

REYKJAVÍKURBORG
04.03.2014

Skipulagsmál út frá kynjasjónarmiði

Kynjuð fjárhags- og starfsáætlunargerð



Umhverfis- og skipulagssvið

Eftirfarandi er skýrsla starfshóps umhverfis- og skipulagssviðs (USK) um kynjaða fjárhags- og starfsáætlanagerð (KFS).

Verkefni USK um skipulagsmál frá kynjasjónarmiði skiptist í 3 hluta. A-hluti er fyrsti hluti verkefnisins. Vinna við hann stóð yfir frá apríl fram í nóvember 2013. A-hluti snýst um að greina kynjaða aðkomu að skipulagsmálum með því að skoða greiðslur til samstarfsaðila út frá kynjasjónarmiðum.

B-hluti gengur út á að greina kynjahlutfall í athugasemdum við deiliskipulag (taka stikkprufu-reiti) og greina hvaða athugasemda er tekið tillit til og kynjaskiptinguna á bak við athugasemdir. Síðasti hlutinn, svokallaður hverfisskipulagshluti felst í að fylgjast með þróun verkefnis um hverfisskipulag út frá kynjasjónarmiðum, s.s. hver er aðkoma beggja kynja að hverfisskipulagi og eru kynjasjónarmið höfð til hliðsjónar við verkefnið.

Markmið

Markmið verkefnisins er að greina aðkomu kynjanna að skipulagsmálum með því að skoða aðal- og deiliskipulag sl. 3 ár, greina hvernig úthlutun gæða fer fram og hverjir fá gæðin. Gæði eru hér skilgreind sem samningar, atvinnutækifæri og ákvörðunarvald – greint e. kyni.

Jafnréttismarkmið verkefnisins

Frá jafnréttissjónarmiðum er eðlilegt að aðkoma kynjanna að öllum stærri málefnum sem varða þau, sé sem jöfnust. Þetta á m.a. við um í hvernig umhverfi við hrærumst, sem á við um skipulagsmál. Eins er það jafnréttismál hvernig gæðum er úthlutað. Markmiðið með verkefninu er að tryggja að jafnréttis sé gætt á þessum sviðum.

A-hluti: Aðkoma kynjanna að skipulagsmálum

Lýsing á A-hluta verkefnis:

Að greina kynjaða aðkomu að skipulagsmálum hjá umhverfis- og skipulagssviði (USK) Reykjavíkurborgar.

- Greina hverjir taka ákvarðanir um skipulagsmál á vegum sviðsins (kynjasamsetning ráðs og embættismanna).
- Taka saman kynjahlutfall starfsfólks sem vinnur að gerð skipulags.
- Taka saman hve miklu fjármagni er varið til verkefna í skipulagsmálum (greiðslur til birgja) með því að skoða greiðslur fyrir árin 2010, 2011 og 2012.
- Taka saman kynjahlutföll með því að skoða kynjasamsetningu viðskiptaaðila/samstarfsaðila.
- Fara yfir rammalista um samstarfsaðila USK í skipulagsmálum (birgja) og úthlutun gæða.
- Fara yfir verklag um hvernig valið er af rammalista, og eða hvernig samstarfsaðilar eru valdir vegna verkefna í hvert sinn. Fara yfir hvernig listinn er settur saman (er auglýst reglulega, hverjir geta verið á listanum?).

Niðurstöður

1. Fagfélög

Gerð var kynjuð greining á aðild í fagfélögum sem koma að skipulagsmálum. Haft var samband við fagfélögin til að nálgast upplýsingarnar, í maí og júní 2013. Niðurstöðurnar miðast við þann tíma og voru sem hér segir:

Skipulagsfræðingafélag Íslands: Konur eru 32% félaga (44% ef meðtalin eru þau sem eiga aukaaðild að félaginu), og karlar 68% (56% ef meðtalin eru þau sem eiga aukaaðild að félaginu).

Arkitektafélag Íslands: Konur eru 34% félagsmanna, með nemum eru þær 38%. Karlar eru 66% félaga, með nemum eru þeir 62%.

Félag íslenskra landslagsarkitekta: Konur eru 57% félaga og karlar 43%.

Verkfræðingafélag Íslands: Konur eru 4% byggingatæknifræðinga en karlar 96%.
Konur eru um 16% byggingarverkfræðinga en karlar um 84%.

2. Embættismenn og starfsfólk

Greind var kynjasamsetning kjörinna fulltrúa, embættismanna og starfsfólks hjá skipulagsfulltrúa.

- Í umhverfis- og skipulagsráði Reykjavíkur sitja (síðan í nóvember 2013) 5 konur og 4 karlar.
- Embættismenn eru skipulagsfulltrúi (karl), sviðsstjóri (kona) og skrifstofustjóri á skrifstofu skipulags, bygginga og borgarhönnunar (karl).
- Hjá embætti skipulagsfulltrúa starfa sem stendur 10 konur og 1 karl – þau starfa sem verkefnisstjórar. Einnig kemur starfsfólk á skrifstofu skipulags byggingar og borgarhönnunar að skipulagsmálum (karlar og konur). Að auki er starfsmaður sem vinnur við aðalskipulag (karlmaður – innan annarrar skrifstofu USK).

3. Greiðslur til birgja

Gerð var greining á greiðslum til birgja árin 2010-2012 fyrir aðal- og deiliskipulagsverkefni. Greiðslur voru kr. 144.738.459,60 fyrir umrætt tímabil. Af þessari upphæð fara kr. 109.119.797,90 til 21 aðila með greiðslur yfir milljón krónur – þeir aðilar sem ekki tengdust skipulagsvinnu beint voru ekki með í greiningu (t.d. kostnaður vegna auglýsinga og kynninga). Eftir standa ráðgjafar og fagfólk á sviði skipulagsmála. Heildarniðurstöður greiningar á kynjasamsetningu viðskipaaðila (ráðgjafar, fyrirtæki og stofur) er eftirfarandi:

	KK	KVK	Samtals	Kvk prósenta af samtölu	Kk prósenta af samtölu
Kynjasamsetning eigenda	58	11	69	16%	84%
Kynjasamsetning stjórnar	37	14	51	27%	73%
Kynjasamsetning fyrirtækis	272	128	400	32%	68%

4. Rammalisti og verklag

Farið var yfir verklag um hvernig valið er af rammalista, þ.e.a.s. hvernig samstarfsaðilar eru valdir vegna verkefna í hvert sinn. Einnig var farið yfir hvernig listinn er settur saman, t.d. m.t.t. aðgengi fyrir sérfræðinga og fyrirtæki til að komast á listann. Leitað var eftir samstarfi við skipulagsfulltrúa og innkaupadeild vegna þessa.

Svör skipulagsfulltrúa voru á þá leið að skipulagsfulltrúi velur samstarfsaðila vegna verkefna en oftast í samráði við verkefnisstjóra. Listi sérfræðinga skv. rammasamningi er hafður til hliðsjónar við val á ráðgjöfum. Einnig er oft valinn samstarfsaðili sem hefur komið að verkinu áður, hvort sem viðkomandi er innan eða utan rammasamnings. Þá er í einstaka tilfellum leitað til reynslumikilla ráðgjafa óháð rammasamningi, en leyfi er fyrir frávikum í rammasamningi – það er þó háð takmörkunum. Einnig eru haldnar samkeppnir um skipulag ákveðinna svæða. Sigurvegarar hljóta þá verðlaunafé fyrir sínar tillögur og hafa í einhverjum tilvikum ákveðið forskot á aðra þegar kemur að frekari vinnu við skipulagningu þess svæðis. Örutboð hafa ekki verið mikið notuð en var viðhaft við val á ráðgjöfum við vinnu hverfisskipulags. Þegar um ný verkefni er að ræða eru oft valdir 3-5 aðilar og leitað tilboða til þeirra.

Samband var haft við innkaupadeild Reykjavíkurborgar vegna upplýsinga um rammasamning. Skv. svörum innkaupadeildar er nú í undirbúningi útboð á nýjum samningi vegna þjónustu sérfræðinga í umhverfis-, samgöngu-, skipulags- og byggingamálum. Samráð er haft við USK vegna undirbúningsins. Rammasamningur má lengst gilda í fjögur ár, almennt eru samningar gerðir í 1-2 ár með möguleika á framlengingu í tvisvar sinnum eitt ár. Rammasamningur er gerður í kjölfar útboðs og rammasamningur er lokaður þann tíma sem hann gildir. Útboð á rammasamningi er auglýst í dagblöðum (Mbl. og Fréttablaði) og á heimasíðu Reykjavíkurborgar, ásamt því að birt er auglýsing í útboðsauglýsingabanka EES (TED). Einnig er hægt að skrá sig á póstlista innkaupadeildar en allir þeir sem þar eru skráðir fá sendan tölvupóst um útboð í gangi. Fjárhagsskilyrði í útboðum almennt eru í grunnin nokkuð svipuð, fyrirtækin þurfa að vera í skilum með opinber gjöld og oftast er gerð krafa um jákvætt eigið fé, stífari kröfur eru stundum gerðar þegar þörf er á. Tæknileg skilyrði eins og í sérfræðisamningi eru sem dæmi: fjöldi starfsmanna, prófgráður og reynsla af ákveðnum verkum.

Í lögum kemur fram að þeir aðilar sem falla undir lög nr. 84/2007 um opinber innkaup eiga að nota rammasamninga þegar þeir eru til staðar og ekki má ráðast í útboð á vörum (eða þjónustu) sem þegar eru til rammasamningar um. Í rammasamningi er heimilt að ákveða að kaupendur séu ekki skuldbundnir til að skipta eingöngu við aðila rammasamnings en slík frávik þurfa að vera tilgreind í útboðsgögnum. Verslað er við höfundarétthafa óháð rammasamningi. Þegar kemur að því að velja samstarfsaðila þá er ljóst að í núverandi samningi kemur ekki nógu skýrt fram hvernig það ferli á að vera, og vinna innkaupaskrifstofu með sérfræðingum á USK gengur m.a. út á að það verði mjög skýrt í næsta útboði þannig að væntanlegir bjóðendur eigi að geta vitað þegar þeir gera tilboð hvort þeir eigi möguleika á að fá viðskipti eða ekki.

Núverandi rammasamningur tók gildi í maí 2012 og gildi til maí 2013, hann var síðan framlengdur til 13. maí 2014. Við gerð nýs samnings er haft samráð við borgarlögmann þar sem að hert ákvæði í lögum kalla á að sett sé skýrt fram hvernig ætlunin er að kaupa eftir að samningur hefur komist á. Það svigrúm sem er í núverandi samningi og heimilar kaupendum að fara í almenn útboð með einstaka verkefni utan rammasamnings – t.d. opnar samkeppnir á vegum skipulagsyfirvalda – er í endurskoðun.

B-hluti: Kynjasjónarhorn á áhrif borgara á skipulagsmál

Lýsing á B-hluta verkefnis

Að gera stikkprufu á kynjahlutfalli í athugasemdum við deiliskipulag og greina hvaða athugasemda er tekið tillit til.

Verkefnið er að mörgu leyti innblásið af tilraunaverkefni Skrifstofu borgarstjóra og borgarritara frá 2012, en það var greining á því hvort kynin hefðu jöfn áhrif á samráðsvettvangnum *Betri Reykjavík*. Niðurstaða þess verkefnis bendir til: „að karlar njóti ívið meiri áhrifa en konur, bæði inni á samráðsvefnum, sem og í fjölda þeirra erinda sem berast fagráðum. Munurinn er þó ekki verulegur og rúmast t.d. vel innan þess viðmiðs sem kveðið er á um í 15. gr. jafnréttislaga frá 2008 en þar segir m.a. að við skipun í nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkis og sveitarfélaga skuli þess gætt að hlutfall kynjanna sé sem jafnast og ekki minna en 40%.“

Verkefnið var þannig unnið að teknar voru 4 stikkprufu-reitir úr deiliskipulagi sem farið höfðu í kynningu, og skoðaðar athugasemdir við hvern reit og þær kyngreindar. Valdur voru reitir sem nýlega höfðu verið í kynningu á þeim tíma er verkefnið var unnið (nóvember/desember 2013) og athugasemdir afgreiddar fyrir, reynt var að velja nokkur ólík svæði. Eftirfarandi reitir voru skoðaðir:

Gamla Höfnin – Vesturbugt (nýtt deiliskipulag fyrir reitinn – blönduð byggð)

Fiskislóð 11-13 og 47 (stækkun á atvinnuhúsnæði)

Sóltún 2-4 (íbúðahverfi – breyting á Ármannsreiti)

Holtavegur 11 (íbúðahverfi – færanleg kennslustofa og frístundaheimili)

Athugasemdir við reiti

10 karlar , 6 konur og 7 stofnanir, fyrirtæki eða samtök gerðu athugasemdir við Gömlu Höfnina – Vesturbugt. Eftir kynningu var tillögu Gömlu hafnarinnar breytt þ.e.a.s. húshæðir voru lækkaðar og íbúðum fækkað þar sem tekið var tillit til skuggavarps og þéttleika húsa. Einnig var bætt inn í tillöguna leyfi til að byggja viðbyggingu við tvö lítil hús og gera lóð við annað húsið. Athugasemdir um framangreint bárust bæði frá konum og körlum.

3 gerðu athugasemd við Fiskislóð11-13 og 47, allt karlmenn fyrir hönd fyrirtækja. Tillögurnar voru samþykktar óbreyttar.

2 konur gerðu athugasemd við Holtaveg 11. Tillagan var samþykkt óbreytt.

13 karlar og 16 konur gera athugasemdir við Sóltún 2-4, auk fjögurra aðila sem gera athugasemdir f. hönd lóðahafa, íbúa eða fyrirtækja. Komið var til móts við athugasemdir íbúa með því að lækka húsið um eina hæð og hverfa frá lóðarstækkun og lengingu hússins um 3 metra. Athugasemdir um framangreint bárust bæði frá konum og körlum.

Niðurstaða

Stikkprufan er ekki talin gefa ástæðu til að ætla að sterkt kynjamynstur sé ríkjandi í því hverjir gera athugasemdir við skipulagsmál hjá borginni, en athygli vekur að karlar hafi

gert athugasemdir vegna breytinga á atvinnuhúsnæði og konur athugasemdir vegna færanlegra kennslustofa og frístundaheimila. Þetta er tilefni til að velta fyrir sér hefðbundnum kynhlutverkum í samfélaginu, þ.e.a.s. ábyrgð kvenna á börnum og fjölskyldu og ábyrgð karla á tekjuöflun á vinnumarkaði. Hafa verður þó í huga að þetta er grunn athugun enda mikið verk að ætla að kyngreina allar athugasemdir sem berast við skipulagsmál. Sé vilji til að skoða þetta nánar verður að móta um það sérstakt verkefni.

HverfisSKIPULAGSHLUTI - Viðbótartillaga frá umhverfis- og skipulagsráði

Samhliða því að ákveðið var að hefja vinnu við verkefnið var svohljóðandi tillaga samþykkt í umhverfis- og skipulagsráði Reykjavíkur: *Umhverfis- og skipulagsráð samþykkir að til viðbótar við þegar samþykkt tilraunaverkefni, verði áhrif hverfisSKIPULAGSVINNU borgarinnar á konur og karla metin. Ljóst er að hverfisSKIPULAGSÁÆTLANIR og aukin nærþjónusta mun hafa umtalsverð áhrif á hagi barnafjölskyldna og má leiða að því líkum að í kjölfarið muni verkaskipting á heimilum breytast til batnaðar sem svo aftur hefur áhrif á tækifæri kynjanna á vinnumarkaði.*

Starfshópnun var falið þetta verkefni og framkvæmdi tvenns konar greiningu haustið 2013. Annars vegar var hópur ráðgjafa sem koma að verkefninu (aðkeypt þjónusta) greindur út frá kyni. Niðurstaðan er sú að samkvæmt okkar upplýsingum koma 24 ráðgjafar að verkefninu og er kynjaskiptingin meðal þeirra hnífjöfn.

Hin greiningin sem hópurinn framkvæmdi var greining á gátlista um mat á visthæfi byggðar, sem notast er við í verkefninu. Farið var yfir gátlistann með hliðsjón af erlendum rannsóknum á skipulagsmálum út frá kynjasjónarmiðum. Í ljós kom að þegar voru til staðar ýmis atriði á listanum sem tóku á málefnum sem mikilvægt er að huga að til að gæta jafnréttis. Þó gerði hópurinn nokkrar athugasemdir eða viðbætur við listann, með það að markmiði að tryggja enn betur að jafnréttis sé gætt við framkvæmd verkefnisins. Átti fulltrúi hópsins fund með starfsfólki skipulagsfulltrúa til að fara yfir þessar tillögur að breytingum og voru nokkrar þeirrar felldar inn í gátlistann. Hópurinn

vill við þetta tækifæri ítreka mikilvægi þess að öll gögn sem aflað er vegna verkefna í skipulagsmálum (og annarra verkefna á sviðinu) séu kyngreind.

Þar sem að verkefnið um hverfisSKIPULAG er enn tiltölulega nýtilkomið og það verkefni sem hópnun var falið af umhverfis- og skipulagsráði er óháð tíma, leggjum við til að framvinda hverfisSKIPULAGS-verkefnisins verði greind árlega. Framkvæmd slíkrar greiningar verði á ábyrgð skipulagsfulltrúa og starfshóps um KFS á USK.

Helstu niðurstöður og samantekt

Konur eru innan við 38% arkitekta sbr. skráningu í fagfélag. Þær eru 57% landslagsarkitekta en á bilinu 32-44% félaga í skipulagsfræðingafélagi Íslands. Konur eru í miklum minnihluta meðal byggingatæknifræðinga og byggingaverkfræðinga. Ljóst er því að kynjaskipting í fagfélögunum er ekki jöfn, og almennt hallar á konur. Kynjaskipting kjörinna fulltrúa í umhverfis- og skipulagsráði Reykjavíkur er nokkuð jöfn. Skipulagsfulltrúi á umhverfis- og skipulagssviði er karlmaður en flestir starfsmenn hans eru konur.

Skoðaðar voru greiðslur vegna skipulagsmála 3 ár aftur í tímann (2010-2012), sem voru í heild sinni kr. 109.119.797,90 til 21 aðila (sem hver um sig var með greiðslur yfir milljón kr.). Kynjahlutfall viðskiptaaðila, þ.e.a.s. eigenda, stjórna fyrirtækja og samsetning starfsfólks innan fyrirtækja, var greint og reyndist vera konum mjög í óhag. Konur eru 16% eigenda fyrirtækja sem skipt er við, 27% stjórnarmeðlima viðkomandi fyrirtækja og 32% starfsmanna.

Það að aðeins 16% eigenda samstarfsfyrirtækja eru konur vekur athygli hópsins. Ekki liggja fyrir upplýsingar um hvernig hlutfall kynja er almennt meðal eigenda fyrirtækja sem sinna skipulagsverkefnum og því ekki hægt að bera þetta tvennt saman. Talan 32% fyrir konur í hópi starfsmanna samstarfsaðila er nær því að endurspeglar aðild kvenna að fagfélögum, en þó heldur lægra hlutfall. Fleiri konur eru meðal fastráðinna starfsmanna skipulagsfulltrúa sem er karlmaður, en ákvörðun til að t.d. velja samstarfsaðila er hjá honum, þrátt fyrir aðkomu starfsmanna hans.

Samkvæmt upplýsingum frá skipulagsfulltrúa og innkaupadeild eru í einhverjum tilfellum valdir samstarfaðilar í skipulagsmálum sem eru ekki á rammalista, ef viðkomandi hefur komið að verkinu áður, og þegar í einstaka tilfellum eru nýttar heimildir til frávika frá rammamningi til að leita til reynslumikilla ráðgjafa. Svo virðist þó vera sem að heimildir til slíks verði endurskoðað við gerð nýs samnings.

Starfshópurinn bendir á jafnréttismarkmið verkefnisins: *„Út frá jafnréttissjónarmiðum er eðlilegt að aðkoma kynjanna að öllum stærri málefnum sem varða þau, sé sem jöfnust. Þetta á m.a. við um í hvernig umhverfi við hrærumst, sem á við skipulagsmál. Eins er það jafnréttismál hvernig gæðum er úthlutað. Markmiðið með verkefninu er að tryggja að jafnréttis sé gætt á þessum sviðum“.* Með hliðsjón af framangreindu telur starfshópurinn

eðlilegt að velta upp hvort að grípa eigi til einhverra jafnréttisaðgerða vegna aðkomu kynjanna og úthlutun gæða vegna skipulagsmála á USK.

Starfshópurinn telur að ekki séu forsendur fyrir hópinn að hlutast til um viðskiptaaðila á rammalista, hvað þá um kynjasamsetningu samstarfsfyrirtækja þrátt fyrir að niðurstöður A-hluta verkefnisins sýni að kynjahlutfall viðskiptavina sé konum í óhag. Tækifærin liggi í því að auka meðvitund starfsmanna um jafnréttissjónarmið í skipulagsmálum, m.a. þegar kemur að vali á samstarfsaðilum.

Æskilegt er að ræða við starfsfólk sem vinnur að skipulagsmálum um þá stöðu að minnihluti eigenda þeirra fyrirtækja sem undanfarin ár hefur verið skipt við eru konur. Æskilegt er að líta til nálgunar hverfisSKIPULAGS-verkefnisins sem starfsfólk í skipulagsmálum hefur einnig umsjón með, enda er slíkt í takt við mannréttindastefnu borgarinnar og markmið um réttláta úthlutun gæða. Í ráðgjafateyimum vegna verkefnisins er meðvitað hnífjöfn kynjaskipting. Hópurinn hvetur til þes að meðvitað sé unnið að því að leita jafnt til kvenkyns og karlkyns samstarfsaðila í öllum skipulagsverkefnum.

Niðurstaða B-hluta verkefnisins bendir ekki til að sterkt kynjamynstur sé ráðandi í því hver gera athugasemdir við skipulagsmál eða hvaða athugasemda er tekið tillit til. Niðurstaða hverfisSKIPULAGShluta verkefnisins er sú að hópurinn mælir með að greining á framvindu þess verkefnis fari fram árlega.

Til að auka meðvitund starfsfólks um jafnréttissjónarmið í skipulagsmálum verði haldinn sérstakur fundur með starfsfólki sem starfar að skipulagsmálum, um niðurstöður verkefnisins. Hópurinn sér fyrir sér að halda slíkan fund með starfsfólki áður en staða verkefnis er kynnt fyrir kjörnum fulltrúum í umhverfis- og skipulagsráði.

Starfshópur USK um kynjaða starfs- og fjárhagsáætlanagerð

Steinunn Rögnvaldsdóttir, teymisstjóri

Ásdís Ásbjörnsdóttir

Ágústa Sveinbjörnsdóttir

Hreinn Ólafsson

Sigríður O. Halldórsdóttir

Fylgigögn

- Listi yfir birgja, upphæðir og kynjasamsetningu vegna greiningar í A-hluta