

– RAPPORT FRÅN ”PÅ VÄG MOT JÄMSTÄLLDA
OCH ATTRAKTIVA KOMMUNER I NORRBOTTEN” –

Ständig omprövning

Reflektioner kring styrning och ledning av utvecklingsarbetet
På väg mot jämställda och attraktiva kommuner i Norrbotten

Gertrud Åström

Utgiven oktober 2023



1. Inledning

Att arbeta med utveckling är sällan en rätlinjig historia med punkter som enkelt kan bockas av. Snarare hör ändrade förutsättningar och behov av att anpassa planer och genomförande till det normala. Men att arbeta med utveckling är heller inte att förutsättningslöst irra omkring efter svar på frågor som inte ens är ställda. Förutsättningar för utvecklingsarbete finns i reella problem och i medvetenheten om att de existerar. De finns i kunskap, i beskrivningar av icke önskade tillstånd och i frågor som ställs om hur lösningarna kan se ut för att nå det önskade tillståndet, målet man önskar uppnå.

Alla dessa förutsättningar är på plats, som ett grundackord, för den som arbetar med jämställdhet. Den tydlighet som finns uttalad om att det jämställda samhället inte är något vi har, utan något vi vill ha - en målsättning, ett normativ - har framgångsrikt burit jämställdhetsarbetet under alla år. Formuleringar av jämställdhetens problem och mål beskriver varandra, de är sammankopplade som ler och långhalm.

Jämställdhetsarbetet har knogat på och levererat. Över konjunktursvängningar, politiska skiften, förändringar i utbildningsnivå och arbetsmarknadens sammansättning eller omvärldens mer eller mindre oroliga utveckling har resultat kunnat noteras. Jämställdhetens utveckling i Sverige är en av de verkligt stora förändringsvågorna som berör alla människor och den har visat uthållighet. Hinder och motstånd har alltid funnits, men det är viktigt att komma ihåg att det inte är exklusivt för jämställdhetsarbete. Att skilja de stora vågorna från krusningar på ytan tillhör medvetenheten om vad ett utvecklingsarbete innebär, oavsett vilken frågan är. Men den insikten tvingar oss också att identifiera och kunna uttrycka vilka hinder som är specifika just för jämställdhetsområdet.

Jämställdhetsarbetet har resulterat i att nya idéer och insikter kommit fram, metoder har utvecklats och reformer genomförts som förändrat samhället till det bättre. Mer jämställda samhällen hamnar högst i internationella mätningar av sådant som demokratisk nivå och medborgarnas frihet, välbefinnande och lycka. Det är alltså inte sedan vi löst allt annat, vilket ibland brukar framföras, som vi kan arbeta för jämställdhet. Tvärtom. Jämställdhetsarbete är en förutsättning och har visat sig vara en avgörande problemlösare för samhällsliga frågor. I den senaste mätningen av Gender Equality Index inom EU från 2022, utförd av European Institute for Gender Equality, EIGE, hamnar Sverige etta på listan över EU:s länder som det land med minst skillnad i villkor och utfall för kvinnor och män.¹ Det är från det utgångsläget som fortsatt arbete för utveckling och förbättring av jämställdheten tar avstamp och analyser görs av vad som brister och bör åtgärdas både på nationell nivå och i Norrbottens kommuner.

På väg mot jämställda och attraktiva kommuner är ett utvecklingsarbete vid Norrbottens Kommuner som utgick från antagandet att jämställdhet är en del av lösningen på väl kända problem som befolkningsminskning och svårigheter i att få tag i kompetent arbetskraft och bedrevs i fem kommuner i Norrbotten mellan åren 2018 - 2021. Det är en period som präglades av två oförutsedda och genomgripande händelser. Den ena var Covid-19 som snabbt utvecklades till en pandemi där hela samhällets funktioner och ekonomi påverkades liksom varenda människas liv. Pandemin ställde stora krav på kommunernas ledningar. Andra frågor och insatser nedprioriterades och sattes på väntelista eller ställdes helt enkelt

¹ <https://eige.europa.eu/news/gender-equality-index-2022-gender-equality-under-threat-specific-groups-hardest-hit>

in. Handlingsduglighet och kapacitet till omställning sattes på prov i ledningarna, men detta gäller också i högsta grad för de berörda kommunala verksamheterna som hamnade i centrum för hela samhällets insikter om brister i beredskap och krishantering.

Den andra oförutsedda händelsen var den explosiva diskussionen och insikten om utvecklingen av stora planerade industriinvesteringar i Norrbotten. Medierna fylldes av artiklar om miljardsatsningar på fossilfritt stål, vätgas och batterifabriker och så småningom om behovet av arbetskraft, bostäder och allt från infrastruktur till kultur. På några månader ändrades den närmast givna norrbottniska berättelsen om kamp mot befolkningsminskning och nedskärningar till att handla om att klara av att planera för investeringar och skala upp befintliga verksamheter.

Trots att de två händelserna sinsemellan är olika, den ena negativ och den andra positiv, finns det likheter dem emellan. Båda ställde stora krav på kommunernas kapacitet att hantera oväntade situationer, båda skapade nya förväntningar och förutsättningar, och båda påverkade det just igångsatta utvecklingsarbetet. Osäkerheten i vad som skulle hända med ständigt ändrade villkor och kort framförhållning ställde stora krav på utvecklingsarbetets ledare Karin Forsman från Norrbottens Kommuner att både fasthålla syfte och mål och samtidigt återkommande revidera programmets genomförande och driva på arbetet för att nå resultat. Ständig omprövning kan sägas sammanfatta läget.

2. Utgångspunkter för reflektion

Generellt

För utvecklingsarbetet *På väg mot jämställda och attraktiva kommuner* finns vissa generella förutsättningar när det gäller mål, strategi och operativt genomförande som delas med andra jämställdhetsinsatser. Det bygger helt enkelt på Sveriges nationella mål och strategiska inriktning som fastställts av riksdagen. Det bygger också på det arbete som sedan mitten 1990-talet bedrivits i kommuner och landsting för att utveckla kunskap och metoder för genomförande.

Att ställa frågor om varför något bör göras, och vad som ska göras, är den "politiska" delen i ett utvecklingsarbete. Med "politik" avses inte partipolitik utan omfattar i bred bemärkelse "tillståndet i staten", det vill säga principer, makt, villkor för deltagande med mera för ordnandet av samhället. Försök att formulera självaste essensen i politik finns det olika exempel på: politik är att vilja, politik är det möjligas konst eller det berömda uttalandet att två saker vill vi inte veta – hur man gör korb och politik. Men den definition som jag funnit mest givande i jämställdhetsarbetet har den norska statsvetaren Beatrice Halsaa formulerat, nämligen att politik är kampen om att definiera verkligheten.² Att identifiera ojämställdhet mellan kvinnor och män i samhället som ett problem och att sätta upp mål för förändring är ett exempel på en sådan politiskt kamp om verklighetens beskaffenhet.

Var en insats ska ha sin tyngdpunkt för att lösa identifierade problem är en fråga om strategi. På vilka frågeområden, på vilken nivå, i vilken instans, på vilken plats - var ligger tyngdpunkten? Inom jämställdhetsarbetet i Sverige och i världen är sedan mitten av 1990-talet jämställdhetsintegrering en antagen generell strategi. Den pekar inte ut ett visst frågeområde. Istället är det kärnuppdragets genomförande oavsett frågeområde som pekas

²Seip, Lochen, Halsaa Albrektsen, Hva er makt? Universitetsforlaget, 1978

ut som den plats där jämställdhet ska konkretiseras, från ledning och styrande dokument till arbetet i verksamheterna. Insövning av ett uppdrags omfattning avgörs alltså inte av strategin som sådan, utan av vilket frågeområde som arbetet handlar om och av de konkreta frågeställningar som ställs upp där.

Egen insats i utvecklingsarbetet

Min insats i utvecklingsarbetet har till största delen bestått av processtöd och handledning till programledaren Karin Forsman. Vi har diskuterat upplägg, revideringar, aktiviteter och analyserat förutsättningar och utveckling i kommunerna. Utifrån dessa diskussioner har jag deltagit i ett begränsat antal insatser i genomförandet som exempelvis att vara med på möten med nätverket av strateger och processledare från de deltagande kommunerna, eller att utifrån specifika frågor som aktualiserats under arbetets gång träffa enskilda nyckelpersoner och olika kommunala tjänstemän, eller att medverka vid olika konferenser där utvecklingsarbetet presenterats. Det är utifrån dessa insatser som reflektionerna i rapporten görs.

Till skillnad från många andra liknade projekt och program har utvecklingsarbetet inte dominerats av många och allmänna föreläsningar om jämställdhet. De utbildningar som satts in har anpassats efter verksamheternas behov och genomförts av externa experter på respektive aktuellt frågeområde. Min egen utbildningsinsats kan illustrera detta. Under hela utvecklingsarbetet höll jag sammanlagt tre föreläsningar varav två i Kalix och en i Övertorneå. Den första föreläsningen på hösten 2019 i Kalix hade inriktning på operationalisering av strategin jämställdhetsintegrering för politiskt förtroendevalda och tjänstemän från olika nämndområden. Vid samma tillfälle spelades också en film in *Gertrud Åström unplugged* för utvecklingsarbetets räkning.³ Den andra föreläsningen i Kalix hade fokus på styrning och ledning för en jämställdhetsintegrerad budget för ansvariga politiker och tjänstemän. Föreläsningen i Övertorneå för politiker och tjänstemän omfattade operationalisering av jämställdhetsintegrering med fördjupning i jämställdhetsbudgetering och hölls tidigt år 2020 strax innan pandemin bröt ut. Exempel på insatser för nyckelpersoner och enskilda tjänstemän är analysstöd för Övertorneå kommuns ekonomienhet och i utvalda pilotarbeten i Kalix och Haparanda kommuner, från början vid fysiska möten och senare digitalt.

Utvecklingsarbetet hade som ett huvudsyfte att bland annat implementera CEMRs *Europeisk deklARATION för jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå* från år 2006. CEMR står för Council of European Municipalities and Regions och är den europeiska motsvarigheten till Sveriges Kommuner och Regioner. Deklarationen är ett dokument som Europas kommuner och regioner frivilligt kan ansluta sig till, men det är inte bindande på något sätt. I Norrbotten har alla 14 kommuner och Region Norrbotten undertecknat deklARATIONEN. I mina insatser under utvecklingsarbetets gång har därför organiserandet av deklARATIONENS genomförande och det genomslag den fått varit av intresse. Det är alltså inte deklARATIONENS innehåll som sådant som varit i fokus här utan hur den används och syns i ledning och styrning av olika verksamheter på olika nivåer.

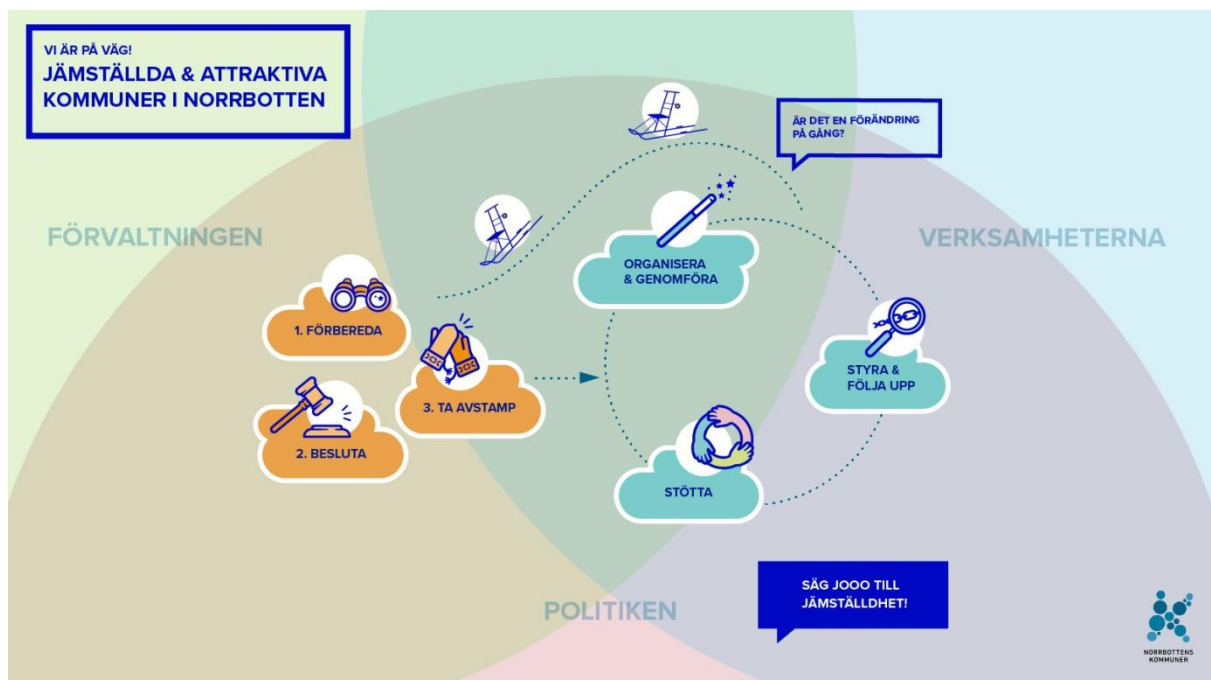
Två av utvecklingsarbetets andra syften var att stärka att styra och leda jämställt och att lägga grunden för fortsatt strategiskt arbete i regionen⁴. Det är också där som mitt arbete

³ <https://www.norrbotenskommuner.se/jaemstaellda-kommuner-i-norr/filmer/>

⁴ Projektansökan till region Norrbotten, På väg mot Jämställda attraktiva kommuner, Norrbottens Kommuner, 2018

koncentrerats. Inriktningen på ledning och styrning gäller även för mina insatser rörande det fjärde syftet – jämställdhet i mötet med medborgarna genom pilotverksamheter. Där handlar det om systematisering utifrån personalens egna redovisningar och analyser av lärdomar om vad som krävs för ett genomförande av jämställdhetsintegrering.

En *Processmodell för jämställdhet* har tagits fram i utvecklingsarbetet. Processmodellen består av de sex modulerna förbereda, besluta, ta avstamp, organisera och genomföra, stötta samt styra och följa upp i ett kretslopp som binder ihop politiken med förvaltning och verksamheterna.⁵ I bakgrunden hörs norrbottningarna säga joo till jämställdhet!



Processmodellen har använts i mina analyser då den ger en god översikt över vad som ingår i och krävs av ett utvecklingsarbete. Analyserna visar att om innehållet varit bristfälligt i någon modul och inte gett förståelse och förankring av uppdraget till de som förväntas genomföra insatserna, oavsett nivå eller steg i arbetet, kommer loopar till tidigare steg i utvecklingsprocessen att behöva göras. Om omtag då inte görs för att lösa bristerna kommer arbetet att gå i stå, men om viljan finns och insatserna prickar rätt går processen vidare.

3. Växa eller Krympa

Att sprida information om det som görs är viktigt i ett utvecklingsarbete. En del av mina insatser har därför varit att medverka i olika konferenser som arrangerats av andra aktörer. En av dessa var den tredje upplagan av konferensen *Växa eller krympa* som genomfördes digitalt i maj år 2021. Växa eller Krympa är Norrbottens Kommuners kunskapsarena som fokuserar på länets framtida samhällsutmaningar och möjligheter. Utvecklingsarbetet *På väg*

⁵ <https://www.norrbottenskommuner.se/jaemstaellda-kommuner-i-norr/>

*mot jämställda och attraktiva kommuner presenterades på konferensen inom ramen för en diskussion om kommunernas omställningsförmåga för ett ekologiskt, ekonomiskt och samhällsligt hållbart Norrbotten.⁶ Mitt inlägg i konferensen hade rubriken *Om vi vore guld värda*. Inlägget återges här då det återspeglar de diskussioner som förts under utvecklingsarbetets gång och innehåller resonemang om grundläggande utgångspunkter och frågeställningar om vad jämställdhet är och vilken betydelse detta har för samhällets utveckling.*

Om vi vore guld värda

Inlägg av Gertrud Åström på konferensen Växa eller krympa, 25 maj 2021

Jag har "varit ihop" med jämställdhetsarbetet sen 70-talet. Då skapades jämställdhetspolitiken. Det är i den, för den, kring den som jag har arbetat. Som pådrivare, som utredare, utvecklare, utbildare, organisationsledare och som företagare, i Sverige och internationellt. I ett av mina uppdrag som jämställdhetspolitisk utredare skrev jag år 2005 fram nationella mål för jämställdhetsarbetet som gäller fortfarande. Med åren har jag fått en fördjupad insikt om, att jämställdhet mellan kvinnor och män är en förutsättning för ett demokratiskt, robust och välmående samhälle där vi kan skapa goda livsförhållanden för oss själva och för kommande generationer. Jag har idag förmånen att vara med i strategiska rådet inom ramen för det stora programmet CREATERNITY vid Luleå Tekniska Universitet. CREATERNITY tar ett helhetsgrepp om industrins hållbarhetsutmaningar och driver fram innovationer. Målet är att hitta ett stort antal behov och lösningar som minskar resursanvändningen med människans välmående i centrum. CREATERNITY beskrevs vid ett möte i rådet som "kaffemaskinen", d.v.s. det ställe där alla möts. Jämställdhetsarbetet borde sträva efter att bli en sådan kaffemaskin.

Förmåga till omställning för ett ekologiskt, ekonomiskt och samhällsligt hållbart Norrbotten är temat för den här konferensen Växa eller krympa. Har det något med jämställdhet att göra? Ja, det har det. Är det unikt för Norrbotten? Nej, det är det inte. Det är globalt och Norrbotten ingår i det globala. Just i denna tid mer än kanske någonsin förut med de stora innovativa och industriella satsningar som planeras och görs. Det är ett fönster som står öppet för Norrbotten. Vi behöver ställa oss på tårna för att ta chansen och kliva ut genom fönstret. I utvecklingsarbetet På väg mot jämställda och attraktiva kommuner finns insikter om den nödvändiga samhällsomvandlingen och kommunernas betydelse. Det är kommunernas viktiga roll och kapacitet som programmet handlar om. Fokus är kompetensförsörjning och behovet av politisk ledning. Av skicklighet och kapacitet, av resurser, och av samverkan. I det här arbetet har vi dragit lärdomar som är generiska, alltså överförbara till andra ställen och områden, och som stöds av tidigare studier.

Jämställdhet är en ordning mellan kvinnor och män utan underordning. Där jämställdhet råder finns olikheter, biologiska och andra, mellan kvinnor och män, men olikheterna i sig innehåller inga värdeomdömen och resulterar inte i hierarkiska skillnader i förutsättningar, i

⁶ <https://passionista.nu/news/vaxa-eller-krympa/>

krav, i utfall. Olikheterna blir där inte till stereotypa korsetter för hur det ska vara. Jämställdhet är ett normativ, ett riktmärke, det är en drivkraft, en tillgång och en vinst för individen och för samhället. Det är en helhetssyn som tar fasta på samhällets bästa utveckling. Ojämställdhet, som är det vi har, är inte samhällets bästa. Det är en kostnad för samhället, det förstod redan Birger Jarl på 1200-talet som införde de s.k. fridslagarna. Fridslagar stiftades genom en ed där kungen och stormännen lovade att försvara den allmänna friden i landet. Det fanns flera fridslagar men jag är förstås ute efter Kvinnofrid. Jämställdhet är en fridssträvan. Vi har internationella överenskommelser som den kommunalt inriktade s.k. CEMR- deklARATIONEN om jämställdhet (Council of European Municipalities and Regions), FN:s Kvinnokonvention CEDAW (Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women) och Agenda 2030 med sitt särskilda mål 5 om jämställdhet och dessutom jämställdhet som ett genomgående perspektiv i de övriga målen. Till detta kommer de nationella jämställdhetsmålen som ger oss vägledning. Utifrån den samhällssynen som vi omfamnar i alla dessa överenskommelser skapar vi målinriktade insatser. Det handlar inte om drömmar, utan om en tydlig bild, och om beredskap att röra sig, och att ha kapacitet att uträtta det som behövs.

I näringslivet utvecklas nu nya affärsmodeller utifrån digitala och materialmässiga behov och förutsättningar. I studier från exempelvis McKinsey eller rapporter från Världsbanken och World Economic Forum har det i mer än femton års tid talats om jämställdhet som en nödvändig ingrediens i ekonomiska modeller. Nu är Norrbotten i läget att göra detta. Då krävs kommunerna. – ”Om guld var billigt skulle vi spola ut det med avloppsvattnet”, sa en av ledamöterna i strategiska rådet till CREATERNITY. Men guld är dyrt så vi tar hand om det på alla upptänkliga sätt. I vår tid är det människans vilja, kapacitet och värde som är guld. Värna människor, värna kvinnor och män likvärdigt, som vore vi guld, så värnar vi vår framtid. Kommunerna behöver en ”affärsmodell” för omställningen.

Vi vet allt om priset för ojämställdhet. Det finns beskrivet och belagt i forskning, i rapporter, i statistik, i hälsotal, i demografi. Och det finns belagt i en ganska bister verklighetsbeskrivning i Norrbotten. Demografin, åldrande befolkning, unga kvinnor flyttar, för få barn, sviktande skatteunderlag, svårt med resurser till långsiktiga investeringar, kompetensbrist i form av både antal medarbetare och av kunskap och erfarenhet. Abrupt har den här verklighetsbeskrivningen ändrats när det gäller framtida möjligheter till en annan utveckling. Idag är vår utmaning att kunna växa, att bygga, att utbilda, att skaffa oss en helhetssyn över den utveckling vi vill se. Det är i sanning en omställning, men nog är det positivt och roligt. Vi kan göra som det sägs i mål 5 i Agenda 2030, vi kan fokusera på kvinnors livssituation och ha jämställdhet som vårt genomgående perspektiv. Om vi inte klarar allt detta väntar en ökad exploatering och en utarmning av vår livstillvaro och miljö. Ett fly in - fly out Norrbotten av aldrig tidigare skådat slag. För att klara växandet behöver vi vara bra på att styra och leda. Arbetet för jämställdhet kan lära oss något där.

Kommunernas förmåga att bemöta näringsliv, göra kommunerna attraktiva, att ha kompetent arbetskraft och fixa digitala lösningar är avgörande, men det finns också andra värden. Jämställdhet är ett sådant värde. Vi kan tycka att det går trögt, nog stämmer det, men det svenska jämställdhetsarbetet har visat att det kan gå mycket snabbt att

åstadkomma omställningar. Förklaringen till hur det kan ske är att följa tanken att det var detta som vi önskade och ville, och så gör vi det. Varje gång du tänker investeringar – gör det jämställt. Varje gång du tänker bostadsbyggande – gör det jämställt. Varje gång du tänker utveckling – gör det jämställt. Varje gång du tänker kompetens – gör det jämställt. Det är enkelt och det är konkret. Bjud in kunniga och kompetenta personer på de sakområden som diskuteras. Konkretisering och omsorg i detaljen ägs inte av generalister. Lita på medborgarna. Gör det tillsammans. Det är inte i planer och vetenskap som bristerna finns, utan i det konkreta genomförandet.

4. Stärka att styra och leda jämställt - översiktligt

”Ej påbörjat, behöver utvecklas, genomfört”

Utvecklingsarbetet *På väg mot jämställda och attraktiva kommuner* uppstod inte i ett tomrum. Steg ett i *Processmodell för jämställdhet*, att förbereda arbetet, har inte startat från ingenting utan det fanns en ackumulerad erfarenhet. Sedan lång tid tillbaka har Länsstyrelsen i Norrbotten haft någon typ av jämställdhetsråd där regional statistik uppdelad på kvinnor och män har tagits fram och spridits i länet. Norrbottens Läns Landsting bedrev också under flera år ett intensivt utvecklingsarbete för jämställd vård. Kommuner i Norrbotten har varit med i Sveriges Kommuners och Regioners, SKR, stora projekt HÅJ, Hållbar Jämställdhet, och alla 14 kommuner i Norrbotten har undertecknat CEMR-deklarationen om jämställdhet. Det är därför inte så märkligt att en uttalad målsättning för utvecklingsarbetet har varit att Norrbotten ska bli Sveriges första jämställda län.⁷

När utvecklingsarbetet började var några av kommunerna också med i SKR:s projekt Modellkommuner. Erfarenheter, slutsatser och konkreta metoder från Modellkommuner har använts även i utvecklingsarbetet. Bland annat har en bedömningsmall från Modellkommuner återanvänts, *Checklista för jämställdhetsintegrering*.⁸ Bedömningsmallen syftar till att företrädare för varje kommun, politisk ledning och tjänstemannaledning, själva ska bedöma hur långt de hunnit i arbetet med jämställdhet. Utifrån tio påståenden ska en bedömning i tre steg göras av vad som åstadkommit: 1) ej påbörjat, 2) behöver utvecklas och 3) genomfört. De tio påståendena handlar om områdena styrning och ledning, statistik och analys samt systematiskt förbättringsarbete. Där bedömer kommunernas representanter allt från huruvida den politiska församlingen tagit beslut om jämställdhetsintegrering och efterfrågar resultat av arbetet till att mål finns, att beslutsunderlag använder könsuppdelad statistik och att tillvägagångssättet har systematiseras så att det kan överföras till andra verksamheter.

Kommunledningarna har i presentationer och diskussioner refererat till bedömningsmallen från Modellkommuner för att förtydliga hur långt, eller kort, man kommit i arbetet med jämställda styrdokument och verksamheter. Det är inte skönmålningar som framkommer i bedömningarna. För påståendena som handlar om huruvida jämställdhetsperspektivet är synligt i mål, budget och andra styrdokument var en vanlig bedömning att arbetet inte

⁷ Projektansökan till Region Norrbotten, På väg mot jämställda attraktiva kommuner, Norrbottens kommuner, 2018

⁸ [Checklista för jämställdhetsintegrering \(skr.se\)](#)

påbörjats. Samma stränga bedömning av läget gällde ofta också för målet att verksamheternas resultat för kvinnor och män, flickor och pojkar, kunde utläsas ur ordinarie verksamhets- och budgetuppföljning.

Sammantaget verkar deltagandet i Modellkommuner och andra tidigare satsningar ha hjälpt kommunledningarna att förstå läget ur ett jämställdhetsperspektiv och förtydliga prioriterade strategiska utvecklingsområden. Det finns därför fog för att anta att det i kommunernas ledningar, särskilt de som deltagit i Modellkommuner, fanns en förtrogenhet med jämställdhet som fråga och erfarenheter av ett systematiskt förändringsarbete som ingångsvärde i utvecklingsarbetet.

Alltför kritiska?

Antagande om en viss förtrogenhet med jämställdhet som ingångsvärde stöds av rapporten *Mot ökad jämställdhet. Jämställdhetsarbetet i Kalix kommun*⁹. Rapporten utgår från interventionsteori och har skolverksamhet i kommunen som frågeområde. Den visar att engagemang från ledning och chefer, ett nära ledarskap och tydliga målvisioner, är några av de viktigaste faktorerna för en lyckad implementering av jämställdhetsinsatser och rapporten drar slutsatsen att Kalix kommun är i en god implementeringsprocess vad avser jämställdhetsinsatser.

När rapportens slutsatser jämförs med Kalix kommuns egen självskattning i Modellkommuners bedömningsmall verkar det onekligen som att kommunledningen varit hårdare i sina bedömningar än rapportskrivarna. Det kan bero på att rapporten bedömt implementeringsprocessen i sin bredd, medan kommunens ledning fokuserat på det som de verkligen uppfattade som bristfälligt. Stöd för en sådan slutsats är att i rapporten nämns integrering av jämställdhet i den ordinarie verksamheten som en utmaning och det är också precis där som kommunledningens självskattning har sin kritiska tyngdpunkt. Det skulle kunna tyda på en högre grad av realism hos kommunledningen av hur långt man egentligen hunnit i implementeringen utifrån gjorda erfarenheter. Om *Processmodellen för jämställdhet* används pekar de egna bedömningarna på att avstampen från ledningsnivå till att organisera och genomföra utvecklingsarbetet i verksamheterna inte varit tillräcklig för att ge verksamheterna nödvändig kunskap. Att förstå och beskriva vari bristerna består är en avgörande pusselbit för det faktiska genomförandet.

Eventuellt kan ledningarnas kärva självinsikt också kopplas till ett annat ingångsvärde i utvecklingsarbetet, nämligen den kunskap och medvetenhet som ansvariga politiker har om det faktiska utgångsläget i Norrbottens kommuner. De har under utvecklingsarbetets gång sakligt redogjort för sina kommunala och regionala analyser och strategier rörande befolkningsutveckling och kompetensförsörjning med underbyggnad av statistik. Namnet på utvecklingsarbetet, *På väg mot jämställda och attraktiva kommuner*, är i sig ett uttryck för den fulla medvetenheten om utgångsläget, men också att jämställdhet och attraktivitet hänger ihop och att det är ett önskat och nödvändigt tillstånd att nå.

⁹ Erdogan E, Ranlund C, *Mot ökad jämställdhet. Jämställdhetsarbetet i Kalix kommun*, Luleå Tekniska Universitet, 2020

Denna grundade problembeskrivning med vidhängande lösningar ska värnas. En alternativ förklaring till uteblivna framsteg är nämligen, tyvärr, att jämställdhetsarbete medvetet görs märkvärdigare och mer svårfångat än det är. Det riskerar att teoretiseras genom en ständig omformulering av begrepp och ansatser för att slutligen lyfta från sitt konkreta uppdrag och förlora sig i diverse policyskrifter med en terminologi som är obegriplig för de flesta. Jämställdhetsarbetet förlorar då den vardagliga närheten.

Ett exempel på när teoretiserandet riskerar att förstöra en handfast och framgångsrik metod är diverse aktörers ifrågasättande av det lagstadgade kravet att all individbaserad offentlig statistik ska vara uppdelad på kvinnor och män. Könsuppdelad statistik är en förutsättning för att de av riksdagen fastställda jämställdhetsmålen ska kunna följas upp. Kravet på könsuppdelad statistik återfinns också på global nivå som exempelvis i FN:s Handlingsplan för kvinnors rättigheter från Peking 1995 och Agenda 2030 från 2015. Med kön som indelningsgrund kan sedan andra variabler läggas till för att få fram bästa möjliga beslutsunderlag och svar på de problem som identifierats. Men istället för ett sådant handfast sätt att ta sig an uppdraget används oändligt relativistiska teoretiska begrepp som intersektionalitet och far iväg till att bli en diskrimineringsfråga för individer där allt kan hänga ihop hur som helst på en glidande skala. En tolkning av detta fenomen kan vara att olika intressen vill ta sig in i jämställdhetsarbetet för att få draghjälp för de egna frågorna och ambitionerna. En annan mer dyster tolkning är att allt detta syftar till att slå sönder jämställdhetsarbetet. Problemet är nämligen att de goda intersektionella resultaten låter vänta på sig.

Som nämnts i kapitlet Växa eller krympa är konkretisering och sakkunnigas omsorg i detaljen en beprövad rekommenderad väg framåt. För att lösa olika problem i samhället behöver varje fråga hanteras utifrån sitt uppdrag och sina förutsättningar. Att utbildningar eller instruktioner som förmedlas i vissa fall uppfattas som alltför abstrakta och ibland motsägelsefulla för att kunna tillämpas i kommunernas jämställdhetsinsatser framhålls som en riskfaktor även av genusforskare i analyser av det genomförda utvecklingsarbetet.¹⁰ Sett ur processmodellens moduler finns anledning att ordentligt undersöka vilken typ av stöttning i form av kunskap som verksamheterna får i sitt jämställdhetsarbete och vilka kvalitetskrav som ska ställas på innehållet.

Så ställdes mycket upp och ned

Det är en del av den ”normala” kommunala verksamheten att det ibland uppstår politisk turbulens med effekter på den politiska ledningen, eller att det uppkommer luckor i bemanningen av verksamhetsansvariga i samband med att personer avgår, blir långvarigt sjuka, byter jobb eller går i pension. Så har det varit också under detta utvecklingsarbete där exempelvis Övertorneå kommun fick nya personer på ekonomiska chefsposter. Haparanda kommun hade omsättning av ledande personer som exempelvis kommundirektör. Där visade det sig också att personer i kommunens ledning var olika involverade och hade olika inställning till hur arbetet skulle bedrivas och därför uteblev en konstruktiv ledning. Sådana förändringar och oenigheter har betydelse för ett tidsbegränsat uppdrag och ställer lokala

¹⁰ Lindberg, M, Forskningsanalys av På väg mot jämställda och attraktiva kommuner i Norrbotten, Luleå Tekniska Universitet, 2020

projektledare inför stora utmaningar. Men effekterna av sådana fenomen eller problem bör analyseras även ur den ordinarie verksamhetens synpunkt. Det är inte bara tidsbegränsade program och projekt som bromsas, utan även gängse kvalitetsarbete, kompetensutveckling och generellt genomförandet av politikens mål.

Förutom sådana mer eller mindre vanliga störningar briserade också Covid-19 ungefär samtidigt som utvecklingsarbetet hade fått upp farten vilket resulterade i att insatser sköts upp eller skrinlades. Fokus för kommunledningarna hamnade på att hantera pandemin och dess effekter. I mars 2020 skrev Karin Forsman att "så ställdes mycket uppochner eller på paus i och med Corona-situationen", men att planen var att rigga för en fortsättning, inte att lägga ner i avvaktan på bättre tider. Detta genomfördes också. Förutsättningarna ändrades men utvecklingsarbetet fortsatte, möten blev digitala, genomförandeplanen omdisponerades.

En mer generell iakttagelse är att svagheter som fanns innan pandemin i form av sådant som otydligt uppdrag eller felplacerat ansvar fick fullt utslag under pandemin. Saker föll ihop, mötesordningar hölls inte, det kom inga svar på mail etc. Men en generell iakttagelse är också att identifierade styrkor som fanns innan pandemin i form av sådant som tydligt uppdrag och klar ledning och målmedvetet arbete innebar att verksamheterna hölls igång. Det verkar som att pandemin som kris fungerade som ett lackmustest för en grundläggande kvalitet.

Omställning på kommunal nivå i global kontext

En annan stor förändring under utvecklingsarbetet var den explosiva utvecklingen av stora planerade industriinvesteringar i Norrbotten inom ramen för en grön och hållbar omställning. Ännu så länge har de stora förändringar som detta för med sig börjat genomföras i vissa kommuner men inte i andra. Dock påverkas hela Norrbotten både av redan befintlig och ännu mer förväntad ökad efterfrågan på arbetskraft och behovet av sådant som bostäder och samhällsservice.

Den mentala och mediala bilden som omställningen väckte skruvade snabbt om på både möjligheter och krav. En ökande exploatering av naturtillgångar av olika slag påverkar också människors livsvillkor och livsmiljö vilket måste hanteras. Ett exempel på satsningar som rör den vidare samhällsomställningen är Tillväxtverkets tilldelning av 60 miljoner kronor inom ramen för The North Sweden Green Deal till Region Norrbotten att användas fram till oktober 2023 med fokus på bland annat mottagarkapacitet och attraktivitet. I Tillväxtverkets tilldelning finns inte någon elaborerad skrivning om jämställdhet. Detta är anmärkningsvärt då jämställdhetsperspektiv med åtföljande konsekvensanalyser är, eller borde vara, ett krav i alla statliga satsningar. I visionen som kopplades till satsningen och som utarbetades i Norrbotten återfanns dock jämställdhet i en uppräkningslista tillsammans med hållbarhet, jämlikhet och mångfald men inte som en primär förutsättning och inte som drivkraft. Det är nedslående för det är i sådana ordinarie satsningar som det skulle finnas utrymme att verkligen utveckla idéer och lösningar.

Mottagarkapacitet och attraktivitet är i Sverige till stor del kommunala frågor. Det är nu upp till Norrbottens kommuner och andra aktörer att förtydliga och konkretisera vilka unika insikter och nya lösningar som jämställdhet kan åstadkomma och att verkligen använda de lärdomar som finns i utvecklingsarbetet *På väg mot jämställda och attraktiva kommuner*. Det arbetet är förstås lokalt, men det bör göras med en global utblick därför att frågeställningarna inte är unika för vare sig Sverige eller Norrbotten.

Inom Agenda 2030, som antogs i FN:s generalförsamling av världens alla länder år 2015, finns ett särskilt mål om jämställdhet, mål 5. Målet syftar till att uppnå jämställdhet och kvinnors och flickors egenmakt. Det finns totalt sex delmål och tre angivna metoder för att nå målet. Det första delmålet är i sig mycket omfattande, att avskaffa alla former av diskriminering av kvinnor och flickor överallt. Målsättningen är i själva verket densamma som finns i FN:s Kvinnokonvention, Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women, CEDAW, om att avskaffa alla former av diskriminering av kvinnor från 1979. Övriga delmål i Agenda 2030 mål 5 handlar om att på olika sakfrågor anlägga ett kvinnoperspektiv för att tydliggöra befintliga skevheter och problem mellan kvinnor och män. Liksom Agenda 2030 är Kvinnokonventionen uppbyggd utifrån sakfrågor som exempelvis villkor i arbetet, i utbildningssystemet, i familjelivet. Men det stannar inte vid att identifiera problem, utan om att hitta effektiva metoder för att åtgärda skillnader i livsvillkor och rättigheter mellan kvinnor och män. Det är de skillnaderna som gör att världen är ojämsställd. För den som arbetar på kommunal nivå är det således inte svårt att sammanlänka den egna verksamheten med det globala uppdraget att skapa en hållbar utveckling. Strävan mot ett jämställt samhälle kräver samma helhetssyn som den som strävar mot en hållbar samhällsutveckling. Och frågorna på global och lokal nivå är till stora stycken likadana.

Demokratiska och jämställda modeller för omställning

Att medvetet analysera och förtydliga såväl hopp som farhågor och behovet av investeringar inom ramen för samhällets omställning ur ett jämställdhetsperspektiv bör ligga högst upp på de kommunala ledningarnas agendor. Den generella diskussionen om cirkulär ekonomi har många år på nacken och är av intresse för analysen av utvecklingen i Norrbottens kommuner. Ett exempel på en analys utifrån cirkulärt tänkande är den så kallade nedväxtrörelsen, men typiskt nog saknas där ett kvinno- eller jämställdhetsperspektiv och har därför lite eller inget att ge i sammanhanget.

Ett annat område, men sammankopplat med cirkulär ekonomi och med stor effekt i samhället, är ökade hållbarhetskrav i produktion och handel. Det handlar inte bara om tekniska frågor och områden utan också om samhällsliga villkor och samhällsliga lösningar. Dock har de diskussioner som förts i initierade kretsar om Hybrit, fossilfritt stål, vätgasanläggningar, batterifabriker, cirkulära förutsättningar i affärsmodeller et cetera inte nått ut i det allmänt omfattade medvetandet om vad detta betyder för människor i Norrbotten. Diskussionen har dock ökat, den fördes även under utvecklingsarbetet, och då främst inom ramen för analyser av budgetprocesser. I centrum av det som efterfrågas är

demokratiska modeller med jämställdhet som ett ingångsvärde för de omställningar som väntar.

Jämställdhet bär demokratins essens, det uttrycks i det övergripande jämställdhetspolitiska målet att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Jämställdhetspolitiska utredningen skrev i *SOU 2005:66 Makt att forma samhället och sitt eget liv*, att maktfrågor allt sedan propositionen *Delad makt delat ansvar* från 1994 har utgjort basen för de analyser som gjorts av hur samhället bör och kan utvecklas i jämställd riktning.

Att lyfta makt till det övergripande målet görs för att visa att makt inte är en demokratisk förutsättning utan för att ange att det är ett demokratiskt innehåll.¹¹ Att kvinnor och män har samma rätt och möjlighet att vara aktiva medborgare och att forma villkoren för beslutsfattande är en förutsättning för att nå den demokratiska maktfördelningen. Detta förverkligas inte minst i kommunala processer och verksamheter och det är också där som motstånd kan förväntas.¹² *Hållbara och attraktiva kommuner* handlar om vad som krävs för att kommunerna ska kunna leverera likvärdiga och bra förutsättningar till sina invånare utan åtskillnad mellan kvinnor och män även i en föränderlig tid.

Aha! När det klarnar

Det finns en tendens att diskutera jämställdhet på ett teoretiskt och krångligt sätt, fjärmat från vardagen. Det har framhållits tidigare i rapporten, men det finns anledning att ytterligare fördjupa sig i fenomenet då detta är ett stort och växande hinder för jämställdhetsarbete. Jämställdhetsarbete har ofta beskrivits som svårt, det är inget nytt fenomen, men inte blir det lättare av att en rad andra perspektiv med var sin terminologi idag försöker tränga sig in i jämställdhetsområdet utan att grunduppdraget är vare sig formulerat eller löst.

Det finns i Sverige en mångårig erfarenhet av hur en systematisk problem- och lösningsanalys ur jämställdhetssynpunkt kan se ut. Statistiska Centralbyrån i Sverige banade väg för könsuppdelad statistik i FN och har sedan 1984 vartannat år publicerat *På tal om kvinnor och män* i Sverige. Till 1986 års utgåva publicerades dessutom en beskrivande text till tabellverket. Den kan fortfarande användas som lärobok för hur statistiken kan upprättas, läsas och tolkas.¹³ Detsamma gäller för en engelsk publikation, *Engendering Statistics*, med olika pedagogiska exempel på hur man går från ett problem till att formulera undersökande frågor och vaska fram vilka statistiska underlag som kan kasta ljus på problemet.¹⁴ Statistiska Centralbyrån har betytt oerhört mycket för de framgångar som svenskt jämställdhetsarbete har rönt och för den nybörjare som står tvekan inför hur en vettig statistik skulle se ut har en handbok tagits fram med exempel på hur en meningsfull uppställning görs med olika variabler och kön som indelningsgrund.¹⁵

¹¹ SOU 2005:66 Makt att forma samhället och sitt eget liv

¹² Lindberg, Malin, Forskningsanalys av utvecklingsarbetet På väg mot jämställda och attraktiva kommuner. Luleå Tekniska universitet, 2019.

¹³ Kvinno- och mansvärlden. Fakta om jämställdheten i Sverige 1986, Statistiska centralbyrån, 1986

¹⁴ Engendering statistics, Hedman, Perucci, Sundström, Statistiska Centralbyrån, 1996

¹⁵ Könsuppdelad statistik. Ett nödvändigt medel för jämställdhetsanalys, Statistiska Centralbyrån, CBM 2004:1

Osäkerheten kring terminologi och vad det för med sig har varit påtaglig i utvecklingsarbetet. En del reagerar med att dra sig undan medan andra försöker anamma det som sägs. Valhäntheten i välvilliga försök att hantera sådant som krav på intersektionalitet eller det normkreativa är tydlig. Vad betyder det, hur gör man? I utvecklingsarbetet finns flera exempel på när det klarnat, rena aha-upplevelser, där deltagarna plötsligt gett uttryck för att de förstår frågan och att de förstår sin roll i det hela. Det har då aldrig handlat om teoretisering utan om konkretisering. Om data inte ens kan presenteras uppdelat på kvinnor och män med förklaringen att det då blir en kolumn för mycket för att rymmas i diagrammet eller att diverse data redovisas utan att det finns en formulerad frågeställning att belysa bör man absolut inte försöka sig på mer komplicerade beräkningar.

Alla erfarenheter pekar på att inplöckning av variabler som inte är grundade i en verksamhetsanalys utifrån kön, kvinnor och män, riskerar att istället för att åstadkomma spetsiga delösningar på ett större problem få som effekt att det generella undermineras.

För att nå utvecklingsarbetets syfte att lägga grunden för fortsatt strategiskt arbete för jämställdhet i regionen är det avgörande att jämställdhetsuppdragets ansats förtydligas med kön, kvinnor och män, som indelningsgrund och att andra variabler används där de behövs. Vilka de variablerna är framgår när sakfrågan analyseras.

5. Stärka att styra och leda jämställt – kommunala fördjupningar

A. "Förr flåsade det mig i nacken, nu är det ett nackstöd"

Övertorneå kommunalråd Tomas Mörtberg

Övertorneå kommun har lång erfarenhet av arbete med jämställdhet, särskilt i skolan. Kommunen har under flera år avsatt medel till en erfaren verksamhetsutvecklare och har också uppmärksammats och fått pris för sin höga kvalitet i skolan och för sitt jämställdhetsarbete.

I Övertorneå genomfördes inom utvecklingsarbetet en föreläsning för politiker och tjänstepersoner om det strategiska och övergripande arbetet med fokus på jämställdhetsintegrering av den kommunala budgeten. Föreläsningen omfattade en förmiddag och genomfördes i början av 2020, ett tag innan pandemin var ett faktum. Föreläsningen kan beskrivas som ett genombrott för förståelsen av varför ett jämställdhetsperspektiv är viktigt och vilken hjälp en kommun har av detta för att lösa viktiga frågor och utveckla kommunen. Kommunalrådet Tomas Mörtberg avslutade föreläsningen med att uttrycka att han nu hade begripit. Och han tog sedan ledningen för det fortsatta arbetet. Vid ett senare tillfälle uttryckte Tomas Mörtberg att jämställdhetsfrågor förut flåsade honom i nacken, men att de "nu var ett nackstöd".

Efter föreläsningen drev den politiska ledningen genom kommunalrådet på för att konkretisera jämställdhet i den kommunala budgeten. Samtidigt gick ekonomiansvarig chef till andra uppgifter och planerade insatser sköts på framtiden. Arbetet i Övertorneå drabbades alltså av de störningar som både personalomsättningar och pandemin orsakade. Rekryteringen av en ny ekonomichef drog ut på tiden, men efter ett drygt år fanns en sådan på plats. Viktigt att framhålla är att Karin Forsman som ledare för utvecklingsprogrammet

upprätthöll kontakterna i Övertorneå, liksom i övriga kommuner, trots alla avbrott och att det därför var lätt att ta nya tag då möjligheten fanns.

I mars 2021 genomfördes ett telefonmöte med mig, Karin Forsman, den nya ekonomichefen samt ytterligare en medarbetare. Mötet varade en timme. Den nya ekonomichefen ställde frågor om vad jämställdhetsintegrering av budgeten betyder. Det förklarades att det handlar om att utgå från politiska prioriteringar och utveckla ordinarie målskrivningar och system för uppföljning i budgetprocessen. Ekonomichefen kommenterade att det generellt fanns många mål, men att de ofta var otydliga med vad som skulle uppnås och därför svåra att följa upp. Den kommentaren känner alla till som arbetar med ledning och styrning för jämställdhet, det är ett allmänt fenomen. Otydliga mål gör att det är svårt att säga vad som ska göras för att målet ska nås. Utveckling av mål från ett jämställdhetsperspektiv och utveckling av indikatorer som inte mäter aktiviteter utan resultat i förhållande till målen diskuterades därför under mötet som nödvändigt för att öka genomslaget för jämställdhetsarbetet.

Då otydlighet i mål och uppföljningsarbete genom sådant som indikatorer och nyckeltal inte är exklusivt för jämställdhetsfrågan blir insikter och förändringar som åstadkoms på detta område också en möjlighet till en generell kvalitetsförbättring. Jämställdhet är i sig ett kvalitetsarbete.

Frågan om vilket externt stöd som Övertorneå kommun skulle behöva för att komma vidare i jämställdhetsarbetet kom upp på mötet. Utifrån den diskussion vi haft framförde jag uppfattningen att Övertorneå kommun hade egen kapacitet att genomföra för ändamålet kompetenshöjande utbildningar och insatser för implementering av jämställdhetsperspektiv i kommunens olika verksamheter. Karin Forsman gav stöd för detta. För den som har till uppdrag att vara ett externt stöd är det avgörande att ha tilltro till folks egen förmåga. Att begripa när man ska dra sig undan. Det är viktigt att avhålla sig från att låtsas kunna ta över där man ändå inte kommer att finnas kvar för att ta ansvar. Vändningen som togs under telefonmötet är ett positivt exempel på att detta skedde. Sammantaget kan sägas att två viktiga mål i utvecklingsarbetet *På väg mot jämställda och attraktiva kommuner*, att stödja arbetet med att styra och leda och att lägga grunden för fortsatt eget strategiskt arbete, hade nåtts.

B. "Ja, vi arbetar med ständiga förbättringar! Men skjuter vi med hagelbössa?"

Kalix kommunalråd Tommy Nilsson

Kalix kommunledning bedömde i starten av utvecklingsarbetet i maj 2019 att de befann sig på nivån "ej påbörjat" när det gällde att ha ett synligt jämställdhetsperspektiv i mål, budget och andra styrdokument. Vid diskussioner framgick att det fanns jämställdhetsmål, separata sådana, men inte verksamhetsmål med ett jämställdhetsperspektiv. Likaså bedömdes att arbetet med att redovisa och analysera insamlad statistik med kön som insamlingsgrund inte hade påbörjats. Samma gällde för möjligheten att ur ordinarie verksamhets- och

budgetuppföljning kunna utläsa verksamheternas resultat för kvinnor och män, flickor och pojkar.¹⁶

Ingången till arbetet i Kalix kommun var att kommunalrådet Tommy Nilsson beskrivit två sammanhängande problem. Det ena problemet var befolkningsutvecklingen och det andra identifierade problemet var kompetensförsörjning. Siffror som visade att kommunens invånare på ungefär tio år minskat med närmare 1000 personer utgjorde underlag för problembeskrivningen. Siffrorna som var uppdelade på åldersgrupper och på kvinnor och män visade en åldrande befolkning och att framförallt unga kvinnor lämnar Kalix. Kommunalrådet framförde att det för honom stod klart att en inriktning på jämställdhet och på kvinnors och ungas behov måste prioriteras om de identifierade problemen skulle kunna lösas. Arbetet i Kalix kommun hade alltså starkast möjliga förståelse och uppbackning från den politiska ledningen.

Även kommundirektören Maria Henriksson underströk inom ramen för en utvärdering hur avgörande styrning och ledning är för jämställdhetsarbetet. Arbetet måste inarbetas i kommunens årshjul, i mål, handlingsplaner, aktiviteter et cetera. Hon framhöll målarbetet för politiker som en viktig utgångspunkt för att ge mandat i hela organisationen att prioritera arbetet med jämställdhet. Avsaknaden av just tydliga politiska jämställdhetsintegrerade mål framhölls av även andra ansvariga tjänstemän som en avgörande brist.

Fokus för arbetet i Kalix kommun var därför att stärka arbetet med jämställdhetsintegrering i målarbetet och särskilt i budgetarbetet. Två föreläsningar hölls på hösten 2019 som avstamp för arbetet. Den ena hade inriktning på att öka kunskapen om vad ett strategiskt jämställdhetsarbete innebär och den andra hade fokus på budgetprocessen.

Inför den första föreläsningen hade jag tagit del av 14 olika styrdokument som jag under föreläsningen refererade till och satte in i ramen för jämställdhetsintegrering. Jag noterade att en del av dokumenten verkligen var verksamhetsstyrande dokument, men att de flesta var stöddokument. Dokumenten handlade om CEMR-deklarationen och dess genomförande vilket i sig omfattar både personal- och verksamhetsfrågor. Andra handlade om arbetsgivar- och personalpolitiska frågor såsom ledarplan för chefsuppdraget, rekryteringar, kompetensförsörjning och heltidsplan. Som viktigt dokument för det fortsatta arbetet framhölls vid föreläsningen dokumentet *Lokal utvecklingsstrategi för Kalix kommun 2014-2020*. Med utgångspunkt i dokumentet fördes en diskussion om Kalix lokala tillväxtförutsättningar och prioriterade områden för utvecklingsåtgärder. Resonemangen togs vidare till den efterföljande utbildningen om jämställdhetsintegrerat budgetarbete vilket landade i ett samlingsbegrepp - *Kalixkänslan*.

Kalixkänslan

Utbildningen om den kommunala budgeten inleddes med en genomgång av budgetprocesser och exemplifierades från olika organisationer och nivåer i samhället. Bland annat refererades den statliga Budgetpropositionen som ett exempel på hur budgeten i siffror föregås av ett politiskt narrativ, en berättelse, om hur fördelningen av medel ska åstadkomma det politiskt eftersträvade. Kommunalrådet Tommy Nilsson stödde den

¹⁶ Benchmarking, Jämställda kommuner 2019, Kalix kommun

tankegången och uttryckte behovet av att förmedla hur en utveckling av Kalix kommun skulle kunna se ut. Efter den första utbildningen i Kalix kommun hade det nämligen kommit kommentarer om att mål var en sak men budget en annan. Detta är inte något som är specifikt bara för Kalix kommun, men det är lika ofördelaktigt varhelst det dyker upp. För att lyckas med jämställdhetsintegrering måste denna uppdelning brytas och siffror medvetet sammanlänkas med mål, beslut och insatser genom hela styrkedjan, från kommunfullmäktige till verksamheterna.

Dokumentet som redovisats vid den första utbildningen fick exemplifiera detta eftersom de så stort dominerades av dokument som inte handlade om kärnverksamheterna utan om olika stödprocesser. Jämställdhet är ett normativ som förutsätter förändring i de samhällsområden där ojämställdhet uppstår som är av betydelse för en likvärdig och bra samhällsservice för kvinnor och män. Detta sker inte i HR utan i nämndernas ansvarsområden. Att kunna påvisa vilka insatser i kärnverksamheterna som förväntas leda till den eftersträvade förändringen innefattar därför hur medel fördelas.

Kalix +

För att skapa berättelsen om Kalix som skulle kunna vägleda arbetet med fördelning av medel till olika insatser genomfördes en liten workshop. Politiker och chefer fick utifrån sina respektive ansvarsområden svara på frågan om vad som var det positiva med Kalix utifrån devisen att skapandet av en attraktiv och jämställd kommun bör utgå från det som fungerar och upplevs bra. Vilka värden är Kalix +? Allt skrevs upp på en whiteboard. I nästa steg fick alla säga vilka av dessa värden som de menade att just deras verksamheter skulle kunna bidra till att utveckla, vilka bristerna och problemen var och hur ett jämställdhetsperspektiv var viktigt för att hitta lösningar.

Det första positiva ord som framfördes var "Kalixkänslan" och alla verksamheter menade att de kunde bidra till att utveckla denna positiva känsla. Ett annat positivt värde som framhölls var den vackra geografiska platsen med kusten, havet och naturen. Andra var brett näringsliv, lagom stort, föreningslivet, friluftslivet, brett utbildningsutbud, livskvalitet i alla åldrar, billiga bostäder, växande besöksnäring, nära till Luleå med flygplats och Luleå tekniska universitet, bra infrastruktur med järnväg på gång, nöjesbussen och komfortbussen och pendlarbussen, fiberutbyggnad, bra service, bra förskolor och skolor.

När deltagarna i nästa steg i workshopen skulle säga vilka värden de hade ansvar för och kunde bidra till enades de om att Kalixkänsla, livskvalitet i alla åldrar, bra service och växande besöksnäring var något som samtliga verksamheter kunde bidra till att utveckla och förbättra. Övriga värden fördelades tämligen självklart mellan nämndområdena men påfallande många hamnade i samhällsbyggnad.

Befolkningsminskning hade av kommunalrådet framhållits som ett problem att lösa. Under workshopen diskuterades därför vad som skulle krävas vid en befolkningsökning varvid en representant med ansvar för vatten och avlopp framhöll att "vi mår med 20 000, först till kvarn gäller!"

Vision för Kalix

Övergripande resultat av dessa korta utbildningar tillsammans med andra insatser i kommunen uttrycks i *Vision 2030 för Kalix kommun*:

- Kalix, den lugna, trygga Sverigedrömmen för alla
- En attraktiv, jämställd och hållbar kommun

Visionen förtydligades i en text som verkligen är berättelsen, narrativet, som Kalix kommun vill leva upp till och som skulle utgöra grund för beslut om budgetering:

Kalix är platsen där drömmar blir verklighet. Här är allt möjligt, och alla får utvecklas utifrån sina förutsättningar. Kalix är lugnt, tryggt och välkomnande, här är det enkelt att leva med närhet till natur, kultur och friluftsliv. Besökare möts av öppna, toleranta och nytänkande människor. Här prioriteras det jämställda livet. Utveckling ska bedrivas på ett hållbart sätt med influenser från hela världen.

Jämställdhetsintegrerade mål i Kalix

Från att ha saknat övergripande målsättningar med ett jämställdhetsperspektiv vid utbildningarna under hösten 2019 gick Kalix kommun till att i *Vision 2030* uttrycka tre övergripande målområden att gälla från år 2020 där såväl jämställdhet som kvinnors perspektiv liksom omställningens förutsättningar finns uttryckta.

Övergripande målområden från 2020 för Kalix kommun:

- Befolkning och demografi

Kalix är platsen för alla, där attraktivitet, jämställdhet och hållbarhet ska bidra till en växande befolkning. Detta ska ske genom att skapa en attraktiv kommun för kvinnor, barn och unga, för att klara framtidens välfärd samt kompetensförsörjningen i näringslivet.

- Hållbar plats

Framtidens största utmaning är klimatförändringarna och nyttjandet av jordens resurser. Platsen Kalix ska bli en framtidskommun där alla beslut och investeringar analyseras ur ett hållbarhetsperspektiv. Cirkulärt ekonomiskt tänkande ska prioriteras i kommunens investeringar och arbete med näringslivsutveckling. Agenda 2030 ska implementeras för att utveckla en hållbar framtid.

- Innovativa miljöer

Platsen Kalix ska ha miljöer och utbildningar som ger förutsättningar till utvecklande arbete och innovativt tänkande. Fokus i detta arbete är att särskilt skapa möjligheter för kvinnor att utveckla intressanta näringar och innovativa miljöer.

Sammantaget har utvecklingsarbetet bidragit till att skapa förutsättningar för en attraktiv och jämställd kommun. Ett förbättringsområde för kommunen skulle kunna vara att precisera och prioritera konkreta insatser som också kan kopplas till de många möjligheter som nu skapas i Norrbotten. Ett annat är att organisera och förstärka genomförandet i sakområdena istället för att lägga ansvaret på HR som faktiskt inte har något mandat i verksamheterna. Erfarenheter från den genomförda pilotverksamheten i Kalix förskoleverksamhet skulle kunna användas såväl i annan skolverksamhet men också visa på den ledning och styrning som är framgångsrik när det handlar om jämställdhetsintegrering.

C. Vi trevar vidare i Haparanda

Haparanda kommunalråd Sven Tornberg

Hur en verksamhet inom ett program som *Jämställda och attraktiva kommuner* utvecklas beror ibland på yttre faktorer som inte styrs av programmet som sådant. Utvecklingen i Haparanda är ett exempel på detta. Samtidigt som utvecklingsarbetet drog igång gick också ett politiskt drev genom Haparanda kommun som påverkade den planerade pilotverksamheten vid Arbetsmarknadsenheten och vid HR men också delar av kommunledningen.

I september 2020 genomfördes ett möte med mig, Karin Forsman, kommunalråd och kommundirektör med syfte att rekapitulera och sammanfatta de processer och aktiviteter som genomförts inom ramen för utvecklingsarbetet samt att analysera läge och behov. Vid mötet poängterades vikten av att utgå från kommunens upplevda problem och behov vilka Haparanda kommuns ledning väl känner till och har uttryckt. Haparanda kommuns huvudsakliga utmaningar kopplat till jämställdhet beskrevs av kommunledningen som en överlevnadsfråga för kommunen och sammanfattades i att "Vi behöver arbeta för att få kvinnorna att stanna kvar. Det här har vi jobbat med länge".

Mötet resulterade bland annat i att Karin Forsman och jag utarbetade ett förslag till genomförande av adekvata insatser för att nå utvecklingsarbetets målsättningar. Förslaget togs väl emot av kommunledningen men en kort tid därefter fick kommundirektören avgå och inget fortsatt arbete gjordes i kommunledningen.

Sammanfattningsvis har Haparanda kommun under utvecklingsarbetet inte kunnat stärka arbetet med jämställdhet i styrning och ledning och heller inte lagt grunden för fortsatt strategiskt arbete. CEMR- deklARATIONEN har inte operationaliserats. Däremot har delvis mycket intressanta insatser gjorts inom den pilotverksamhet som bedrivits vid HR och vid Arbetsmarknadsenheten. Där finns en upparbetad kunskap och ett intresse att omsätta insikter till ordinarie verksamhet.

Vid en konferens där utvecklingsarbetets kommuner presenterade sina resultat uttalade kommunalrådet Sven Tornberg på ett insiktsfullt sätt att "vi trevar vidare i Haparanda"

6. Implementera CEMR – den europeiska deklARATIONEN för jämställdhet

CEMR- deklARATIONEN för jämställdhet har skrivits under av samtliga kommuner i Norrbotten och dess implementering är ett av programmets syften. CEMR- deklARATIONEN är inte ett bindande dokument utan ett frivilligt åtagande. Det är heller inte ett strategiskt dokument i sig själv, men ett bra stöddokument till genomförande av strategin jämställdhetsintegrering i kommunala verksamheter. Dokumentet visar genom sin detaljnivå hur omfattande och mångfacetterad som den kommunala verksamheten är. I deklARATIONEN finns också kommunernas demokratiska uppbyggnad och demokratiska beslutsfattande med som ett grundanslag.

Dokumentet pekar i likhet med Agenda 2030 på behovet av en helhetssyn och att jämställdhet är ett genomgående perspektiv. Att implementera CEMR betyder inte att styra direkt efter deklARATIONEN utan att ha överfört artiklarnas målsättningar till kommunernas egna ordinarie styrdokument i de respektive verksamheter där artiklarna hör hemma.

I kommunerna i utvecklingsarbetet fanns utsedda processledare för implementeringen av CEMR- deklARATIONEN för jämställdhet och de formade ett nätverk som ingick i utvecklingsarbetet. Ingen av processledarna hade CEMR- uppdraget på heltid utan som en liten del av sin tjänst. Placeringen av tjänsten i den kommunala förvaltningen varierade men i de kommuner som jag främst arbetade med tillhörde de personalavdelningen, HR, och därifrån skapat en struktur för arbetet. Processledaren i Kalix exempelvis hade samlat en arbetsgrupp bestående av kommunchef, HR-strateg och representanter för varje förvaltning. Vidare hade en checklista för jämställda beslut utarbetats.¹⁷ Gruppens möten fungerade som ett round-table med erfarenhetsutbyte och bedömdes som ett viktigt forum där man kunnat resonera med gelikar.

För att en sådan grupp ska kunna fungera stödjande ut i kommunens alla verksamheter måste de ha arbetstid för att vara operativa och ha tillgång till verksamheternas egna processer och kunna erbjuda expertinsatser. Som pådrivare, experter och kunskapshöjare i olika verksamheter måste sedan det som de åstadkommer inarbetas i ordinarie styrdokument och bäras av ordinarie ledning. Att ha tillgång till dessa processer är själva essensen i jämställdhetsintegrering. De reflektioner som processledare gjorde vid olika nätverksmöten tyder på att det inte riktigt varit så. Det står stilla, var en bedömning. Kalix ledning bedömde själva att "checklistan för jämställda beslut absolut lever – men svagt".¹⁸

Arbetsbelastningen har varit alltför stor i förhållande till avsatt arbetstid, arbetet har påverkats av problematiska händelser och politisk oro. Svårigheten med att få ett perspektiv att vara långsiktigt exemplifierades också av att politikens intresse för jämställdhet kanske inte direkt svalnat men att koncentrationen "gått till annat", som en uttryckte det. Miljö, hållbarhet, destinationsutveckling och annat bedömdes som viktigare och där hade också tjänsteutrymme och budget skapats. Jämställdhetsarbetet som prat men inte med budget, men med ett jämställdhetspris på 10 000 kronor. Det som skulle göras är givetvis att jämställdhetsintegrera alla dessa viktiga samhällsområden på det sätt som exempelvis gjordes i Kalix kommun vid workshopen om budgetprocessen.

7. Lägga grunden för fortsatt strategiskt arbete i regionen

En slutsats utifrån utvecklingsarbetet är att kommunerna klart ser problemet med ojämställdhet, men det är inte lika lätt att konkretisera hur de jämställda lösningarna skulle kunna se ut. Så vad krävs för att erfarenheterna från programmet ska lägga grunden för ett fortsatt strategiskt arbete med jämställdhet i regionen?

¹⁷ Benchmarking, Jämställda kommuner 2019, Kalix kommun, 2019

¹⁸ Benchmarking 2, Kalix kommun

Helt avgörande för hur lyckosamt och konkret arbetet kan bli är hur ledningarna agerar. Under utvecklingsarbetet har jag intresserat mig för kommunernas ledning och styrning, både vad gäller förtroendevalda och tjänstepersoner, och relationen till särskilt ansvariga för jämställdhetsarbetet. Vissa slutsatser kan dras.

Strategisk förståelse – var?

För att nå programmets syfte är det avgörande att jämställdhetsintegrering som strategi fastläggs och begrips på kommunal nivå och i regionen. I stor utsträckning har kommunerna fattat något slags beslut om att jämställdhetsintegrering ska användas. Alla Norrbottens kommuner har som sagt till exempel undertecknat CEMR- deklARATIONEN för jämställdhet där jämställdhetsintegrering ingår. Men CEMR- deklARATIONEN är ett frivilligt åtagande. För att åtagandet ska bli bindande och därmed styrande måste åtagandet förflyttas från deklARATIONEN till de egna styrdokument. Det hjälper då inte att ta fram en checklista med punkter från deklARATIONEN. En sådan kan vara intressant att ha vid diskussioner och för att skapa en gemenskap för de som är ansvariga i olika verksamheter, som rapporterades från exempelvis Kalix kommun, men styrande är det inte. Jämställdhetsintegrering måste explicit skrivas in som övergripande strategi i kommunernas egna mål- och budgetdokument och konkretiseras i efterföljande planer och uppdrag. Detta har gjorts i en del kommuner, andra kommuner har lyft upp det som en viktig fråga medan det för andra återstår att åtgärda.

När det gäller i vad mån som strategin begripits återstår mycket att göra. Val av strategi visar var tyngdpunkten för arbetet med att nå uppsatta målsättningar ska ligga. Strategin svarar på frågan var. Inte hur det ska gå till, utan var det ska göras. Detta enkla konstaterande borde bankas in i vartenda styrdokument. Jämställdhetsintegreringens tyngdpunkt ligger i styrning och utförande av ordinarie verksamheter, i professionernas uppdrag och tjänsters mandat, i förvaltningarnas sakuppdrag, i nämndernas sakuppdrag och i fullmäktiges uppdrag att med budget och mål rikta hela den samlade kommunala verksamheten.

Jämställdhetsintegrering pekar med hela handen på ordinarie verksamheter och funktioner, ordinarie dokument och styrning, ordinarie ansvarsordning etc. Den som har ett verksamhetsuppdrag har därmed ett uppdrag att genomföra det jämställt. Trots att jämställdhetsintegrering varit huvudstrategi för jämställdhetsarbetet sedan riksdagens beslut 1994¹⁹ placerade kommunerna i utvecklingsarbetet ofta ansvaret hos tjänstemän på HR med diskrimineringsfrågor på sin agenda vilket inte handlar om verksamhetsutveckling och sakfrågor. HR är en stödfunktion till verksamheterna. Det finns ingen genväg över HR för att ta sig till jämställda verksamheter. I *Processmodellen för jämställdhet* skulle en diskussion om just stöd utifrån sakkunskap eller utifrån HR kunna kasta ljus efter vilka kvalitativa insatser som krävs för att ett genomförande ska bli verklighet.

Problem och mål - varför och vad?

Problemformuleringar och målskrivningar svarar på frågorna om varför vi gör något och vad vi vill åstadkomma. I Norrbottens kommuner beskrivs problemet med att kvinnor, särskilt unga kvinnor, lämnar kommunerna, kanske för att arbeta, kanske för att studera, och att de inte kommer tillbaka. Ett mål är därför att kommunerna ska förstå vad som behöver göras

¹⁹ Proposition 93/94: 147 Delad makt. Delat ansvar.

för att även kvinnor ska vilja bo i kommunerna. Ett annat uttalat problem är att det saknas kompetens, det saknas folk att anställa med adekvata kompetenser och erfarenheter. Alla dessa problembeskrivningar återfinns väl formulerade i utvecklingsarbetet, men de tydliga målformuleringarna återstår till stor del att konkretisera. Jämställdhetsuppdragets ansats måste förtydligas genom jämställdhetsintegrerade verksamhetsmål. Det är ett arbete som ska genomföras i verksamheterna, i samarbete mellan ansvarig nämnd och verksamhetsansvariga.

Tillvägagångssätt för genomförande – hur?

Hur arbetet ska bedrivas för att nå uppsatta mål ägs av konkreta verksamheter. I utvecklingsarbetet har det genomförts piloter i Kalix och Haparanda kommuner som gett erfarenhet av insatser som kan ge resultat. Att just piloterna kan leverera lösningar har uppmärksammats av övriga deltagare i utvecklingsarbetet.²⁰ Själva metodiken med piloter begrips alltså väldigt väl även om man själv inte varit den som genomfört piloten. Det betyder att kommunledningarnas kritiska bedömningar av läget i den egna kommunen kanske inte riktigt återspeglar uppfattningen hos medarbetarna. Kunskaperna uppfattas helt tydligt som möjliga att systematisera och att piloternas erfarenheter kan överföras till den egna verksamheten. Kommunen har då skapat en egen kedjereaktion för jämställda verksamheter. Det som utmärker piloterna är deras konkretisering till en given verksamhet och att arbetet är utfört av ordinarie verksamhetsledare och anställda. Och det är där som nyttan med jämställdhetsarbetet allra tydligast kan redovisas för medborgarna.

Att genomföra pilotarbeten på samtliga nämndområden skulle kunna ge förståelse för vad som ska göras och vilka effekter det får. För att bygga en framtida utveckling och lösa de problem som identifierats och gripa de möjligheter som nu öppnas i Norrbotten är en samordnad satsning på piloter en framgångsväg.

För kommunernas ledningar återstår att finna vägar för spridning av kunskaperna och att styra så att förändringar genomförs i alla motsvarande verksamheter. Kommuner i regionen bör givetvis också lära av varandra på ett systematiskt sätt så att framgångar sprids. De flesta professioner i kommunal verksamhet har rutiner för möten med motsvarande ansvariga i andra kommuner, miljöchefer, socialchefer, arbetsmarknadsenhetschefer, näringslivschefer, tekniska chefer, äldreomsorgschefer, IT-chefer, skolchefer, räddningstjänsten, planerare, vuxenutbildningen et cetera träffar varandra. Vid sådana tillfällen brukar lagstiftning, remisser av utredningar, analyser av behovsutveckling och dylikt gås igenom. Det är i de sammanhangen som resultaten från *På väg mot jämställda och attraktiva kommuner* hör hemma. Under årens lopp har många framgångsrika piloter genomförts, men det goda resultatet har inte spridits vilket är ett enormt slöseri och en källa till frustration.

Det skulle vara en möjlighet för Norrbottens Kommuner att utveckla en operationalisering av en strategi som har sin tyngdpunkt i spridning och samarbete mellan kommunerna. *Processmodellen för jämställdhet* kan med fördel användas för detta.

²⁰ På väg mot jämställda kommuner i norr. Röster från politik, förvaltning och verksamhet i Norrbotten. Norrbottens kommuner, 2021.