

Forskningsanalys

av "På väg mot jämställda och
attraktiva kommuner" i Norrbotten

2021

Malin Lindberg
Professor vid Luleå tekniska universitet



Innehållsförteckning

Inledning.....	3
Lärdomar från tidigare forskning	5
Utvecklingsarbetet i Norrbotten	8
Analys av utvecklingsarbetet.....	11
Litteraturlista.....	15

Inledning

”På väg mot jämställda och attraktiva kommuner” är ett utvecklingsarbete som drivits av Norrbottens Kommuner¹ under 2018-2021. Det har omfattat processtöd och kunskapsstöd till fem norrbottniska kommuner i deras implementering av den europeiska deklARATIONEN för jämställdhet, som förkortat kallas för CEMR-deklARATIONEN (CEMR, 2009). De kommuner som deltagit är Gällivare kommun, Haparanda kommun, Jokkmokk kommun, Kalix kommun och Övertorneå kommun. Utvecklingsarbetet skulle bland annat bidra till ökad kunskap och ett strukturerat arbetssätt på alla nivåer i dessa kommuner, vad gäller jämställdhetsintegrering med ett intersektionellt perspektiv. Med jämställdhet menas i detta sammanhang att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Med jämställdhetsintegrering menas en organisatorisk strategi, där ett jämställdhetsperspektiv beaktas inom alla områden, nivåer och faser i en verksamhet. Med intersektionalitet menas samspelet mellan olika diskrimineringsgrunder, såsom kön, ålder, etnicitet, funktionsnedsättning och sexuell läggning.

För att tillvarata lärdomar från tidigare forskning har Luleå tekniska universitet bidragit med ett kontinuerligt kunskapsstöd till utvecklingsarbetet. Det har omfattat reflekterande samtal med projektledning, deltagande observationer vid styrgruppsmöten och kommunernas erfarenhetsutbyten, samt skriftliga analyser av utvecklingsarbetet. I denna rapport presenteras den sammantagna analysen av utvecklingsarbetet, baserat på samtal, deltagande observationer och skriftliga dokument (till exempel projektplan, powerpoints och rapporter). Rapporten inleds med lärdomar från tidigare forskning om könsmönster och jämställdhetsinsatser. Därefter beskrivs utvecklingsarbetet i de norrbottniska kommunerna och analyseras i ljuset av tidigare forskning.

¹ <https://www.norrbottenskommuner.se/>

Lärdomar från tidigare forskning

I detta avsnitt sammanfattas lärdomar från tidigare forskning om könsmonster och jämställdhetsinsatser i kommuner och andra sorters organisationer i Sverige och internationellt. I slutet av rapporten finns en lista med den litteratur som avsnittet baseras på.

Könsmonster, jämställdhet och intersektionalitet

Forskningen har ringat in olika sorters könsmonster som bedöms påverka jämställdheten i organisationer och samhällen (Abrahamsson, 2000; Acker, 2006; Wahl m.fl., 2018). De vanligaste mönstren är:

Könssegregering – som innebär att kvinnor och män ofta återfinns inom skilda yrken, branscher, utbildningar, fritidsintressen, med mera.

Könsstereotyper – som omfattar förutfattade meningar om människors egenskaper, kompetenser, intressen med mera baserat på deras kön.

Könsnormer – som innebär att människor värderas olika beroende på deras kön, när det gäller lönenivåer, vårdinsatser, bemötande, med mera.

Dessa könsmonster kan enligt forskningen ta sig uttryck i organisationers strukturer, symboler, relationer och identiteter (Abrahamsson, 2000; Acker, 2006). Med strukturer avses kvantitativ representation av kvinnor och män inom olika delar och nivåer av verksamheten, fördelningen av resurser mellan människor med olika kön, med mera. Med symboler avses framställningen av människor med olika kön i ord och bild, till exempel 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.

Jämställdhet och jämställdhetsintegrering

Jämställdhet innebär att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. I detta omfattas frågor om makt, inflytande, ekonomi, hälsa, utbildning, arbete, fysisk integritet, med mera. Jämställdhetsintegrering är en organisatorisk strategi för att beakta jämställdhet inom alla områden, nivåer och faser i en verksamhet (Bacchi & Eveline, 2010; Callerstig, 2014; Lindholm, 2011; Sjöberg Forssberg, 2016). Det innebär att jämställdhet inte behandlas 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. Forskning visar att jämställdhetsintegrering kräver ett systematiskt och långsiktigt tillvägagångssätt, där nulägesanalys, målformulering, genomförande och uppföljning upprepas kontinuerligt (Callerstig, 2014; Lindholm, 2011; Sjöberg Forssberg, 2016). 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.

Intersektionalitet

Intersektionalitet innebär ett samspel mellan olika diskrimineringsgrunder, såsom kön, ålder, etnicitet, funktionsnedsättning och sexuell läggning (Magnusson m.fl., 2008; Martinsson m.fl., 2016). Dessa faktorer anses påverka människors livsvillkor på ett sammanflätat sätt, i bemärkelsen att utrikesfödda kvinnor till exempel kan ha sämre förutsättningar på arbetsmarknaden än utrikesfödda män. Intersek-

tionalitet gör det möjligt att urskilja variation och förändring i rådande könsmonster, vilket gör det lättare att förstå vad som behöver förändras för att uppnå jämställda livsvillkor. Intersektionalitet gör det även möjligt att förstå och förebygga att även jämställdhetsinsatser blir exkluderande genom att befästa andra normer såsom vithet, heterosexualitet och sekularisering. Intersektionalitet skiljer från det mer vardagliga begreppet mångfald, som ofta fokuserar på numerär representation av enskilda kategorier, exempelvis kvinnor, utrikesfödda och funktionsnedsatta var för sig.

Jämställdhet i kommunala verksamheter

Kommuner ansvarar för en stor del av den lokala samhällsservicen i Sverige och är skyldiga enligt svensk lag att bedriva vissa verksamheter. Kommunernas obligatoriska uppgifter 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. Andra insatser är frivilliga och beslutas av lokalpolitikerna. Dessa omfattar vanligen fritid och kultur, sysselsättning, näringslivsutveckling och energi.

Många svenska kommuner har undertecknat den europeiska deklARATIONEN för jämställdhet, den så kallade CEMR-deklARATIONEN.² DeklARATIONEN fungerar som en vägledning för att integrera jämställdhetsperspektivet i all kommunal verksamhet, från det politiska arbetet till arbetsgivarfrågor och servicen till invånarna. Enligt deklARATIONEN är jämställdhetsintegrering en nödvändig strategi för att främja jämställdhet i kommunala verksamheter (CEMR, 2009). Det anges även vara viktigt att beakta ett intersektionellt perspektiv i jämställdhetsarbetet, det vill säga hur kön samverkar med andra faktorer såsom ålder, etnicitet, funktionsnedsättning och socioekonomi³.

Det finns en hel del forskning som rör könsmonster och jämställdhetsinsatser inom de verksamhetsområden som kommuner är aktiva inom. Några exempel är:

Politik och styrning – forskning har bedrivits om politik och styrning av jämställdhetsintegrering i kommuner och andra offentliga verksamheter (se Bacchi & Eveline, 2010; Callerstig, 2014; Lindholm, 2011; Sjöberg Forssberg, 2016).

Skola – forskning har bedrivits om könsmonster och jämställdhetsinsatser i bland annat förskola, grundskola, gymnasium och akademi (se Heikkilä, 2015; Källhammer, 2017; Zimmerman, 2018).

Fritid och kultur – forskning har bedrivits om könsmonster och jämställdhetsinsatser inom fritidsaktiviteter och kulturverksamheter (se Hermele, 2015; Larsson & Linghede, 2020).

Plan- och byggfrågor – forskning har bedrivits om könsmonster och jämställdhetsinsatser inom bland annat stadsplanering och samhällsbyggnad (se Anneroth m.fl., kommande; Wide & Hudson, 2008; Wikberg Nilsson m.fl., 2018).

Räddningstjänst – forskning har bedrivits om könsmonster och jämställdhetsinsatser inom bland annat brandkår, ambulans och krisberedskap (se Ericson, 2020; Ericson & Mellström, 2016; Häyrén Weinestål m.fl., 2014).

Näringsliv – forskning har bedrivits om könsmonster och jämställdhetsinsatser inom företagande och företagsfrämjande (se Alsos m.fl., 2016; Manolova m.fl., 2017; Vinnova, 2008).

Arbetsliv – forskning har bedrivits om könsmonster och jämställdhetsinsatser på arbetsplatser och på arbetsmarknaden i stort (se Abrahamsson, 2000; Amundsdotter m.fl., 2015; Blomberg & Niskanen, 2013; Wahl m.fl., 2018).

² <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/manskligarattigheterjamlikhet/jamstallldhet/cemrdeklarationen.5809.html>

³ Med socioekonomi menas människors inkomst, yrke, utbildningsnivå, boendestandard, med mera.

Framgångsfaktorer och riskfaktorer i jämställdhetsinsatser

I forskningen har olika framgångsfaktorer och riskfaktorer identifierats i de jämställdhetsinsatser som bedrivits i kommuner och andra organisationer (Abrahamsson, 2000; Amundsdotter m.fl., 2015; Callerstig, 2014; Ericson, 2020; Källhammer, 2017; Lindholm, 2011; Sjöberg Forsberg, 2016; Wahl m.fl., 2018). Med framgångsfaktorer i jämställdhetsinsatser menas sådant som bidrar till att motverka segregering och hierarkiska könsmonster samt könsstereotypa normer i organisationer och samhälle. Med riskfaktorer menas sådant som kan leda till att sådana mönster och normer istället bevaras.

Framgångsfaktorer

En framgångsfaktor som ringats in i forskningen är att jämställdhetsinsatserna är **systematiska**. Det vill säga att de omfattar stegvisa insatser med nulägesanalys, målformulering, åtgärder och uppföljning. En annan identifierad framgångsfaktor är att jämställdhetsinsatserna är **långsiktiga**. Det vill säga att de utförs kontinuerligt under en längre period. Ytterligare en uppmärksammas framgångsfaktor är att jämställdhetsinsatserna är **konkreta**. Det vill säga att målen och åtgärderna utformas på ett sätt som är lätt att förstå, genomföra och utvärdera i den praktiska verksamheten.

En annan framgångsfaktor som identifierats i forskningen är att jämställdhetsinsatserna organiseras som en **integrerad del** i den ordinarie verksamheten. Det innebär att alla områden, nivåer och faser omfattas av jämställdhetsinsatserna. Organisationens högsta ledning behöver då ta ett aktivt ansvar för att integrera jämställdhet i befintliga styrprocesser. Mellancheferna behöver ta ett motsvarande ansvar för att integrera jämställdhet i den praktiska verksamheten. Forskningen visar att integrering i den ordinarie verksamheten kan kombineras med en **separat utvecklingsorganisation** som bistår med koordinering, kunskaper och metoder till ledning, chefer och medarbetare. En framgångsfaktor är att utvecklingsorganisationen tilldelas tillräckligt med mandat och resurser från verksamhetsledningen.

En annan framgångsfaktor som identifierats i tidigare forskning är att aktivt **involvera medarbetarna** i jämställdhetsinsatsernas alla faser. Deras erfarenheter från den praktiska verksamheten är värdefulla att tillvarata i nulägesanalys, målformulering och uppföljning av jämställdhetsinsatserna. De är dessutom de huvudsakliga genomförarna av insatserna i den praktiska verksamheten. På motsvarande sätt är det en påvisad framgångsfaktor att **involvera medborgarna** och andra målgrupper i jämställdhetsinsatserna, för att säkerställa att deras erfarenheter och behov tillvaratas.

Forskningen visar att det är viktigt att hitta en **balans mellan det centrala och lokala**. Det vill säga mellan den centrala styrningen av jämställdhetsinsatserna från verksamhetsledningens och utvecklingsorganisationens sida och de lokala initiativen från medarbetarnas och medborgarnas sida. Det behövs alltså en avvägning mellan gemensam standardisering och verksamhetsnära flexibilitet. Exempelvis kan verksamhetsövergripande målformuleringar anpassas till förutsättningarna och behoven hos varje enskild verksamhet. En identifierad framgångsfaktor i detta är att koppla jämställdhetsinsatserna till ordinarie system för styrning och uppföljning på olika verksamhetsnivåer.

En annan identifierad framgångsfaktor är att **tillvarata befintliga kunskaper och erfarenheter** i jämställdhetsinsatserna. Det kan exempelvis handla om forskning, statistik och lärdomar från tidigare jämställdhetsinsatser i den egna eller andra organisationer. Kunskapen behöver omfatta dels kön, jämställdhet och intersektionalitet, dels verksamhetsutveckling, förändringsledning och innovationsprocesser. Dessa kunskaper och erfarenheter behöver spridas till alla verksamhetsnivåer, exempelvis högsta ledningen, mellanchefer, medarbetare och medborgare. Spridningen kan ske genom föreläsningar, workshops, litteraturläsning, studiebesök, studiecirkel, med mera.

Samtidigt visar forskningen att kunskap inte automatiskt leder till handling. En identifierad framgångsfaktor är därför att **kombinera teori och praktik** i jämställdhetsinsatser. Det kan göras genom att varva utbildningsinsatser för medarbetare, chefer och ledning med praktiska åtgärder i den dagliga verksamheten. På så sätt möjliggörs ett stegvist lärande om vilka sorters jämställdhetsinsatser som leder till önskad förändring av verksamhetens könsmonster. Forskningen visar att lärandet kan underlättas av regelbundet erfarenhetsutbyte om jämställdhetsinsatserna mellan olika personer, enheter och organisationer.

Enligt forskningen kan genomförandet av jämställdhetsinsatserna underlättas av en kombination av **traditionella och innovativa metoder**. Med traditionella metoder menas exempelvis kartläggning av organisationens könsmonster, jämställdhetsutbildning för chefer och medarbetare, formulering av jämställdhetspolicys, samt säkerställande av jämställda rekryteringsprocesser och karriärvägar. Med innovativa metoder menas exempelvis samskapande workshops där ledning, chefer, medarbetare och medborgare tillsammans utformar och utvärderar jämställdhetsinsatserna. Det kan även handla om att skapa nytänkande synergier mellan olika horisontella perspektiv, såsom jämställdhet, folkhälsa, mänskliga rättigheter, barnkonventionen och Agenda 2030.⁴

Riskfaktorer

En riskfaktor som ringats in i tidigare forskning är att jämställdhetsinsatserna är **kortsiktiga** – det vill säga att de genomförs under en begränsad tidsperiod, utan någon långsiktig förändringsstrategi. En annan uppmärksam riskfaktor är att jämställdhetsinsatserna organiseras som ett **sidospår** i förhållande till den övriga verksamheten. Det kan handla om att jämställdhetsinsatserna genomförs i separata projekt eller av enskilda eldsjälar.

En annan riskfaktor som identifierats i tidigare forskning är att **begränsa** jämställdhetsinsatserna till vissa delar eller aspekter av verksamheten. En vanlig begränsning är att jämställdhetsinsatserna framför allt handlar om rekrytering av personal. Det är även vanligt att de begränsas till kvantitativa aspekter av jämställdhet, såsom numerär könsfördelning. En annan vanlig begränsning är att jämställdhetsinsatserna enbart fokuserar på att förändra enskilda personers attityder och agerande, istället för att förändra regler och rutiner i organisationer och samhälle.

Att jämställdhetsinsatserna är alltför **abstrakta** har också identifierats som en vanlig riskfaktor. Det vill säga att de baseras på allmänna målformuleringar som är svåra att förstå och tillämpa i den praktiska verksamheten. Det kan leda till att jämställdhetsinsatserna fastnar på policynivå istället för att omsättas i praktisk handling. En näraliggande riskfaktor är att jämställdhetsinsatserna är alltför **teoretiska**. Det vill säga att de främst omfattar kunskapshöjande insatser till ledning, chefer och medarbetare, utan att kompletteras med stöd eller metoder för att tillämpa kunskaperna i deras praktiska arbete.

Oförmåga att identifiera och hantera **motstånd och motsättningar** i genomförandet av jämställdhetsinsatserna är en annan identifierad riskfaktor. Med motstånd menas ovilja eller ointresse för jämställdhetsinsatserna bland vissa personer eller instanser inom organisationen. Motståndet kan antingen vara öppet genom avfärdande kritik eller dolt genom uteblivet agerande. Forskningen visar att motstånd kan framkallas av den osäkerhet, oro och stress som förändringsprocesser ofta skapar bland dem som berörs. Med motsättningar menas konflikter mellan olika intressen, mål och perspektiv i verksamheten. Det kan handla om konkurrens om tid och prioritet mellan olika horisontella perspektiv, såsom jämställdhet, folkhälsa, mänskliga rättigheter och barnkonventionen. Det kan även handla om svårigheter att beakta flera diskrimineringsgrunder samtidigt, såsom kön, ålder, etnicitet, funktionsnedsättning och sexuell läggning, i linje med ett intersektionellt perspektiv.

⁴ <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/manskligarattigheterjamlikhet/stodforsamordning.53594.html>

Utvecklingsarbetet i Norrbotten

I detta avsnitt beskrivs utvecklingsarbetet "På väg mot jämställda och attraktiva kommuner" i Norrbotten, för att ge en bild av dess syfte, genomförande och resultat.

Implementering av CEMR-deklarationen

Alla kommuner i Norrbotten har undertecknat CEMR-deklarationen och utvecklingsarbetet initierades för att stötta deras implementering av deklarationen. En tidigare uppföljning av hur deklarationen implementerats i Norrbotten visar att det varierar stort mellan kommunerna (Nilsson, 2016). Vissa kommuner har knappt implementerat den alls medan andra kommuner har arbetat strategiskt och systematiskt med implementeringen. Några exempel på genomförda insatser för att implementera deklarationen är framtagande av handlingsplaner, bildande av arbetsgrupper, genomförande av utbildningar, samt samverkan med andra organisationer. I uppföljningen noterades en generell brist på styrning, ledning och resurser i implementeringen av deklarationen. Det konstaterades även att ansvarsfördelningen för implementeringen ofta är oklar inom kommunerna. Det uppdagades dessutom skillnader mellan hur den politiska ledningen tolkat uppdraget i jämförelse med tjänstepersoner i förvaltningen. Utifrån detta drogs slutsatsen att det finns ett behov av processtöd och kunskapsstöd till kommunerna för att implementera CEMR-deklarationen.

Mot bakgrund av detta initierades ett processtöd och kunskapsstöd till kommunernas implementering av CEMR-deklarationen. Stödet har genomförts under 2018-2021 med rubriken "På väg mot jämställda och attraktiva kommuner". Det kallas för ett utvecklingsarbete, snarare än ett projekt, för att understryka långsiktigheten och kopplingen till kommunernas övriga verksamhetsutveckling. Stödet drivs av Norrbottens Kommuner, under ledning av en styrgrupp med representanter från Norrbottens Kommuner och Region Norrbotten. Det genomförs av en heltidsanställd projektledare vid Norrbottens Kommuner och externa experter i form av forskare och konsulter. I genomförandet medverkar politiker, tjänstepersoner och andra medarbetare i fem kommuner: Övertorneå, Kalix, Jokkmokk, Haparanda och Gällivare. Varje kommun har utsett en nyckelperson med kompetens inom jämställdhet, som har i uppdrag att koordinera de lokala insatserna. I denna rapport kallas dessa nyckelpersoner för jämställdhetsstrateger. I utvecklingsarbetet arrangeras regelbundna erfarenhetsutbyten mellan jämställdhetsstrategerna. De deltar även i erfarenhetsutbyten med övriga kommuner i Norrbotten inom ramen för ett regionalt jämställdhetsnätverk.

Insatsnivåer och insatsområden

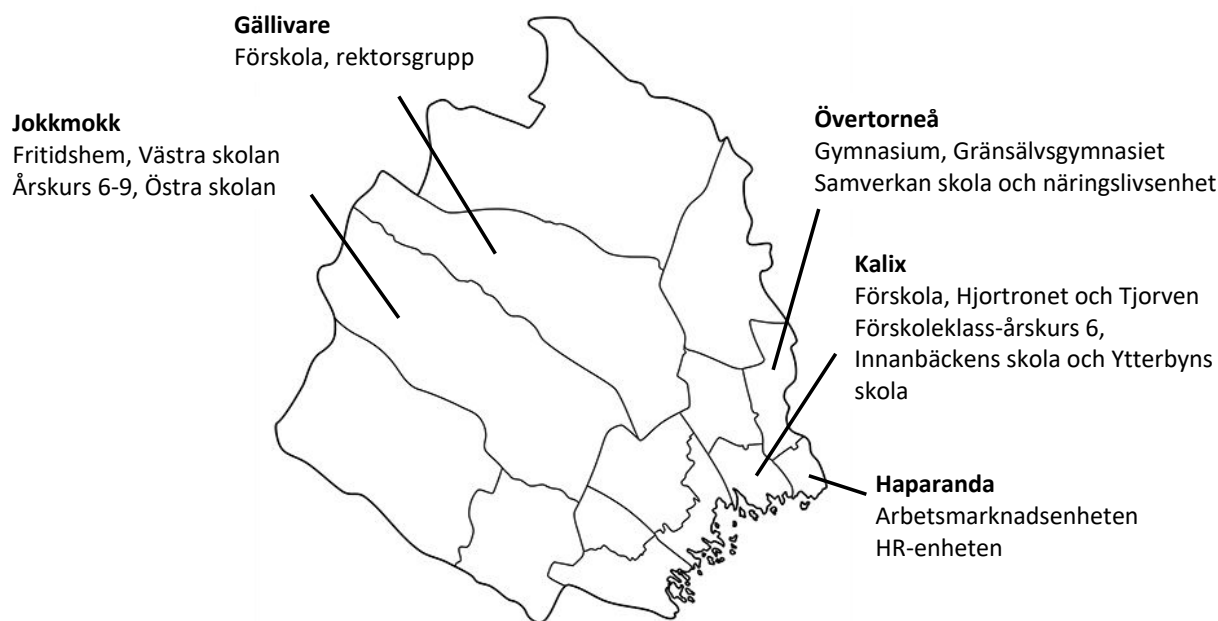
Utvecklingsarbetet omfattar **tre insatsnivåer** i kommunerna: politik, förvaltning och verksamhet. Stödet omfattar **fyra insatsområden**: implementering, styrning och ledning, tillgång och bemötande, samt strategisk grund. Dessa nivåer och områden illustreras i Figur 1 nedan.

Figur 1. Insatsområden och insatsnivåer i utvecklingsarbetet



Implementering omfattar genomförandet av CEMR-deklarationen i kommunernas **styrning och ledning**, samt i en eller flera pilotverksamheter som utför praktiska välfärdstjänster. Styrning och ledning omfattar strategisk och systematisk integrering av ett jämställdhetsperspektiv i politik, förvaltning och verksamhet. **Tillgång och bemötande** omfattar rutiner och arbetssätt för att säkerställa lika tillgång till och lika bemötande i utförandet av välfärdstjänster gentemot medborgarna. **Strategisk grund** omfattar rutiner och processer för kontinuerlig jämställdhetsintegrering i kommunerna.

De **pilotverksamheter** som drivits i de deltagande kommunerna illustreras i Figur 2 nedan.



Figur 2. Pilotverksamheter i de deltagande kommunerna

Utvecklingsarbetet har dels omfattat **kunskapshöjande insatser** till politiker i kommunfullmäktige och kommunala nämnder och styrelser, samt till chefer och medarbetare på kommunledningsnivå och verksamhetsnivå. Dessa insatser har antingen genomförts av Norrbottens Kommuners projektledare, kommunernas nyckelpersoner eller externa experter. Utvecklingsarbetet har även omfattat **processtödjande insatser** till politik, förvaltning och pilotverksamheter, som utförts av Norrbottens Kommuners projektledare och externa experter. De processtödjande insatserna har bland annat handlat om att formulera och följa upp mål för kommunernas jämställdhetsinsatser, förtydliga styrkedjan mellan politik, förvaltning och verksamhet, samt planera, genomföra och dokumentera kommunernas praktiska jämställdhetsinsatser.

Resultat och lärdomar

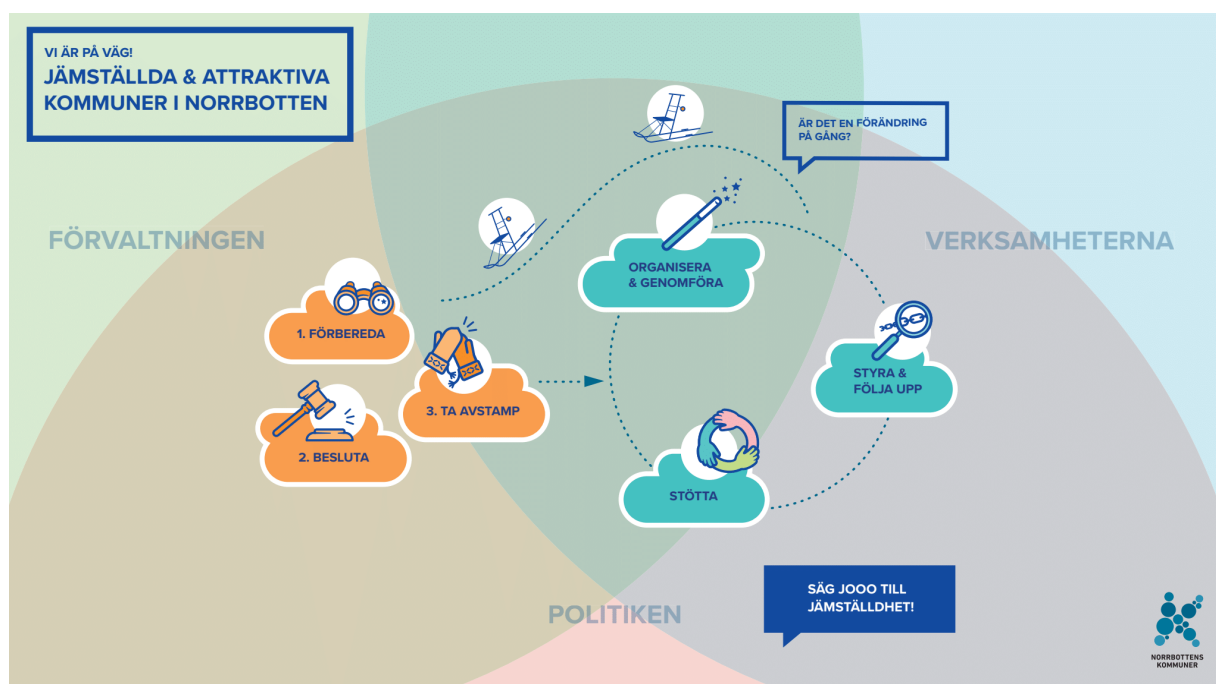
Avsikten var att utvecklingsarbetet skulle bidra till ökad kunskap och ett strukturerat arbetssätt i de deltagande kommunernas politik, förvaltning och verksamhet, vad gäller jämställdhetsintegrering med ett intersektionellt perspektiv. Planen var att utvecklingsarbetets resultat och lärdomar skulle sammanställas i form av:

Hygienfaktorer för att implementera CEMR-deklarationen i kommuner

Standardiserade processer för kommunal styrning av jämställdhetsintegrering

Standardiserade metoder för kommunala pilotverksamheter för jämställdhetsintegrering

I praktiken har resultaten och lärdomarna sammanställts i form av en modell för jämställda kommuner i norr, som illustreras i Figur 3 nedan.



Figur 3. Modell för jämställda kommuner i norr

I modellen illustreras de tre nivåer som omfattas i utvecklingsarbetet: politiken, förvaltningen och verksamheterna. Dessutom illustreras de sex moduler som omfattas:

Förbereda – som handlar om att rigga för genomförandet av kommunalt jämställdhetsarbete, genom omvärldsbevakning samt kartläggning och analys av nuläget.

Besluta – som handlar om att säkerställa mandat och förutsättningar för att genomföra kommunala jämställdhetsinsatser.

Ta avstamp – som handlar om att utgå från kommunernas nuläge och beskriva det önskade nyläget för deras jämställdhetsarbete.

Organisera och genomföra – som handlar om att besluta hur kommunernas jämställdhetsinsatser ska utföras i praktiken, med en tydlig roll- och ansvarsfördelning.

Styra och följa upp – som handlar om att säkerställa en tydlig styrkedja i det kommunala jämställdhetsarbetet, mellan politik, förvaltning och verksamhet.

Stötta – som handlar om att löpande stötta genomförandet av kommunernas jämställdhetsinsatser genom coaching, utbildningar, inspiration, med mera.

Modellen har tillsammans med övriga resultat och lärdomar från utvecklingsarbetet samlats på en särskild webbplats⁵ som är fritt tillgänglig för kommuner och andra intresserade. På webbplatsen finns stödmaterial för varje modul i modellen, i form av beskrivningar, frågeställningar, citat, filmer, rapporter, med mera. Där finns även särskilda flikar med lästips, grafiskt material och allmän information om utvecklingsarbetet. Utvecklingsarbetets lärdomar och resultat har även spridits genom en webbkonferens⁶ som genomfördes den 22 okt 2021 och flera webinarier som genomförts under hösten 2021.

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

⁶ <https://play.quickchannel.com/play/kj6ut7u>

Analys av utvecklingsarbetet

I detta avsnitt analyseras utvecklingsarbetet "På väg mot jämställda och attraktiva kommuner" i ljuset av tidigare forskning. Analysen är indelad i dessa tematiska områden:

Avstamp – hur jämställdhetsarbetet har initierats, motiverats och förankrats i kommunerna

Styrning – hur jämställdhetsarbetet har letts inom politik, förvaltning och verksamhet

Organisering – hur olika personer och funktioner involverats i jämställdhetsarbetet

Metoder – hur olika arbetssätt och aktiviteter använts i jämställdhetsarbetet

Kunskaper – hur expertis och forskningsrön tillvaratagits i jämställdhetsarbetet

Förändring – vilka lärdomar och resultat som uppnåtts genom jämställdhetsarbetet

Avstamp

I avstampet för kommunernas jämställdhetsarbete har det varit en framgångsfaktor att motivera det med att de undertecknat **CEMR-deklarationen**. Att implementera något som de redan åtagit sig att följa har därmed varit ett motiv för kommunernas insatser. Detta överensstämmer med tidigare forskningsrön om framgångsfaktorn att organisera jämställdhetsinsatserna på ett systematiskt och långsiktigt sätt, med stegvisa insatser under en längre tidsperiod. En riskfaktor har varit den osäkerhet som rått kring deklarationens funktion i utvecklingsarbetet. Till exempel är deklarationen fortfarande rätt obekant för många politiker, tjänstemän, medarbetare och medborgare. Den uppfattas även vara alltför omfattande och generell för att kunna vägleda praktiska jämställdhetsinsatser. Sammantaget innebär det att CEMR-deklarationen främst fungerat som dörröppnare snarare än som ett praktiskt verktyg för kommunernas jämställdhetsinsatser.

En annan framgångsfaktor i avstampet för kommunernas jämställdhetsarbete har varit att motivera det med deras **befintliga mål och processer**. Exempelvis kompetensförsörjning, folkhälsa och andra avgörande framtidsfrågor för kommunerna. På så sätt har jämställdhetsarbetet satts in i ett bredare sammanhang, där det förväntats kunna bidra med lösningar även på andra utmaningar som kommunerna står inför. Detta överensstämmer med tidigare forskningsrön om framgångsfaktorn att organisera jämställdhetsinsatserna som en integrerad del i den övriga verksamheten. En riskfaktor har varit att olika motiv har olika status i kommunerna, där exempelvis tillväxt och attraktivitet ofta uppfattas som mer okontroversiella motiv för jämställdhetsinsatserna än exempelvis demokratisk omfördelning av makt och resurser. Det kan ha lett till att vissa motiv betonats mer än andra, vilket i sin tur kan ha påverkat vilka sorters jämställdhetsinsatser som prioriterats och därmed vilken sorts förändring som uppnåtts i kommunerna.

Ytterligare en framgångsfaktor i avstampet för kommunernas jämställdhetsarbete har varit att initieringen **förankrats på flera nivåer**. Det vill säga att såväl politik som förvaltning och verksamhet involverats i beslutet att genomföra jämställdhetsinsatserna. Detta överensstämmer med tidigare forskningsrön om framgångsfaktorn att engagera alla verksamhetsnivåer i jämställdhetsinsatserna. En riskfaktor har varit att kommunikationen om planeringen inte alltid fungerat mellan de olika insatsnivåerna, vilket lett till att initieringsfasen dragit ut på tiden i vissa kommuner. En anknytande framgångsfaktor har varit att höga ledare och chefer inom politik, förvaltning och verksamhet åtagit sig ett tydligt ägarskap för att initiera och driva jämställdhetsarbetet. Detta överensstämmer med tidigare forskningsrön om framgångsfaktorn att högsta ledningen tar ett strategiskt och aktivt ansvar för jämställdhetsinsatserna redan från start. En riskfaktor har varit att engagemanget varierat bland dessa och att det skett personalbyten på höga positioner. Exempelvis har det i närapå alla deltagande kommuner tillträtt nya kommundirektörer under processens gång.

Styrning

En framgångsfaktor i styrningen av kommunernas jämställdhetsarbete har varit att skapa en tydlig **styrkedja**, det vill säga en röd tråd av mål och riktlinjer mellan politik, förvaltning och verksamhet. Detta överensstämmer med tidigare forskningsrön om framgångsfaktorn att både högsta ledningen och mellancheferna tar ett aktivt ansvar för att styra och leda jämställdhetsinsatserna. En riskfaktor har varit att vissa ledare och chefer satt sig i baksätet istället för att hålla i ratten för kommunernas jämställdhetsarbete. En annan framgångsfaktor har varit att balansera styrning uppifrån (så kallad top-down) och styrning underifrån (så kallad bottom-up). Det vill säga mellan de mål och riktlinjer som angivits av högsta ledningen och de insatser och lärdomar som gjorts i pilotverksamheterna. Detta överensstämmer med tidigare forskningsrön om framgångsfaktorn att balansera central standardisering och lokal flexibilitet. En riskfaktor har varit att kommunikationen om utvecklingsarbetets styrning i vissa fall varit bristfällig mellan de olika insatsnivåerna i kommunerna.

En annan framgångsfaktor i styrningen av kommunernas jämställdhetsarbete har varit att kombinera olika sorters **styrdokument**. Det har framför allt handlat om att kombinera särskilda handlingsplaner för jämställdhet med integrering av jämställdhet i kommunernas ordinarie styrdokument. Detta överensstämmer med tidigare forskningsrön om framgångsfaktorn att jämställdhetsinsatserna är systematiska och långsiktiga, med fastställda steg för nulägesanalys, målformulering, åtgärder och uppföljning. En riskfaktor har varit att förekomsten av styrdokument inte automatiskt lett till att de tillämpats för aktiv styrning av kommunernas jämställdhetsinsatser. En annan riskfaktor har varit att målen i styrdokumentet i vissa fall varit alltför orealistiska i förhållande till förutsättningarna i de verksamheter där de ska omsättas i praktiken. Detta överensstämmer med tidigare forskningsrön om riskfaktorn att målformuleringarna för jämställdhetsinsatserna är alltför abstrakta och allmänna för att de ska kunna förstås och tillämpas i den dagliga verksamheten. En framgångsfaktor har därför varit att erbjuda externt processtöd för att utforma och tillämpa realistiska styrdokument i de kommunala verksamheterna.

Organisering

En framgångsfaktor i organiseringen av kommunernas jämställdhetsarbete har varit att organisera det både **integrerat och separat** i förhållande till deras ordinarie strukturer och verksamheter. En integrerad organisering innebär att jämställdhetsinsatserna genomförs av de personer som redan är verksamma inom de insatsområden och insatsnivåer som berörs. En separat organisering innebär att genomförandet av jämställdhetsinsatserna stöttats av enskilda nyckelpersoner med kompetens inom jämställdhet, så kallade jämställdhetsstrateger. Detta överensstämmer med tidigare forskningsrön om framgångsfaktorn att kombinera integrering i den ordinarie verksamheten med en separat utvecklingsorganisation som bistår med koordinering, kunskaper och metoder till övriga i organisationen. En riskfaktor har varit otillräcklig koppling mellan den integrerade och separata organiseringen av kommunernas jämställdhetsinsatser. Det vill säga att jämställdhetsstrategerna inte tilldelats tillräckligt med arbetstid och mandat för att kunna stötta genomförandet av jämställdhetsinsatser i kommunernas ordinarie verksamheter på ett framgångsrikt sätt. Detta överensstämmer med tidigare forskningsrön om riskfaktorn att jämställdhetsinsatserna organiseras som ett sidospår i förhållande till den ordinarie verksamheten, där det är upp till enskilda eldsjälarna att åstadkomma förändring trots otillräckligt med resurser och mandat.

En annan framgångsfaktor har varit att erbjuda ett externt **processtöd** till planeringen och genomförandet av kommunernas jämställdhetsarbete. Stödet har utförts av projektledaren vid Norrbottens Kommuner och externa experter. Det har riktats till alla tre insatsnivåer i kommunerna, det vill säga politiken, förvaltningen och pilotverksamheterna. Detta överensstämmer med tidigare forskningsrön om framgångsfaktorn att tillvarata befintlig kunskap och expertis i jämställdhetsinsatser. En riskfaktor har varit att processtödet inte nyttjats fullt ut i kommunernas olika insatsnivåer och insatsområden.

I vissa fall har det funnits ovilja eller ointresse att ta hjälp av stödinsatser utifrån. Detta överensstämmer med tidigare forskningsrön om riskfaktorn att motstånd och motsättningar i genomförandet av jämställdhetsinsatserna inte identifieras och hanteras.

Metoder

En framgångsfaktor i kommunernas jämställdhetsarbete har varit att skapa en **systematisk process** för genomförandet. Genom metodiska tillvägagångssätt har kommunernas handlingsplaner och övriga styrdokument kunnat omvandlas till konkreta åtgärder, som sedan följts upp utifrån styrdokumentet. Detta överensstämmer med tidigare forskningsrön om framgångsfaktorn att jämställdhetsinsatserna genomförs på ett systematiskt sätt. I detta har Norrbottens Kommuners processtöd varit till hjälp, med löpande coaching till ledare, chefer och medarbetare i planering och genomförande av insatserna. Möjligheterna att nyttja stödet har dock varierat på grund av bristande tidsutrymme, personalomsättning och restriktionerna under corona-pandemin.

En annan framgångsfaktor har varit att **praktiskt pröva** olika metoder och aktiviteter i kommunernas jämställdhetsarbete. Detta överensstämmer med tidigare forskningsrön om framgångsfaktorn att jämställdhetsinsatserna är konkreta, det vill säga att de är lätta att förstå och genomföra i praktiken. Exempel på tillvägagångssätt som prövats i kommunerna är kartläggningar, intervjuer, enkäter, utbildningar, workshops, coaching, checklistor, praktiska exempel från andra organisationer, samt erfarenhetsutbyte med andra kommuner. Denna blandning överensstämmer med tidigare forskningsrön om framgångsfaktorn att kombinera traditionella och innovativa metoder i jämställdhetsinsatser.

Kunskaper

En framgångsfaktor i kommunernas jämställdhetsarbete har varit att säkerställa att de ledare, chefer och medarbetare som berörs har **tillräckliga kunskaper**. I de deltagande kommunerna har kunskapshöjande insatser genomförts i form av utbildningar, workshops, litteraturläsning, lärande exempel, med mera, med hjälp av Norrbottens Kommuners projektledare och externa experter. På den politiska nivån har generella utbildningsinsatser genomförts i kommunfullmäktige och mer specifika utbildningar i kommunala nämnder. Inom pilotverksamheterna har utbildningar och workshops genomförts med chefer, medarbetare och berörda medborgare (framför allt elever). Just inom pilotverksamheterna har det uttryckts särskilt stor uppskattning av att få chans att tillvarata tidigare forskning både genom litteraturläsning och genom föreläsningar och handledning av forskare. Detta överensstämmer med tidigare forskningsrön om framgångsfaktorn att tillvarata befintliga kunskaper och erfarenheter på alla verksamhetsnivåer. De kunskapshöjande insatserna har bland annat hjälpt till att skapa en gemensam förståelse av vad jämställdhet innebär i det aktuella sammanhanget. Däremot upplevdes begreppet intersektionalitet som alltför abstrakt, så istället har en mer allmän insikt försökt skapas om hur olika diskrimineringsgrunder samspelar med varandra.

En annan framgångsfaktor har varit att säkerställa att politiker, tjänstepersoner och medarbetare även **tillämpar kunskaperna** i sina praktiska verksamheter. För att underlätta detta har de kunskapshöjande insatserna omfattat moment där de teoretiska lärdomarna kopplats till deltagarnas ordinarie uppdrag och arbetsuppgifter. Politiker i kommunala nämnder har till exempel fått granska sina styrdokument och policys ur ett jämställdhetsperspektiv. I pilotverksamheterna har medarbetare och chefer fått använda kunskaperna för att genomföra nulägesanalyser och testa nya insatser i sina egna verksamheter. Detta överensstämmer med tidigare forskningsrön om framgångsfaktorn att varva teori och praktik i jämställdhetsinsatser, för att möjliggöra ett stegvist lärande. En riskfaktor har varit att kunskaperna i vissa fall har uppfattats som alltför abstrakta och motsägelsefulla för att kunna tillämpas praktiskt. Det överensstämmer med tidigare forskningsrön om riskfaktorn att jämställdhet uppfattas som abstrakt och teoretiskt, samt att det kan finnas motsättningar mellan olika perspektiv.

Förändring

En framgångsfaktor i kommunernas jämställdhetsarbete har varit att löpande **dokumentera och reflektera** kring vilka resultat och lärdomar som uppnåtts genom insatserna. På så sätt har olika sorters insatser stegvis kunnat prövas och anpassas utifrån vad som visat sig fungera. Detta överensstämmer med tidigare forskningsrön om framgångsfaktorn att tillvarata medarbetarnas erfarenheter från den praktiska verksamheten genom att aktivt involvera dem i jämställdhetsinsatsernas alla faser. Process- och kunskapsstödet från Norrbottens Kommuner och externa experter har varit till hjälp i detta, genom att uppmuntra och underlätta både dokumentation och reflektion. Utifrån detta har kommunerna valt att dokumentera sina jämställdhetsinsatser genom enkäter, intervjuer, filmer, rapporter, med mera. Denna bredd har minskat den riskfaktor som identifierats i tidigare forskning att insatserna begränsas till att enbart handla om kvantitativa aspekter av jämställdhet, såsom numerär könsfördelning. Dessutom har utrymme för reflektion skapats i kommunernas jämställdhetsinsatser genom gemensamma workshops och arbetsmöten. Dokumentationen och reflektionen har bland annat visat att vissa sorters insatser fungerat bäst i vissa faser av jämställdhetsarbetet och i vissa delar av verksamheten.

Några **exempel på resultat och lärdomar** som uppnåtts på den politiska nivån i kommunerna är att politiker börjat syna det egna beslutsfattandet och den kommunala resursfördelningen utifrån ett jämställdhetsperspektiv, förtydligat politikens uppdrag till förvaltningen att arbeta för jämställdhet, samt förstått vikten av att följa upp andra faktorer än enbart ekonomiska från den politiska nivån. Exempel på resultat och lärdomar som uppnåtts på förvaltningsnivån i kommunerna är en ökad insikt om vikten av att omsätta de strategiska beslut som fattats på politisk nivå om jämställdhet till praktiska insatser i den kommunala förvaltningen, en ökad förståelse av att jämställdhet alltid behöver finnas med på den ordinarie dagordningen, samt insikten att det kan behöva tillsättas särskilda styrgrupper med förvaltningschefer för att driva jämställdhetsarbetet framåt. Exempel på resultat och lärdomar som uppnåtts i kommunernas pilotverksamheter är att personal i förskola och skola börjat bemöta barnen på ett mer likvärdigt sätt oavsett kön, att jämställda studie- och yrkesval kan främjas genom att fördela feriearbete på ett sätt som bryter med könsstereotypa mönster, samt att jämställdhetsperspektivet har hjälpt till att få syn på och arbeta även med andra diskrimineringsgrunder än kön.

Resultaten och lärdomarna från utvecklingsarbetet har **sammanställts och spridits** i dialog med kommunerna, för att möta deras behov och tillvarata deras idéer. Det har lett till skapandet av en samlad webbplats med ett varierat utbud av stödmaterial, som är lättillgängliga och lättanvända både för kommunerna själva och för andra intresserade. Denna tillgänglighet kan ses som en förutsättning för att jämställdhetsinsatserna ska kunna bli systematiska, långsiktiga och praktiska, vilket är en framgångsfaktor enligt tidigare forskningsrön. Samtidigt ställer sig flera av de medverkande sig frågan hur kommunernas jämställdhetsarbete ska hållas vid liv efter att Norrbottens Kommuners utvecklingsarbete avslutats. De har då inte längre tillgång till ett externt process- och kunskapsstöd eller ett gemensamt sammanhang, vilket kan leda till att engagemanget börjar tryta. Det anses finnas en risk för att andra högaktuella utvecklingsfrågor, såsom klimatfrågor, istället tar över den kommunala agendan. Detta överensstämmer med tidigare forskningsrön om riskfaktorn att motsättningar mellan olika perspektiv och intressen inte hanteras på ett konstruktivt sätt.

Litteraturlista

- 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., Hytti, U., Ljunggren, E. (red.) (2016). *Research Handbook on Gender and Innovation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Amundsdotter, E., Ericson, M., Jansson, U., Linghag, S. (2015). Motstånd och strategier i jämställdhetsarbete. Karlstad: Karlstads universitet. Finns på <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:868851/FULLTEXT01.pdf>
- Anneroth, E., Jukkala, T., Ferlander, S. (kommande). Feministisk stadsplanering som social innovation – i strävan mot en socialt hållbar stadsutveckling. I Bonnedahl, K. J., Egan Sjölander, A., Lindberg, M. (red.). *Social innovation för hållbar utveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- 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.
- Callerstig, A-C. (2014). Making equality work – ambiguities, conflicts and change agents in the implementation of equality policies in public sector organisations. Doktorsavhandling, Linköpings universitet. Finns på <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:704692/FULLTEXT01.pdf>
- 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. Finns på <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7164-445-9.pdf?issuusl=ignore>
- Ericson, M. (2020). Jämställdhet och mångfald i räddningstjänst 2010-2020 – forskningsöversikt och rekommendationer. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Finns på <https://rib.msb.se/filer/pdf/29407.pdf>
- Ericson, M. & Mellström, U. (red.) (2016). *Masculinities, gender equality and crisis management*. Burlington: Ashgate.
- Heikkilä, M. (2015). *Lärande och jämställdhet i förskola och skola*. Stockholm: Liber.
- Hermele, V. (2015). Kultur. I *Forskarrapporter till Jämställdhetsutredningen SOU 2015:86*, sid 373–412.
- Häyrén Weinestål, A., Berg, H., Bondestam, F. (2014). *Bromance och riskpareringsstrategier: maskulina praktiker och föreställningar i svensk räddningstjänst*. Göteborg: Makadam.
- Källhammer, E. (2017). *Akademins (o)föränderliga genusmönster: En analys av jämställdhetsinsatser vid Luleå tekniska universitet*. Doktorsavhandling: Luleå tekniska universitet. Finns på <http://tu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1110215/FULLTEXT01.pdf>
- Larsson, H. & Linghede, E. (2020). *Jämställd idrott 2025 – hur då?*. Stockholm: Riksidrottsförbundet. Finns på <http://www.rf.se/forskning>
- 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.
Finns på <http://umu.diva-portal.org/smash/get/diva2:150333/FULLTEXT01.pdf>
- Manolova, T., Brush, C. G., Edelman, L. F., Robb, A., Welter, F. (red.) (2017). Entrepreneurial eco-systems and growth of women's entrepreneurship: a comparative analysis. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- 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.
- Sjöberg Forssberg, K. (2016). Att skapa drivkrafter för lärande och förändring – en studie om jämställdhetsintegrering och dess förutsättningar i en kommun. Licentiatuppsats. Linköpings universitet.
Finns på <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:953590/FULLTEXT01.pdf>
- Vinnova (2008). Forskning om kvinnors företagande. Presentation av projekten. Stockholm: Vinnova.
Finns på <https://www.vinnova.se/contentassets/5e3884652f314256ad894db18ad3eae5/vi-08-19.pdf>
- Wahl, A., Holgersson, C., Höök, P., Linghag, S. (2018). Det ordnar sig – teorier om organisation och kön. Tredje upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Wide, J., & Hudson, C. (2008). Den jämställda staden? Om jämställdhet och delaktighet i stadsplaneringen. Umeå: Umeå kommun.
Finns på <http://umu.diva-portal.org/smash/get/diva2:151253/FULLTEXT02.pdf>
- Wikberg Nilsson, Å., Blomqvist, K., Jahnke, M., Molnar, S., Nilsson, K. L., de Fine Licht, K., Öhring, T. (2018). Tillgänglighetsdesign för stadens utveckling. Luleå: Luleå tekniska universitet. Finns på https://www.ri.se/sites/default/files/2019-09/Tillganglighetsdesign_för_stadens_utveckling_2019_X.pdf
- Zimmerman, F. (2018). Det tillåtande och det begränsande – en studie om pojkars syn på studier och ungdomars normer kring maskulinitet. Doktorsavhandling. Göteborgs universitet. Finns på <http://hb.diva-portal.org/smash/get/diva2:1191858/FULLTEXT01.pdf>

