon genusanalys genomfördes under resan.[192] Hemställan till Sida innehåller inte heller den någon genusanalys av epidemin eller dess konsekvenser för män, kvinnor, pojkar och flickor. Det anges dock att hänsyn kommer att tas till jämställdheten inom insatsteamet och i verksamheten. I oktober fick MSB ett utökat uppdrag att även bidra med svensk hälso- och sjukvårdspersonal. MSB planerar för en insats där de ansvarar för drift av ett behandlingscenter i huvudstaden Monrovia. Liksom vid andra större insatser har MSB inkluderat en genusrådgivare inom verksamheten operativ ebolavård.[193] Denne skall bland annat genomföra genusanalys, stödja med verktyg och metoder och samverka med kvinnoorganisationer.[194] Vid intervju av insatspersonal framkommer det att viss personal inte nödvändigtvis förstår varför genusperspektivet är relevant. De hänvisar till genusrådgivaren.[195]

Flyktingläger i Irak

Den humanitära krisen i Syrien har pågått sedan mars 2011 och har bidragit till stora flyktingströmmar i norra Irak. Islamiska Statens (IS) framryckningar i kombination med den existerande flyktingströmmen har resulterat i en allvarig humanitär situation. För att möta behovet av mat, skydd och boende arbetar ett flertal FN-organ tillsammans med regionala kurdiska regeringen med att ge humanitärt stöd till flyktingarna.[196]

MSB fick, inom ramen för *International Humanitarian Partnership* (IHP), en förfrågan från OCHA[197] om att skicka tält och filtar och i ett senare skede bidra med experter och material till tillfälliga boendelösningar, för en akut humanitär insats i norra Irak. MSB fick även en separat förfrågan från UNHCR om stöd till ett flyktingläger. [198] Mer specifikt består insatsen av att tillhandahålla materiel

[190] MSB, Hemställan: Foreign Medical Team – samlat svensk sjukvårdsstöd, Liberia, s. 5
[191] MSB, Hemställan: Foreign Medical Team – samlat svensk sjukvårdsstöd, Liberia, s. 5
[192] Mejlkonversation med enhetschefen, november 2014
[193] Mejlkonversation med enhetschefen, december 2014
[194] Mejlkonversation med projektledare 1, november 2014
[195] Intervju med insatspersonal 4, 5
[196] MSB, Hemställan: IHP-stöd Irak, s. 3
[197] UN's Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
[198] MSB, Hemställan: IHP-stöd Irak, s. 3

och expertis att etablera ett flyktingläger, vilket inkluderar tält, elkomponenter, sanitet, vatten m.m. Förutom materiel består insatsen av 4-5 tekniska experter från MSB. [199]

I MSB:s rapport från rekognoseringsresas diskuterades separata hygienutrymmen för män och kvinnor. De identifierade även ett behov av att ha separata utrymmen för män och kvinnor att hänga sina kläder på tork. Ingen genusanalys av flyktingsituationen i relation till insatsen har gjorts. Inte heller har 1325 beaktas trots att insatsen har sin upprinnelse i den väpnade konflikten i Syrien/Irak.[200]

Enligt projektförslaget för insatsen ska MSB arbeta för att säkerställa lösningar som beaktar genusaspekter såsom att applicera ett genusperspektiv på planeringen av lägret. Ingen genusanalys har gjorts av flyktingsituationen i ansökan till Sida. Kvinnors, mäns, pojkars och flickors situation, villkor och behov synliggörs inte, utan det generiska begreppet flyktingar används genomgående.[201] Projektledaren uppger att arbetet med att applicera ett genusperspektiv har skett ad hoc i samband med planering av bygget på plats under själva insatsen.[202] Inte heller MSB:s ambitioner rörande jämställdhetsintegrering (som uttrycks i ansökan till Sida), rörande den humanitära ramen reflekteras i projektförslaget för insatsen i Irak. Studien har inte funnit att hänsyn har tagits till 1325 vid utformning och genomförandet av projektet, trots att den berörda målgruppen är svårt drabbad av den väpnande konflikten i Irak/Syrien.

3.4.4 Rapportering och utvärdering

Enligt *inriktning för arbetet med jämställdhet och mångfald* är rapportering av jämställdhetsintegrering och genomförande av 1325 väsentligt för att kunna bedöma vilka målgrupper insatsen har nått och vilken effekt den fått. Detsamma gäller utvärdering, som är ett viktigt redskap för att öka myndighetens kunskap, förstå vad som leder till resultat och vad som kan förbättras. Det är väsentligt att genus och 1325 rapporteras i särskild ordning, annars finns det stor risk att perspektivet glöms bort. I *inriktning för arbete med jämställdhet och mångfald* fastställs det att utvärderingar tydligt bör lyfta genus- och jämställdhetsaspekter, kvantitativa såväl som kvalitativt aspekter. Den understryker också att all statistik ska vara könsuppdelad, samt i möjligaste mån särskilja ålder. [203]

[199] MSB, Hemställan: IHP-stöd Irak, s. 4
[200] IHP, IHP Assessment checklist Irak, s. 3-4
[201] MSB, Hemställan: IHP-stöd Irak, s. 4
[202] Intervju med projektledare 2
[203] MSB, Inriktning för arbetet med jämställdhet och mångfald för ökad kvalitet och effektivitet i insatsverksamheten, s. 8f

Rapporting och erfarenhetshantering i internationella insatser

Rapportering från insatspersonalen till ansvarig projektledare ska under insatsen ske i syfte att följa projektet avseende kostnader, aktiviteter, framsteg och resultat. Målet med rapporteringen är att möjliggöra ansvarsutkrävande och transparens, samt att hålla MSB underrättad om insatsens utveckling. Det är projektledaren som avgör hur ofta insatspersonalen ska rapportera. Rapporteringen sker vanligtvis veckovis men ibland kan det i samband med en allvarig säkerhetssituation behövas daglig rapporting. I andra fall kan det räcka med rapportering på månatlig basis.[204]

Det finns två standardformulär för insatspersonalen att rapportera via:

- Mallen för veckorapport/månadsrapport. Rapportering syftar främst till att följa MSB:s ansvar som arbetsgivare.
- Resultatrapport syftar till att följa upp projektet/insatsen. Målet är att säkerställa att verksamheten leder mot planerade resultat och i enlighet med utfasningsplanen. Även frekvensen på denna rapportering avgörs från fall till fall av projektledaren.[205]

I dessa rapporter finns det möjlighet att rapportera om hur ett genusperspektiv har integrerats under en särskild rubrik, ”*Genusperspektiv i ditt arbete.”*[206] Det är projektledarens ansvar att följa upp att genusperspektivet redovisas av insatspersonalen. [207] Denna studie har funnit att rapporteringen varierar. Det är vanligt att inget rapporteras under rubriken. I de fall något rapporterats så beskrivs ofta fördelningen mellan antalet män och kvinnor, d.v.s. kvantitativ jämställdhet.

I de intervjuer som genomförts med medarbetare på SI-INS har flera orsaker angetts varför insatspersonalen inte rapporterat under den avsedda rubriken. En anledning är att insatspersonalen inte förstår vad MSB vill att de ska rapportera. Insatspersonalen kommer från hela världen och deras kunskapsnivå om genus varierar. [208] MSB har ett brett urval av yrkesprofiler och det kan även vara svårt för projektledarna att ge råd om hur ett genusperspektiv kan appliceras för en specifik yrkeskategori i en särskild insats.[209]

En annan anledning som har nämnts är att det är oklart hur informationen som ska stå i genusavsnittet är kopplat till resultat.[210] Vidare har det uppmärksammats

[204] MSB, Projektledarhandbok: Enheten för insatser, version 4, s. 21
[205] MSB, Projektledarhandbok: Enheten för insatser, version 4, s. 21
[206] FBA, Svenska myndigheters genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325, s. 59
[207] Intervju med genusrådgivare 2, projektledare 2 och 3
[208] Intervju med genusrådgivare 2, projektledare 3.
[209] Intervju med projektledare 2 och 3
[210] Intervju med verksamhetsansvarig

att det inte får några konsekvenser om personalen inte rapporterar om genus.[211] I den nyligen genomförda utvärderingen av MSB:s minhanteringsarbete i Mali, görs bedömningen att den bristfälliga rapportingen på genus i insatsen sannolikt hänger samman med att frågan inte har varit prioriterad.[212] I flera fall har insatspersonalen rapporterat om antalet kvinnor i teamet i stället för hur de har applicerat ett genusperspektiv i sitt arbete. [213] Utifrån den rapportering som studien fått tagit del av finns det ingen tydlig spårbarhet som är direkt kopplad till 1325.

I samband med stora omfattande insatser är det vanligt att projektledaren gör en uppföljningsresa efter halva insatstiden. Denna studie har inte identifierat att det finns något formellt krav på att de som deltar i en uppföljningsresa ska rapportera på genusperspektivet eller implementering av 1325.

MSB har krav på rapportering till biståndsgivaren, där Sida är den mest framträdande. Vid denna typ av projektredovisning måste genusperspektivet beaktas. Detsamma gäller resultatredovisningen i förhållande till den nationella handlingsplanen för 1325, där MSB rapporterar mot de av regeringen uppställda indikatorerna. MSB redovisar att flera indikatorer inte berör deras verksamhet. Detta gäller bl.a. att de inte har som uppgift att skydda kvinnor och flickor.[214]

MSB utvärderar regelbundet sina projekt efter avslutat åtagande. Ofta är det en extern konsult eller organisation som genomför utvärderingen. De instruktioner som denna studie har tagit del av innehåller direktiv om att utvärdera jämställdhetsintegrering.[215] Den avgörande frågan är dock hur utvärderingsresultatet omhändertas och omsätts och blir en erfarenhet som befruktar MSB:s projektplanering och framtida insatser. Denna studie har inte funnit att det finns en utvecklad process för erfarenhetshantering med hänsyn till genusperspektivet eller 1325.

Rapportering och erfarenhetshantering i nationella insatser

Den nationella insatspersonalen har andra rapporteringskrav än de som arbetar internationellt. De ska rapportera vilka aktiviteter de har genomfört och vilken materiel de har använt. Deras rapport ska även beakta huruvida kommunen, eller andra svenska aktörer som efterfrågat stöd från MSB, har fått den hjälp de efterfrågat.[216]

[211] Intervju med projektledare 3
[212] FOI, Utvärdering av MSB:s arbete i Mali: MSB:s stöd till OCHA respektive UNMAS, s. 23
[213] MSB, Lägesrapport: Minhantering expertstöd UNMAS Mali, period 306, s. 4, projektledare 1,2
[214] FBA, Svenska Myndigheters genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325, perioden 2013
[215] MSB, Utvärdering av MSB:s insats i Mali 2011-2014 och MSB, utvärdering av MSB:s stöd till UNHCR Jordanien, diarenr 2014-5954.
[216] Intervju med handläggare

Det finns inget specifikt avsnitt för att rapportera hur insatspersonalen i nationella insatser har använt sig av ett genusperspektiv in sitt arbete. I de intervjuer som genomförts (med fokus på det arbetslag som handlägger nationella insatser på SI-INS), framkommer det att de upplever att rapporteringskravet för genus inte är lika prioriterat för de nationella insatserna.[217]

Enligt de intervjuade finns det en uppfattning att de nationella insatserna handlar om att tillhandahålla resurser, med stort fokus på materiel, vilket gör arbetet mer administrativt. Hur ett genusperspektiv kan implementeras i insatserpersonalens arbete har inte diskuterats i en större skala.[218] Ett tecken på att genusfrågorna inte är prioriterade i nationella insatser är att genusrådgivaren inte har fått som uppgift att stödja arbetslaget för nationella insatser på SI-INS.[219]

[217] Intervju med verksamhetsansvarig 4 och handläggare
[218] Intervju med verksamhetsansvarig 4, handläggare och enhetschef
[219] Intervju med verksamhetsansvarig 4

4 Slutsatser

Syftet med denna studie är att identifiera var det finns behov av särskilda satsningar för att stärka och förbättra jämställdhetsintegrering, integrering av ett genusperspektiv och genomförande av den nationella handlingsplanen för 1325. Det övergripande politiska målet med jämställdhetsintegrering är att jämställdhet skall integreras i hela organisationen och all verksamhet.[220] I MSB:s fall innebär det att göra en översyn av arbetssättet så att myndigheten bistår kvinnor, män, pojkar och flickor på lika villkor, samt att de får sina olika behov tillgodosedda. Forskning och erfarenheter från statlig verksamhet har visat att om mäns och kvinnors behov beaktas på ett systematiskt och strukturerat sätt så leder det till ökad kvalitet och effekt i verksamheten. I vissa fall, resulterar det även i minskade kostnader.[221]

Denna studie har funnit att SI har en relativt god grund från vilken jämställdhetsintegreringen kan fortsätta att utvecklas. Personalen uppvisar medvetenhet om vissa aspekter av genusperspektivet och ledningen ger uttryck för en hög ambitionsnivå. Det finns inga påtagliga skillnader i lön eller inflytande på avdelningen. SI har en utvecklad policybas och en övergripande målbild för jämställdhetsintegrering. Vidare har SI utvecklat redskap till stöd för integrering av genusperspektivet och det finns en befattning som genusrådgivare på enhetsnivå, och i vissa fall även på insatsnivå, som kan stötta personalen. Befattningen är för tillfället inte besatt eftersom tjänsteinnehavaren är föräldraledig. Tillsammans skapar dessa faktorer goda förutsättningar för jämställdhetsintegrering.

Det finns dock ett antal utmaningar, vilka resulterar i att det saknas en konsekvent och systematisk jämställdhetsintegrering genom hela organisationen, från ledning till genomförande av insatser i fält. Till detta kommer också svårigheterna att tolka och genomföra 1325 utifrån MSB:s speciella uppdrag. Denna studie har identifierat ett antal utmaningar som försvårar en framgångsrik jämställdhetsintegrering, t.ex. otydligt ledarskap, avsaknad av en verksamhetsövergripande strategi och svårighet att genomföra 1325 inom ramen för MSB:s uppdrag.

Målbild och handlingsplan

SI:s målbild är bl.a. ”[…] *att MSB:s operativa verksamhet är ledande inom, jämställdhet, miljö och säkerhet”*. MSB skall på ett strukturerat sätt utveckla de operativa förmågorna utifrån ett jämställdhets-, miljö- och säkerhetsperspektiv för att höja kvaliteten i den operativa verksamheten och för att kunna bidra till

[220] SOU 2007:15, JämStöds Praktika- Metodbok för jämställdhetsintegrering, Stockholm, 2007
[221] SOU 2007:15, JämStöds Praktika- Metodbok för jämställdhetsintegrering, Stockholm, 2007, s.11.

långsiktiga och hållbara resultat. Detta är ett ambitiöst mål som skall uppnås till 2018. Idag finns det inte någon beskrivning av vad detta mål innebär rent konkret. Är det ett kvantitativt mål? Är det ett mål som syftar till att höja kvaliteten och effektiviteten i den operativa verksamheten genom att nå och involvera män, kvinnor, pojkar och flickor? Det finns inte heller en strategi för hur detta mål skall uppnås. Ambitionen reflekteras inte i avdelningens eller enheternas handlingsplan. Dessa innehåller (2014) ett kvantitativt mål – ökat antal kvinnor i resurspoolen – samt analyser av den egna verksamheten. Det enda undantaget är *inriktningen för arbete med jämställdhet och mångfald för ökad kvalitet och effektivitet i insatsverksamheten 2011-2015*. Inriktningens ställning inom SI är dock oklar. SI-INS är ansvarig för målens genomförande, samtidigt som ingen av de många ambitiösa delmålen reflekteras i enhetens handlingsplan, och inte heller i någon annan enhets handlingsplan. Medarbetarna, förutom genusrådgivarna, uppvisar inte heller någon större kunskap om inriktningen, förutom det kvantitativa målet 40 procent kvinnor i insatspersonalen.

Jämställdhetsintegrering inom MSB är en övergripande prioritering, även kallad tvärgående, som inte reflekteras i skrivningar om SI:s strategiska prioriteringar, t.ex. strategiska processer, proaktiv verksamhet, beredskapsdimensionerande verksamhet eller prioriteringar inom operativa förmågor, t.ex. förmågan att genomföra biståndS- och humanitära insatser. Avdelningen har inte heller någon tydlig handlingsplan för jämställdhetsintegrering som omfattar alla enheter. Sammantaget minskar det tydligheten med vad SI vill uppnå och vilka konkreta målsättningar medarbetarna skall arbeta mot. Förutsättning för ett lyckat förändringsarbete är att det finns tydliga styrdokument, så att medarbetarna vet hur de skall arbeta och hur uppföljning ske.

Ledning

Ett ytterligare dilemma är oklarheten rörande uppföljning av jämställdhetsintegreringen. Det naturliga vore om SI-LED har ett övergripande ansvar i linje med sina övriga uppgifter. På så sätt kan uppföljningen av jämställdhetsintegreringen inkluderas i den reguljära verksamhetsuppföljningen och genomföras regelbundet och konsekvent. Det blir då en del av ledningssystemet och styrprocessen. Detta är i linje med *inriktning för MSB:s verksamhet 2015-2018: utgångspunkt för verksamhetsledning*, där det jämställdhetspolitiska målet skall nås bl.a. genom att utveckla styrprocesser för att integrera perspektivet jämställdhet i ordinarie planerings- och uppföljningsarbete.

Genomförande av 1325

För 1325:s genomförande finns ingen övergripande plan. SI hänvisar endast i generiska termer till resolutionen i inriktningen och aktivitetsplanen för 2014. Det är endast *inriktning för jämställdhet och mångfald för ökad kvalitet och effektivitet som inkluderar 1325:s princi*per, t.ex. *skydd* av kvinnor och flickor, och som framhäver att dessa bör tolkas utifrån MSB:s verksamhet.

Även om denna studie inte omfattar civilt försvar och samverkan med Försvarsmakten, så bör MSB beakta 1325 i detta arbete. Detta är särskilt viktigt med hänsyn till eventuell väpnad konflikt på svenskt territorium och MSB:s ansvar för skydd av civilbefolkningen.

Ledarskap

Forskning visar tydligt att en förutsättning för ett framgångsrikt jämställdhetsarbete är att det är förankrat hos ledningen och cheferna, samt att de tydligt och aktivt driver arbetet framåt.[222] SI:s avdelningschef har deltagit i Gender Coach-programmet och har på så sätt haft möjlighet att utvecklat sitt ledarskap i jämställdhetsintegrering. Avdelningsledningen uppger att den har en hög jämställdhetsambition. Medarbetarna upplever dock att ledningen kunde vara tydligare med nyttan och målsättningen rörande jämställdhetsintegrering. Ledningens kommunikation av nyttan är koncentrerad till ett årligt avdelningsinternat. Diskrepansen mellan ledningens ambition och medarbetarnas upplevelse kan möjligen förklaras av att det inte finns en konkret strategi för arbetet mot målbilden, med undantag för ökat antal kvinnor bland insatspersonalen.

Högsta chefen är central för att jämställdhetsintegreringen skall utvecklas. Chefens uppmärksamhet och deltagande när beslut fattas markerar att jämställdhet är centralt för organisationen. Forskning visar att när medarbetarna uppfattar chefens beslut, engagemang och vision påverkar det deras förhållnings- och arbetssätt. Även chefens diskussion med och närvaro bland medarbetarna påverkar jämställdhetsintegreringen. [223]

[222] Hörte Fürst, Gunilla, Behovet av genusperspektiv – om innovation, hållbar tillväxt och jämställdhet, Vinnova, 2009, s. 39.
[223] SOU 2007:15, JämStöds Praktika- Metodbok för jämställdhetsintegrering, Stockholm, 2007, s.19.

Kommunikation till medarbetarna

Information till insatspersonalen rörande MSB:s integrering av genusperspektivet och genomförande av 1325 ges främst i insatsförberedande utbildningar och introduktioner. Det är personbundet om insatspersonalen har uppfattat MSB:s målsättningar och ambitioner med jämställdhetsintegrering. Vissa uppger att de inte förstår vikten av detta perspektiv. Anledningen till det varierande resultatet är antagligen att alla inte har genomgått introduktionskursen eller annan insatsförberedande utbildning. Insatspersonalen är MSB:s främsta genomförare och företrädare i den operativa verksamheten, vilket innebär att de är avgörande för integrering av genusperspektivet. Om de inte har en förståelse för MSB:s ambition och kunskap om målbilden så finns det ingen möjlighet att uppnå målbilden för jämställdhet eller regeringens åläggande att genomföra 1325.

4.1 Kartläggning och analys av jämställdhet i organisationen

Denna studie har funnit att SI är en relativt jämställd avdelning. Det har inte framkommit att det finns några påtagliga skillnader i lönen mellan män och kvinnor. Inte heller finns det några uppenbara diskrepanser mellan mäns och kvinnors inflytande och makt på avdelningen SI. Myndigheten tillhandahåller i enlighet med regeringens jämställdhetspolitiska mål könsuppdelad statistik, genomför analyser av lönesituationen och gör övergripande kartläggningar av jämställdheten. Denna studie har inte haft i uppgift att undersöka alla kvalitativa aspekter, exempelvis normer, beteende och attityder, bland personalen, vilket innebär att det exempelvis kan finnas diskriminerande beteende, jargong och uttryck som påverkar möjligheten till en jämställd organisation. Vissa intervjuade respondenter har indikerat att det kan finnas anledning att arbeta med normer och attityder.

Resurspoolen för insatspersonal

MSB:s stora utmaning på personalsidan är den mansdominerade resurspoolen för insatspersonal. Obalansen beror på ramavtalet med Sida som fastställer de områden inom vilka MSB kan verka. Detta har resulterat i att resurspoolen till stor del utgörs av yrkeskategorier som av tradition är mansdominerade. MSB har tydligt uppsatta mål för att förändra situationen, 40 procent av insatspersonalen skall vara kvinnor. Myndigheten har också handlingsplan med konkreta åtgärder för att rekrytera fler kvinnor. Det finns dock anledning för MSB att fundera över huruvida det på kort sikt verkligen är möjligt att förändra könsbalansen bland insatspersonalen. Huvuddelen av de yrkeskategorier som tillhandahålls till samarbetspartners är mansdominerade, få kvinnor utbildar sig inom dessa kategorier.

En möjlighet att förändra könsbalansen är att strukturera om resurspoolen och erbjuda yrkeskategorier där det finns en jämnare könsfördelning. Ett annat alternativ är att erbjuda personal till högre befattningar, där ledarskap, planering och samordning är av större vikt än hantverkskunnande och till vilka det är lättare att rekrytera kvinnor. Avslutningsvis, MSB:s statistik saknar uppdelning i andra faktorer som är relevanta för obalansen mellan män och kvinnor, t.ex. ålder. Idag finns ingen åldersuppdelning av insatspersonalen i resurspoolen. Det kan vara värt att undersöka om det finns en jämnare könsfördelning bland den yngre insatspersonalen.

4.2 Grundläggande kunskap och förståelse för genus och jämställdhetsproblematik

Många medarbetare har en viss kunskap om jämställdhet. Detta gäller särskilt kvantitativ jämställdhet. Det finns en stor medvetenhet om att andelen kvinnor bland insatspersonal är alldeles för låg.

Utbildning

SI:s medarbetare och insatspersonal har erbjudits utbildning i varierande omfattning. Vissa har erbjudits utbildningar men avstått på grund av en hög arbetsbelastning och tidsbrist. Andra har inte erbjudits möjligheten att delta i utbildning rörande jämställdhetsintegrering. Anmärkningsvärt är att medarbetarna på SI-LED inte fått något erbjudande. De är ansvariga för strategisk rådgivning med syfte att utveckla det operativa uppdraget och myndighetens operativa förmågor. Jämställdhetsintegrering borde vara en central aspekt i detta arbete. Dessutom, uppger medarbetarna på SI-LED att de är osäkra på hur jämställdhetsintegrering och 1325 bör genomföras.

Bland insatspersonalen är det många som aldrig har genomgått en utbildning i integrering av genusperspektivet eller 1325. Detta påverkar givetvis deras möjligheter att uppfylla MSB:s målsättningar att öka kvaliteten och effekten i den operativa verksamheten.

Kunskap om jämställdhetsperspektiv

Många av SI:s medarbetare har kunskap om kvantitativ jämställdhet men inte om kvalitativ jämställdhet eller vikten av genusperspektiv för att öka effekten i en insats. Bristande kunskap om varför och hur ett genusperspektiv skall integreras i insatser påverkar antagligen operationernas möjlighet att nå alla i en befolkning som är berörd vid en insats, d.v.s. kvinnor, män, pojkar och flickor. Utbildningar i jämställdhetsintegrering bör erbjuda konkreta verktyg som ger kunskap om hur genusperspektivet kan integreras i insatser. Integrering av genusperspektivet skall inte hanteras som ytterligare en uppgift som skall genomföras.

De utbildningar som erbjuds idag upplevs vara alltför generiska. Medarbetare uppger att de inte vet hur de skall använda kunskaperna vid insats. Detta gäller inte minst GAFO/GIV-kursen. Många uppger att de behöver mer specialiserad utbildning som riktar sig mot deras verksamhetsområde. Möjligen bör MSB överväga att erbjuda sina medarbetare kurser för genus i humanitärt arbete, eftersom det är i humanitära kriser som MSB i huvudsak verkar.

4.3 Inventering av jämställdhetsintegrering i verksamheten

MSB:s integrering av genusperspektivet i projektcykeln är fragmenterad och generisk. I vissa insatser finns genusperspektivet integrerat från den första analysfasen till genomförande och rapportering. Men ofta saknas perspektivet i flera av faserna och beskrivs som antalet kvinnor i insatsen eller som ytterligare en uppgift som skall genomföras.

Genusrådgivaren och *gender focal points*

MSB har en genusrådgivare som är placerad på SI-INS men som förväntas verka inom hela avdelningen. Rådgivaren, och andra medarbetare, upplever att det är mycket utmanande att hinna genomföra alla de uppgifter som inkluderas i befattningen. Tidsbrist uppges vara en avgörande faktor som gör det svårt att ge stöd till projektledare och verksamhetsansvariga. Mycket av genusrådgivarens tid går åt till samverkan med andra myndigheter och de myndighetsgemensamma utbildningarna. Det finns begränsade möjligheter att stödja SI:s olika enheter.

För att genusrådgivaren skall kunna ge ett adekvat stöd och effektivt kunna bidra till att nå SI:s målbild behöver syftet med befattningen omdefinieras. SI behöver avgöra om genusrådgivaren är en strategisk befattning som skall bidra till ökad jämställdhetsintegrering på hela avdelningen, och i all verksamhet, eller om det är ett praktiskt stöd med syfte att integrera genusperspektivet i insatser.

Det första alternativet skulle innebära att omvandla genusrådgivarens befattning till en strategisk resurs som är placerad på SI-LED. Genusrådgivarens uppgift skulle då bli att utveckla jämställdhetsperspektivet i det övergripande operativa uppdraget och myndighetens operativa förmågor, samt ge avdelningschefen ett löpande stöd i genusfrågor. Med utgångspunkt i tidigare slutsatser rörande avsaknaden av en avdelningsövergripande strategi och handlingsplan för jämställdhetsintegrering så behövs det ökat stöd och rådgivning på ledningsnivå. Att placera genusrådgivaren på SI-LED skulle gynna utvecklingen av en avdelningsövergripande strategi, kommunikation och uppföljning av målbilden för jämställdhetsintegrering. Erfarenheter från andra organisationer visar på att jämställdhetsfrågan ges större prioritet och har större genomslagskraft om

genusrådgivaren är placerad på ledningsnivå med nära kontakt till chefen.[224] Om MSB väljer detta alternativ är det viktigt att genusrådgivaren får ett tydligt mandat från chefen och befogenheter att agera. Det övergripande ansvaret för jämställdhetsintegreringen vilar dock på avdelningschefen.

Det andra alternativet skulle innebära att renodla genusrådgivarens uppgift till att ge stöd till integrering ett genusperspektiv i insatsers. Rådgivaren skulle då bara ha som uppgift att stödja SI-INS och dess medarbetare. Detta skulle innebära att projektledaren fick mer stöd med analyser, planering och uppföljning, vilket skulle kunna bidrar till ökad integrering i insatser. En negativ konsekvens av detta val är antagligen att övriga enheter inte får något stöd eller mycket begränsat stöd. Rådgivningen i strategiska frågor skulle begränsas betydligt. Detta alternativ har sannolikt mindre effekt på den övergripande målbilden och skulle krävas att SI-LED förstärker genusrådgivningen på annat sätt.

Oavsett vilket av de ovan alternativen som SI väljer, så bör ansvaret för jämställdhetsintegrering i utbildningar och GIV/GAFO övergå från genusrådgivaren och SI-INS till SI-OP som har övrigt utbildningsansvar för insatspersonal. På så sätt jämställdhetsintegreras även utbildningsområdet under SI-OP:s ansvar och genusrådgivaren får mer tid till sitt förfogande**.**

För att garantera att alla enheterna och enskilda medarbetare, t.ex. projektledare, får stöd och råd rörande jämställdhetsintegrering så bör SI utveckla ett system med *gender focal points,* eller resurspersoner för genus, på varje enhet. De skulle ha jämställdhetsintegrering som en tillikauppgift med syfte att ge stöd och råd till sina respektive enheter. Vissa av dessa skulle kunna ansvara för viss samverkan med andra myndigheter, inom sina respektive verksamhetsområden. Genusrådgivaren skulle ansvara för samordningen av *gender focal points* och ge dem stöd. På så sätt minskar genusrådgivarens arbetsbörda och fler medarbetare får en fördjupad kunskap om jämställdhetsintegrering. *Gender focal points* bör regelbundet utbildas i jämställdhetsintegrering och 1325 utifrån sina respektive enheters ansvarsområden. Utbildningsansvaret bör ligga på SI-OP, eftersom utbildningarna sannolikt även berör insatspersonal, både nationellt och internationellt.

Verktyg

MSB erbjuder en rad adekvata verktyg som kan bistå både SI:s personal i projektcykelns alla faser och insatspersonalen vid genomförande. Det finns ingen information om att medarbetarna använder sig av de olika verktygen i sitt dagliga arbete. Detta är ett dilemma eftersom ett rutinmässigt användande av checklistor och framförallt *Handbok i jämställdhet: praktiska råd vid Internationella*

[224] Lackenbauer, Helené and Langlais, Richard (Eds.) (2013) *Review of the Practical Implications of UNSCR 1325 for the Conduct of NATO-led Operations and Missions*, Stockholm: Swedish Defence Research Agency (FOI

insatser skulle bidra till en konsekvent och strukturerad integrering av genusperspektivet i projektcykelns alla faser.

Materiel

Denna studie har funnit att MSB:s materiel är relativt väl anpassad till både män och kvinnor (d.v.s. jämställd). Inget anmärkningsvärt har uppmärksammats. Kläder, skor och annan personlig utrustning finns i både herr- och damstorlektar. Inköp av verktyg påverkas främst av priset och utbudet på marknaden, vilket begränsar SI-LOG:s möjligheter att genusanpassa. Medarbetarna är medvetna om att verktyg som med lätthet kan användas av både män och kvinnor oftast är det bästa alternativet från ett ergonomiskt perspektiv.

Rekognoseringsresorna beaktar inte genusperspektivet eller 1325 rutinmässigt och systematiskt. Informationen är inte könsuppdelad. Detta är en svaghet som kan åtgärdas relativt enkelt. Alla resor som görs, oavsett anledning, bör i sin bakgrundsinformation inkludera information och analyser av mäns, kvinnors, flickors och pojkars situation. Även här bidrar *Handbok i jämställdhet: praktiska råd vid Internationella insatser* med råd och stöd. Ett rutinmässigt inkluderande av genusperspektivet skapar ett förhållningssätt som gynnar integrering av jämställdhet och genusperspektivet. Det ökar också MSB:s kunskapsbas rörande insatsområden och i förlängningen kan det bidra till en fördjupad kunskap och analys. SI bör utveckla sina mallar för rekognoseringsresor så att alla reserapporter, utan undantag, inkluderar genusperspektivet, d.v.s. tydliggör mäns, kvinnors, flickors och pojkars situation, behov och villkor, oavsett anledningen till resan. De som genomför rekognoseringsresorna bör medvetandegöras om att den information som samlas in är ett underlag som kan ge stöd åt andra medarbetare med ansvar att planera och genomföra insatser.

Genomförande – fyra fallstudier

Fallstudierna av de fyra insatserna visar att integrering av genusperspektivet är fragmentariskt i projektcykelns olika faser. Vissa projekt är tydligt genusintegrerade, från analys- till rapportfas, och insatspersonalen förstår att genusperspektivet är ett verktyg för att nå ökad effekt. I andra projekt beaktas bara balansen mellan män och kvinnor eller en enskild aspekt, t.ex. hygienutrymmen. Genusperspektivet integreras inte nödvändigtvis konsekvent genom hela projektcykeln. I vissa fall förstås genusperspektivet endast som ytterligare en uppgift som skall genomföras, istället för ett perspektiv som ökar kvalitén och effekten i insatsen.

För att genusperspektivet skall bidra till att öka effekten måste det inkluderas i projektcykelns alla faser. Detta innebär att den information som används under den initiala analysen av insatsområdet och planeringen måste vara könsuppdelad. Omvärldsanalyser och rekognoseringsresor måste inkludera kunskap och information om män, kvinnor, pojkar och flickor. Vid planering av insatsen

måste denna information analyseras med hänsyn till de konsekvenser planerade aktiviter kan få för respektive grupp och hur insatsen kan beakta respektive behov, villkor och situation. Perspektivet måste inkluderas i de planerade aktiviteterna med syfte att öka effekten och kvaliteten i insatsen. Insatspersonalen måste ha kunskap om genusperspektivet för att kunna ta hänsyn till män, kvinnor, pojkar och flickor och för att kunna jämställdhetsintegrera vid genomförande av operationen.

Genomförande av 1325

Det finns få exempel, förutom målet om ökat antal kvinnor i insatser, som tyder på att MSB genomför 1325 och tar hänsyn till de tre principerna. MSB tolkar resolutionens principer som uppgifter som skall genomföras, istället för principer som måste tolkas utifrån MSB:s egen verksamhet och förutsättning. MSB behöver definiera principernas innebörd utifrån sin uppgift som humanitär aktör.

För att ge några exempel:

- *Att skydda* kvinnor och flickor i konfliktområden skulle utifrån MSB:s perspektiv kunna innebära att minimera att göra oavsiktlig skada, t.ex. genom att ta hänsyn till kvinnors säkerhetsbehov vid planering av ett flyktingläger.
- *Deltagande* skulle kunna innebära att MSB aktivt samverkar med kvinnor i ett insatsområde för att förstå hur de påverkas av MSB:s insats. Syftet är att minimera risken för negativa konsekvenser.

I annex I, *MSB:s genomförande av 1325*, finns ett mer utförligt förslag.

MSB genomför sina internationella insatser i områden där sexuellt och könsbaserat våld är vanligt förekommande mot kvinnor, män, pojkar och flickor. Inte minst gäller det i väpnad konflikt och flyktingsituationer, men även vid andra typer av kriser där människor befinner sig i utsatta situationer. MSB har ingen verksamhet som direkt syftar till att skydda utsatta grupper från denna typ av våld. MSB tar dock hänsyn till vissa typer av risker och hot vid planering och byggnation av camper/läger. Detta gäller främst vid planering av hygien- och toalettutrymme, där hot och risk för könsbaserat våld kan minskas genom placering, belysning och andra åtgärder. Om MSB definierar innebörden av principen *skydd* av kvinnor och flickor i konfliktområde, utifrån sitt specifika uppdrag, så finns det möjlighet att göra hot- och riskanalyser (som inkluderar konsekvenser av den egna verksamheten) av kvinnors och flickors situation. Utifrån dessa kan åtgärder vidtas som bidrar till att minska kvinnors och flickors eventuella utsatthet. En viktig aspekt är att kvinnor och flickor själva bör

definiera sina säkerhetsproblem, vilket är i linje med regeringens nationella handlingsplan för 1325.[225]

MSB:s uppförandekod och *Handbok i jämställdhet: praktiska råd vid Internationella insatser* framhåller att myndigheten har nolltolerans vad beträffar sexuellt utnyttjande och, direkt eller indirekt, stöd till människohandel. Personalen får också råd hur de kan bemöta någon som utsatts för sexuellt och könsbaserat våld. Denna studie har funnit anekdotiska exempel på att MSB agerar när insatspersonal inte följer uppförandekoden.

Rapportering

MSB ställer krav på regelbunden rapportering från insatspersonal i fält och resultatrapportering av insatserna. I rapportmallarna finns genusaspekter inkluderade, dock har inte all personal kunskap om vad som skall rapporteras. Många i insatspersonalen rapporterar inget om genusperspektivet. När de rapporterar om genus så handlar det främst om de kvantitativa aspekterna. Det är uppenbart att personalen behöver kunskap och information om vad som behöver rapporteras. Detta kan åtgärdas genom utbildning och klarläggande information i rapportmallar.

Det är också viktigt att projektledare förstår att rapportering är ett verktyg för uppföljning av kvaliteten och effekten av en insats, till vilken genusperspektivet bidrar. Det är lätt annars att rapportering blir ett sätt att rapportera genomförda aktiviter, istället den effekt de haft på målgruppen. Det kan finnas anledning att utveckla rapportmallarna så att de tar hänsyn till insatsernas effekter för kvinnor, män, pojkar och flickor, när detta är möjligt.

4.4 Rekommendationer

MSB syfte med denna studie är att undersöka i vilken grad MSB:s operativa verksamhet genomsyras av ett genus- och jämställdhetsperspektiv, samt att ge rekommendationer för hur integreringen kan förbättras ytterligare.[226]

För att uppfylla detta syfte rekommenderar denna studie följande:

- **Att SI tydliggör jämställdhetsmålet i den operativa verksamheten genom en övergripande strategi** som omfattar kvantitativa, kvalitativa och effektmål. Den bör återföljas av en handlingsplan med indikatorer som varje enhet bör redovisa mot. Det konkreta förslaget är att SI placerar jämställdhetsintegrering i centrum av sitt förändrings- och kvalitetsarbete, och utvecklar en strategi för jämställdhetsdrivet

[225] Regeringen, Regeringens handlingsplan för perioden 2009-2012 för att genomföra säkerhetsrådets resolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet, februari 2009
[226] MSB, Studie om jämställdhetsintegrering i MSBP:s operativa verksamhet, diare

förändringsarbete. Jämställdhetsperspektivet skulle då användas som ett verktyg för att utveckla kvaliteten och effekten i all verksamhet. På detta sätt kan jämställdhetsperspektivet genomsyra hela verksamheten och nyttan blir påtaglig för all personal.

- **Att ledningen visar ett tydligt ledarskap** genom att utveckla en konkret strategi och handlingsplan på avdelningsnivå med syfte att nå målbilden för jämställdhet, kommunicerar nyttan med jämställdhetsintegreringen och regelbundet följer upp handlingsplanen mot indikatorer. I linje med förslaget om jämställdhetsdrivet förändringsarbete så bör MSB utveckla ett ledningsstyrt jämställdhetsarbete. Detta skulle kräva utveckling av en ledarskapsmodell som inkluderar både avdelningsledningen, mellanchefer och medarbetare (inklusive insatspersonal). Alla skulle, i en sådan modell, ha tydliga mål för jämställdhetsintegrering inom sitt ansvarsområde. Jämställdhet görs då till en central faktor i den övergripande verksamhetsutvecklingen.
- **Att SI-LED bör ha det övergripande ansvaret och följa upp resultaten regelbundet**, förslagsvis i samband med den regelmässiga kvartalsuppföljningen av budgeten. Detta är i linje med MSB:s utgångspunkt för verksamhetsledning, där det jämställdhetspolitiska målet skall nås bl.a. genom att utveckla styrprocesser för att integrera perspektivet jämställdhet i ordinarie planerings- och uppföljningsarbete.[227]
- **Att MSB tillhandahåller utbildning i jämställdhetsintegrering, för personalen, som är anpassad till SI:s verksamhet och specifika uppgif**t, både nationellt och internationellt. Utbildningarna bör ge konkreta verktyg för att kunna integrera genusperspektivet i insatserna, istället för att betrakta det som ytterligare en uppgift som skall genomföras. Den skall också öka förståelsen av jämställdhet som ett verktyg för att öka kvalitet och effekten i insatserna. Vidare måste alla utbildningar och informationsträffar inkludera information om MSB:s målbild och strategi för jämställdhetsintegrering. Personalen, både nationellt och internationellt, bör medvetandegöras om att de är MSB:s främsta genomförare av myndighetens målsättningar i den operativa verksamheten. Utbildningarna och informationsträffar bör vara obligatorisk för all personal och ett krav för att få delta i insatser utomlands.

[227] Inriktning för MSB:s verksamhet 2015-2018: Utgångspunkt för verksamhetsplanering

- **Att utveckla innebörden av 1325:s principer utifrån MSB:s uppdrag och verksamhet,** särskilt de humanitära insatserna, och inkludera detta i utbildningar och den avdelningsövergripande handlingsplanen, med indikatorer. Denna studie har utarbetat ett förslag till innebörden av 1325:s principer för MSB, se annex I *MSB:s genomförande av 1325.* Dessutom bör MSB inkludera genomförandet av 1325:s principer i samverkan med Försvarsmakten rörande civilt försvar, eftersom båda myndigheterna är ålagda att beakta resolutionen i sin verksamhet i händelse av väpnad konflikt. Framförallt bör frågan om skydd av civilbefolkningen, d.v.s. kvinnor, män, pojkar och flickor, diskuteras utifrån ett ansvarsperspektiv.
- **Att undersöka möjligheten att förändra könsbalansen bland insatspersonalen** genom att strukturera om resurspoolen och erbjuda yrkeskategorier som har en jämnare könsfördelning. Ett alternativ är att erbjuda personal till högre befattningar till vilka det är lättare att rekrytera kvinnlig personal.
- **Att göra genusrådgivaren till en strategisk resurs, som ingår i SI-LED**, med uppgift att utveckla jämställdhetsperspektivet i det övergripande operativa uppdraget och myndighetens operativa förmågor, samt ge avdelningschefen ett löpande stöd i genusfrågor.
- **Att utveckla ett system med *gender focal points*/resurspersoner** på enhetsnivå för att avlasta genusrådgivaren. Detta bör vara en tillikauppgift med syfte att stödja enheten. Genusrådgivaren bör vara den som samordna *gender focal points*/resurspersoner.
- **Att MSB utfärdar direktiv om att all personal rutinmässigt skall använda existerande handböcker och checklistor** för att integrera genusperspektivet i alla projektcykelns faser, samt utvecklar tydliga instruktioner inom områden där sådana saknas. Indikatorer för integreringen i projektcykeln bör inkluderas i den avdelningsövergripande handlingsplanen.
- **Att genusperspektivet integreras i omvärldsbevakning och rapporter** från rekognoseringresor med syfte att stödja verksamhetsplanering och konsekvensanalyser av planerade insatser.
- **Att all verksamhet, både nationell och internationell, skall systematiskt och regelbundet analyseras ur ett genusperspektiv**, resultatet skall beaktas vid planering och genomförande. Detta bör även ske inom föremågegrupper och samverkanskonferenser.
- **Att alla relevanta projektbeskrivningar och ansökningar för insatser integrerar ett genusperspektiv** med tydliga kvantitativa, kvalitativa och effektmål. I de fall insatsen äger rum i en konfliktzon

(post-konflikt) eller i direkt anslutning till konfliktområde skall 1325:s principer beaktas.

- **Att teamledaren för insatspersonal vid en insats är ansvarig** för att genusperspektivet integreras. I de fall det finns en genusrådgivare i en insats, är dennes uppgift att stödja insatspersonalen och teamledaren att integrera ett genusperspektiv. Teamledaren bör vara ansvarig för att regelbundet rapportera på de kvantitativa och kvalitativa jämställdhetsmålen och effekten av integrering av ett genusperspektiv i insatsen.

Referenser

Dokument och litteratur

Anderson, Mary B, Do No Harm: How Aid can Support Peace - or War, Boulder: Lynne Rienner Publishers, February 1999

FBA, Svenska myndigheters genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325, diarienr. 1.1.1-14-00078, maj 2014

FOI, Utvärdering av MSB:s arbete i Mali: MSB:s stöd till OCHA respektive UNMAS, FOI-R--3946—SE, november 2014

Hörte Fürst, Gunilla, Behovet av genusperspektiv – om innovation, hållbar tillväxt och jämställdhet, Vinnova, juni 2009.

IHP, IHP Assessment checklist Irak, augusti 2014

Indevelop, Granskning av MSB:s hemkomstenkät, april 2014

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, What is VCA? An introduction to vulnerability and capacity assessment, Geneva, 2008

Genderforce, Gender Coach-programmet 2013-2014: Utbildningskoncept, februari 2013

Lackenbauer, Helené and Langlais, Richard (Eds.) (2013) *Review of the Practical Implications of UNSCR 1325 for the Conduct of NATO-led Operations and Missions*, Stockholm: Swedish Defence Research Agency (FOI

MSB, Ansökan till Sida, Partner Driven Cooperation in Disaster Risk Management between NDMO and MSB, 2012-2013

MSB, Ansökan: överenskommelse om humanitär ram 2014-2017, diarienr. 2014-941

MSB, Aktivitetsplan 2014 för avdelningen för samordning och insats (SI), diarienr. 2013-4192, januari 2014

MSB, Bilaga 1 till SI:s aktivitetsplan: Aktivitetsplan för ledningsstödet vid avdelningen för samordning och insats (SI-LEDN)

MSB, Bilaga 1: Status för MSB:s operativa förmågor, juni 2014

MSB, Check-list: Environmental and gender perspective in Fleet Management, Haiti, februari 2011

MSB, draft MoU with FN:s Office for project services för support to mine action programmes

MSB, Gender equality handbook – practical advice for international assistance

MSB, Genusperspektiv vid rekogniseringsresa, april 2013

MSB, Handlingsplan för jämn könsfördelning vid bemanning av insatspersonal. diarienr 2013-5922, december 2013

MSB, Hemställan: Foreign Medical Team – samlat svensk sjukvårdsstöd, Liberia: Beslutsperiod 1, november 2014

MSB, Hemställan: IHP-stöd Irak, diarienr. 2014-3799, augusti 2014

MSB, Inhämtningsrapport: Ingångsvärden som påverkar MSB:s operativa uppdrag, maj 2013.

MSB, Inhämtningsrapport: Ingångsvärden som påverkar MSB:s operativa uppdrag, juni 2014

MSB, Inriktning för arbetet med jämställdhet och mångfald för ökad kvalitet och effektivitet i insatsverksamheten 2011-2015, diarienr. 2011-4612, april 2013

MSB, Inriktning för MSB:s verksamhet 2015-2018: Utgångspunkt för verksamhetsplanering, diarienr. 2014-3042, juni 2014

MSB, Inriktning för verksamheten vid avdelningen för samordning och insats (SI) 2014, diarienr. 2013-4192, september 2013

MSB, Insatsverksamheten 2013, Publ.nr: MSB650, mars 2014

MSB, Jämställdhets- och likabehandlingsplan 2013-2016, diarienr. 2013-1796, april 2013

MSB, Lägesrapport: Minhantering expertstöd UNMAS Mali, period 306, februari 2013

MSB, Målbild för MSB:s operativa verksamhet 2018, mars 2014

MSB, Partner driven cooperation in disaster risk management between NDMO and MSB, 2012

MSB, Projektledarhandbok, Enheten för insatser version 4, juni 2014

MSB, Reserapporter Somalia, Irak, Kamerun, Centralafrikanska Republiken, Sudan och Liberia, 2014

MSB, Samverkanskonferenser: Råd och rekommendationer till dig som leder eller deltar i samverkanskonferenser, 2013

MSB, Resultatmatris årsplan 2014: Resultatmätning och grunder för resultatrapportering av förväntade resultat för Sveriges operativa bistånd genom MSB

MSB, Slutrapport: Minhantering, expertstöd till UNMAS i Mali, diarienr. 2013-339, februari 2014

MSB, Weekly report-w305 - w337 EOD

MSB, Utbildningsplan för utbildning i skydd och olyckor, diarienr. 2012-3490, juni 2012

MSB, Utvärdering av MSB:s insats i Mali 2011-2014, diarienr. 2014

MSB, utvärdering av MSB:s stöd till UNHCR Jordanien, diarenr 2014-5954

Polisen, Utbildningsrapport GIV; Genusintegrering i insatsverksamhet 2014-09-28 – 2014-10-03, A257.569/2014, oktober 2014

Regeringen, Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende MSB, FÖ2012/1345/SSP, december 2013

SOU 2007:15, JämStöds Praktika – Metodbok för jämställdhetsintegrering, 2007

United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security, New York: UN S/RES/1325, 31 October 2000

Regeringen, Regeringens handlingsplan för perioden 2009-2012 för att genomföra säkerhetsrådets resolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet, februari 2009

Internet

MSB, Om MSB, https://www.msb.se/sv/Om-MSB/ hämtat den 2014-11-21

Presentation

MSB, Lönebilder RALS 2014

Olsson, Louise, ”Resolution 1325 i myndigheternas arbete” presentation i samband med GIV-kursen 2014-09-30

Intervjuer

Avdelningschef, november 2014

Enhetschef, oktober och november 2014

Genusrådgivare 1, oktober och november 2014

Genusrådgivare 2, september, oktober och november 2014

Insatspersonal 1, oktober 2014

Insatspersonal 2, oktober 2014

Insatspersonal 3, november 2014

Insatspersonal 4, november 2014

Insatspersonal 5, november 2014

Projektledare 1, oktober 2014

Projektledare 2, november 2014

Projektledare 3, november 2014

Projektledare 4, november 2014

Projektledare 5, november 2014

Samordnare, oktober 2014

Strategisk rådgivare, oktober 2014

Säkerhetsrådgivare, oktober 2014

Tjänsteman i beredskap, oktober 2014

Utvecklingshandläggare 1, oktober 2014

Utvecklingshandläggare 2, oktober 2014

Verksamhetsansvarig 1, oktober 2014

Verksamhetsansvarig 2, oktober 2014

Verksamhetsansvarig 3, oktober 2014

Verksamhetsanvarig 4, november 2014

Verksamhetsansvarig 5, november 2014

Verksamhetsansvarig 6, november 2014

Verksamhetsansvarig 7, november 2014

Verksamhetsutvecklare, september 2014

Webbredaktör, september 2014

Annex I – MSB:s genomförande av 1325

Utgångspunkt

Integrering av genderperspektivet kan bidra till att öka förståelse för vilken påverkan och vilka effekter en insats – positiv och negativ - kan få på olika grupper i befolkningen i ett område under väpnad konflikt, i en postkonflikt situation eller i direkt anslutning till en konflikt, t.ex. flyktingläger. Att integrera 1325 och genderperspektivet innebär att hänsyn till att kvinnor, flickor, män och pojkar har olika livssituation och möjligheter i många samhällen.

Kön påverkar människors socio-ekonomiska förutsättningar och deras möjligheter att hantera krissituationer. Kön inverkar på vilket säkerhetshot de upplever och vilka möjligheter som står tillbuds för att hantera dessa på ett tillfredsställande sätt. Kön kan också vara avgörande för var människor befinner sig vid en väpnad konflikt, d.v.s. på vilka platser och i vilka miljöer och sammanhang. Exempelvis är det vanligt att kvinnor och barn befinner sig i flykting- och internflyktingläger, medan män ofta är stridande. En insats måste beakta dessa aspekter för att kunna upprätthålla respekten för de mänskliga rättigheterna och för att minimera oavsiktligt negativ påverkan på kvinnor, män, pojkar och flickor. Detta är särskilt viktigt i de fall som uppgiften är att bistå utsatta grupper, t.ex. byggnation av flyktingläger och minhantering.

Vidare kan kunskap om mäns, kvinnors, pojkars och flickors situation möjliggöra en fördjupad förståelse av insatsmiljön, då den granskas utifrån flera perspektiv. Detta ger en flerdimensionell analys av planeringsförutsättningarna. I förlängningen kan det bidra till förbättrad planering och ökad operativ effekt.

Integrering av genusperspektivet kan även bidra till att öka kunskapen om den påverkan civilbefolkningen har på insatsen och vilka möjligheter som finns att nå förväntad operativ effekt. Vidare kan det ge öka kunskap om hot mot egen insatspersonal och möjliggöra förbättringar av det egna skyddet. Genom att beakta dessa aspekter i ett initialt stadium kan MSB vidta åtgärder redan på planeringsstadiet.

Innebörden av 1325:s principer

Genomförandet av ***1325:s tre principer, d.v.s. skydd, deltagande och konfliktförebyggande,*** är ***inte uppgifter som utförs parallellt med annan verksamhet*** utan är perspektiv som skall integreras i kärnverksamhet och i de insatser MSB skall genomföra, både i internationellt och i nationella civil försvaret. De tre principerna kan brytas ner i konkreta uppgifter och/eller aspekter som insatsledningen bör beakta. Konkretisering av 1325:s principer i MSB kan åskådliggöras i följande exempel:

Att skydda

- *Minimera risken att göra oavsiktlig skada* genom regelbunden genusbaserad konsekvensanalys genom hela insatsen.
- *Identifiera kvinnors och flickors säkerhetsproblem* och vidta åtgärder för att bidra till en trygg och säker miljö.
- *Minimera risken att bidra till indirekta negativa konsekvenser* för kvinnor och flickor

MSB bör också utveckla en skyddsdefinition som ligger i linje med humanitära samverkanspartners definition, t.ex. UNHCR.

Deltagande

- *Identifiera kvinnliga aktörer och kvinnoorganisationer* att samverka med i insatsområdet
- *Samverka med utsatta kvinnor och flickor* och låt dem själva få identifiera sina behov.
- *Använd kvinnlig insatspersonal* när MSB ställer grupper till förfogande, positiv särbehandling vid enskilda sekonderingar
- *Anställ och/eller engagera kvinnor på lokal nivå* när MSB anställer och utbildar i insatsområdet, t.ex. minhantering.

Konfliktförebyggande

- *Undvika att skapa lokala konflikter* i ett insatsområde, genom att göra regelbundna konfliktanalyser, t.ex. *do no harm*.[228] Ta hänsyn till genusperspektivet i konfliktanalysen.
- *Konsultera lokala kvinnor* när konfliktanalyser behöver göras
- *Inkludera kvinnor på lokal nivå* i de fall en MSB:s insats behöver hantera lokala konflikter (t.ex. dispyter) i insatsområdet.

Relation mellan principerna

De tre principerna är sammanlänkade. Den ***centrala principen är kvinnors deltagande*** som utgör den sammanhållande länken. Deltagande är väsentlig för genomförandet av de övriga två principerna, skydd och förebyggande. Exempel på detta är följande:

[228] Anderson, Mary B., Do No Harm: How Aid can Support Peace - or War, Boulder: Lynne Rienner Publishers, February 1999

- För att förstå kvinnors och flickors skyddsbehov måste de själva få delta och berätta om sin situation.
- För att förstå konfliktdynamiken i insatsområdet måste både kvinnor och män konsulteras, eftersom de ofta har olika kunskap och erfarenheter.
- Kvinnors deltagande kan facilitera genomförandet av uppgifter, t.ex. vid minröjning, genom att ge tillgång till lokalbefolkningen.

Hur, var och när integrering av 1325:s principer skall göras i en insats beror på uppgiften och förutsättningarna i insatsområdet. Principerna har olika relevans beroende på valet av uppgift och insats. Exempelvis är principen *konfliktförebyggande* centralt i en insats som kan ge en samhällsgrupp fördelar över en annan, t.ex. vid bygge av en bro, medan principen *att skydda* är huvudfokus vid minhantering eller byggnation av en camp för internationell personal, som kan skapa säkerhetsproblem för lokalbefolkningen. Detta innebär dock inte att man kan bortse från någon av principerna, utan bara att de har lägre prioritet under vissa skeende av insatsen. Eftersom förhållandena förändras, så förändras prioriteringen av principerna då insatsen förändras på grund av förändringar i konflikten och omplanering genomförs.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har som uppgift är att utveckla samhällets förmåga att förebygga och hantera olyckor och kriser. De har liksom andra myndigheter en skyldighet att bedriva ett aktivt arbete för att skapa en arbetsplats som främjar jämställdhet.

Denna studie visar att MSB har en relativt god grund från vilken de kan vidareutveckla sin jämställdhetsintegrering men de behöver utveckla en strategi för jämställdhetsdrivet förändringsarbete. MSB bör också definiera innebörden av säkerhetsrådsresolution 1325 i förhållande till sin operativa verksamhet.

FOI

ISSN1650-1942

www.foi.se