

En ö i havet

*Hur och varför länsstyrelsen Gotland lyckats med implementeringen av
jämställdhetsintegreringsstrategin*

Malin Holm och Jenny Persson

Statskunskap B

Självständigt arbete, 6 p

Handledare: Marianne Danielsson

VT 2007

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
1.1 Syfte och frågeställning.....	4
1.2 Disposition.....	5
2. Metod	6
3. Material.....	7
3.1 Källkritik	8
4. Definition av lyckad implementering	8
5. Jämställdhetsintegrering Sverige	9
5.1 Länsstyrelsens uppdrag	10
5.2 Länsstyrelsen Gotland	11
6. Teori	11
6.1 Tillämparen och individen	11
6.2 Styrningsmodellen – Tillämparen kan, förstår, vill	12
6.2.1 Tillämparen kan genomföra beslutet	12
6.2.2 Tillämparen förstår beslutet	13
6.2.3 Tillämparen vill genomföra beslutet	13
6.3 Jämställdhetsintegreringsstrategin befarade implementeringsproblematik	13
6.4 Matlands mångtydighet- konfliktmatris	14
6.4.1 Konfliktdimensionen	14
6.4.2 Mångtydighetsdimensionen	15
6.4.3 Jämställdhetsintegrering och risken för symbolisk implementering	16
7. Länsstyrelsen Gotland kan, förstår och vill.....	17
7.1 Länsstyrelsen Gotland KAN	17
7.1.1 Kunskap och information	17
7.1.2 Stöd och påtryckningar	18
7.1.3 Resurser	19
7.1.4 Stödfunktionen gentemot kommunen	20
7.2 Länsstyrelsen Gotland FÖRSTÅR	21
7.2.1 Målstyrning	22
7.2.2. Medelstyrning	22
7.2.3 Intern styrning	23
7.3 Länsstyrelsen Gotland VILL	24
7.3.1 Motivation och motstånd	24
7.3.2 Engagemanget från särskilt sakkunnig	25
7.3.3 Förståelse av varför strategin skall implementeras	26
8. Sammanfattning	27
9. Slutsatser och reflektioner	28
10. Källförteckning	30
Bilaga 1	
Bilaga 2	

1. Inledning

År 1994 antogs propositionen *Delad makt delat ansvar* (prop. 1993/94:147), i vilken regeringen lade fast jämställdhetsintegrering som en överordnad strategi för att förverkliga de jämställdhetspolitiska målen i Sverige. Vid FN:s kvinnokonferens i Peking ett år senare antogs strategin också internationellt, liksom av den Europeiska unionen. Det finns ett antal olika definitioner av jämställdhetsintegrering, men de flesta svenska rapporter använder sig av Europarådets definition från 1998. Den lyder som följer:

“Gender mainstreaming is the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy process, so that gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making.”¹

Det handlar med andra ord om ett nytt sätt att se på jämställdhet, där man istället för att arbeta med kortvariga projekt och punktinsatser från kommittéer och experter vill införliva ett jämställdhetsperspektiv som en naturlig del av den offentliga förvaltningen, och lägga ansvaret på ordinarie personal inom respektive verksamhet. Jämställdhetsperspektivet skall därmed idealt finnas med i förvaltningsverksamhetens beslutsunderlag, såväl som utredningar, projektarbeten och resultatredovisning.²

Trots att det alltså var över tio år sedan regeringen introducerade jämställdhetsintegrering som strategi för att uppnå jämställdhet i den statliga förvaltningen i Sverige, har lite hänt i praktiken. Framförallt förefaller arbetet gå långsamt. I Ds: 2001:64 konstaterar utredare att *”En del utvecklingsarbete har påbörjats, men det är fortfarande ganska få kommuner och landsting som har arbetat på bred front med att integrera jämställdhet i sina verksamheter.”³* Liknande

¹ Ändrad ordning, DS 2001: 64 s 14

² Stöd för framtiden-om förutsättningar för jämställdhetsintegrering (SOU 2007:15) s, 20

³ Ändrad ordning (Ds: 2001:65) s. 40

slutsatser går att finna i den alldeles nyligen publicerade utredningen *Stöd för framtiden - om förutsättningar för jämställdhetsintegrering* (SOU 2007:15).⁴

Denna uppsats gör inget försök till en översikt, men är en fallstudie av *ett lyckat* fall av implementeringen av strategin. Utifrån en modell av Robert Matland, bildar vi oss en misstanke om den implementeringsproblematik som kan förknippas med jämställdhetsintegrering. Vid analysen av våra resultat tar vi hjälp av Lundquists tre villkor för en lyckad implementering.

Specifikt har vi valt att studera det arbete som bedrivits inom *länsstyrelsen Gotlands* organisation, en myndighet som genom arbetet med jämställdhetsintegrering, efter bara ett fåtal år kunnat se påtagliga förändringar i synen på jämställdhetsarbete och dess plats i verksamheten. Genom att titta på ett enskilt lyckat fall av implementeringen av jämställdhetsintegrering försöker vi isolera de faktorer som anställda på myndigheten upplevt som viktigast för framgångsrikt jämställdhetsintegreringsarbete.

1.1 Syfte och frågeställning

Inom implementeringsforskningen undersöks vanligen misslyckade fall av implementering, vilket leder till *"en inbyggd skevhet"* inom denna.⁵ Vi menar därför att det kan vara minst lika intressant att undersöka ett fall där implementering av en komplex reform faktiskt lyckats. Vår frågeställning är således följande:

Hur och varför har Länsstyrelsen Gotland lyckats med att implementera jämställdhetsintegrering som strategi?

Syftet med vår undersökning är att på ett djupare plan ta reda på vilka mekanismer som varit viktiga i implementeringsprocessen: dess förutsättningar, samt hur och varför myndigheten övervunnit motgångar. Alla länsstyrelser har fått i stort sett samma statliga styrning. Varför har då länsstyrelsen Gotland lyckats bättre än andra? Vi är naturligtvis medvetna om den begränsade möjligheten att generalisera

⁴ *Stöd för framtiden-om förutsättningar för jämställdhetsintegrering* (SOU 2007:15) s. 21

⁵ *Ibid.* s. 46

resultaten, något som inte heller är vår ambition. Förhoppningsvis kan ändå de svårigheter som Länsstyrelsen Gotland stött på i sitt arbete säga någonting om de verkligt svåra utmaningarna, och hur det går att lösa problem kopplade till dessa. Här hänvisar vi till de Leons uppmaning om att *”Implementeringsforskning bör inriktas mer på förståelse än på generaliseringar och förutsägelser”*.⁶

Det som intresserar oss är alltså inte huruvida den politiska styrningen från regeringen varit framgångsrik i sig. Istället blir tillämparens roll i processen central; hur har denna upplevt och hanterat styrningen. Eftersom jämställdhetsintegrering är ett komplext program som involverar olika förvaltningsenheter, är det här på sin plats att klargöra vad vi i fortsättningen menar med beslutsfattare och tillämpare. Vår avgränsning innebär att *beslutsfattaren är den svenska regeringen och tillämparen är länsstyrelsen Gotland*. Tillämparen består i sin tur av individer i form av tjänstemän på myndigheten.

1.2 Disposition

Vi fortsätter närmast med ett avsnitt om val av metod, som följs av materialbeskrivning och källkritik. Vidare definierar vi vad vi avser kännetecknar en lyckad implementering i detta fall. Jämställdhetsintegreringsarbetet i Sverige sammanfattas, varefter vi redogör för länsstyrelsens specifika implementeringsuppdrag. Detta följs av ett teoriavsnitt, vilket vi inleder med att i stora drag beskriva relationen mellan organisationens aktörer och strukturer och hur dessa kan påverka implementering. Vi fortsätter sedan med att presenteras valda analysram, som består av Lundquists tre villkor för en lyckad implementering: tillämparen kan, förstår och vill tillämpa beslutet. Därefter preciserar vi med hjälp av Matlands konflikt- och mångtydighetsmatris den implementeringsproblematik som befaras uppstå vid tillämpningen av jämställdhetsintegrering. I avsnittet länsstyrelsen Gotland kan, förstår och vill, analyserar vi sedan våra resultat utifrån de nämnda villkoren och modellen. Tillsist sammanfattar vi våra resultat och avslutar med slutsatser och reflektioner.

⁶ Rothstein, B (red), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, Tredje upplagan, SNS Förlag, Stockholm, 2001, s 44

2. Metod

Vi gör bedömningen att kvalitativa samtalsintervjuer är den metod som gör det möjligt att på bästa sätt operationalisera vår frågeställning. Detta eftersom vi är intresserade av att veta hur människor på myndigheten upplever att⁷ implementeringen av jämställdhetsintegreringsstrategin har fungerat på just länsstyrelsen Gotland. Vår förhoppning är att vi genom intervjuer kan utröna de faktorer som förklarar hur myndigheten såväl som individerna inom denna har kunnat, förstått, respektive velat tillämpa beslutet om jämställdhetsintegreringsstrategin. Eftersom länsstyrelsen Gotland lyckats bättre än många andra med implementeringen, blir det intressant att utifrån misstanken om implementeringsproblematik ta reda på hur denna myndighet löst eventuella hinder i processen, samt varför det på andra punkter gått mer eller mindre friktionsfritt. Vår undersökning är således en respondentundersökning som, tillskillnad från en informantundersökning, handlar om att ta reda på vad varje svarsperson tycker och tänker om implementeringsprocessen.⁸

Genom att använda oss av ett frågeformulär (se bilaga 2) har vi ställt i stort sett samma frågor till alla våra respondenter med samma position inom organisationen. Vi har dock låtit respondenterna prata relativt fritt, i hopp om att undvika risken att eventuella förväntningar om möjliga svar styr intervjun. Vi använde ett formulär med något annorlunda frågor (se bilaga 1) under intervjun med särskilt sakkunnig för jämställdhet inom myndigheten, då hennes position innebär ett annorlunda perspektiv som möjliggör att hon kan tycka och tänka om andra frågor. Vi har genom att ställa liknande frågor till respondenterna, försökt finna mönster i svaren, vilket på bästa sätt bör kunna bidra till att besvara frågeställningen. Intervjuerna genomförde vi via telefon, spelade in och transkriberade sedan, med möjlighet för respondenterna att få läsa och godkänna sina svar. Transkriberingen av intervjuerna kommer vi av utrymmesskäl inte att redovisa, men de finns tillgängliga efter särskild förfrågan till författarna.

⁷ Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wägnerud, *Metodpraktikan*, 2 uppl., Norstedts Juridik, 2004, s 281f

⁸ Ibid, s 254

Ett annorlunda metodval, eller ett komplement, hade kunnat vara direktobservationer av hur strategin användes i praktiken, genom att vi exempelvis hade deltagit på möten, seminarier och beslutsprocesser. Detta var dock tidsmässigt och kostnadsmässigt omöjligt.

Vi hade även kunnat skicka ut ett frågeformulär till alla medarbetare på myndigheten, en metod som gett en större täckning. Vi vill dock undersöka ett relativt outforskat område, vilket innebär att det inte finns ett knippe färdiga idéer att pröva, något som genomförandet av en enkätundersökning förutsätter⁹. Samtalsintervjuer ger dessutom möjlighet att ställa följdfrågor, vilket öppnar för mer ingående redogörelser.

3. Material

Under ett telefonsamtal med statens särskilda utredare för JämStöd, Ann Boman, fick vi tips om ett antal lyckade fall, och valde utifrån dessa att titta närmare på länsstyrelsen Gotland. Efter att ha kontaktat särskilt sakkunnig för jämställdhet på länsstyrelsen Gotland och tagit del av myndighetens egna broschyrer, handlingsplan och uppföljning av jämställdhetsintegreringsarbetet, bedömde vi att Bomans uppgifter var korrekta.

Vi har valt att intervjua fyra personer inom länsstyrelsen Gotland som är särskilt relevanta för vår undersökning. Dels intervjuade vi särskilt sakkunnig för jämställdhet, som har haft det yttersta operativa ansvaret för arbetet med jämställdhetsintegrering på myndigheten. De tre övriga medarbetarna ingår i tre av myndighetens olika såkallade team, och är: Social tillsyn, Statlig samordning och Arbetsmarknad. Dessa valdes särskilt ut då de är de team som hittills är helt klara med sin analys av den första fasen av jämställdhetsintegreringsarbetet.

Det material som utöver intervjuerna används består av tidigare nämnda material framtaget av länsstyrelsen Gotland. Till bakgrundsdelen använder vi oss av statliga utredningar och rapporter om jämställdhetsintegrering, samt de regleringsbrev som

⁹ Esaiasson mfl, s 281

skickats till länsstyrelserna under perioden 2002-2005. Implementeringsteori och analysram hämtas från ett antal böcker och artiklar av erkända forskare.

3.1 Källkritik

Valet av respondenter är inte slumpmässigt, utan gick till så att särskilt sakkunnig valde ut en medarbetare från vart och ett av de tre teamen, och angav deras kontaktuppgifter. Detta bör läsaren, precis som vi, ha i åtanke eftersom det kan ha funnits särskilda skäl till varför hon valde just dessa. Vi upplever dock att de medarbetare vi fick samtala med hade en viss ”spridning”, då urvalet var könsuppdelat och varierade i fråga om särskilda jämställdhetskunskaper.

Vi är medvetna om att det finns anledning att ställa sig kritisk till det material som vi får fram genom våra intervjuer. Respondenterna kanske vill framstå på ett visst sätt. De kan ha glömt, eller helt enkelt valt att inte redogöra vissa sakuppgifter. Att framstå som kritisk gentemot den egna organisationen kan kännas svårt, speciellt då det är en relativt liten myndighet. Antagligen ljuger inte respondenterna öppet, men det kan hända att de utelämnar detaljer. När det gäller rena fakta som respondenterna uttrycker har vi kontrollerat dessa utifrån vårt andra källmaterial. Särskilt sakkunnig citeras oftare än andra. Detta speglar inte att vi exkluderar information, utan handlar om att hon naturligt har en bättre överblick av verksamheten och en djupare insikt i jämställdhetsintegreringsarbetet. De övriga medarbetarna får i stort sett samma utrymme.

4. Definition av lyckad implementering

I denna uppsats antar vi att länsstyrelsen Gotland har lyckats med implementeringen av jämställdhetsintegrering som strategi. Inom implementeringsforskning brukar man tala om två typer av resultat: implementeringsåtgärder och effekter¹⁰. Det förra syftar på vad tillämparen använder för medel för att uppnå målen, medan det senare har att göra med konsekvenserna av dessa åtgärder. Sannerstedt talar om en viss typ av beslut

¹⁰ Lundquist (1992), s 242

”som syftar till att förändra samhället”¹¹, vilket jämställdhetsintegrering i allra högsta grad är en fråga om. Han menar att en del policies inte konkret erbjuder något beslut att implementera. Att formulera en policy kan i själva verket vara mer ett sätt att föra politik på, att som han uttrycker det ”*presentera ett synsätt, styra tänkandet*”.¹² Här kan man även fråga sig om det är möjligt att isolera effekterna av en åtgärd, eftersom det sannolikt finns andra faktorer som påverkar¹³. När det gäller denna typ av policies är det alltså inte helt oproblematiskt att mäta huruvida det är implementeringen som har nått önskad effekt. Jämställdhetsintegrering handlar om att få till stånd mycket långsiktiga effekter. Beslutsfattaren kräver kortsiktigt prestationer i form av konkreta redovisningar av resultat. Vår definition av lyckad implementering av jämställdhetsintegreringsstrategin inkluderar alltså inte uppnått effektmål, utan lyder: *Myndigheten har vidtagit åtgärder och åstadkommit prestationer som gett resultat vad gäller att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet*. Framgången kan vidare ställas i relation till många förvaltningsenheter i Sverige som inte genomfört implementeringen på ett lika lyckat sätt.

5. Jämställdhetsintegrering i Sverige

Jämställdhetsintegrering är sedan mitten av 90-talet den strategi som ska användas för att uppnå regeringens jämställdhetspolitiska mål. Det är dock inte förrän på senare år som arbetet har tagit ordentlig fart. Ett flertal projekt har startats på olika förvaltningsnivåer, utav vilka regeringskansliet har arbetat längst med strategin. Arbetet med jämställdhetsintegrering har i kommunerna organiserats med hjälp av projektet *JämKom* och den statliga utredningen *JämStöd* tillsattes i januari 2005. Kommittén har förutom utredningsarbete dessutom bistått med stödverksamheten *JämStöd*, en särskild grupp som utvecklat konkreta metoder och analysverktyg, samt fungerat som forum för goda exempel.¹⁴ Samtliga länsstyrelser har arbetat utifrån det uppdrag de fått av regeringen, som preciseras nedan.

¹¹ Rothstein (red), s 34

¹² Rothstein (red), s 34

¹³ Lundquist (1992), s 243

¹⁴ *Stöd för framtiden-om förutsättningar för jämställdhetsintegrering* (SOU 2007:15) s, 16

5.1 Länsstyrelsens uppdrag

Länsstyrelsen har generellt i uppdrag av regeringen att fullfölja de nationella målen, samordna länets intressen och främja länets utveckling.¹⁵ På regeringens hemsida går att läsa: *"I Sverige är jämställdhetsintegrering den huvudsakliga strategi som används för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen."*¹⁶

De mål och krav på återrapportering som gäller för myndighetens interna, såväl som utåtriktade verksamhet i länet, specificeras i de regleringsbrev som skickas ut inför varje budgetår. I regleringsbrevet avseende länsstyrelserna för år 2003 fastslås att *"Länsstyrelsen skall inom samtliga sakområden prioritera insatser som bidrar till jämställdhetsintegrering"*.¹⁷

Motsvarande mål ett år senare är något mer preciserat och anger att: *"Länsstyrelsen skall bidra till ökad jämställdhet i länet genom att i all sin verksamhet belysa, analysera och beakta kvinnors och mäns villkor i förhållande till de jämställdhetspolitiska målen, samt genom att i samverkan med centrala aktörer i länet stödja arbetet med jämställdhetsintegrering."*¹⁸ Här anges också att vissa sakområden skall ges särskild fokus, nämligen områdena; Regional utveckling, Social tillsyn, Kommunikationer, Hållbar samhällsplanering och Boende.¹⁹ Det står även att *"Länsstyrelsens sakkunnige för frågor om jämställdhet skall vara ett konsultativt stöd i detta arbete"*. Krav på återrapportering gäller myndighetens interna verksamhet och omfattar en handlingsplan, som inkluderar intern styrning, metoder för jämställdhetsintegrering och kompetensutveckling. Även samordningen inom länet, och en uppföljning av handlingsplanen skall redovisas.²⁰ Från år 2005 och framåt efterfrågas bland annat ytterligare intensifiering av utåtriktat jämställdhetsarbete gentemot verksamheter i länet.²¹

¹⁵ Om länsstyrelsen, går att läsa på länsstyrelsens hemsida: http://www.lst.se/lst/Om_Lansstyrelsen/ citerad den 4/5 2007

¹⁶ Jämställdhetsintegrering, Integrations- och jämställdhetsdepartementet, 2 januari 2007, går att läsa på regeringens hemsida www.regeringen.se/sb/d/3267 citerad den 26/5 2007

¹⁷ Regleringsbrev avseende Länsstyrelserna för budgetåret 2003

¹⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Länsstyrelserna

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Länsstyrelserna

5.2 Länsstyrelsen Gotland

Gotlands län är Sveriges minsta län, vilket innebär att länsstyrelsen Gotland har ett relativt litet ansvarområde som innefattar endast en kommun och 58 000 invånare.²² I enlighet med regeringens policy har länsstyrelsen Gotland sedan 1994 arbetat utifrån jämställdhetsintegreringsstrategin, men det var först 2002 som uppdraget fastställdes i regleringsbrevet och därmed intensifierades.²³ Myndigheten är efter en omorganisation numera organiserad i så kallade team som är indelade efter sakområde. Jämställdhetsfrågan har tidigare stått vid sidan av den ordinarie verksamheten, men har idag blivit mer integrerad i teamens dagliga arbete – från anställningsintervjuer, till olika beslut och särskilt riktade projekt.

Den påtagliga förändring som skett på länsstyrelsen Gotland har i mångt och mycket varit en organisatorisk förändring, men hade inte varit möjlig utan att individerna anammat ett nytt förhållningssätt och nya värderingar. I nästkommande avsnitt ger vi en kort teoretisk bakgrund till vad som kan möjliggöra en sådan förändring.

6. Teori

6.1 Tillämparen och individen

Inom förvaltningsenheten länsstyrelsen Gotland går det, som i alla organisationer, att tala om förekomsten av både aktörer och strukturer.²⁴ Aktörer kan definieras som individer eller kollektiv vars självständiga agerande är beroende av deras handlingsfrihet respektive handlingsförmåga. Samhällsstrukturer kan i sin tur sägas vara skapade av aktörerna, och innefattar organisationens institutioner; exempelvis dess regler, rutiner, informella regler, rollmönster och värdesystem.²⁵

Individer och kollektiv inom en förvaltningsenhet påverkas av de strukturer de möter, formella som informella, men de har också en möjlighet att förändra dessa.²⁶

Jämställdhetsintegrering är ett exempel på en policy som ämnar förändra rådande

²² *Vår verksamhet*, går att läsa på länsstyrelsen Gotlands hemsida:

http://www.lst.se/i/om_lansstyrelsen/Var++verksamhet/, citerad den 24 maj 2007

²³ Promemoria Dnr 100-816-07 *Uppföljning av handlingsplanen för jämställdhetsintegrering*

²⁴ Lundquist (1992), s 40

²⁵ Ibid. s 41

²⁶ Lundquist (1992), s 41

strukturer. Implementeringsframgång av denna typ kan alltså vara beroende av individers relativa handlingsförmåga och vilja. Detta leder oss in på diskussionen om vad som krävs för att tillämparen skall åstadkomma en lyckad implementering.

6.2 Styrningsmodellen - Tillämparen kan, förstår och vill

Lennart Lundquists har formulerat tre villkor som krävs för att tillämparen skall lyckas följa styrningen, nämligen att tillämparen *kan, förstår och vill* genomföra beslutet. De tre villkoren utgör alltså vår analysram, och deras innebörd förklaras närmare nedan.

6.2.1 Tillämparen kan genomföra beslutet

Även om tillämparen både förstår och vill så är det inte säkert att denne kan genomföra beslutet. Man har helt enkelt inte förmågan att verkställa styrningen. Implementering kräver resurser i form av pengar, tid, utrustning och utbildad personal.²⁷ Tillämparen är också i behov av handlingsförmåga och inflytande.²⁸ En annan förutsättning är att omgivningen på inget sätt förhindrar tillämparen att genomföra beslutet.²⁹ Det gäller vidare för beslutsfattaren att finna balans mellan, å ena sidan påtryckningar och krav på prestationer, och å andra sidan erbjuda stöd.³⁰

²⁷ Lundquist (1987), s 78

²⁸ Lundquist (1992) s 41

²⁹ Rothstein (Red), s 29

³⁰ *Learning from experience: Lessons from policy implementation*, s 173

6.2.2 Tillämparen förstår beslutet

Att förstå beslutet innebär helt enkelt att tillämparen ska begripa innebörden i styrningen.³¹ Det kan finnas många skäl till att så inte är fallet: bristfällig information från beslutsfattaren, eller oprecis och otydlig målstyrning.³² Kort sagt bör tillämparen ha förstått vad, hur och när någonting skall genomföras.

6.2.3 Tillämparen vill genomföra beslutet

Att tillämparen inte vill genomföra beslutet kan bero på att denne ogillar innehållet i beslutet, eller inte förstår varför det ska genomföras, och därför saknar motivation.³³ Detta kan exempelvis visa sig genom att man prioriterar andra frågor högre eller helt enkelt helt bortser ifrån beslutet. Ofta finns etablerade rutiner och tillvägagångssätt inarbetade i organisationen som kan vara svåra att förändra. En möjlighet att åtgärda denna problematik är genom ökad kunskap och förståelse.³⁴

6.3 Jämställdhetsintegreringsstrategins befarade implementeringsproblematik

De tre villkoren, kan, förstår och vill, går att applicera på implementeringsprocesser generellt. Vår frågeställning handlar dock om hur och varför länsstyrelsen Gotland lyckats övervinna en specifik typ av implementeringsproblematik. Vi behöver därför först skapa oss en misstanke om vilka särskilda problem som går att förknippa med implementeringen av jämställdhetsintegrering som strategi. Detta gör vi med hjälp av Robert Matlands konflikt- och mångtydighetsmatris; en modell som ofta hänvisas till när det gäller att sammanfoga två välkända perspektiv inom implementeringsforskning; uppifrån och ner- samt nerifrån och upp-perspektivet.³⁵ Det förra fokuserar på beslutsfattarens roll och det senare på tillämparens. Förhoppningsvis kan vi utifrån denna modell ringa in några av de problem som

³¹ Lundquist (1992), s 76

³² Lundquist, Lennart, *Implementation steering. An actor-Structure Approach*, Studentlitteratur, Lund, 1987, s 77

³³ Rotstein (Red), s 29

³⁴ Hill, M & Hupe, PL, *Implementing public policy. Governance in theory and practice.*, SAGE, London, 2002, s 52

³⁵ Hupe & Hill, s 75

länsstyrelsen Gotland kan befaras ha stött på, ibland lyckats undvika och i vissa fall helt överkomma. Vi menar närmare bestämt att det finns en risk att jämställdhetsintegrering resulterar i det Matland kallar symbolisk implementering, vilken går att förknippa med en hög grad av konflikt, samt en hög grad av mångtydighet.

6.4 Matlands konflikt- och mångtydighetsmatris

Matland skiljer mellan fyra olika typer av implementering utifrån de två dimensionerna konflikt och mångtydighet, vilka illustreras i matrisen nedan.³⁶ Därefter sammanfattas kort vad Matland menar med dimensionerna.

37

	Låg konflikt	Hög konflikt
Låg mångtydighet	Administrativ Implementering	Politisk implementering
Hög mångtydighet	Experimentell Implementering	Symbolisk Implementering

6.4.1 Konfliktdimensionen

Implementering kan, precis som när beslutet skall fattas, vara en konfliktfylld process. Konfliktnivån riskerar vara hög om tillämparen upplever att implementeringen innebär en förlust av något slag. Ju viktigare ett beslut är, desto mer motstånd kan man vänta sig från tillämparens sida.³⁸ En konflikt kan ofta uppstå när mer än en förvaltningsenhet har ansvar för tillämpningen av beslutet. Det kan exempelvis handla om att man har olika uppfattningar om hur och vad som skall realiseras, dvs. olika syn på uttalade mål och metoder för att implementera policyn.³⁹ Här handlar det alltså om en konflikt mellan olika organisationer (exempelvis förvaltningsenheter). Om en

³⁶ Matland, Richard E, Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation, *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 5, No. 2 (Apr., 1995), pp. 145-174, s 160

³⁷ Modellen är en förenkling av en modell som går att finna i Matland, s 160

³⁸ Matland, s 156f

³⁹ Matland s, 156

organisation gör motstånd så är det högst sannolikt att detta beror på att en majoritet av individerna, eller någon individ i en avgörande position, inom denna gör motstånd. Vi menar därför att konfliktproblematiken bör beaktas även inom varje enskild organisation.

Konflikt kan, enligt Matland, minimeras genom att beslutsfattaren skapar klara och tydliga policier som antingen inte går att misstolka, eller som går att anpassa till den lokala kontexten. Han påpekar dock att *"En del policier är oundvikligen kontroversiella och det är inte möjligt att anpassa dem för att undvika konflikt."*⁴⁰ Det kan exempelvis krävas en förändring av värderingar, något som inte går att åtgärda med resurser som tid och pengar. En konflikt av denna typ påverkar direkt möjligheten att implementera ett beslut.⁴¹

6.4.2 Mångtydighetsdimensionen

En policy kan dels ha mångtydiga mål, men också en mångtydighet i de medel som ska förverkliga dessa.⁴² Klart står att: *"Implementeringsprocessen är ett sätt att lära sig nya metoder men också en möjlighet att nå nya mål"*.⁴³ Enligt uppifrån och nerperspektivet bör målen vara tydliga, eftersom det minimerar risken för missförstånd och osäkerhet, och därmed också implementeringsmisslyckanden. Nerifrån och upp-perspektivets syn är att mångtydighet istället kan begränsa graden av konflikt då det ger lokala aktörer möjlighet att anpassa policyn till sina egna förutsättningar. Här ser man ett positivt samband mellan hur explicit ett mål är formulerat och graden av konflikt. När förändringen av existerande strukturer är tydligt uttalad kan den alltså upplevas som mer hotfull av de tillämpare som ska implementera policyn.⁴⁴

Oavsett hur man ser på möjligheten att minimera mångtydighet konstaterar Matland att många policier *är* mer eller mindre mångtydiga. Detta är att betrakta som en

⁴⁰ Matland, författarnas egna översättning, s 157

⁴¹ Matland, s 157

⁴² Ibid.

⁴³ Matland, författarnas egna översättning, s 158

⁴⁴ Matland, s 158

naturlig konsekvens,⁴⁵ då de är sprungna ur den politiska förhandlingsprocessen som ofta innebär att många olika parter måste kompromissa fram en gemensam policy.

Utifrån dessa två dimensioner anar vi att jämställdhetsintegrering genererar både en hög grad av konflikt och en hög grad av mångtydighet. *Strategin riskerar med andra ord att vara ett fall av symbolisk implementering.* I följande avsnitt redovisar vi en misstanke om den implementeringsproblematik som symbolisk implementering kan medföra.

6.4.3 Jämställdhetsintegrering och risken för symbolisk implementering

En implementeringsproblematik som förknippas med symbolisk implementering är att policyn får mycket uppmärksamhet när den skall realiseras, men sedan får liten substantiell effekt.⁴⁶ Vi misstänker att jämställdhetsintegrering riskerar att generera detta problem, med hänvisning till att implementeringen nationellt sett haft svårt att få genomslag, trots att policyn funnits ett flertal år.

En hög grad av mångtydighet i målstyrning och medelstyrning kan tänkas förklara varför det visat sig finnas stora variationer i hur tillämpare i olika lokala kontexter lyckas implementera jämställdhetsintegrering. Detta är följaktligen ett vanligt utfall vid denna typ av implementering.

Matland konstaterar, som tidigare nämndes, att vissa policies *måste* vara av kontroversiell karaktär trots att detta ger upphov till konflikt, för att kunna uppnå nya mål och betona vissa principer och värderingar. Den politiska utmaning som jämställdhetsintegrering innebär har sannolikt dessa egenskaper, då det är förändring av just principer och värderingar som man ämnar uppnå genom strategin. Till detta kan man koppla Matlands påpekande om att det vid hög grad av konflikt kan finnas risk för motstånd från tillämparens sida. För att komma åt denna problematik är utbildning exempelvis något som kan bidra med nya normer och ge policyn legitimitet.⁴⁷ Vidare avgörs implementeringens framgång vid symbolisk

⁴⁵ Matland, s 159

⁴⁶ Matland, s 168

⁴⁷ Matland, s 168ff

implementering av hur lokala aktörer fördelar tillgängliga resurser och vilket fokus de lägger på frågan.

Vi kommer nu utifrån Lundquists tre presenterade villkor, och de misstankar om problem som Matland menar ger upphov till symbolisk implementering, att analysera hur länsstyrelsen Gotland lyckats övervinna dessa befarade problem.

7. Länsstyrelsen Gotland kan, förstår och vill

7.1 Länsstyrelsen Gotland KAN

I detta avsnitt diskuterar vi, med stöd av våra intervjuer, hur länsstyrelsen Gotland lyckats undvika risken för symbolisk implementering i bemärkelsen att implementeringen inte skulle få substantiell effekt. Varför har man på just denna myndighet *kunnat* implementera beslutet på ett sätt som lett till konkreta resultat? Problematiken som befaras rör här Matlands teori om otillräckliga resurstillgångar eller lokala aktörer som lägger för lite fokus på frågan. Vi redogör för om det funnits en balans mellan stöd och påtryckningar samt hur utbildningen fått genomslag. Vi kommer även att resonera kring den höga grad av konflikt som vid denna typ av policy riskerar uppstå mellan olika förvaltningsenheter.

7.1.1 Kunskap och information

Matland påpekar att utbildning kan vara ett sätt att få personalen att dela samma värderingar, och specifikt ge legitimitet åt policyn hos alla anställda. Detta eftersom normer och värderingar skall förändras både på ett individuellt och organisationsmässigt plan. En medarbetare tycker att: *”Kunskap och information är grunden till all förändring, och ger både organisationen och personen förutsättningar för att kunna förändra. Det man inte vet känner man inte till, så att säga.”*⁴⁸ Här är det viktigt att det finns en kontinuitet. Kunskap och information måste erbjudas även nyanställda på myndigheten, så att de också blir en del av jämställdhetsintegreringen och dess arbetssätt. Länsstyrelsen Gotland har beaktat detta på ett framgångsrikt sätt. Redan på anställningsintervjun skall den arbetssökande svara på frågan om hur denne

⁴⁸ Intervju med medarbetare 2

tror att han eller hon skulle kunna bidra till jämställdhetsarbetet på myndigheten. Varje medarbetare på länsstyrelsen Gotland får sedan efter tre till fyra månaders anställning genomgå en introduktionsutbildning i genusteori, och ges praktisk information om hur analysredskapet JämKas fungerar.⁴⁹

7.1.2 Stöd och påtryckningar

Arbetet med att genomföra handlingsplanen har underlättats av vetskapen om att det finns ett bra stöd från sakkunnig, och att hon samtidigt ställer krav på att delmålen faktiskt redovisas, allt enligt regeringens direktiv. Det finns här en uppenbar balans mellan stöd och påtryckningar, något som är nödvändigt för att kunna genomföra implementeringen på ett framgångsrikt sätt. Flera medarbetare berättar att sakkunnig på många sätt har varit drivande i att påskynda arbetet, och hon bidrar till att det inte blir en *”produkt som läggs i någon hylla”*⁵⁰. En medarbetare berättar om just detta: *”Ja, nu får ni skynda er, nu är det dags att ni inser att ni måste ta itu med det här, och få fram resultat i årsredovisningarna. Det är sånt som man kan tycka är självklart, men som inte alltid är det när man sätter sig ner och producerar.”*⁵¹

Samtidigt har särskilt sakkunniges förhållningssätt upplevts som viktigt för att kunna genomföra arbetet. Medarbetarna upplever att hon lägger sig på organisationens nivå istället för att alienera medarbetarna genom att tala i termer som de inte kan relatera till. *”... hennes sätt att möta organisationen i den här frågan har varit tydligt... det finns ju risk att det blir ett elitistiskt tänkande i dessa frågor... att en person blir proffs på det, och ingen annan förstår någonting.”*⁵² Vidare är kunskapsförutsättningarna i grunden lite olika bland medarbetarna, vilket innebär att de som till exempel är utbildade genusvetare naturligt får en ledande roll i teamet. Dessa kunskaper är en tillgång, men ingen nödvändighet för att jämställdhetsintegreringen skall kunna genomföras. I andra team har man från början haft en likartad utbildningsnivå, och fått utgå ifrån den. Även här är det bra om sakkunnig kan bistå med stöd och hjälp utifrån behov.

⁴⁹ Intervju med särskilt sakkunnig, och Promemoria DNR 100-816-07, *Uppföljning av handlingsplanen för jämställdhetsintegrering, Visby 20070229*, s 6

⁵⁰ Intervju med medarbetare 2

⁵¹ Intervju med medarbetare 3

⁵² Intervju med medarbetare 2

Särskilt sakkunnigs närhet till medarbetarna har också upplevts som betydelsefull. Eftersom hon har sitt kontor nära flera av medarbetarna, ges möjlighet att när som helst kunna titta förbi och fråga om eventuella oklarheter. En medarbetare uttrycker sig som följer: ”... hennes roll har varit väldigt betydelsefull, och också att hon har varit tillgänglig. Det har inte varit någon svårighet att ha kontakt med henne eller fått någon frågeställning besvarad... Utifrån vad vi har haft för behov så har hon funnits nära.”⁵³

Märkbart är dock att stödet från sakkunnig tycks vara viktigast i det inledande arbetet med strategin. Det visar sig att när teamen väl klarat av den första fasen av implementeringsprocessen, avtar behovet av stöd och medarbetarna börjar ta egna initiativ. ”Det började nog med ganska specifika saker om vad man skulle göra enligt Jämkas Bas modellen. Men nu har det övergått till någonting som vi själva gör. Jag tror särskilt sakkunnig blev väldigt förvånad när vi gjorde den där workshopen utan hennes hjälp... men det är ju det som det ska syfta till. Att man gör det själv, utan henne.”⁵⁴ Detta visar hur handlingskraftiga aktörer kan skapa strukturer i form av nya värderingar och rutiner som i förlängningen blir norm för hur aktörer inom organisationen agerar.

7.1.3 Resurser

Tillgången till de resurser som varit nödvändiga för att införskaffa material, bekosta utbildning och föreläsningar samt ta fram könsuppdelad statistik har på länsstyrelsen Gotland inte varit något problem. Ledningen, som är ytterst ansvarig för att implementeringen sker, har satsat på arbetet med jämställdhetsintegrering. I enighet med de förutsättningar som Matland menar krävs vid symbolisk implementering, har de lokala aktörerna på länsstyrelsen Gotland både tilldelat tillräckliga resurser och betonat frågan. Det handlar om att ledningen ”lägger ribban”⁵⁵ för hur man vill att resten av verksamheten ska prioritera implementeringen av strategin. En framgångsrik implementering av strategin förefaller dock förutsätta mer än att ledningen inte

⁵³ Intervju med medarbetare 3

⁵⁴ Intervju med medarbetare 1

⁵⁵ Intervju med särskilt sakkunnig

ifrågasätter arbetet. Särskilt sakkunnig menar att de måste ”peka med hela handen”⁵⁶ och synliggöra frågan på ett sätt som ger beslutet legitimitet och förankring hela vägen upp i verksamhetshierarkin.

Vad det beror på att just ledningsgruppen på Gotland har lagt mycket resurser på just detta arbete är något som personalen på myndigheten bara kan spekulera i. Men i förlängningen tror de att det handlar om ett genuint intresse för jämställdhetsfrågan i synnerhet, och ”*Sen har vi de senaste tio åren haft en kvinnlig landshövding. Innan dess hade vi en landshövding med en väldigt stark personlighet. Hon drev väl inte jämställdhetsfrågan något särskilt, men hon drevs av ett stort rättvisepatos som gjorde att rättvisefrågorna generellt lyftes i organisationen.*”⁵⁷

Ekonomiska resurser har, som en konsekvens av ledningens positiva inställning, inte heller varit något problem. Särskilt sakkunnig berättar att ”*vi har sagt att vi vill ha de här pengarna och så har vi fått dem.*”⁵⁸ Hon påpekar vidare att myndigheten i jämförelse med andra länsstyrelser fått betydligt mer, och i andra fall mindre resurser att tillgå. Resurserna som är avsatta för jämställdhetsintegrering på länsstyrelsen Gotland har detta år minskat på grund av att man tilldelats ett mindre totalt anslag. Citatet nedan är talande och knyter an till diskussionen om att resurser visserligen har betydelse, men att problem vid denna typ av implementering inte främst är av ekonomisk karaktär. ”*Jag tillhör de som tror att om du skulle ge alla länsstyrelser en miljon för att förverkliga politiken så är det klart att det kanske skulle bli bättre resultat på vissa punkter. Men om människor inte vill förändra så spelar det ingen roll hur mycket pengar du har, det kommer inte att gå ändå.*”⁵⁹ Flera av medarbetarna upplever också de att ekonomiska resurser inte är det viktigaste, utan istället individens förmåga att omsätta sin kunskap i handling.

7.1.4 Stödfunktionen gentemot kommunen

Även Gotlands kommun har som självständig aktör i uppdrag att implementera jämställdhetsintegreringsstrategin. Länsstyrelsen Gotland skall som en del av det

⁵⁶ Intervju med särskilt sakkunnig

⁵⁷ Intervju med särskilt sakkunnig

⁵⁸ Intervju med särskilt sakkunnig

⁵⁹ Intervju med särskilt sakkunnig

externa jämställdhetsintegreringsarbetet stödja centrala aktörer i länet, varav kommunen är en. Stödfunktionen gentemot kommunen har dock ännu inte haft påtaglig genomslagskraft. Detta är ett jämställdhetsarbete som just nu intensifieras ytterligare, inte minst på grund av att det i de senaste regleringsbrevens lagts särskild vikt vid det externa arbetet.

Hittills kan man inom Gotlands län på en del håll ana att det finns entusiasm och förutsättningar för att framgångsrikt bedriva även detta arbete. Att länsstyrelsen har kommit väldigt långt i jämförelse med andra verksamheter i länet blir ibland påtagligt, då det kan innebära en skillnad i referenspunkter. *”Ja, jag skulle vilja påstå att kommunen är fortfarande inne i tanken att jämställdhetsfrågan ska vara i projekt. Och de har inte kommit lika långt när det gäller jämställdhetsintegrering, om jag säger totalt sätt.”*⁶⁰ Här anar vi den problematik som faller inom ramen för det Matland kallar konfliktdimensionen, vilken handlar om relationen mellan olika förvaltningsenheter. Länsstyrelsen Gotland och Gotlands kommun förefaller ha lite olika uppfattningar om medlen för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen.

Det är följaktligen sannolikt att när myndigheten stödjer kommunens jämställdhetsarbete i projektform fungerar samarbetet bättre. En medarbetare berättar mycket riktigt: *”Vi hade en workshop med kommunens stadsarkitekter för en månad sen ungefär, där vi diskuterade hur man ska hantera en checklista i jämställdhet när det gäller fysisk planering. Den ska de gå igenom så att det ska bli godkänt ur ett jämställdhetsperspektiv då. Och de var väldigt engagerade och positiva till det”*.⁶¹ När fler förvaltningsenheter är ansvariga för implementeringsprocessen så är det lätt att dessa också tolkar beslutet olika.

7.2 Länsstyrelsen Gotland FÖRSTÅR

I detta avsnitt tar vi upp hur och varför länsstyrelsen Gotland på olika sätt lyckats övervinna den problematik som handlar om att *förstå* beslutet om implementeringen av jämställdhetsintegrering. Här kan man, enligt Matland, befara att en mångtydighet i

⁶⁰ Intervju med särskilt sakkunnig

⁶¹ Intervju med medarbetare 1

såväl mål- som medelstyrning skapar problem. Den statliga styrningen har dock varit i princip densamma för alla länsstyrelser. Detta gör att framgången kan förklaras med hur man genom praktisk tillämpning av metoden, och genom den interna styrningen, underlättat förståelsen av strategin.

7.2.1 Målstyrning

Samtliga respondenter hävdar att målstyrningen spelat en framträdande roll för den lyckade implementeringen av strategin. Styrningen från regeringen som uttryckts i regleringsbrev, har av medarbetarna betraktats som ett relativt klart och tydligt beslut, och stärkts i form av handfasta krav på återrapportering och redovisade resultat. Just kraven på återrapportering har enligt sakkunnig varit avgörande, rent av en förutsättning för att det ska *"hända ett skvatt"*.⁶² Myndigheten har genom praktisk tillämpning av beslutet, också förstått vad det innebär.

7.2.2 Medelstyrning

När det gäller val av metod har det fallit på sakkunnig att själv söka efter information, och avgöra vilken metod som skall användas, då det finns flera sådana att tillgå. Särskilt sakkunnig menar att: *"De (regeringskansliet) har varit väldigt tydliga med att det är den strategin som gäller, med integrering i alla politikområden i den ordinarie strukturen. Där tycker jag inte att det har varit något problem. Däremot hade jag önskat att de skulle ha problematiserat det i förhållande till projektverksamheten."*⁶³ Här uttrycks en önskan om att strategin hade kunnat vara mer tydlig när det gäller den praktiska verksamheten, vilket går att koppla till det Matland kallar för mångtydighet i medel som används för att uppnå målen.

På länsstyrelsen Gotland föll valet av metod på JämKas, vilken har tagits fram av statliga utredare. Metoden användes rent praktiskt som en inledande del av jämställdhetsintegreringen i varje team. JämKas innebär att man gör en kartläggning av verksamheten med hjälp av exempelvis könsuppdelad statistik, och därefter

⁶² Intervju med särskilt sakkunnig

⁶³ Intervju med särskilt sakkunnig

analyserar denna och kommer fram till hur man skall gå vidare.⁶⁴ Det har enligt medarbetarna varit ett bra verktyg för att få igång diskussioner om jämställdhetsfrågan och komma igång att tänka i nya banor.

Av medarbetarna har metoden dock stundtals upplevts som allt för omfattande och lätt att fastna i. *”När man gjorde den kändes den lite abstrakt och lite knölig och sådär”*⁶⁵. En annan medarbetare säger *”... ibland tenderar det att metoden försvinner, att det inte får den tydlighet som man egentligen vill.”*⁶⁶ Något som har varit avgörande för att konkretisera metodens användning och få klarhet i strategin är myndighetens interna styrning.

7.2.3 Intern styrning

För att förståelsen inte skall stanna vid särskilt sakkunnig och en handfull medarbetare, bör det med fördel finnas någon form av intern styrning. Länsstyrelsen Gotland har löst detta genom att den övergripande verksamhetsplanen har brutits ner i olika teamuppdrag, vilka i sin tur har fått genomslag i de olika teamens arbetsplaner.⁶⁷ En tydlig ansvarsfördelning för arbetet med jämställdhet inom myndigheten förefaller således central. *”Innan omorganisationen så hade vi ett regleringsbrev och en verksamhetsplan, och sen hade vi inte något mer. Och sen gick ju varje enhet in och gjorde sin arbetsplan. Den här styrningen med uppdrag inom myndigheten har haft betydelse, då den ger riktlinjer till mina arbetskamrater om vad det är som ska prioriteras”*.⁶⁸

När arbetet inte visat sig fungera på ett tillfredställande sätt, har man på myndigheten kunnat lära sig av sina misstag och förbättra dem. Som Matland påpekar, innebär implementeringsprocessen ett sätt att *lära sig* metoder och på så sätt nå nya mål. *”Vi upptäckte efter de första två åren att vi hade alldeles för orealistiska mål. Alltså vi vill gå fram som ett lokomotiv, både internt och externt, men, man hinner inte. Det här är*

⁶⁴ Lorenzi, Ulrika & Lundkvist, Helén (2003) *Gör det jämt - att integrera jämställdhet i verksamheten*, Näringsdepartementet, Stockholm, s 32

⁶⁵ Intervju med medarbetare 2

⁶⁶ Intervju med medarbetare 3

⁶⁷ Promemoria DNR 100-816-07, s 5

⁶⁸ Intervju med särskilt sakkunnig

*en del av verksamheten och det måste gå i takt med övrig verksamhet.*⁶⁹ Detta visar också att de individuella aktörernas förmåga att anpassa sig till hur implementeringsprocessen utvecklas är av vikt för förståelsen av beslutet. Detta måste naturligtvis ske på alla nivåer i organisationen, något som alltså underlättats med hjälp av myndighetens interna styrning.

7.3 Länsstyrelsen Gotland VILL

I detta avsnitt resonerar vi kring hur man på länsstyrelsen Gotland lyckats överkomma vissa aspekter av det motstånd som vi utifrån Matlands konfliktdimension menar kan prägla en organisation vid tillämpningen av ett kontroversiellt beslut. Detta har till stor del handlat om hur särskilt sakkunnig lyckats motivera medarbetarna till att *vilja* genomföra arbetet, vilket exempelvis handlat om att öka kunskapen om varför beslutet skall implementeras.

7.3.1 Motivation och motstånd

Det framgår tydligt i intervjuerna att samtliga medarbetare tror att motivation varit en avgörande framgångsfaktor för arbetet med strategin. Vid implementering av kontroversiella frågor som ytterst ska förändra personalens normer och värderingar, och som samtidigt kräver påtagligt nytänkande i dagliga rutiner och tillvägagångssätt, är inställningen naturligtvis av särskild betydelse. Intressant är här att respondenterna flera gånger nämner att det många gånger kanske är trångsyntheten i sig som är problemet, och att om man stöter på motstånd har det inte så mycket med frågans laddning att göra. En medarbetare uttrycker sig så här: *”Det är ju alltid enklast att göra som man alltid har gjort. Men ska man förändra någonting så... ja i min värld i alla fall så finns det alltid ett motstånd mot förändring, oavsett vad det gäller: organisationen och personerna måste bli motiverade. Och det där går ju inte hand i hand alltid.”*⁷⁰ Särskilt sakkunnig drar en parallell till utmaningen att ta med ett miljöperspektiv i dagligt arbete.⁷¹ Hon menar vidare att prioritering av jämställdhetsintegrering i förhållande till andra uppdrag, har skett på samma villkor

⁶⁹ Intervju med särskilt sakkunnig

⁷⁰ Intervju med medarbetare 2

⁷¹ Intervju med särskilt sakkunnig

som vilket annat ämnesområde som helst.⁷² Alla medarbetarna påpekar att det inte förekommer något större motstånd gentemot jämställdhetsintegreringsarbetet idag.⁷³ En medarbetare uttrycker det till och med som att vad teamet än tar sig an, så *”köps det med hull och hår”*⁷⁴. Detta kan tyckas något förvånande vid denna typ av organisationsförändring med tanke på de förändringar av strukturer som krävs.

Det är emellertid möjligt att det finns ett tyst motstånd i dessa frågor, då det idag inte är särskilt politiskt korrekt att ifrågasätta jämställdhetsarbete. En medarbetare förklarar: *”Sen finns det ju ingen som idag skulle yppa i något sammanhang: ”Nej men jag vill inte jobba med jämställdhet”. Det är ju inte personligt eller politiskt möjligt att säga det. Men, från att hålla med om det till att man faktiskt gör det, det är ju inte riktigt samma sak.”*⁷⁵ En annan medarbetare menar att det blir svårt att nå effektmålet om en jämställd verksamhet genom att helt integrera jämställdhetsfrågan, då jämställdhetsarbetet inom länsstyrelsen Gotland fortfarande är mycket *”... som en extra grej... att det inte riktigt är integrerat.”*⁷⁶ Ju längre arbetet fortskrider, ju mer integrerat det blir, desto mer motstånd är att vänta enligt denna: *”Ja, det är ju en bra bit på väg, men en bra bit kvar! Men steget att verkligen integrera jämställdhetsfrågan i allt arbete kommer nog att bli jättesvårt tror jag”*.⁷⁷

7.3.2 Engagemanget från särskilt sakkunnig

En möjlig förklaring till att eventuellt motstånd kunnat övervinnas är att särskilt sakkunniges förhållningssätt, i kombination med hennes handlingskraft och engagemang, bidragit till att göra jämställdhetsfrågan *mindre kontroversiell*. Särskilt sakkunnig har därmed haft avgörande betydelse i denna fråga, något som alla medarbetare instämmer i och även sakkunnig själv medger. Hon säger: *” När du kommer in i en organisation, och det spelar ingen roll om det är en kommun eller på en länsstyrelse, oavsett om de vet vem du är eller inte så får du höra: ’Ja men där kommer jämställdhetsansvarige’.” Där kommer hon som är rödstumpa, där kommer hon som är feminist’(...)* Och det var också den stämpeln som jag fick när jag kom in

⁷² Intervju med särskilt sakkunnig

⁷³ Intervju med medarbetare 1, 2, 3

⁷⁴ Intervju med medarbetare 1

⁷⁵ Intervju med medarbetare 2

⁷⁶ Intervju med medarbetare 1

⁷⁷ Intervju med medarbetare 1

här, därför att min företrädare hade då varit en eldsjäl och feminist. Jag får ju jobba upp något sorts förtroendekapital för att visa att man kan vara en helt vanlig människa.” Jämställdhetsfrågan förefaller med andra ord ha varit mer kontroversiell innan jämställdhetsintegreringsarbetet intensifierades, och särskilt sakkunnig anställdes vid myndigheten. Den tidigare operativt ansvarige för jämställdhet hanterade frågan på ett sätt som enligt sakkunnig skapade motstånd. På många sätt är det särskilt sakkunnig själv som är den första att kunna, förstå och vilja implementera beslutet på myndigheten, även om det yttersta ansvaret vilar på ledningen. Sakkunnig har i uppgift att operationalisera arbetet med jämställdhetsfrågor. Att hennes vilja att implementera beslutet skulle vara otillräcklig är därför föga troligt. När jämställdhetsintegreringsstrategin tillämpas blir istället utmaningen för sakkunnig att motivera medarbetarna på ett sådant sätt att deras vilja inte heller skapar problem. Särskilt sakkunniges handlingsförmåga och hur hon utnyttjar målstyrningens handlingsfrihet verkar på länsstyrelsen Gotland ha varit avgörande för implementeringens framgång.

Ett sätt att motivera konstruktivt är enligt särskilt sakkunnig att låta medarbetarna försöka på egen hand utan att hon själv kommer med pekpinna. *”Det är viktigt att tillåta dem att både experimentera och misslyckas, och sen kan de komma tillbaka och säga ”det här gick inte så bra”, och då säger jag ”nähä, då gör vi så här” istället för att jag säger: ”vad var det jag sa”.*”⁷⁸ På detta sätt skapas ett öppet klimat och en nyfikenhet som man kanske hade gått miste om i fall särskilt sakkunnig hade bestämt *”allt till hundra procent”.*⁷⁹ Ytterligare ett sätt att hålla motivationen uppe bland medarbetarna är enligt särskilt sakkunnig att inte ta för stora steg i början av arbetet. Det är bättre att börja i liten skala så att de positiva effekterna av jämställdhetsarbetet blir tydliga inom en inte alltför avlägsen framtid.

7.3.3 Förståelse av varför strategin skall implementeras

En väsentlig del av att vilja implementera beslutet handlar också om att förstå varför beslutet skall genomföras, alltså intentionerna bakom beslutet. Utöver den teoretiska utbildningen i form av genuskunskaper, som kan förklara varför det finns ett behov av

⁷⁸ Intervju med särskilt sakkunnig

⁷⁹ Intervju med särskilt sakkunnig

att förändra, har det av sakkunnig upplevts som viktigt att försöka motivera beslutet utifrån den lokala kontexten. Man har på myndigheten återkommande *värdegrundsdiskussioner* där bland annat jämställdhet tas upp. Diskussionerna sker dels integrerat i verksamheten, exempelvis vid anställningsintervjuer som tidigare nämnts, men också vid sidan av det ordinarie arbetet. Dessa har av alla de medarbetare vi samtalade med upplevts som ett bra sätt att motivera varför man ska arbeta med jämställdhetsfrågor. Särskilt sakkunnig själv uttrycker det som följer: *”Om man inte tror att Gotland blir en bättre plats att leva på, för pojkar och flickor och kvinnor och män då kan vi lägga ner det här jämställdhetsarbetet! Man måste tro på att det blir en förbättring. Vi ska ju inte jobba med utveckling som försämrar!”*⁸⁰

8. Sammanfattning

I denna uppsats har vi analyserat de reflektioner som medarbetare på länsstyrelsen Gotland har kring hur och varför denna myndighet lyckats med att implementera jämställdhetsintegrering som strategi. Vi har utgått ifrån en misstanke om att jämställdhetsintegrering skulle kunna riskera att resultera i det Matland kallar symbolisk implementering. Hur och varför har då länsstyrelsen Gotland på flera områden lyckats kunna, förstå, och vilja tillämpa beslutet, och därmed övervunnit den förväntade implementeringsproblematiken?

Vi finner att länsstyrelsen Gotland har kunnat tillämpa beslutet genom att bland annat erbjuda en introduktionsutbildning i jämställdhet, som har haft betydelse för legitimeringen av beslutet och samtidigt gett organisationens jämställdhetsvärderingar och rutiner kontinuitet. En balans av stöd och påtryckningar, anpassat till individens behov, har från särskilt sakkunnig och ledningen, bidragit till att medarbetarna oftast också lyckats omsätta sina kunskaper i handling. Vidare hade arbetet varit svårt att genomföra utan ledningens engagemang för denna fråga. Vi noterar att det funnits delade meningar om strategin mellan Gotlands kommun och länsstyrelsen Gotland, vilket alltså är en del av problematiken som återstår att lösa, även om uppdraget som rör det externa arbetet först nyligen intensifierats.

⁸⁰ Intervju med särskilt sakkunnig

Våra resultat visar att länsstyrelsen Gotland lyckats förstå såväl målstyrning som hur medlen skall användas för att lyckas med implementeringen av strategin.

Målstyrningen har betraktats som både tydlig och avgörande, medan medelstyrning stundtals uppfattats som mångtydig. Myndigheten har emellertid valt ut en metod, och genom att praktiskt tillämpa denna, förstått hur de skall gå tillväga. Framgången kan här förklaras med förekomsten av en tydlig intern styrning, ansvarsfördelning, och möjligheten att lära av eventuella misstag eller motgångar.

Engagemanget och viljan från särskilt sakkunnig har varit mycket viktigt, inte minst när det gäller att få de andra medarbetarna att vilja genomföra arbetet. Hon har därmed lyckats överbygga eventuellt motstånd med en handlingsförmåga och en inställning som ger upphov till nyfikenhet och deltagande. Bland annat har hon motiverat utifrån en lokal förankring och drivit jämställdhetsintegreringsarbetet framåt tills medarbetarna märker skillnad i attityderna kring jämställdhetsfrågan.

9. Slutsatser och reflektioner

Vår slutsats är att länsstyrelsen Gotland har undvikit en symbolisk implementering av jämställdhetsintegreringsstrategin framförallt genom konkretisering, motivering och prioritering av denna. Integrering av jämställdhetsarbetet innebär ofrånkomligen en påtaglig förändring av rådande strukturer, men det måste ske på organisationen och individernas villkor. Aktörer och strukturer måste förändras utan att jämställdhetsfrågan alieneras från medarbetarna och den ordinarie verksamheten, något som länsstyrelsen Gotland lyckats med. Viktiga mekanismer som varit avgörande för att implementering av denna strategi skall lyckas är: prioritering från ledningen, stöd och påtryckningar samt förmågan att engagera från en handlingskraftig särskilt sakkunnig, och medarbetare som förmår omsätta sin kunskap i handling.

Vi vill avslutningsvis uttrycka en förhoppning om att vår fallstudie säger något om den implementeringsproblematik som går att förknippa med denna typ av policy, och hur det går till att kunna, förstå och vilja genomföra beslutet om jämställdhetsintegrering. När förvaltningsenheter får vetskap om problematiken och framgångsfaktorerna kring denna strategi vågar vi också tro att integreringen av

jämställdhet har en ljusare framtid att vänta. Vidare studier av andra lyckade- samt misslyckade fall av jämställdhetsintegrering, skulle kunna fungera som jämförelsepunkter, och därmed styrka (eller försvaga) våra slutsatser.

10. Källförteckning

Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wägnerud, *Metodpraktikan*, 2 uppl, Norstedts Juridik, 2004.

Hill, M & Hupe, PL, *Implementing public policy. Governance in theory and practice.*, SAGE, London, 2002

Jämställdhetsintegrering, Integrations- och jämställdhetsdepartementet, 2 januari 2007, går att läsa på regeringens hemsida www.regeringen.se/sb/d/3267 citerad den 26/5 2007

Lundquist, Lennart, *Förvaltning, stat och samhälle*, Studentlitteratur, Lund, 1992

Lundquist, Lennart, *Implementation steering. An actor-Structure Approach*, Studentlitteratur, Lund, 1987

Matland, Richard E, Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation, *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 5, No. 2 ,Apr., 1995, pp. 145-174

Milbrey, Wallin, McLaughlin, Learning from Experience: Lessons from Policy Implementation, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 9, No. 2. Summer, 1987, pp. 171-178.

Rothstein, B (red), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, Tredje upplagan, SNS Förlag, Stockholm, 2001.

Rapporter:

Lorenzi, Ulrika & Lundkvist, Helén *Gör det jämt - att integrera jämställdhet i verksamheten*, Näringsdepartementet, Stockholm, 2003
Finns att ladda ner från: <http://www.regeringen.se/content/1/c4/23/88/a3cdcdcc.pdf>

Promemoria DNR 100-816-07, *Uppföljning av handlingsplanen för jämställdhetsintegrering*, Visby 20070229

Stöd för framtiden-om förutsättningar för jämställdhetsintegrering (SOU 2007:15)

Ändrad ordning (Ds: 2001:65)

Regleringsbrev:

Regleringsbrev avseende Länsstyrelserna för budgetåret 2003

Regleringsbrev avseende Länsstyrelserna för budgetåret 2004

Regleringsbrev avseende Länsstyrelserna för budgetåret 2005

Alla regleringsbrev finns att ladda ner från ekonomistyrningsverkets hemsida, statsliggarens webbversion:
<http://www.esv.se/snabblankar/statsliggaren/statsliggarensoksida.4.381a53100408a68b18000656.html>

Telefonintervjuer:

Intervju med särskilt sakkunnig för jämställdhet den 14 maj 2007
Intervju med medarbetare 1 den 16 maj 2007
Intervju med medarbetare 2 den 16 maj 2007
Intervju med medarbetare 3 den 15 maj 2007