

Forskningsanalys

av utvecklingsarbetet "På väg mot jämställda och attraktiva kommuner"

Maj 2019



Malin Lindberg

Professor vid Luleå tekniska universitet

Innehållsförteckning

Inledning	2
Lärdomar om könsmönster och jämställdhetsinsatser	2
På väg mot jämställda och attraktiva kommuner	6
Litteratur	9

Inledning

I denna rapport presenteras en forskningsanalys inom utvecklingsarbetet ”På väg mot jämställda och attraktiva kommuner”, som drivs av Norrbottens Kommuner 2018-2021, tillsammans med Gällivare kommun, Haparanda kommun, Jokkmokk kommun, Kalix kommun och Övertorneå kommun. I utvecklingsarbetet erbjuds kommunerna ett processtöd och kunskapsstöd i implementeringen av den europeiska deklARATIONEN för jämställdhet (CEMR), som undertecknats av samtliga kommuner i Norrbotten. För att säkerställa kvaliteten och systematiken i utvecklingsarbetet bidrar Luleå tekniska universitet med ett kunskapsstöd till projektledningen och kommunerna. I denna rapport presenteras en första forskningsanalys, med fokus på hur lärdomar från tidigare forskning om könsmönster och jämställdhetsinsatser i organisationer och samhälle kan tillvaratas i utvecklingsarbetet. Analysen baseras på skriftliga och muntliga uppgifter från Norrbottens Kommuners projektledning.

Lärdomar om könsmönster och jämställdhetsinsatser

Det finns en hel del forskning i Sverige och internationellt som är relevant för kommunernas implementering av den europeiska jämställdhetsdeklARATIONEN. Här sammanfattas några lärdomar från denna forskning, med fokus på könsmönster och jämställdhetsinsatser i organisationer och samhälle. I slutet av rapporten finns en litteraturlista för fördjupning.

Könsmönster

Forskningen ringar in olika sorters könsmönster som bidrar till ojämställda organisationer och samhällen, bland annat:

Könssegregering – innebär att kvinnor och män ofta är verksamma inom olika yrken, branscher, utbildningar och fritidsintressen, vilket påverkar människors livsmöjligheter och kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden.

Könsstereotyper – omfattar förutbestämda föreställningar om människor utifrån deras kön, vilket påverkar människors val av utbildning, yrke, fritidsintressen m.m.

Könsnormer – innebär att människor värderas olika utifrån deras kön, vilket påverkar lönenivå, karriär, bemötande, vårdinsatser m.m.

Dessa könsmonster kan enligt forskningen ta sig uttryck inom olika organisatoriska processer, exempelvis strukturer, symboler, relationer och identiteter. Med strukturer avses kvantitativ representation av kvinnor och män inom olika delar och nivåer av verksamheten, fördelningen av resurser mellan människor med olika kön m.m. Med symboler avses framställningen av människor med olika kön i ord och bild, t.ex. i informationsmaterial eller vid evenemang. Med relationer avses hur människor bemöter och interagerar med varandra med avseende på kön. Med identiteter avses hur människor ser på sig själva och andra, med avseende på kön.

Jämställdhetsintegrering

Jämställdhetsintegrering är en organisatorisk strategi, där jämställdhetsperspektivet beaktas inom alla områden, nivåer och faser i en verksamhet. Jämställdhet behandlas därmed inte som en sidoordnad process, utan som en central del i all verksamhet. Det innebär att organisatoriska strukturer står i fokus, snarare än de enskilda individer som omfattas i de dessa strukturer. CEMR-deklarationen fungerar som ett verktyg för att integrera jämställdhetsperspektivet både i det politiska beslutsfattandet och i den praktiska verksamheten i en kommun. Deklarationen omfattar all kommunal verksamhet – från det politiska arbetet till arbetsgivarfrågor och servicen till invånarna. Forskning visar att jämställdhetsintegrering kräver ett systematiskt och långsiktigt tillvägagångssätt, där nulägesanalys, målformulering, genomförande och uppföljning upprepas kontinuerligt. Stöd, mandat och resurser från högsta ledningen har – i kombination med aktiv involvering av medarbetare och mellanchefer – visat sig vara en förutsättning för framgångsrik jämställdhetsintegrering. För att förändra etablerade könsmonster krävs viss innovativitet i jämställdhetsintegreringen, genom nytänkande sätt att identifiera utmaningar och behov, samt möta dessa med en nytänkande kombination av åtgärder.

Intersektionalitet

Jämställdhetsintegrering kan omfatta ett intersektionellt perspektiv, där samspelet mellan flera olika diskrimineringsgrunder beaktas, inklusive kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. Dessa faktorer anses påverka människors livsvillkor på ett sammanflätat

sätt, i bemärkelsen att utrikesfödda kvinnor och funktionsnedsatta män exempelvis har generellt sämre förutsättningar på arbetsmarknaden än utrikesfödda män respektive icke funktionsnedsatta män. Intersektionalitet gör det möjligt att urskilja variation och förändring i rådande könsmonster, vilket gör det lättare att inse vad som behöver förändras för att uppnå jämställda livsvillkor. Intersektionalitet gör det även möjligt att förstå och förebygga exkluderande normer *inom* jämställdhetsinsatser, som annars kan bidra till att befästa normer kring bland annat vithet, heterosexualitet och sekularisering. Intersektionalitet skiljer från det mer vardagliga begreppet mångfald, som ofta fokuserar på numerär representation av enskilda kategorier, exempelvis kvinnor *eller* utrikesfödda *eller* funktionsnedsatta.

Olika sorters jämställdhetsinsatser

Forskning har urskilt olika sorters jämställdhetsinsatser, bland annat riktade insatser och strukturella insatser. Riktade insatser stöttar underrepresenterade/missgynnade grupper direkt, exempelvis genom uppmuntran till unga kvinnor att välja tekniska utbildningar eller män att söka sig till omsorgsrelaterade yrken, där de är underrepresenterade. Strukturella insatser förändrar istället rutiner och arbetssätt inom den ordinarie verksamheten, exempelvis jämställt bemötande av kvinnor och män inom vården eller jämställd resursfördelning i den kommunala budgeten. Riktade insatser är en förutsättning för strukturella insatser genom att öka människors benägenhet att tillvarata förbättrade villkor. På motsvarande sätt är strukturella insatser en förutsättning för riktade insatser genom att förbättra villkoren för människors livsval. Riktade insatser som inte kombineras med strukturella insatser riskerar däremot att reducera jämställdhetsintegrering till en fråga om individuella attityder och livsval. Det riskerar även att förstärka stereotypa föreställningar genom att framställa exempelvis kvinnor, unga eller utrikesfödda som enhetliga grupper, trots den stora variation i egenskaper, kompetenser, intressen och behov som finns *inom* dessa grupper.

Makt och motstånd

Forskning visar att makt och motstånd behöver hanteras som en del i jämställdhetsintegreringen. Ojämlig fördelning av positioner, resurser och status är en central komponent i de könsmonster som ringades in ovan, det vill säga i könssegregering, könsstereotyper och könsnormer. Det påverkar vilket utrymme som finns för olika individer och grupper att påverka inriktningen, utformningen och utfallet i verksamheten. När den etablerade maktfördelningen utmanas genom jämställdhetsinsatser uppstår ofta motstånd. Det kan bero på starka intressen hos vissa av att bevara den rådande ordningen eller på den osäkerhet, oro och stress som ofta framkallas i förändringsprocesser. Forskning visar att motståndet kan baseras på ovilja, ointresse eller okunskap. Det kan antingen ta sig uttryck i ett aktivt motstånd med motargument, motåtgärder m.m. eller ett passivt motstånd med tyst ointresse, uteblivet agerande m.m. Det kan även handla om ett repressivt motstånd med

förlöjligande av jämställdhetsinsatser eller ett reglerande motstånd med hänvisning till byråkratiska eller organisatoriska hinder. Erfarenheter visar att motstånd kan användas som ett verktyg, istället för en bromskloss, i jämställdhetsintegrering genom att synliggöra de hinder som behöver överbryggas.

Kommunalt jämställdhetsarbete

Kommuner ansvarar för en stor del av den lokala samhällsservicen och är skyldiga enligt lag att bedriva vissa verksamheter, medan andra insatser är frivilliga och beslutas av lokalpolitikerna. De obligatoriska uppgifterna omfattar social omsorg (äldre- och handikappomsorg, individ- och familjeomsorg), skola (på förskole-, grund-, och gymnasienivå), biblioteksverksamhet, bostäder, plan- och byggfrågor, vatten och avlopp, renhållning och avfallshantering, miljö- och hälsoskydd, räddningstjänst och civilt försvar. De frivilliga uppgifterna omfattar fritid och kultur, sysselsättning, näringslivsutveckling och energi. I enlighet med CEMR-deklarationen ska jämställdhetsperspektivet integreras i alla kommunala verksamhetsområden. Det finns forskning som rör könsmönster och jämställdhetsinsatser inom många av dessa områden, exempelvis:

Skola – forskning har bedrivits om könssegregering, könsstereotyper och könsnormer på förskole-, grund- och gymnasienivå, samt jämställdhetsinsatser inom kompetensutveckling, pedagogik, utformning av förskolebyggnader m.m.

Arbetsliv – forskning har bedrivits om könssegregering, könsstereotyper och könsnormer på arbetsmarknaden och arbetsplatser, samt jämställdhetsinsatser inom rekrytering, karriär, arbetsmiljö, arbetsgivarvarumärke m.m.

Näringsliv – forskning har bedrivits om könssegregering, könsstereotyper och könsnormer inom företagande och företagsfrämjande, samt jämställdhetsinsatser inom företagsfinansiering, företagsrådgivning, kvinnors företagande m.m.

Fritid och kultur – forskning har bedrivits om könssegregering, könsstereotyper och könsnormer inom fritidsaktiviteter och kulturverksamheter, samt jämställdhetsinsatser inom föreningsbidrag, idrottsutövande, repertoarer m.m.

Plan- och byggfrågor – forskning har bedrivits om könssegregering, könsstereotyper och könsnormer inom stadsplanering, samt jämställdhetsinsatser inom medborgardialog, trygghet på offentliga platser m.m.

Räddningstjänst – forskning har bedrivits om könssegregering, könsstereotyper och könsnormer inom räddningstjänstens verksamheter, samt jämställdhetsinsatser inom rekrytering, arbetsmiljö, utrustning, utformning av arbetsplatser m.m.

På väg mot jämställda och attraktiva kommuner

I detta avsnitt presenteras en forskningsanalys av utvecklingsarbetet ”På väg mot jämställda och attraktiva kommuner”, med fokus på hur lärdomar från tidigare forskning om jämställdhetsinsatser och könsmonster i organisationer och samhälle kan tillvaratas i utvecklingsarbetet. Utvecklingsarbetet drivs av Norrbottens Kommuner 2018-2021, tillsammans med Gällivare kommun, Haparanda kommun, Jokkmokk kommun, Kalix kommun och Övertorneå kommun. Det omfattar processtöd och kunskapsstöd i kommunernas implementering av den europeiska deklARATIONEN för jämställdhet (CEMR), som undertecknats av samtliga kommuner i Norrbotten.

CEMR-deklARATIONEN föreskriver att jämställdhetsperspektivet ska integreras i organisationens ordinarie beslutsprocesser och verksamheter. DeklARATIONEN ställer medborgarnas behov i centrum för att säkerställa lika tillgång till och lika bemötande inom kommunala verksamheter. En uppföljning under 2015 visade att implementeringen av deklARATIONEN varierar mellan de norrbottniska kommunerna – vissa har knappt alls arbetat med detta medan andra arbetat strategiskt och systematiskt. Exempel på genomförda insatser är framtagandet av handlingsplaner, bildandet av CEMR-grupper, genomförandet av utbildningar och extern samverkan. I uppföljningen uppmärksammades en generell brist på styrning, ledning och resurser (dvs kunskap, personal, tid, pengar) i implementeringsarbetet, samt oklar ansvarsfördelning. Det noterades även skillnader mellan hur den politiska ledningen tolkat uppdraget i jämförelse med tjänstemannaorganisationen. Utifrån detta drogs slutsatsen att det finns ett behov av processtöd och kunskapsstöd för att omsätta CEMR-deklARATIONEN i konkreta, systematiska insatser. Detta ligger i linje med tidigare lärdomar om betydelsen av organisatoriska strukturer för systematisk och långsiktig jämställdhetsintegrering.

Utvecklingsarbetet ”På väg mot jämställda och attraktiva kommuner” bidrar med stöd på tre nivåer i kommunerna: den politiska ledningen, den tjänstemannastyrda kommunledningen och pilotverksamheter som utför välfärdstjänster. Stödet omfattar fyra dimensioner: implementering, styrning och ledning, tillgång och bemötande, samt strategisk grund.



Med implementering avses genomförandet av CEMR-deklarationen i kommunernas styrning och ledning samt i en eller flera pilotverksamheter som utför välfärdstjänster. Med styrning och ledning avses strategisk och systematisk integrering av medborgar- och jämställdhetsperspektiv i den politiska ledningen och tjänstemannaorganisationen. Med tillgång och bemötande avses rutiner och arbetsätt för att säkerställa lika tillgång till och lika bemötande i utförandet av välfärdstjänster gentemot medborgarna. Med strategisk grund avses rutiner och processer för kontinuerlig jämställdhetsintegrering i regionens kommuner. På så sätt kan utvecklingsarbetet påverka de organisatoriska processer som enligt forskningen är relevanta för att förändra segregering, stereotypa och normativa könsroller, inklusive strukturer, symboler, relationer och identiteter. Genom att omfatta flera nivåer och dimensioner matchar utvecklingsarbetet tidigare lärdomar om att verksamhetens alla områden, nivåer och faser behöver omfattas av jämställdhetsintegreringen. Det möjliggör både stöd, mandat och resurser från högsta ledningen och aktiv involvering av medarbetare och mellanchefer, vilket är en förutsättning för framgångsrik jämställdhetsintegrering enligt forskningen.

Det bedöms dock behövas en ökad förståelse i kommunerna för hur styrkedjan från politisk nivå via tjänstemannaorganisationen till utförarna av välfärdstjänster påverkar möjligheterna att säkerställa jämlik tillgång till och bemötande i utförandet av välfärdstjänster gentemot medborgarna. Den politiska nivån anses då behöva stöd i att sätta mål och planera efterfrågan och uppföljning från tjänstemannanivån. Ett strukturerat samspel och kunskapsutbyte mellan den politiska ledningen, tjänstemannaorganisationens ledning samt de medarbetare och mellanchefer som utför välfärdstjänster bedöms också vara viktigt. Även medborgarna behöver involveras, exempelvis genom information och medborgardialoger. Detta kräver gemensamma arenor och ett gemensamt språkbruk, vilket kan förebygga den osäkerhet, oro,

stress och motvilja som enligt tidigare lärdomar ofta uppstår när den etablerade maktfördelningen utmanas.

Förekomsten av passivt motstånd (t.ex. tyst ointresse och uteblivet agerande) och potentiellt även aktivt motstånd (t.ex. motargument och motåtgärder) kan då minskas. Kunskap om hur makt och motstånd påverkar ledning och styrning urskiljs följaktligen som en central komponent i utvecklingsarbetet. Forskningen bekräftar vikten av sådan kunskap, inklusive kunskaper om segregering, stereotypa och normativa könsmönster, intersektionella samspel mellan kön och andra diskrimineringsgrunder, samt olika sorters jämställdhetsinsatser och motståndformer. På den politiska nivån bedöms det behövas kompetenshöjande insatser både för kommunfullmäktige och berörda kommunala nämnder. Även på kommunledningsnivå bedöms det behövas kompetenshöjande insatser. Eftersom utvecklingsarbetet utformas utifrån varje kommuns aktuella behov och utmaningar, kan insatserna emellertid variera mellan kommunerna. Det gäller exempelvis urvalet av pilotverksamheter, där de medverkande kommuner hittills främst valt att fokusera på skolan, men med skilda fokusområden:

Gällivare – förskola, verksamhet samt miljö, inredning ny förskola

Haparanda – kunskapsresultat, studie- och yrkesval, samt Elevhälsan

Jokkmokk – kvalitetsarbete, kunskapsresultat och betygsresultat på mellan- och högstadiet, samt jämställd miljö och verksamhet på fritidshem

Kalix – kunskapsresultat i skolan, samt verksamhet, kvalitetsarbete och renovering/miljö i förskolan och gymnasieskola

Övertorneå – likvärdiga förutsättningar för lärande i skolan, samt samverkan näringsliv & utveckling och skola

Eftersom tidigare lärdomar visar att jämställdhetsintegrering behöver omfatta alla områden, nivåer och faser i den kommunala verksamheten kan det dominerande fokuset på skolan möjligen begränsa utvecklingsarbetets utsikter att säkerställa jämlik tillgång till och bemötande i kommunernas övriga välfärdstjänster, såsom föreskrivs i CEMR-deklarationen. Däremot kan pilotverksamheterna tillvarata forskningsrön från ett bredare spektrum av kommunala verksamhetsområden, exempelvis om könssegregering, könsstereotyper och könsnormer inom arbetsliv, näringsliv, fritid och kultur, samt räddningstjänst. Tidigare lärdomar kan även inspirera till en kombination av riktade och strukturella insatser, där underrepresenterade/missgynnade grupper stötts samtidigt som ordinarie rutiner och arbetssätt revideras. I utvecklingsarbetet uppmuntras kommunerna att pröva nya arbetssätt, vilket ligger i linje med forskningsrön om att det krävs viss innovativitet för att förändra etablerade könsmönster i organisationer och samhälle. Därigenom förväntas processen kunna resultera i standardiserade metoder för pilotverksamheter, standardiserade processer för

styrning, samt hygienfaktorer för strategisk och professionell implementering av deklARATIONEN.

En upplevd utmaning längs vägen till standardiserade processer, metoder och faktorer är hur målen för utvecklingsarbetet behöver formuleras för att resultat och effekter ska kunna följas upp och synliggöras. En näraliggande utmaning är hur insatserna behöver dokumenteras för att möjliggöra detta. Det behöver även säkerställas att kommunerna fullföljer sina insatser under hela processens gång. Tidigare lärdomar visar att detta kräver ett systematiskt och långsiktigt tillvägagångssätt, där nulägesanalys, målformulering, genomförande och uppföljning upprepas kontinuerligt. Kommunerna har bildat arbetsgrupper för utvecklingsarbetet med nyckelpersoner från en eller flera nivåer – den politiska ledningen, kommunledningen och pilotverksamheter. Varje kommun har även utsett en övergripande nyckelperson, som regelbundet träffar de övriga kommunernas nyckelpersoner med Norrbottens Kommuner som sammankallande part. Eventuellt kommer även representanter från pilotverksamheterna i de olika kommunerna att ses för erfarenhetsutbyten. Flera av nyckelpersonerna deltar i erfarenhetsutbyten inom Norrbottens jämställdhetsnätverk, som omfattar alla kommuner som undertecknat CEMR-deklARATIONEN. Det kommer dessutom att genomföras erfarenhetsutbyten med de modellkommuner (Boden, Luleå, Piteå) som deltar i Sveriges Kommuner och Landstings jämställdhetsåtgärder. I slutet av processen planeras en konferens för att sprida projektets resultat och arbetssätt till fler kommuner i Norrbotten.

Litteratur

- Abrahamsson, L. (2000). *Att återställa ordningen - könsmönster och förändring i arbetsorganisationer*. Doktorsavhandling. Umeå: Boréa.
- Acker J. (2006). Inequality Regimes: Gender, Class, and Race in Organizations. *Gender & society*. 20(4): 441-464.
- Alsos, G. A., Hytti, U., Ljunggren, E. (red.) (2016). *Research Handbook on Gender and Innovation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Amundsdotter, E., Ericson, M., Jansson, U., Linghag, S. (2015). *Motstånd och strategier i jämställdhetsarbete*. Karlstad: Karlstads universitet.
- Bacchi, C. L. & Eveline, J. (red.) (2010). *Mainstreaming politics – gendering practices and feminist theory*. Adelaide: University of Adelaide Press.
- Blomberg, E. & Niskanen, K. (red.) (2013). *Arbete och jämställdhet: förändringar under femtio år*. Stockholm: SNS.
- CEMR (2009). *Den europeiska deklARATIONEN för jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå*. Bryssel: Council of European Municipalities and Regions, i översättning av Sveriges Kommuner och Landsting.
- Heikkilä, M. (2015). *Lärande och jämställdhet i förskola och skola*. Stockholm: Liber.

- Lindholm, K., red. (2011). *Jämställdhet i verksamhetsutveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Magnusson, E., Rönnblom, M., Silius, H. (red.) (2008). *Critical studies of gender equalities: Nordic dislocations, dilemmas and contradictions*. Göteborg: Makadam.
- Martinsson, L., Griffin, G., Giritli Nygren, K. (red.) (2016). *Challenging the myth of gender equality in Sweden*. Bristol: Policy Press.
- Nilsson, S. (2016). *Kartläggning av arbetet med den europeiska deklARATIONEN om jämställdhet i Norrbottens kommuner*. Luleå: Winnet Norrbotten.
- Sundin, E. & Göransson, U. (red.) (2010). *Vad hände sen? Långsiktiga effekter av jämställdhetssatsningar under 1980- och 90-talen*. Stockholm: VINNOVA.
- Zimmerman, F. (2018). *Det tillåtande och det begränsande – en studie om pojkars syn på studier och ungdomars normer kring maskulinitet*. Doktorsavhandling. Göteborgs universitet.