

# Vad behöver kommuner för att lyfta jämställdhet?

En kartläggning av arbetet med jämställdhetsintegrering utefter regionala förutsättningar i Örebro läns kommuner



Länsstyrelsen  
Örebro län

# Tillsammans för ett hållbart och levande län

Länsstyrelsen har regeringens uppdrag att främja en hållbar utveckling och göra verklighet av nationella mål utifrån länets förutsättningar. Med bred och djup kunskap arbetar vi nära verksamheter, människor och natur och gör avvägningar mellan olika intressen.

Titel: Vad behöver kommuner för att lyfta jämställdhet?

Utgivare: Länsstyrelsen i Örebro län

Diarienummer: 2241-2023

Publikationsnummer: 2023:4

Bilder: Länsstyrelsen i Örebro län

Uppdragstagare: Equalate och Medida.

## Sammanfattning

Denna kartläggning av jämställdhetsarbetet i Örebro läns kommuner genomfördes i syfte att ge ett underlag för hur det strategiska arbetet med jämställdhet i fortsättningen bör bedrivas för att nå en ökad måluppfyllelse av de jämställdhetspolitiska målen. Huvudsakligen bygger den på djupintervjuer med kommundirektörer och HR-direktörer i kommunerna, kompletterat av en genomläsning av centrala budgetar för 2022 och fokusgruppsamtal med representanter från verksamheterna.

Studien visar att kommunerna anser att frågor om jämställdhet, jämlikhet och social hållbarhet är viktiga frågor som behöver prioriteras i verksamheten. Mycket bra arbete görs ute i kommunerna. Kompetenta medarbetare både på chefs- och verksamhetsnivå driver aktivt frågorna i verksamheten.

Det saknas dock struktur och styrning för jämställdhet. I den mån styrning finns rör den bredare perspektiv, ofta social hållbarhet, och det varierar i vilken mån kön lyfts som ett av perspektiven i frågan. Ordet ”jämställdhet” uppfattas som antingen självklart och redan färdigimplementerat, eller som omodernt. Kön som diskrimineringsgrund har dock fortsatt en särställning under förutsättning att könsuppdelad statistik finns tillgänglig.

Kommunerna tycker det är svårt att driva jämställdhet som en egen fråga i en liten kommun med små administrativa resurser. Istället önskar man stöd och metoder för att kunna integrera jämställdhet i övrig verksamhet. Önskemålet är att kunna bygga arbetet utifrån de fördelar och styrkor som finns i en mindre kommun, exempelvis korta kontakt- och beslutsvägar och en god sammanhållning. Man tycker det är svårt att integrera jämställdhet när arbetet ska utgå från att det finns en tjänst, policy eller organisation dedikerad specifikt för jämställdhetsfrågor.

Kommunerna efterlyser också integrerade former för arbete med jämställdhet och social hållbarhet där olika perspektiv kompletterar och stärker varandra. De efterlyser också ett tydligt fokus på kärnuppdraget, verksamheten, och på görandet. Både former för styrning av social hållbarhet (tex back-casting) och organisering för att stärka tillit och förvaltningsdialog nämns som viktiga nycklar i arbetet. Dessutom efterlyser flera kommuner stöd i kunskaps- och kompetensutveckling i olika former.

För att kommunerna ska kunna ta tillvara på det stöd Länsstyrelsen erbjuder behöver detta bättre anpassas till mindre kommuners verklighet. Dels är det en fråga om bättre samordning både mellan olika sociala hållbarhetsperspektiv och mellan olika aktörer. Arbetet behöver också ett tydligare görande-fokus, med tydlig anknytning till kärnuppdrag. Länsstyrelsen kan också ha en viktig roll i att bistå med spetskompetens och omvärldsbevakning.





## Innehåll

Tillsammans för ett hållbart och levande län .....	2
Sammanfattning .....	3
Inledning.....	7
Metod.....	8
Teoretiska utgångspunkter.....	8
Praktiskt genomförande .....	9
Intervjuer med kommunrepresentanter .....	9
Budgetgranskning.....	10
Fokusgrupper .....	11
Resultatredovisning .....	13
Politiken .....	13
Efterfrågar politiken resultat av jämställdhets- och jämlikhetsarbetet? .....	15
Förvaltningsledning och styrning.....	17
Om vi förflyttar oss till kommunledning och förvaltningsledningar, hur drivs arbetet med jämställdhet och jämlikhet här?.....	17
Finns jämställdhets och jämlikhetsfrågor med i kommunens styrning, tex i budget, policydokument, utredningar, konsekvensanalyser? .....	22
Görs det könskonsekvensanalyser i beslutsunderlagen? Undersöks andra faktorer än kön i konsekvensanalyser? I så fall vilka?.....	30
Slutsats ledning och styrning .....	30
Kunskap, kompetens och hållbarhet.....	32
Skapar kommunledningen och förvaltningsledningarna förutsättningar för att bygga kunskap och kompetens i organisationen? .....	32
Fyra förutsättningar för förändring.....	39
Förutsättningar i Örebro län .....	39
Rekommendationer för länsstyrelsens arbete.....	42
Referenser .....	46
Bilaga 1: Intervjuguide.....	47
Folkhälsoteamen .....	47
Kommundirektörer, HR-direktörer och övriga.....	49



## Inledning

Länsstyrelsen har i uppdrag av regeringen att verka för att de nationella jämställdhetspolitiska målen ska få genomslag i länet utifrån regionala behov och förutsättningar. Under år 2022-2024 avsätter regeringen extra medel till ett *jämställdhetslyft* i syfte att stärka och fokusera arbetet för att nå de jämställdhetspolitiska målen med ett särskilt fokus på delmål 1-5 och jämställdhetsintegrering. Regeringen avser att genom jämställdhetslyftet stärka arbetet med jämställdhetsintegrering på lokal och regional nivå genom att tilldela länsstyrelserna särskilda medel. För att nå en ökad måluppfyllelse behöver Örebro läns regionala behov och förutsättningar identifieras. Länsstyrelsen beslutade därför att som ett första steg i arbetet med jämställdhetslyftet genomföra en kartläggning över hur kommuner i Örebro län arbetar med jämställdhet samt undersöka vilka behov kommunerna har av framtida insatser och stöd i syfte att utveckla länets jämställdhetsarbete.

Kartläggningen genomfördes i syfte att ge Länsstyrelsen ett vägledande underlag för hur det strategiska arbetet med jämställdhet i Örebro län i fortsättningen bör bedrivas för att nå en ökad måluppfyllelse av de jämställdhetspolitiska målen. Hela uppdraget utgår från ett intersektionellt perspektiv på jämställdhet och en förståelse över dess samband med andra tvärsektoriella perspektiv inom social hållbarhet.

# Metod

Kartläggningen har genomförts i fyra moment:

- 1) En intervjustudie med samtliga kommuner i länet (utom en)
- 2) En systematisk genomgång inkluderande diskursanalys av kommunernas budgetar
- 3) Fokusgruppsamtal med praktiskt verksamma medarbetare i kommunerna
- 4) Analys, sammanställning och rapportering.

Tidsmässigt har de olika momenten helt eller delvis överlappat varandra. Framförallt har det sista momentet pågått fortlöpande från den första intervjun till den sista fokusgruppen, med återkommande samtal, funderingar och revideringar av resultatrapporten. Konsulterna har arbetat mycket nära länsstyrelsens representanter (främst särskilt sakkunnig i jämställdhet) för att säkerställa både tolkningar och att resultaten ligger i linje med länsstyrelsens behov av kunskap.

## Teoretiska utgångspunkter

Kartläggningen av kommunernas jämställdhetsarbete tar avstamp de studier av arbete med jämställdhetsintegrering som genomförts i Sverige, med start i Sveriges kommuner och Landstings (SKL, numera SKR) Program för Hållbar Jämställdhet (2008-12) och Modellkommuner för jämställdhet (2012 ff). I samband med detta har mycket både metodutveckling och följdforskning skett, som legat till grund för denna studie. Bland annat har den checklista<sup>1</sup> som utgör stommen i Modellkommuner också använts som utgångspunkt för intervjuguiden.

I någon mån har också erfarenheter och modeller för arbetet med Agenda 2030 använts för att förstå och analysera intervjuer och budgetar. Ett exempel på detta är olika sorters backcastingmodeller, liksom det integrerade helhetstänk som ligger till grund för hur de 17 globala målen<sup>2</sup> ska användas.

Utöver teorier om jämställdhetsintegrering har förvaltningsvetenskaplig forskning använts för att förstå och analysera kommunernas svar. Mest aktivt har en utveckling av Lennart Lundquists modell "förstå-vilja-kunna" (1987)<sup>3</sup> använts. Även den nya forskning som utvecklats kring tillsitsstyrning har använts för att förstå intervjusvar (tex Bringselius, 2021<sup>4</sup>), eftersom majoriteten av kommuner hänvisat till detta i sin styrmodell.

<sup>1</sup> SKR 2022

<sup>2</sup> Globala målen, 2022

<sup>3</sup> Lundquist, 1987

<sup>4</sup> Bringselius (red), 2021r



# Praktiskt genomförande

## Intervjuer med kommunrepresentanter

Intervjuer genomfördes i samtliga länets kommuner förutom Degerfors. Intervjuerna bokades av sakkunnig i jämställdhet på Länsstyrelsen och genomfördes på plats i kommunhusen under total fem dagar i oktober-november 2022. En intervju genomfördes digitalt. Totalt genomfördes 19 intervjuer med totalt ca 40 personer<sup>5</sup>.

Intervjuerna var semistrukturerade och intervjuguiden utformades med utgångspunkt i SKR:s checklista för jämställdhetsintegrering. De tio centrala frågorna kompletterades med ett batteri möjliga följdfrågor för att säkerställa att inga aspekter gick förlorade.

I stort sett samtliga intervjuer var med Kommundirektör eller HR-chef på kommunen. I några fall var mer praktiskt orienterad personal närvarande. Också representanter för folkhälsoteamen i norr och söder genomfördes. Intervjuade gjorde Johanna Lundin (Equalate) medan Christina Ahlzén (Medida) förde anteckningar och kompletterade med följdfrågor. Vid de flesta intervjuer var också en representant från Länsstyrelsen (sakkunnig i jämställdhet eller utvecklingsledare inom mäns våld mot kvinnor) närvarande som observatör.

Ungefär hälften av intervjuerna genomfördes individuellt (alltså två per kommun), övriga genomfördes gemensamt, oftast med två personer men i något fall med fler. Vid flera tillfällen har intervjupersonerna bett om att få bli intervjuade tillsammans på grund av tidsbrist. I några fall har de också på eget bevåg bjudit in mer praktiskt orienterad personal för att komplettera det de själva kunnat berätta om kommunens arbete. I de fall flera intervjuer genomförts samtidigt har vi ansträngt oss för att säkerställa att samtliga personer kommit till tals och att det funnits utrymme för att göra olika bedömningar av arbetet. Vi har dock inte sett att de separata intervjuerna gett olika bedömningar av samma kommun, utan snarare att olika perspektiv kompletterat varandra.

Att intervjuerna genomfördes med centrala ledningsfunktioner i kommunen innebär att studien har en tonvikt på strukturer, processer och system, snarare än praktiskt arbete. På kommunledningskontoren är insikten i det praktiska arbetet i fackförvaltningarna begränsat, och många praktiska exempel har därför kommit att handla om HR-arbete, som drivs centralt. Även om

<sup>5</sup> Exakt antal intervjupersoner är svårt att beräkna, eftersom det också förekom exempelvis att praktikanter satt med och lyssnade och liknande. Exakt antal är också av underordnad betydelse och har ingen större påverkan på resultatets trovärdighet.

fokusgrupperna i någon mån väger upp för detta är resultaten i studien vad gäller praktiskt arbete ute i förvaltningarna något osäkra.

Det kan också finnas en effekt av att intervjupersonerna har velat framställa sina verksamheter i bättre dager än vad som faktiskt är fallet. Det finns också en påtaglig Dunner Krüger-effekt där de kommuner som är mest insatta också är mest medvetna om sina brister. För att se igenom detta har vi aktivt ställt följdfrågor för att få fördjupade resonemang, exempel och andra konkretiseringar som underlättat att bedöma påståenden. Det kanske tydligaste exemplet på detta är påståendet att "jämförbarhet ska integreras i allt vi gör" - som nästan alla centralt placerade intervjupersoner hävdade. Genom att då fråga "Hur tar det sig uttryck i verksamheten?", "Hur kvalitetssäkras det?" eller "Kan du ta några exempel?" framgår ganska tydligt i vilken mån detta faktiskt sker, eller om det är en vilja som uttrycks. Även budgetgranskningen och fokusgrupperna har underlättat att värdera denna typ av påståenden.

## Budgetgranskning

Även om stora ansträngningar gjorts för att säkerställa att intervjuerna gett en sanningsenlig bild av kommunernas arbete, upplevde vi tidigt i processen ett behov av en "reality check" vad gäller i vilken mån jämförbarhet och jämlikhet utifrån diskrimineringsgrunder mm faktiskt är integrerat i kommunens styrsystem. I samtliga kommuner är budgeten en central del i styrningen, och vi valde därför att genomföra en granskning av kommunernas budgetar.

Samtliga kommuners budgetar för 2022 laddades ned eller begärdes ut från kommunerna. Endast den centrala kommunbudgeten lästes, alltså inte eventuella nämnders budgetar. Fokus lades på verksamhetsbeskrivningar och uppdrag till verksamheterna eller verksamhetsplaner såsom de formulerats i budgeten. Tekniska skrivningar om finansiella mål och regelverk ignorerades, eftersom bedömningen var att vi skulle få bäst utslag genom att läsa om det praktiska uppdraget. Kommunernas budgetar är mycket olika utformade och skrivna. Våra bedömningar av respektive budget ställde alltså i relation till andra skrivningar i budgeten, rörande exempelvis detaljnivå, grad av styrning av verksamheterna och liknande. Om det till exempel finns tydliga skrivningar om miljökonsekvensanalyser inför nybyggnation, men inga om sociala/könskonsekvensanalyser inför verksamhetsreformer har det bedömts annorlunda än om inga konsekvensanalyser nämnts över huvud taget i budgeten. Motsvarande, om målgruppen "diabetespatienter" tas upp vad gäller omsorg, men inte "utrikesfödda kvinnor" vad gäller arbetsmarknadsinsatser, så har det bedömts annorlunda än om samtliga formuleringar rört "invånare".

Budgetarna har lästs i flera omgångar. Efter en första genomläsning har en målgruppsanalys gjorts, som synliggjort de grupper som nämns - direkt eller indirekt - i budgeten. Det har också markerats om omnämmandet kan antas bero på att en djupare analys av målgrupper och deras behov har gjorts, eller om det varit givet utifrån det uppdrag som delas ut (tex målgruppen "elever" i skolan eller "äldre" inom omsorgsverksamheterna). Målgrupperna har därefter setts över i jämförelse med den generella detaljnivån i budgeten: i de fall

beskrivningarna generellt är mer detaljerade beskrivs självklart också målgrupperna mer detaljerat. Därefter har vi synliggjort i vilken mån målgrupperna kunnat relateras till kön, eller till någon annan diskrimineringsgrund.

Nästa läsning har sökt efter generella formuleringar som kan relateras till jämställdhet, likvärdighet, lika värde, mångfald eller andra relaterade ord. Med utgångspunkt i dem har vi sedan sökt efter om de går igen i formuleringar i verksamhetens uppdrag. Om målsättningen exempelvis varit "lika möjligheter för alla i ..." har vi sökt efter om problemformuleringar och utvecklingsområden synliggjort i vilken mån detta gäller idag. Om formuleringar i budgeten istället handlat om att insatser för att minska kostnaderna inom försörjningsstöd (istället för om människors rätt till egen försörjning) har vi gjort bedömningen att formuleringen om lika möjligheter inte integrerats i budgeten i övrigt. Vi har också sökt efter hur mycket utrymme sociala formuleringar om jämställdhet, jämlikhet och social hållbarhet, får i relation till annat, exempelvis miljöfrågor eller ekonomisk tillväxt.

Budgetgranskningens främsta funktion har varit att utgöra en "reality check" av vad intervjupersonerna påstått om budgetarna, i första hand påståendet att jämställdhet finns integrerat överallt och därför inte behöver hanteras specifikt. Därför redovisas resultaten inte separat utan har ställts emot intervjupersonernas påståenden och hjälpt oss tolka dem.

## Fokusgrupper

För att komplettera studien med praktiska insikter från verksamheterna kompletterades intervjuer och budgetgranskning med fokusgruppsamtal. Två av samtalen hölls på plats i Örebro. Det tredje var planerat att hållas i Hällefors men fick på grund av snöoväder ersättas med ett digitalt samtal.

Samtliga fokusgrupper modererades av Johanna Lundin (Equalate) och dokumenterades skriftligt av Christina Ahlzén (Medida). Matilda Gustavson, sakkunnig i jämställdhet på Länsstyrelsen, närvarade också. Vid varje samtal närvarade mellan 4 och 8 deltagare.

Samtalen utformades som smågruppsamtal som samlades upp i helgrupp. Vid ett par tillfällen användes digitala verktyg för att samla upp tankar och perspektiv anonymt.

Tre huvudfrågor ställdes:

- Vad görs idag?
- Vilka är framgångs- respektive motståndsfaktorerna i arbetet?
- Vad behöver ni för att arbeta mer aktivt?

Samtalens inriktning och karaktär varierade mycket beroende på deltagarna. Dels hade de olika infallsvinklar, tankar och åsikter. Dels uppstod olika dynamiker beroende på om de kom från samma eller olika kommuner och verksamheter, hur mycket kunskap och erfarenhet de hade med sig mm.

Fokusgrupperna fyllde alltså inte funktionen av en fullständig och systematisk kartläggning av kommunernas arbete i verksamheten, utan blev snarare en avstämning av det intervjuerna sagt utifrån ett verksamhetsperspektiv. I hög grad blev resultatet att de bekräftade bilden vi fått efter tidigare moment, vilket gör att resultatens trovärdighet ställs även om det fortfarande hade varit önskvärt med fler röster, i synnerhet från verksamheten.

# Resultatredovisning

## Politiken

Har ni politiska beslut om att arbeta med jämställdhet, jämlikhet, Mänskliga Rättigheter, barnrätt eller liknande?

I vilken mån politiker beslutat om att arbeta med jämställdhet, jämlikhet, Mänskliga rättigheter, barnrätt eller liknande varierar mycket. Det finns kommuner där politiker aktivt ställt sig bakom den europeiska CEMR-deklarationen för jämställdhet och där arbetet drivits aktivt under lång tid. CEMR-deklarationen riktar sig till Europas kommuner och regioner och är ett verktyg och offentligt ställningstagande för att integrera jämställdhet i politiska beslut och alla delar av den kommunala verksamheten. CEMR-deklarationen vilar på sex grundläggande principer, och jämställdhet behandlas som en grundläggande rättighet. Det finns också kommuner där det i princip är en icke-fråga som aldrig berörs.

I många fall nämns att det finns politiska beslut men flera år gamla. Någon hänvisar till att pandemi hanteringen legat i vägen för allt övrigt strategiskt arbete under de senaste åren. I ett par kommuner nämns att det fanns ett aktivt arbete med jämställdhetsfrågor i samband med att beslutet fattades, men att det inte längre är aktivt.

### Levande arbetsgivarperspektiv

Många hänvisar till planer för jämställdhet, jämlikhet och inkludering utifrån ett arbetsgivarperspektiv. Det hänvisas då till den nya lagstiftningen (2017) där aktiva åtgärder som förhållningssätt introduceras. I olika grad har detta inneburit ett "omtag" eller en "nystart" för arbetet med nya arbetssätt närmare knutet till arbetsmiljöarbetet generellt. Hänvisningarna till arbetsgivarperspektivet görs inte enbart av HR-chefer utan även av kommundirektörer och andra vi talat med, så vi bedömer att det inte enbart är en fråga om position: jämställdhet verkar ha en starkare tyngd som arbetsgivarfråga än i kärnverksamheten, åtminstone på kommunfullmäktige- / kommunstyrelsestyrelsenivå.

### "Jämställdhet" är omodernt – fler perspektiv efterlyses

I många kommuner lämnas "jämställdhet" som begrepp till förmån för bredare perspektiv. I något fall nämns inkludering eller jämlikhet utifrån diskrimineringsgrunderna. Det vanligaste är dock att jämställdhet behandlas som en integrerad del av arbetet för social hållbarhet. Hållbarhetsarbetet har stor aktualitet i de flesta kommuner vi besökt, i relation till satsningen kring Agenda 2030 på många nivåer, även Länsstyrelsen. I vilken mån jämställdhet är integrerat i praktiken är dock oklart. Flera kommuner uttrycker att jämställdhet som ord är "ute", det är inte längre "modernt", och att jämställdhetsperspektivet istället ses som en del av arbetet med social hållbarhet eller Agenda 2030. En del lyfter en "trötthet" i frågan. Flera lyfter media och samhällsdebatten på ett bredare plan som orsaker bakom detta.

funktionsnedsättningar som en fråga där politiken tagit aktiv ställning. Frågor om rasism berörs indirekt, genom frågeställningar om textarbetsmarknadsintegration, hälsa eller skolresultat, men rasism tas inte upp som begrepp. I ett par fall finns ett uttalat arbete kring HBTQ-frågor, i något fall på strategisk nivå men oftast som satsningar inom specifika förvaltningar.

Flera kommuner nämner att de inte alls har några särskilt skrivna mål för de aktuella frågorna. Istället är de integrerade i samtliga mål. I flera fall benämns detta som en uttalad strategi: "Vi vill integrera snarare än separera!", något vi kommer att återkomma till i flera sammanhang. Få ger dock tydliga exempel eller beskrivningar av på vilket sätt ett jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv är integrerade i andra beslut. I vilken mån och på vilket sätt det sker är alltså oklart. Bara någon enstaka kommun tar upp de jämställdhetspolitiska målen i sina dokument.

### Kompetens och organisering hos politiker

I några fall nämns att enskilda politiker har kunskap, kompetens och driver frågor aktivt. När vi ber om exempel på hur detta ser ut rör det oftast konkreta sakfrågor, ibland vad som kan kallas "symbolfrågor" - områden som har stor betydelse på för människors livsvillkor, men som inte kan betecknas som systemförändrande. Könneutrala omklädningsrum och gratis mensskydd i skolan är exempel på detta. I ett par fall nämns enstaka politiker som haft stor betydelse för att föra in perspektiven på systemnivå i kommunerna.

I enbart ett par kommuner finns en tydlig organisering för den politiska delen av jämställdhetsarbetet, i form av en "kommitté" eller liknande, som driver frågorna och efterfrågar resultat. Detta är också de kommuner som har, vad vi kan se, mest aktivt arbete med jämställdhet och jämlikhet i verksamheterna.

### Sakfrågor som dörröppnare

I flera kommuner nämns att de beslut som finns ofta rör konkret sakpolitik snarare än övergripande arbetsätt och processer. "När vi (tjänstepersoner) uppmärksammar ett problem får vi oftast god respons". I ett par kommuner nämns tjänstepersonernas ansvar att driva dessa frågor gentemot politiken. Exempel som nämns är arbete med ungdomars psykiska hälsa i skolan och aktivt inkluderingsarbete på bibliotek. I det flesta fall är det alltså politiken som reagerar på signaler från tjänstemän, snarare än det motsatta, något som tyder på en bra dialog mellan tjänstemän och politiker.

I fokusgruppsamtalen bekräftas denna bild av verksamhetspersonal. Styrningen är svag och det saknas tydliga uppdrag från centrala nivåer i kommunen. Det försvårar att skapa utrymme och prioritet för frågorna i vardagen. De representanter som inte har ett eget engagemang i frågorna uttrycker att det inte ligger inom ramen för deras uppdrag och att de därför inte gör något. Andra uttrycker att de inte alls behöver mer av formella uppdrag. "Uppdrag och resurser har vi redan. Nu måste arbetet sätta fart." säger en person och en annan säger att "Det sista vi ber om är ännu fler uppdrag." Det synliggör åter att förvaltningen inte nödvändigtvis är beroende av politiska uppdrag för att agera.



Kontrasten mellan å ena sidan för svag styrning och å andra sidan en önskan om att få arbeta ostört sätter fingret på en spänning vi återkommer till.

### Central styrning eller decentralisering

I flera fall nämner intervjupersonerna att jämställdhetsarbetet och jämlikhetsarbetet drivs (och bör drivas) närmare den operativa verksamheten, alltså på nämndenivå. I några fall nämns förvaltningar där detta sker, främst skola och socialförvaltning, i enstaka fall andra fackförvaltningar. Få kan dock precisera vad som görs - deras insyn är inte tillräckligt djup. Arbetet sker också i flera fall utifrån annan styrning än den kommunala, exempelvis skollag och läroplan eller Socialstyrelsens styrning och metoder kring jämlik hälsa. Verksamheterna bekräftar detta: det arbete som görs hämtar stöd främst i annan styrning än den kommunala. De kan ofta ta exempel på praktiskt förändringsarbete som drivs, men berättar samtidigt att impulserna för detta oftast kommer från antingen kunniga och engagerade medarbetare eller från lagstiftning och statliga direktiv och riktlinjer.

Ett exempel på detta, och ett av de sakområden där jämställdhet drivs aktivt av personalens kunskap och extern styrning är folkhälsofrågor. På grund av samverkan mellan kommunerna och med regionen har kommunerna beslut om folkhälsoarbete. Eftersom tjänstemännen driver det arbetet med ett tydligt jämlikhetsperspektiv blir de beslutna jämställdhets- och jämlikhetsintegerade. Aktivt arbete och samverkan över kommungränser i dessa frågor betraktas alltså i många fall inte som en förvaltningsangelägenhet, på det sätt som ofta är fallet med jämställdhets- och jämlikhetsfrågor.

### Efterfrågar politiken resultat av jämställdhets- och jämlikhetsarbetet?

I de flesta kommuner efterfrågar politiken resultat utifrån ett jämställdhets- och jämlikhetsarbete i de fall då insatserna - ordinarie eller särskilda - haft den inriktningen. Det ligger väl i linje med det vi såg under fråga 1; att politikens intresse för jämställdhet och jämlikhet snarare finns i sakpolitiken än på en principiell, ideologisk nivå.

### Kunskap väcker intresse

Samtidigt beskrivs att det finns ett intresse och en vilja att arbeta med perspektiven i de fall behovet syns. När sakområden tas upp utifrån ett jämställdhets- eller jämlikhetsperspektiv möter de inget eller lite (aktivt) motstånd. Ofta möter de snarare intresse och engagemang, exempelvis genom följdfrågor. Det finns alltså inte ett uttalat motstånd i form av en ovilja mot att arbeta mot en mer jämställd och jämlik service. Snarare tas det för givet att det redan ska vara integrerat i den verksamhet som bedrivs, och en okunskap om de behov som finns.

I den mån det existerar ett aktivt motstånd är det i former som är svåra att kartlägga: i form av tystnad, passivitet och nedprioriteringar. Någon intervjuperson nämner att det inte anses "pk" att sätta sig emot arbete med jämställdhet och jämlikhet, vilket gör att eventuellt motstånd tar sig mindre aktiva uttryck. Ett par kommuner uttrycker också osäkerhet inför hur

politikerna kommer att agera under den nya majoriteten, där nya majoriteter eventuellt får makten.

Politikernas aktiva engagemang och egna kunskaper och kompetens i frågorna är begränsad. Enstaka politiker har kunskap och kompetens, ibland på bred nivå men oftast inom ett specifikt område - exempelvis hbtq-frågor eller tillgänglighetsfrågor. Det finns också i flera fall efterfrågan på resultat inom vissa sakområden som gynnar utsatta eller diskriminerade grupper, men utan att de benämns som "jämställdhetsfrågor". Exempel på detta är byggandet av en ny idrottshall med tillgång till könsneutrala omklädningsrum i en kommun, eller arbetet för att skapa förskolor på obekvämt arbetstid i en annan. I de fall en politiker drivit på i strukturellt arbete har det snarare rört hållbarhetsperspektivet som helhet, inte enbart jämställdhetsfrågor.

Samtidigt lyfter flera personer både i intervjuer och fokusgrupper att politikens efterfrågan på resultat är starkt styrande i verksamheter där många frågor ska hanteras med små resurser. Det understryker behovet av tydliga politiska riktlinjer i frågorna, något som också bekräftas av verksamhetsrepresentanterna i fokusgruppsamtalen. I en fokusgrupp uttrycker en deltagare att "vi ska inte lägga in värderingar i uppföljningen". Det som ska återrapporteras är den information politikerna ber om, ingen annan. Om jämställdhet inte efterfrågas ska den alltså prioriteras bort som perspektiv.

## Slutsats - politiken

Överlag förefaller jämställdhet vara en "ickefråga" för politiker. De är antingen ointresserade eller tar för givet att jämställdhetsperspektiven ska finnas integrerade i andra beslut. Enstaka undantag finns, företrädesvis inom specifika sakområden. Avsaknad av aktivt motstånd i kombination med avsaknad av drivkrafter pekar mot att det inte finns någon konflikt i frågor om jämställdhet - den finns helt enkelt inte närvarande.

Istället lyfts bredare frågor, såsom inom hållbarhet/social hållbarhet eller Agenda 2030. Såväl jämställdhet som jämlikhet är uttalade Agenda 2030-mål och ska dessutom finnas integrerade i övriga mål, men det är oklart i vilken mån detta sker.

Jämställdhet och jämlikhet har istället blivit en tjänstepersonsfråga, och stöd och styrning i arbetet hämtas snarare från statliga styrdokument och lagstiftning, än från kommunpolitikerna. Tjänstepersonerna uttrycker tydligt att även om en del arbete kan göras på detta sätt, så leder avsaknaden av politiska uppdrag till att frågorna nedprioriteras och att det saknas utrymme för ett så aktivt arbete som de önskar.

## Förvaltningsledning och styrning

### Om vi förflyttar oss till kommunledning och förvaltningsledningar, hur drivs arbetet med jämställdhet och jämlikhet här?

De flesta kommunledningar uppger sig ha med sig ett jämställdhetsperspektiv i vardagen och att frågan är levande och föremål för aktivt arbete, oberoende av om politiska beslut fattats.

I några fall kan kommunledningarna också beskriva hur det går till. En kommun beskriver att i deras gemensamma beredningsprocess "är det alltid någon som påpekar saker utifrån ett jämställdhetsperspektiv". Andra nämner personer i ledningsgruppen eller på ledande positioner i förvaltningar som fungerar som blåslampor och sätter ljuset på detta. Det finns också intervjupersoner som inte alls ger beskrivningar av hur kommunledningarna arbetar för att jämställdhetsperspektivet ska vara integrerat i all politik.

### Varierande kompetens

Kompetensen verkar variera mycket, både i nivå och inriktning. HR är ett område där i princip samtliga kommunledningar tagit ställning och arbetar aktivt. En förklaring är att en av kommunledningskontorets huvuduppgifter är just att vara arbetsgivare. Till skillnad från den mesta övriga verksamheten är kommunledningen operativt ansvarig för arbetsgivare frågorna, därför finns kunskap och kompetens. Det är dock slående hur få exempel på jämställdhetsintegrering i kärnverksamheten som nämns. Flera i kommunledningen nämner till exempel att "chefen för ...-förvaltningen gör ett jättestort arbete", men är inte alls insatta i vad det innebär. När vi ber om exempel, visioner eller konkretiseringar är det få kommuner som lyfter andra frågor än just arbetsgivarfrågor - både bland HR-chefer och kommunchefer. Den personal vi träffat som är mer operativt inriktad, i ett par kommuner och i folkhälsosteam, kan lyfta mer konkret verksamhet.

Avsaknaden av konkreta exempel förklaras av de flesta intervjupersoner med att de är långt ifrån den operativa kärnverksamheten, och saknar insikt i allt som sker det. Till viss del stämmer detta också. Men avsaknaden av exempel gäller också omvärlden: de flesta som nämner situationen i kommunen tar upp integrationsfrågor, hälsa/psykisk hälsa och skolbetyg som jämställdhetsfrågor, men utan att utveckla resonemanget och snarare med hänvisning till social hållbarhet ur ett brett perspektiv och inte som jämställdhetsfrågor.

Motsvarande syns i budgetgranskningen: vissa ojämlikhetsfrågor lyfts men benämns inte som jämställdhet eller jämlikhet. I den mån det finns fördjupade analyser i bakgrunden återspeglas de oftast inte i dokumenten. Ett exempel på detta är arbetsmarknadsintegration av nyanlända, en central fråga som nämns i nära samtliga kommuners budget, men utan att exempelvis

specificera nyanlända kvinnor som en egen målgrupp, trots att det är väl känt att arbetsmarknadsetableringen tar längre tid för nyanlända kvinnor än för män.

I några kommuner tar intervjupersonerna upp tydliga könsmaktsfrågor, då oftast inom ett område som blivit en personlig hjärtefråga. En kommundirektör driver arbetet med kränkingsfri miljö mycket aktivt. Ett par nämner mansdominans i politiska församlingar och “en macho-kultur i hela samhället här”.

## Tillit och delegering

Flera kommunledningar hänvisar till styrmodeller och tillsitsstyrning: högsta ledningen detaljstyr inte förvaltningarna och det är bra. Det vardagliga arbetet ska utformas av dem som är operativt anställda, och de litar på att förvaltningscheferna och deras personal har den kompetens som behövs för att lyfta jämställdhetsperspektiven när det är relevant. De flesta kommuner nämner också chefsforum, chefsutbildningar och liknande instanser som medel för att säkerställa att kompetensen finns. Dock har långt ifrån alla kommuner faktiskt genomfört utbildningar inom området under den senaste tiden. I de fall det genomförts utbildningssatsningar har de främst rört Agenda 2030 eller barnrättsfrågor.

Kommunledningarna är alltså inte drivande i jämställdhets- och jämlikhetsarbetet, utöver i den mån det inkorporeras i Agenda 2030 arbetet. Frågorna lämnas till fackförvaltningarna, med varierande resultat. Troligen sker en hel del, men det varierar mycket både mellan kommuner och mellan förvaltningar inom kommuner. De fackförvaltningar som finns “nära människor” och där “skillnader blir uppenbara” är de som ofta nämns som aktiva, till exempel förvaltningar med ansvar för skola, socialtjänst, omsorg och kultur- och fritid.

I människonära verksamhet sker det troligen också insatser som inte benämns som just arbete med jämställdhet och jämlikhet. Flera kommunchefer uttrycker också ett behov av att samla in, synliggöra och benämna det arbete som sker. I en kommun har ett arbete inletts med att just samla in exempel och goda erfarenheter. Ett par andra kommuner uttrycker ett behov av detsamma.

Verksamhetsrepresentanterna i fokusgrupperna bekräftar denna bild. “Vi har det med i arbetet, men det saknas struktur och stöd.” säger någon och kollegan fyller i: “Det är med struktur och stöd som det skapas riktig kraft i arbetet”. De uttrycker också en brist på samordning mellan verksamheter, och att ledningen “behöver sätter arbetet på kartan så att alla vet och förstår vad det handlar om”. Chefernas stöd nämns också flera gånger som en central framgångsfaktor, och motsatsen, bristande stöd från cheferna, som ett hinder. Ett par deltagare i fokusgrupperna nämner att det ibland finns ett personligt motstånd på chefsnivå. Cheferna lämnar sin professionella roll och uttalar aktivt att jämställdhet inte är en aktuell fråga hos dem.

## I princip-vilja

Det finns med andra ord en stark "i princip-vilja": jämställdhet och jämlikhet anses vara viktiga frågor och det finns en enighet i att arbetet ska finnas på plats. Men frågorna har i de flesta fall ingen högre prioritet. Avsaknaden av prioritet beskrivs som ett resultat av bristande resurser, både vad gäller tid och personal. I några fall lyfts också, kring både tjänstepersoner och politiker, att det finns en trötthet i frågorna, en attityd som säger "åh nej, inte det där igen". Flera intervjupersoner lyfter att framförallt de operativa verksamhetscheferna, men även andra i ledningsfunktion, behöver se tydligare hur arbetet kan stärka den ordinarie verksamheten. Perspektivet behöver vara praktiskt och operativt, lätt att känna igen sig i och tydliggöra hur det stärker kvaliteten i kärnuppdraget.

Denna bild återspeglas av berättelser från verksamhetspersonal i fokusgrupperna. Flera uttrycker brist på tid och utrymme i vardagen för att arbeta. Ett par uttrycker ett tydligt motstånd från chefer och ledning, uttryckt som att "det är inte viktigt" eller "annat ska prioriteras". Flera personer vittnar också om att de möts av attityden att frågan är avklarad, verksamheten är jämställd redan idag. Det finns alltså en attityd av att "vi gör redan detta" som är svår att bemöta.

Vi anar också en "Dunning-Kruger-effekt" där intervjupersonernas kompetens inom området påverkar deras bedömning av organisationens samlade kompetens: De intervjupersoner som visar mest av insatthet i jämställdhets- och jämlikhetsarbete är också de som tydligast synliggör brister i organisationen. De personer som erkänner att de inte alls kan eller driver frågan uttrycker i många fall att kompetensen hos medarbetarna och i organisationen är hög. Som utomstående blir det i dessa fall omöjligt att värdera påståendena i sak.

## Tillitens dilemma

Kommunledningens främsta politiska styrning kommer från kommunstyrelsen och kommunfullmäktige - som också styr nämnderna. Om arbetet med jämställdhet och jämlikhet delegeras från kommunledningen samtidigt som arbetet är tjänstemannadrivet, är risken överhängande att ingen driver politikernas engagemang i frågorna, och att de därför inte alls aktivt styr jämställdhetsarbetet. Det försvårar också för nämnder och fackförvaltningar att i sin tur driva ett aktivt och systematiskt arbete. Sammantaget finns det en stor risk för bristande systematik i arbetet och att frågan prioriteras bort, något som bekräftas av främst verksamhetsrepresentanter.

Samtidigt pågår det en hel del arbete inom jämställdhet och jämlikhet ute på förvaltningarna. Både intervjupersoner och verksamheter uttrycker att en stor del av ansvaret också bör ligga där: där finns kunskap och kompetens om den praktiska verksamhetens möjligheter och behov, som saknas hos centrala förvaltningsfunktioner.

Det finns en dubbelhet: politikernas engagemang i jämställdhets- och jämlikhetsfrågor i hög grad beroende av att tjänstepersoner lyfter dessa aspekter

i olika sakområden i beslutsfattandet. Samtidigt är tjänstepersonerna beroende av styrning – både uppdrag och uppföljning – för att få utrymme att arbeta med frågorna.

När tjänstepersoner synliggör problem - då skapas engagemang och intresse hos politikerna. Arbetet med jämställdhet och jämlikhet är alltså i hög grad tjänstemannadrivet, samtidigt som förutsättningarna för tjänstepersonerna inte är optimala.

## Perspektivträngsel

I princip alla kommuner, oberoende av hur mycket de arbetar med jämställdhets- och jämlikhetsfrågor, tar upp den perspektivträngsel som råder. En intervjuperson uttrycker att det finns ”must do” och “want to do” och att det alltid är “must do” som har företräde. Som exempel nämns barnrätt där den nya lagen ställer krav på systematiskt arbete och barnkonsekvensanalyser, och arbetsgivarfrågor där det finns en tydlig styrning genom till exempel diskrimineringslagen. Jämställdhet och jämlikhet har inte denna typ av lagkrav och faller därför lätt bort som egna drivande principer. Detta antyder att yttre styrning kan skapa engagemang i en fråga. I exemplet är det en förändring av statlig lagstiftning, barnkonventionens ratificering, som driver, men impulserna skulle också kunna komma från annat håll, exempelvis Länsstyrelsen.

Perspektivträngsel lyfts som en svårighet i samtliga kommuner, men hur mycket strategier som finns för att hantera den tycks variera med dels kommunstorlek, dels hur aktivt arbetet är. Särskilt ute i de operativa chefsleden, “första linjen” kan perspektivträngseln innebära att inget blir gjort - de fokuserar på kärnverksamheten men har inte tid eller andra resurser för att driva ett arbete om just jämställdhet. För att det ska ske krävs ett aktivt intresse och engagemang från chefen. Pandemin och de krav den ställt på verksamheterna nämns av flera som något som blockerat annat strategiskt utvecklingsarbete och många nämner att det nu efter pandemin är dags för en nystart.

Flera kommuner har strategier för att hantera detta. Att arbeta cykliskt med olika frågor återkommer både hos större och mindre kommuner. En kommundirektör uttrycker ungefär att “Nu gör vi en satsning kring en fråga, och så hoppas vi att den lever vidare under ett tag, så kan vi rikta ljuset mot andra frågor. När det gått ett tag, personal byts ut och frågan falnar får vi återkomma med en ny injektion”. En annan kommun uttrycker ungefär att “de ska ju samexistera parallellt hela tiden, men vi behöver lyfta ut de olika områdena separat för att kompetenshöja så att vi inte tappar bort något, och det får vi göra i tur och ordning”.

Andra kommuner hänvisar till sina beredningsprocesser, att många deltar i arbetet säkerställer att många perspektiv fångas upp: en persons blinda fläckar blir inte avgörande. Någon kommun nämner att de bjuder in sakkunnig tjänstepersonal från fackförvaltningar till beredningar på kommunledningskontoret, för att säkerställa att inga perspektiv tappas bort och



för att stimulera lärande i frågorna, både bland tjänstepersoner och i politiken. Ytterligare andra nämner styrmodeller som garant för att perspektiven fångas upp. Mer om det i nästa avsnitt.

Agenda 2030 beskrivs också som en uttalad strategi för att hantera perspektivträngseln. Inom ramen för arbetet med social hållbarhet kan flera olika perspektiv samexistera, och det finns en tillit till medarbetarna att de lyfter de perspektiv som är relevanta i deras sammanhang. I vilken mån detta sker kan vi inte bedöma utifrån intervjuerna. I fokusgrupperna nämns inte Agenda 2030 över huvud taget. En möjlig orsak kan alltså vara så att arbetet Agenda 2030 är i så tidigt uppstartsskede att det ännu inte nått ut i verksamheterna. Enn annan möjlighet är att det – till viss del – är en ”skrivbordsprodukt” som löser centralförvaltningarnas svårigheter att hantera perspektivträngsel och tvärsektorialitet, men där påverkan i verksamheten är marginell.

Verksamhetsrepresentanterna i fokusgrupperna ger en varierande bild av perspektivträngsel. Å ena sidan uttrycker de genomgående en brist på tid, utrymme och kompetens för att hantera frågorna, vilket vi ska återkomma till. Å andra sidan lyfter de på ett självklart sätt hur de arbetar med flera perspektiv samtidigt. Klienterna i socialtjänsten har både kön, bakgrund och socioekonomisk situation, vilket de - i mån av tid - reflekterar över på ett självklart sätt. Perspektivträngseln på verksamhetsnivå tycks alltså inte i så hög grad handla om vilket perspektiv som är mest viktigt. Snarare handlar det om tillgången till kompetens och kunskap som är specifik för olika maktperspektiv.

## Aktörsträngsel

Förutom perspektivträngsel nämner många kommuner att det finns en “aktörsträngsel”. Det finns många som agerar inom området och som kommunerna måste navigera mellan. Regionen är en stark aktör i Örebro Län, särskilt inom folkhälsa och våld i nära relationer/våld mot kvinnor. Länsstyrelsen nämns, i någon mån SKR, och utöver det finns myndigheter och andra aktörer inom olika sakområden (Socialstyrelsen, Skolverket m fl). I många fall jobbar större aktörer i stuprör - på Länsstyrelsen nämns både jämställdhet, våldsförebyggande och Agenda 2030, alla med olika sakkunniga/samordnare, organisationer, nätverk mm.

## Bristande kommunperspektiv

Upplevelsen är att större aktörer inte har förståelse för hur små kommuner fungerar. “De ber oss skicka vår jämställdhetsstrateg, men någon sådan har vi inte”. Flera kommundirektörer uttrycker att “Vi är inte Örebro!” och beskriver att det är svårare att skapa ett “ eget jämställdhetsstuprör ” i en liten kommun. De efterlyser mer samordning både mellan perspektiv och mellan aktörer: “Det är många som drar i oss åt olika håll”, “Vi skulle behöva en heltidstjänst bara för att gå på olika nätverksträffar.”.

Avsaknaden av samordning och bristen på förståelse för små kommuners villkor gör att det stöd som ska komma ifrån Länsstyrelsen och andra aktörer ofta blir dåligt anpassat eller missriktat. En intervjuperson uttrycker att “de får statliga uppdrag som de skickar vidare till oss i form av krav” och “ibland kan man undra om det är de som stöttar oss eller vi som stöttar dem”.

## Finns jämställdhets och jämlikhetsfrågor med i kommunens styrning, tex i budget, policydokument, utredningar, konsekvensanalyser?

Oberoende av arbetet med jämställdhet och jämlikhet har kommunerna i olika system och strukturer där resultatuppföljning möjliggörs. Det skapar en variation i hur arbetet drivs och försvårar jämförelser mellan kommuner.

De flesta kommuner har ett aktivt styrdokument kring jämställdhets- och jämlikhetsfrågor vad gäller kommunens roll som arbetsgivare. Flera nämner att den nya diskrimineringslagen 2017 inneburit en nystart i detta arbete. I ett par kommuner har implementeringen av planen skjutits upp på grund av pandemin, men arbetet ligger nu i startgroparna.

Mycket få kommuner säger att de har en motsvarande policy, plan eller strategi för just jämställdhet som är ett aktivt och levande dokument i kärnverksamheten. I några fall finns gamla planer som ibland använts tidigare men inte längre, ibland över huvud taget inte använts.

Flera kommuner hänvisar till att de har ett aktivt arbete bort ifrån separata dokument för olika frågor. De strävar aktivt efter integrerade styrdokument eller -system där samtliga frågor fångas under samma paraply. Flera tar också upp gemensamma styrdokument där jämställdhet är ett av flera perspektiv inom området social hållbarhet eller likabehandling.

## Tidigare erfarenheter lever kvar

Det är påtagligt att de kommuner som tidigare deltagit i olika samarbeten i högre grad har strukturer kvar som stödjer ett aktivt arbete med jämställdhet. Arbete med CEMR-konventionen och inom Sveriges Kommuner och Regioners Modellkommuner för jämställdhet och tidigare Program för hållbar jämställdhet nämns som sammanhang där man tidigare medverkat och som skapat förutsättningar framåt.

I de fall kommunernas arbete har avstannat efter projektperioden, tycks de ha närmare till en återstart. Det finns ett institutionaliserat kunnande kring vad och hur arbetet ska bedrivas. Det kan handla om att könsuppdelad statistik finns kvar och kan användas, om olika former av samordningsgrupper för politiker eller tjänstepersoner som kan återaktiveras eller liknande.

## Fokus på kärnuppdraget

Ett par kommuner arbetar aktivt med jämställdhet och jämlikhet i integrerade ledningssystem och tillitsbaserad styrning och ledning. Dessa hänvisar till styrsystemet som en nyckel för att arbeta med jämställdhet och jämlikhet i verksamheten, bland annat genom att kvalitetssäkra verksamheten med könsuppdelad statistik. I några kommuner sker det i alla led, i några enbart på förvaltningsnivå. Budgetläsningen bekräftar denna bild. Vi återkommer till statistik som styrmedel under fråga 5.

Arbetet med mer tillitsbaserad styrning medför enligt ett par kommuner en fördjupad insikt i kommunernas grunduppdrag och kärnvärderingar där rättssäkerhet och likabehandling är nycklar. Flera hänvisar också till dialoger mellan och inom förvaltningar och enheter, såväl horisontella som vertikala, som ett sätt att säkerställa att relevanta frågor integreras i arbetet. Genomgående beskrivs arbetet med styrningen som ett sätt att underlätta att hantera perspektivträngseln, genom att underlätta prioriteringar och säkerställa att frågor integreras i grunduppdraget snarare än sidordnas i stuprör vid sidan om.

Förhållningssättet är att jämställdhet och jämlikhet drivs, och bör drivas, av konkreta sakfrågor snarare än "fina ord och ideologi" är påtaglig också i styrningen. Samtliga intervjupersoner säger att det finns formulerade utmaningar om jämställdhets- och jämlikhetsfrågor i styrdokumentet, i synnerhet på nämndnivå. I de flesta fall benämns de dock inte som jämställdhets- eller jämlikhetsutmaningar. Läsningen av budgetdokumentet bekräftar detta.

Det regionala samarbetet kring folkhälsofrågor nämns ofta som ett gott exempel på hur ett aktivt kvalitetsarbete bör organiseras. De regionala folkhälsoteamen arbetar aktivt med att identifiera konkreta utmaningar utifrån folkhälsomålen, identifiera aktörer som behöver involveras och hitta lösningar gemensamt på den nivå och med de aktörer som berörs. Arbetet är anpassat till de olika kommunernas behov och förutsättningar. Nycklar till framgången är det tydliga fokuset på vad som ska uppnås och hur det knyter an till den egna verksamheten, att tänka bortom stuprör och organisatoriska hinder och arbeta gemensamt och pragmatiskt utifrån den kunskap som finns.

## Vart tog kön vägen?

Budgetdokumentet nämner i princip aldrig kön som egen diskrimineringsgrund, utan enbart i uppräknings ("oavsett kön, etnisk bakgrund eller...") eller i generella formuleringar om "jämställdhet". Inte heller uttalas särskilt ofta att behoven inom andra grupper kan variera utifrån kön, exempelvis nyanlända kvinnor långt ifrån arbetsmarknaden eller pojkers skolresultat.

De grupper som oftast nämns är barn och äldre, både i styrning av fackförvaltningar (med ansvar för tex äldreomsorg eller skola) och i generella formuleringar av tex kultur- och fritidsutbud. Utrikes födda, i synnerhet nyanlända, nämns i samband med arbetsmarknadspolitik. Deras inträde på arbetsmarknaden formuleras i de flesta fall i första hand som en del av

ekonomisk hållbarhet i kommunen snarare än som en fråga om deras livskvalitet och möjligheter. Undantag från detta finns dock.

## Avsaknad av analys

Flera chefer beskriver att de har generella formuleringar i värdegrund, visioner eller inledningar till budgetar och verksamhetsplaner. Dessa formuleringar är ofta generella, och betonar allas lika värde, rättigheter, fördelar med mångfald och kommunens agerande i linje med detta.

Läsningen av budgetdokumentet bekräftar detta. Samtliga kommuner inkluderar någon formulering av jämställdhet och jämlikhetsperspektiv i budgetens inledande skrivningar. Vissa är väldigt generella, till exempel "I ... kommun ges alla möjlighet att växa och förverkliga sina liv.". De flesta uttalar likabehandlingsuppdraget något mer specifikt, såsom "Här ska varje individ, oavsett bakgrund, känna att den kan göra skillnad, få lyckas och enkelt kan samverka med andra." Några kommuner väljer att uttala jämställdhet och jämlikhetsuppdraget och ett par uttalar vissa diskrimineringsgrunder, vanligast är ålder, ursprung och funktionsnedsättning (ofta benämnt som tillgänglighet). Endast en kommun uttalar samtliga diskrimineringsgrunder i budgetdokumentet.

Väldigt få kommuner benämner specifika grupper i fokus för insatser utöver vad det uppdrag som benämns kräver. Självklart benämns "elever" och "barn" i skolfrågor, "äldre" i frågor om äldreomsorg och "nyanlända" i frågor om arbetsmarknadsintegration. I några fall benämns grupper som på ett uppenbart sätt behöver satsningar, exempelvis "elever i behov av särskilt stöd".

Väldigt sällan återspeglas en fördjupad analys om riskgrupper i budgetdokumentens skrivningar. Kommuninnevånarna benämns som "medborgare", "invånare" eller "kommun-bor". Ingen kommun arbetar standardiserat med skrivningar som synliggör kön, tex "kvinnor och män, pojkar och flickor" eller "oavsett kön". "Oavsett bakgrund/ursprung" eller motsvarande förekommer i några kommuner, men inte systematiskt och främst i de övergripande formuleringarna. I något fall nämns också hedersrelaterat våld och mäns våld mot kvinnor. Någon kommun synliggör olika grupper i texterna kring skolan, genom att redovisa Skolverkets statistik för kommunen uppdelad på kön, bakgrund och familjens utbildningsnivå.

Avsaknaden av specifika formuleringar bekräftar en svag central styrning av jämställdhet och antidiskriminering i kommunerna. I vilken mån generella formuleringar förs vidare till och konkretiseras av fackförvaltningar med bibehållet jämställdhetsperspektiv är oklart. Bara i ett par kommuner ger intervjuerna tydliga svar kring ett sådant arbete. Säkerligen sker det i många fall, men på de flesta ställen saknas systematik och styrning som garanterar detta.

I budgetarna tenderar konkreta uppdrag och insatser snarare formuleras utifrån ett individfokus. En satsning på att höja skolresultaten hos de elever som har det svårast formuleras som att "varje elev/individ" i behov av stöd ska få det. Att en sådan satsning i hög grad kommer att rikta sig mot elever ur grupperna pojkar, barn med funktionsnedsättning, utrikes födda barn och barn

vars föräldrar har kort utbildning (grupper med mellan sig väldigt olika orsaker till sämre skolresultat) skrivs inte ut.

### ”Inte mitt ansvar”

Det kan argumenteras för att arbetet med att identifiera riskgrupper kopplat till diskrimineringsgrunderna inte behöver återspeglas i den centrala budgeten utan ska finnas på nämnd-/fackförvaltningsnivå. Det bör dock ställas emot att andra grupper benämns detaljerat som föremål för insatser, exempelvis “ensamma äldre”, “familjer med behov av särskilt stöd” och till och med “motorburen ungdom”. Slutsatsen blir därför att det inte enbart är budgetens grad av detaljnivå som påverkar avsaknaden av diskrimineringsförebyggande styrning, utan avsaknad av förmåga att identifiera riskgrupper utifrån dessa perspektiv.

I vilken mån generella formuleringar bryts ned och tillämpas på fackförvaltningar och i verksamheterna verkar variera mycket och här finns också en stor variation utifrån hur budgeten är upplagd. vissa kommuner har mer detaljerade uppdrag från fullmäktige till nämnderna, i andra kommuner är skrivningarna kortare och mer generella. Oberoende av detta syns en variation i hur jämställdhet och jämlikhet benämns.

Variationen förklaras av flera intervjupersoner av vilken mån verksamheterna själva ser nyttan med perspektiven. De verksamheter som arbetar i direktkontakt med kommuninvånarna är de som oftast nämns som aktiva, och de där flest exempel på praktiskt arbete lyfts upp. I verksamheter som inte har samma direktkontakt med kommuninvånarna är det svårare att se perspektiven och integreringen sker inte “per automatik”. Samtidigt lyfter en kommun just en av de mer tekniskt inriktade förvaltningarna (som andra beskriver som minst aktiva) som sitt främsta exempel på gott arbete med jämställdhet.

Det finns alltså en risk att kommunledningens tillit till förvaltningarnas arbete skapar en situation där perspektiven inte når samtliga förvaltningar, utan enbart dem som har ett “eget driv” i frågorna. Förvaltningens arbete beror troligen mindre på om jämställdhet är relevant än på chefernas engagemang och kompetens (som förvisso tenderar öka om skillnaderna är påtagliga, som tex i skola eller socialtjänst). Den goda ambitionen att delegera jämställdhetsarbetet till förvaltningarna riskerar därför innebära att viktiga perspektiv går förlorade.

Förutom att arbetet med jämställdhet och jämlikhet är “problemdrivet” - alltså utgår ifrån konkreta frågor där perspektiven är tydligt närvarande - är det beroende av uppföljning. Verksamheterna agerar utifrån det som efterfrågas av dem antingen från politik eller förvaltningsledningar.

Verksamhetsrepresentanterna nämner i flera fall avsaknad av uppföljning och efterfrågan på resultat försvårar arbetet. Inte minst blir effekten att chefernas engagemang, och därmed vilja att avsätta resurser, minskar.

### Social hållbarhet som vägen framåt

Det är påtagligt att slutet av pandemin inneburit en nystart för strategiskt utvecklingsarbete och att de flesta kommuner valt att göra under beteckningen

Agenda 2030 eller inom barnrätt. Dessa frågor är mer aktuella, och Agenda 2030 erbjuder en (teoretisk) möjlighet att komma bort från en stuprörsorganisering som är dåligt anpassad till små kommuners villkor.

De kommuner som har aktiva och levande policies har det nästan alltid samlat som hållbarhet, social hållbarhet eller Agenda 2030. Flera kommuner nämner att frågan är högaktuell och att planer eller insatser är under utarbetande eller tidig implementering. Flera kommuner nämner också barnrätt som ett område där det finns aktiva och levande styrdokument, och någon kommun nämner en tillgänglighetspolicy.

Flera kommuner har också tydliga hänvisningar till arbetet med hållbarhet och Agenda 2030, och uttalar i varierande grad jämställdhet och jämlikhet som del av detta. Någon kommun har utvecklade nyckeltal i relation till de Globala Målen, och någon hänvisar till den indikatorsammanställning som finns hos Rådet för kommunala analyser (RKA - Kolada). Vissa kommuner skriver dock om hållbarhet som miljöfrågor medan social hållbarhet i ofta benämns som en fråga om livsvillkor. Det är alltså inte i alla kommuner som frågor om jämställdhet och jämlikhet integrerats i ett större hållbarhetsarbete i budgetdokumenten.

## Möjligheter i små kommuner

Små och mellanstora kommuner har sämre möjligheter att skapa tydliga strukturer och styrning kring en specifik diskrimineringsgrund, exempelvis kön. Samtidigt innebär kommunernas litenhet större möjligheter till informell styrning. En kommundirektör kommenterar avsaknaden av formell uppföljning med att ”jag pratar ju med rektorn varje vecka ändå, så jag vet vad som pågår i verksamheterna”.

Flera kommuner hänvisar till beredningen av ärendena för att säkerställa ett jämställdhetsperspektiv. I vissa fall ska konsekvensanalyser med sociala perspektiv genomföras (se mer fråga 6). I andra fall beskrivs det som en självklar del av beredningen av ärenden, att det åligger beredningen att säkerställa att förslaget ligger i linje med lagstiftningen, däribland grundlagens formuleringar om jämlikhet och antidiskriminering. Flera kommuner beskriver just möjligheterna i kommunernas litenhet som en nyckel i detta: all kompetens finns i samma hus, nyckelpersoner känner varandra, antalet personer som ska kontaktas i en process är lägre och avstånden är kortare både geografiskt och organisatoriskt.

Folkhälsoteamen nämns också ofta som ett gott exempel på hur även små kommuner kan inkluderas i ett aktivt arbete i en tvärsektoriell fråga. Samverkan mellan kommuner och region ger tillgång till spetskompetens i frågorna och skapar möjligheter att ”benchmarka” mot varandra och utbyta både kunskap och erfarenheter kring arbete som gjort.



## Glapp mellan vilja och verklighet

Sammantaget finns en stor variation kring i vilken mån och på vilket sätt kommunens interna styrning fångar upp frågor om jämställdhet och jämlikhet. Flera kommuner arbetar aktivt antingen med hållbarhet/Agenda 2030, eller utifrån någon av diskrimineringsgrunderna. Kön och jämställdhet som specifikt tema verkar dock i hög grad frånvarande. Kön som diskrimineringsgrund får i vissa fall en särskilt tyngd i uppföljningen i form av statistik (se nedan).

Majoriteten av intervjupersonerna uttrycker att frågan är viktig och på ett självklart sätt ska vara integrerad i andra mål. Läsningen av budgetarna visar dock att det bara är i ett par kommuner detta är tydligt i budgetens utformning. Fokusgrupperna bekräftar å ena sidan att styrningen är svag, men menar å andra sidan att de egentligen har tillräckliga uppdrag för att kunna agera ändå.

Flera kommuner uttrycker osäkerhet i hur samordning och integrering ska uppnås i praktiken. En kommundirektör uttrycker att frågorna egentligen utgör en "hygienfaktor" och att de borde vara integrerade på ett självklart sätt, men att det är svårt att skapa en fungerande organisation för att kvalitetssäkra detta utifrån alla relevanta perspektiv i en liten kommun med begränsade resurser.

Inställningen att arbetet med jämställdhet och jämlikhet ska drivas av facknämnder och -förvaltningar, utifrån behovet av perspektiven i verksamheten som vi sett i tidigare avsnitt återspeglas i styrningen. Perspektiv kring jämställdhet och jämlikhet ses dock inte som ett medel för att identifiera problem och frågeställningar att arbeta med, och de praktiska frågeställningar som lyfts har snarare ett fokus antingen på individer "oberoende av gruppstillhörighet" eller på grupper som är mycket synliga i verksamheten.

Det finns idag stora möjligheter i de nya perspektiv, verktyg och metoder som erbjuds både inom arbetet med social hållbarhet och Agenda 2030, och inom de nya teorier kring styrning, tillit och förvaltningsdialog. Båda områdena är under kraftig utveckling och det finns stora möjligheter för arbetet med jämställdhetsintegrering både att bidra med kunskaper och erfarenheter, och att lära och utvecklas av det arbete som sker.

## Har ni all (individbaserad) statistik uppdelad per kön? Någon annan indelning? Redovisas den uppdelat?

Statistik uppdelad efter kön är en nyckel i att kunna driva arbete med jämställdhet och jämlikhet. I de flesta kommuner drivs arbetet med jämställdhet och jämlikhet av att problem identifieras, och där är statistik en nyckel för att synliggöra och identifiera. Folkhälsoteamens aktiva och systematiska arbete med att identifiera riskgrupper och målgrupper för olika insatser är ett mycket gott exempel på hur det kan fungera när statistik finns tillgänglig. Ett annat exempel är kommunens arbete som arbetsgivare: då löner, arbetstider, sjukfrånvaro mm redovisas könsuppdelat syns könsskillnader och kan åtgärdas. Flera kommuner nämner projekt kring att öka andelen heltider, arbete med sjukskrivningar och liknande som goda exempel där förändring skett - och förändringen syns i statistiken.

Ett par kommuner hänvisar också till att verksamhetsresultat redovisas könsuppdelat - på central nivå eller på nämndnivå - och att det är deras främsta redskap för att kvalitetssäkra ett jämställdhetsperspektiv i verksamheten. Ett par kommuner redovisar verksamhetsindikatorer könsuppdelat, och ytterligare ett par redovisar all statistik uppdelat på kön, i något fall enstaka andra gruppstillhörigheter, i skrivningar om förutsättningar och/eller målsättningar. I både budgetar och intervjuer är det påtagligt att styrning av resurser och olika satsningar är beroende av att problem eller behov synliggörs för kommunledning och/ eller politiker. Avsaknad av statistik innebär avsaknad av problemformulering. I ett problemlösningssyftande arbete innebär det i sin tur en avsaknad av aktivt arbete.

## Dålig tillgång till statistik

Samtidigt som det är mycket tydligt att tillgång till statistik uppdelad efter grupper driver arbetet med jämställdhet och jämlikhet, är tillgången till könsuppdelad statistik mycket varierande. Några kommuner könsuppdelar allt, andra inget alls. Några kommuner redovisar all statistik könsuppdelad på alla nivåer, andra släpper könsuppdelningen på någon nivå när statistiken vandrar från verksamheten till kommunledningen. Det stärker bilden av att jämställdhet och jämlikhet generellt ses som frågor som hanteras på nämnd- och fackförvaltningsnivå snarare än direkt av kommunledningen och att kommunledningen litar på att det görs på ett tillfredsställande sätt utan att säkerställa att så är fallet.

I stort sett ingen kommun samlar i större omfattning in statistik utifrån någon annan diskrimineringsgrund än kön. Undantaget är det arbete som sker inom ramen för folkhälsoteamen, där statistik tillgången är god. I vissa frågor faller sig kompletterande gruppindelningar naturliga i sakfrågan: exempelvis synliggörs födelseregion ofta i frågor om arbetsmarknadsintegration och i vissa aspekter av skolarbetet och förvaltningar ansvariga för kultur- och fritidsverksamheter har ofta ålder med som en naturlig del av arbetet. Förutom ålder är socioekonomiska faktorer den grund som oftast nämns som relevant för verksamheten och där statistik samlas in.

Kommunernas egna enkäter, både personalpolitiska och mot medborgarna, omfattar sällan jämlikhetsdata. I flera fall hänvisas till små kommuner med små populationer vilket skulle göra datan mindre säker och i vissa fall innebära en risk för enkäternas anonymitet.

## Kön prioriteras bort

Att all statistik inte längre könsuppdelas är delvis ett utslag av att fokus flyttats från begreppet jämställdhet till social hållbarhet och Agenda 2030, i kombination med en decentralisering av frågeställningen. Ett sådant förhållningssätt ligger väl i linje med moderna teorier om tillitsstyrning - kommunledningen ska låta förvaltningarna och enheterna sköta detaljerna i sitt arbete, och där ingår att identifiera målgrupper och säkerställa likabehandling. Det ligger också i linje med intersektionella principer som dels säger att kön inte är den enda viktiga diskrimineringsformen; dels att vi måste sätta fokus på

situationer, processer och kontexter där maktutövning, diskriminering och exkludering sker. Det är omöjligt att använda central detaljstyrning för att driva intersektionellt jämställdhetsarbete. Samtidigt innebär decentralisering, som vi ska se, en risk för förlorade perspektiv.

Avsaknaden av statistik utifrån kön och andra diskrimineringsgrunder innebär en stor risk. Statistik driver kunskap och engagemang på alla nivåer! En intervjuperson i en kommun som tidigare haft all statistik könsuppdelad men som tappat systematiken i detta säger ungefär: “Vi könsuppdelar när vi tror att det är nödvändigt. Men samtidigt, eftersom vi inte könsuppdelar allt vet vi ju inte alltid om det skulle behövas. Kanske missar vi saker vi borde åtgärda för att vi inte könsuppdelar statistiken?”

### Vad görs med statistiken?

Den statistik som samlas in analyseras ofta men inte alltid. Inte sällan är det under en analys som behovet av statistik synliggörs och samlas in. Hur och av vem och vilken kompetens den som analyserar har varierar mycket mellan kommuner. I vissa kommuner är det verksamheterna själva som har ansvaret för att analyser görs, även om systematik åter saknas. Många nämner chefsforum och APT som forum där statistik diskuteras och analyseras.

Verksamhetsrepresentanterna uttrycker att statistiken är ett viktigt redskap. En person uttrycker att “Statistiken är som mätningar av narkotika i avloppsvatten: Vi kan inte längre förneka hur det ser ut!”. “Vi tänker att jämställdhet kommer av sig självt, men när vi gjort analyser ser vi att det inte funkar.”, säger en annan. Fokusgrupperna uttrycker också att statistiken är ett viktigt redskap för att “vaska fram konkreta frågor att arbeta med”. En av fokusgrupperna efterlyser externa perspektiv på verksamheten, kunskap som kan synliggöra personalens “blinda fläckar”.

Samtidigt uttrycker fokusgruppsdeltagarna att det saknas analys och förståelse för vad statistiken innebär. “Vi får siffror, men vad säger de egentligen?” säger en person. Ett par personer i fokusgrupperna reflekterar också kring intersektionella perspektiv. De efterlyser kunskap om hur de ska göra när det är svårt att mäta - exempelvis hur transperspektivet fångas upp i könsuppdelad statistik.

En intervjuperson nämner att det har hänt att analyserna inte är evidensbaserade utan bygger på felaktiga föreställningar och idéer och därför visar falska samband. Andra intervjupersoner trycker på att det är verksamheten som har sakkompetensen och att det därför är där den behöver göras. Flera lyfter dock att det behövs smidiga verktyg och en kompetenshöjning inom analys, för att säkerställa kvaliteten på analyserna. Det får dock inte vara för omständliga processer, just på grund av perspektivträngsel och tidsbrist.

## Görs det könskonsekvensanalyser i beslutsunderlagen? Undersöks andra faktorer än kön i konsekvensanalyser? I så fall vilka?

Ingen av intervjupersonerna säger att könskonsekvensanalyser eller andra sociala konsekvensanalyser görs systematiskt och med hög kvalitet. Ett par kommuner har riktlinjer i sina underlag där det krävs någon form av social konsekvensanalys. Andra uttrycker att de tidigare haft men gått ifrån systemet eftersom "det har gått inflation i att fråga 'har ni beaktat...' i olika dokument". Flera nämner risken att det snarare leder till att det inte reflekteras utan bara kryssas i slentrianmässigt. Istället litar kommunerna i hög grad på utredarnas professionella kompetens att lyfta de perspektiv som är relevanta i sammanhanget. En kommun uttrycker att "vi arbetar tillitsbaserat, och då har vi inte skakrav i den typen av frågor, utan förvaltningarna eller utredarna har möjlighet att välja bort det".

Trots bristande systematik har flera kommuner ett aktivt arbete med konsekvensanalyser inom något område. Förutom könskonsekvensanalyser och övergripande sociala konsekvensanalyser nämns barnkonsekvensanalyser vid flera tillfällen - eftersom det finns lagkrav på detta. Även om arbete pågår uttrycker flera ett behov av att utveckla det, antingen genom att det ska göras oftare och i fler sammanhang, eller genom att höja kvaliteten. De uttrycker också ett behov av kompetensutveckling och tillgång till metoder för att göra detta på ett inte allt för betungande sätt men så att det ändå ger användbara resultat. Ingen kommun använder de jämställdhetspolitiska målen som redskap för analyser.

## Slutsats ledning och styrning

Intervjuerna om kommunernas jämställdhets- och jämlikhetsarbete sätter fingret på ett aktuellt dilemma inom kommunal styrning: i vilken mån törs vi lita på att medarbetarna kan och gör jobbet, och i vilken mån behöver vi aktivt styra, följa upp och kvalitetssäkra?

Det är påtagligt att den aktiva styrningen av just jämställdhet och jämlikhet är svag. Området betraktas som sakförvaltningarnas ansvar och mandat, och kommunledningarna litar på medarbetarna ute i förvaltningarna att arbetet görs på ett tillfredsställande sätt.

Detta ligger väl i linje med principer om tillitsstyrning och intersektionalitet, men det står i kontrast till traditionella metoder för jämställdhetsintegrering, där utgångspunkter är att arbetet med jämställdhet behöver drivas aktivt från central nivå för att få ordentligt genomslag.

Styrningen sker främst i form av generella påståenden i värdegrunder och liknande dokument och det är oklart och troligen varierande i vilken mån de konkretiseras ut i förvaltningarna. Budgetarna omfattar formuleringar som inkluderar "alla" och som i olika grad lyfter vikten av jämställdhet, jämlikhet och mångfald i generella termer, men konkretiseringar av målsättningar rör i

första hand individer. Undantaget är de verksamheter där vissa grupper utgör tydliga “problem”, gärna som också påverkar kommunen som helhet, exempelvis utrikes föddas situation på arbetsmarknaden.

Frågor om perspektivträngsel blir påtagliga i styrningen. Ska diskrimineringsgrunden kön ha ett företräde framför andra former av diskriminering? Kan vi arbeta bort från stuprör och mot integrerade förhållningssätt där samtliga perspektiv samlas under ett paraply - social hållbarhet/Agenda 2030? Utifrån särskilt de små kommunernas perspektiv är ett integrativt förhållningssätt rimligt: det har inte resurser att skapa separata organisationer för alla perspektiv, samtidigt som kraven som ställs både från stat och myndigheter och från dem själva är lika höga. Det innebär dock åter en risk att perspektiv tappas bort, antingen genom aktiva prioriteringar eller för att den ansvariga inte ser kopplingen.

Kommunerna har flera olika lösningar för att med små resurser få in så mycket kompetens som möjligt, men ofta saknas systematik och kvalitetssäkring. Det finns ett stort behov av metodutveckling och stöd i dessa frågor. Ett sådant stöd bör ta tillvara på fördelarna i att vara en mindre organisation med korta avstånd men med begränsade administrativa resurser.

I avsnittet om politiken konstaterade vi att jämställdhets- och jämlikhetsarbetet i hög grad är tjänstemannadrivet. Nu kan vi också konstatera att det i hög grad drivs av statistik. Statistik synliggör och formulerar problem som skapar kunskap och engagemang hos både medarbetare och politiker. Statistik som synliggör skillnader mellan olika grupper är ofta centralt för det arbete som bedrivs inom jämställdhet och jämlikhet - oavsett om det benämns som sådant eller inte. Samtidigt är tillgången till statistik ojämn. Inte alla kommuner arbetar systematiskt med könsuppdelad statistik. Över andra former av diskriminering är tillgången generellt dålig även om den kan vara god i enskilda sakområden.

Det saknas också systematik i om och på vilket sätt den statistik som finns analyseras. Alla kommuner säger att de analyserar den statistik som finns i någon mån, oftast av verksamhetsutvecklare och ibland i dialog med medarbetare. I ett par kommuner finns ett väl utvecklat arbete systematiskt med just jämställdhetsanalyser men i många fall är jämställdhetsperspektivet inte systematiskt integrerat. Som i så många fall tas det med när det upplevs relevant. I flera fall nämns att det saknas kompetens kring hur högkvalitativa analyser görs. Någon (på verksamhetsnivå) säger att det ibland görs analyser på felaktiga premisser, och där felaktiga slutsatser dras.

Perspektiv kring jämställdhet och jämlikhet tycks alltså inte användas för att synliggöra utvecklingsområden. Ett systematiskt arbete med kön eller andra diskrimineringsgrunder har på många ställen använts som ett sätt att göra både politiker och allmänhet medvetna om att generella formuleringar om “respekt” och “lika möjligheter” i praktiken inte fungerar lika för alla medborgare. Detta redskap är påtagligt utvecklat i de flesta kommunerna i Örebro Län.

## Kunskap, kompetens och hållbarhet

### Skapar kommunledningen och förvaltningsledningarna förutsättningar för att bygga kunskap och kompetens i organisationen?

Det flesta kommuner beskriver olika typer av system och processer för kompetensutveckling inom verksamheterna. Vanligtvis driver kommunledningarna olika former av chefsutveckling (forum, ledarskapsutvecklingsprogram mm) medan förvaltningarna har ansvar för kompetensutveckling ute i verksamheterna.

I vissa kommuner har det genomförts utbildningssatsningar och motsvarande med fokus på en eller flera diskriminerade grupper under de senaste åren, antingen på förvaltnings-/ enhetsnivå eller organiserat centralt. Det kan handla om en hbtq-certifiering, en språksatsning eller liknande insatser. Någon kommun har gjort en mer omfattande utbildningssatsning inom området diskriminering.

### Behov av kompetensutveckling

Kommunledningarna har i de flesta fall stor tilltro till att det finns kompetens i chefsleden, men uttrycker att kompetensen behöver stärkas ute i verksamheterna. Samtidigt vittnar den mer verksamhetsnära personal vi pratar om, om att kompetensen bland både chefer och medarbetare varierar mycket. Intressant nog är det de kommuner som kan berätta om mest praktiskt arbete som också uttrycker mest tvivel kring kompetensnivåerna i organisationen. En kommun berättar att det saknas styrning kring deltagande i de utbildningssatsningar som genomförs: anmälningar kommer in från dem som är intresserade, och de flesta stannar utanför. Andra kommuner uttrycker att kompetens både på chefs- och medarbetarnivå ofta är bundet till enskilda personer, och försvinner om personen slutar.

I fokusgrupperna vittnar verksamhetsnära personal om brister i kompetens och engagemang både från chefer och från medarbetare. Bilden som träder fram är att det arbete som sker i hög grad är "eldsjälsdrivet", alltså att en eller ett par medarbetare med kunskap och engagemang driver övriga framför sig. De vittnar om både aktivt motstånd där chefer uttryckt att arbetet är "trams" och om osäkerhet och avsaknad av ägandeskap hos kollegor.

Bara ett par av kommunerna har deltagit i Länsstyrelsens tidigare utbildningssatsningar och de uttrycker att den kunskap de medförde börjar "dö ut" i organisationen, på grund av personalomsättning och att arbetet inte hållits vid liv.

Både intervjupersoner och fokusgrupper efterlyser praktiskt kunskapsstöd. Det behövs mindre av "predikan" och mer konkret arbete, gärna lösningsfokuserat

och med utgångspunkt i det som görs bra och kan utvecklas. Värdet i att arbeta med jämställdhet och jämlikhet behöver synliggöras tydligt: “what’s in it for me?” och “what’s in it for us?” är viktiga frågor som ökar motivation och vilja att arbeta, och komma bort från ett “anklagande” förhållningssätt. Det behövs konkreta verktyg att använda i vardagen för att reflektera och hantera praktiska frågeställningar.

## Vilja att utvecklas

De kommuner som är i implementeringsfasen av något arbete (främst barnrätt eller Agenda 2030,) uttrycker oftast att medarbetarna uppskattar att få nya perspektiv på arbetet, och ger uttryck för att det finns ett behov av dessa samtal och diskussioner. Folkhälsoteamen antyder liknande: under förutsättning att det finns tid och utrymme är de flesta positiva till dialog och utvecklingsarbete med dem.

Också verksamhetsrepresentanterna i fokusgrupperna bekräftar att det ofta finns en vilja att lära om kunskapen upplevs relevant och utvecklande för det egna arbetet.

Det motstånd som finns mot praktiskt arbete är oftast i form av nedprioriteringar av frågan. Kärnverksamheten sätts i första rummet och man ser inte hur dessa perspektiv tillför något, utan uppfattar det som “extra pålagor”.

I fokusgrupperna uttrycker verksamhetsrepresentanterna stora behov av ytterligare kunskap, både hos medarbetare och i chefsled. Dels behövs kunskap och förståelse för hur jämställdhet och jämlikhet är relevant i den egna verksamheten, dels praktiska redskap om hur de ska göra. Det framstår som att motivation är en viktig faktor som saknas: när frågor om jämställdhet syns på samhällsnivå, samtidigt som tiden är knapp och det egna mandatet begränsat till ett stuprör sjunker motivationen och inget blir gjort. Ett par deltagare i fokusgrupperna påpekar att det faktiskt finns uppdrag utpekade, men att allt för lite görs ändå.

## Bristande resurser

Enstaka kommuner har en inrättad tjänst för just jämställdhetsfrågor. Något fler har en person har en tjänst inriktad mot social hållbarhet/Agenda 2030. Den vanligaste lösningen är att uppdraget att utveckla verksamheten ur ett jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv är integrerat i chefsuppdraget. Det innebär att spetskompetens och omvärldsbevakning saknas. Ett par kommuner uttrycker också detta och ser att det påverkar hur arbetet bedrivs.

Också vad gäller medarbetarnas kompetensutveckling är tid en viktig faktor som hindrar arbetet. Flera uttrycker att längre utbildningar är svåra att arrangera eftersom det får stora konsekvenser i den dagliga verksamheten. De uttrycker ett behov av att kunna kompetensutveckla i mindre skala, och i flexibla former som kan anpassas till verksamheten, tex digitala utbildningar, korta filmer som kan diskuteras på APT och liknande. De verksamheter som har eller har haft ett aktivt arbete tidigare lyfter hur viktig medarbetarnas kompetens är och pekar på

svårigheten både att tillämpa den och vidmakthålla den på grund av personalomsättning och tids- och resursbrist. Därför måste utbildning och kompetensutveckling vara återkommande och väldigt verksamhetsnära så att de lätt och snabbt kan översättas i handling.

## Finns det ett systematiskt förbättringsarbete kring jämställdhet och jämlikhet?

I de flesta kommuner finns någon form av systematiskt förbättringsarbete utifrån ett verksamhetsperspektiv, men det är väldigt varierande i vilken mån det omfattar frågor om jämställdhet, jämlikhet och social hållbarhet/Agenda 2030. Det praktiska arbetet är i mycket hög grad drivet av de problem kommunerna och deras verksamheter uppfattar finns. I de fall ett problem formuleras finns både viljan, medvetenheten och metoderna att åtgärda det, men det finns inget sätt att veta om alla relevanta problem faktiskt upptäcks. Det gäller i synnerhet de sakområden där nyttan för medborgarna är mindre påtaglig i vardagen, exempelvis tekniska förvaltningar och stadsplanering där personalen inte möter alla dem som tar del av det de producerar.

Åter är det svårt att bedöma intervjupersonernas utsagor: de flesta finns långt från den operativa verksamheten och vi kan inte bedöma om positiva uttalanden är ett uttryck för att de sett arbetet, eller för att de litar på sina medarbetare. En reflektion är att samtliga mer verksamhetsnära intervjupersoner är mer tveksamma till arbetets systematik än kommundirektörer och HR-chefer. Fokusgrupperna involverade i högre grad medarbetare från verksamheterna, men varken alla kommuner eller alla sorters verksamheter fanns representerade så de ger inte en heltäckande bild.

## Öar av aktivitet

Enligt intervjupersonerna finns verksamheter som driver frågorna aktivt, men arbetet är sällan institutionaliserat. I flera fall är det bundet till kompetens och engagemang hos en nyckelperson - exempelvis en förvaltningschef eller en verksamhetsutvecklare. Flera intervjupersoner vittnar om enstaka individer som varit viktiga i arbetet men slutat, och när de försvann upphörde processerna.

I ett par kommuner nämns att ett nytt arbete är under uppstart, som de hoppas ska bidra till ökad systematik. Oftast sker detta då inom ramarna för Agenda 2030 där jämställdhet ska rymmas. Det är dock svårt att veta i vilken mån det finns en risk att de två målen om jämställdhet och jämlikhet prioriteras bort till förmån för de 15 andra.

Verksamhetsrepresentanterna bekräftar denna bild. I stort sett samtliga deltagare kan ta goda exempel på vad som görs i deras verksamheter och kan lyfta konkret förändringsarbete som skett. Samtidigt saknas just systematik, styrning och samordning mellan olika verksamheter. Flera personer nämner arbete som sker tvärssektoriellt som positivt - i samarbete med andra enheter och ibland förvaltningar ökar handlingsutrymmet.



Också tillgång till statistik driver systematiken i arbetet. Flera kommuner och verksamheter som har ett systematiskt arbete med statistik överlag vittnar om hur den hjälper till att upptäcka problem som behöver åtgärdas.

Folkhälsoteamens systematiska arbete med att identifiera mål- och riskgrupper kan ses som ett föredöme i detta. Att statistik inte alltid delas in efter kön och sällan utifrån andra diskrimineringsgrunder försvårar alltså systematiskt arbete med dessa frågor.

I de fall ett systematiskt arbete med jämställdhet och jämlikhet existerar är det beroende av verksamhetens externa styrdokument och aktörer utanför kommunerna. Skolans arbete utifrån skollag och läroplan nämns vid flera tillfällen, liksom samarbeten med regionen inom folkhälsa och "nära vård". Också inom arbetsgivarfrågorna har de flesta kommuner ett systematiskt arbete som hängs upp på diskrimineringslagen och arbetsmiljölagen. Drivkrafterna för det systematiska förbättringsarbetet finns alltså utanför kommunerna. Som en person i folkhälsoteamen uttryckte det: "vi har vår egen motor i arbetet".

I den mån kommunerna uppmärksammar goda exempel sker det inom samma ramar som andra frågor, som på intranät, i interna tidningar och i chefsforum och liknande. Bara enstaka kommuner söker aktivt efter jämställdhetsarbete att uppmärksamma genom exempelvis ett pris eller en delegation eller liknande med fokus på just dessa frågor.

## Har du några exempel på jämställdhetsarbete i kommunen? Goda exempel eller dåliga erfarenheter?

De flesta av intervjupersonerna tar exempel fortlöpande under intervjun. De tenderar dock vara ungefär samma saker som lyfts i samtliga kommuner. Många är hämtade från arbetsmiljöområdet, där framför allt lönekartläggningar och arbetet för heltidstjänster nämns. Inom kärnverksamheten lyfts folkhälsoarbete av många. Samtidigt säger de flesta vi intervjuar att de vet att de pågår arbete ute i förvaltningarna.

I fokusgrupperna med representanter för verksamheterna är exemplen många, varierande och nyanserade. Många lyfter praktiska frågeställningar och ibland dilemman de hanterar i vardagen. Någon lyfter exemplet att det är lättare att fråga en kvinna än en man om utsatthet för våld, eftersom det finns bättre strategier för att hantera svaret från en kvinna. Deltagande i olika sorters samråd och dialogprocesser är en annan fråga som lyfts, liksom satsningar inom föreningslivet för exempelvis mer jämställt idrottsutövande. En annan lyfter ett aktivt arbete för att involvera pappor som föräldrar till barn med olika sorters svårigheter. Flera nämner olika utbildningssatsningar och liknande kring exempelvis barnrätt, HBTQI-perspektivet eller tillgänglighet.

## What's in it for me?

Flera lyfter att många har svårt att se hur jämställdhet är relevant i den egna verksamheten. Enstaka representanter för det perspektivet finns också med i fokusgrupperna. I dessa fall sker inget aktivt arbete, inte av ovilja utan för att

de inte förstår kopplingen till det egna arbetet. "När det blir konkret vad vi ska göra är det också lättare att göra det!" säger en av deltagarna i fokusgrupperna.

Arbetsgivarperspektivet och folkhälsoområdet har flera strukturella likheter. Dels finns tillgång till statistik, i arbetsgivarperspektivet utifrån kön och ibland ålder och arbetsplats, och i folkhälsoarbetet utifrån ett flertal olika faktorer. Båda områdena har också extern styrning som ställer krav på att perspektiven integreras: från arbetsmiljö- och diskrimineringslagen och från den regionala samverkan som finns inom folkhälsoområdet.

Samma förutsättningar finns inom fler verksamhetsområden, inte minst skolan och socialtjänsten. Det är också förvaltningar med ansvar för dessa områden som oftast nämns som platser där aktivt arbete sker - även om intervjupersonen inte känner till saker i detalj. De områdena nämns också oftare än andra där ett jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv borde vara relevant i verksamheten, exempelvis kultur. I ett par fall nämns arbete med föreningsstöd eller på bibliotek som goda exempel, men inte lika ofta som de områden där mer statistik finns. De sakområden som i väldigt liten grad följs upp på individnivå, exempelvis tekniska och stadsbyggnadsområden, nämns bara i undantagsfall som ett gott exempel.

## Finns det en hållbarhet i det arbete som görs? Utvecklas det?

De flesta intervjupersoner bedömer inte att det finns en hållbarhet i just jämställdhets- och jämlikhetsarbetet. I några fall hänvisas till hållbarhet i generellt kvalitets- och utvecklingsarbete, och det finns då ett antagande att jämställdhets- och jämlikhetsarbete är integrerat i detta. I vilken mån det stämmer kan vi inte uttala oss om utifrån intervjuerna.

En av fokusgrupperna efterlyser nya grepp för att bygga ett hållbart arbete. De efterlyser ett fokus på de goda krafter som finns, att låta dem växa och få utrymme och att uppmärksamma det som görs och vilka positiva effekter det får. Jämställdhet behöver drivas som något positivt och roligt, istället för som en extra pålaga och ett måste. Det som efterlyses av verksamheterna är alltså en kombination av styrning och uppdrag från centrala nivåer, och att bygga ett "nedifrån och upp"-arbete där problem formuleras och lösningar sökes ute i verksamheterna och där förvaltningsledningarna främst stöttar, peppar och sprider det som sker. De uttrycker också att det i hög grad är i verksamheterna de behöver stöd och hjälp med arbetet. Folkhälsoteamen nämns genomgående som ett förebildsexempel på hur hållbart arbete kan byggas: externt stöd och spetskompetens som verkar på flera olika nivåer och anpassar sitt arbete efter kommunens förutsättningar och behov.

Också praktiskt stöd efterlyses i både fokusgrupper och intervjuer. Det kan röra allt från externa granskningar och kartläggningar till process- och analysstöd. "Någon behöver komma och hjälpa oss, för vi har inte tid och vi vet inte hur" uttrycker en fokusgruppdeltagare. Behovet av externt stöd beror dels på avsaknad av tid och utrymme i vardagen för det praktiska arbetet, dels på att det ibland kan behövas ett externt perspektiv för att bryta en "hemmablindhet". Det

behövs också stöd att lyfta aktualitet och relevans i frågorna. När "jämslällldhet är allas fråga" finns det ingen som driver på och håller det aktuellt.

Även om mycket praktiskt arbete sker tycks jämslällldhet som begrepp i hög grad vara en ickefråga i verksamheterna. Begreppet uppfattas som diffust och svårtillgängligt och inte relevant för den egna verksamheten. Bilden att "vi redan är framme i mål" finns också som ett hinder för arbetet. Begreppet jämslällldhet behöver fyllas med konkret innehåll och brytas ned till praktiskt arbete med den egna verksamheten.

Avsaknaden av politiska initiativ, statistik, styrning och systematik och avsaknaden av utbildningssatsningar gör att vi tror att hållbarheten i det arbete som pågår generellt är låg, även om goda exempel finns både på kommunal och fackförvaltningsnivå.

## Slutsats kunskap, kompetens och hållbarhet

Eftersom vi inte systematiskt har inventerat arbetet med jämslällldhet och jämlikhet ute i verksamheterna kan vi inte dra några säkra slutsatser om kunskap, kompetens och hållbarhet på denna nivå. Bedömningen nedan är därför mestadels utifrån vad vi hört under intervjuerna, alltså på bedömningen från den högsta ledningsnivå, och de enstaka tjänstepersoner vi träffat som arbetar mer praktiskt, samt från representanter i fokusgrupperna.

Med ett par undantag är det aktiva och hållbara arbete som drivs ute i verksamheterna oftast utifrån andra incitament än uppdrag från kommunledningen. Arbetet lutar sig mer mot extern styrning från exempelvis diskrimineringslag, skollag/läroplan, socialtjänstlag samt från samverkan kring folkhälsoarbetet, än mot interna budget- och policydokument. Det finns också situationer där en person, ofta en förvaltningschef, ibland en kommunchef, driver arbetet aktivt. Att det ofta saknas en funktion (person eller grupp av personer) med ansvar för att synliggöra och driva arbetet gör att få kommunledningar känner till vad som görs och var behoven finns. I de fall det finns en sådan funktion kan kommunerna vara mycket tydligare kring det arbete som bedrivs.

Det varierar mycket i vilken mån kompetensutveckling sker i verksamheterna. I några kommuner har det funnits utbildningssatsningar - antingen inom jämslällldhet eller inom någon annan diskrimineringsgrund. Flera uttrycker dock att utbildningar ofta är alltför "generella", med låg anknytning till den verksamhet som ska bedrivs, och att effekterna därför inte alltid blir så stora. Det behövs tydligt motiverande utbildningar med fokus på dels förståelse och vilja, dels det praktiska arbetet som ska göras. Det uttrycks också behov av verktyg för fortlöpande kompetensutveckling som kan användas i vardagen, exempelvis på APT och planeringsdagar.

Avsaknad av praktisk kunskap, förståelse och verktyg att använda i vardagen formuleras som ett av de stora hindren för systematiskt arbete. Också brister i styrning och samordning nämns som en viktig faktor. Tydliga uppdrag och

ledning som ger utrymme och resurser är en nyckel för att komma framåt i arbetet.

## Fyra förutsättningar för förändring

Forskaren Lundquist har lyft fram på tre förutsättningar för en lyckad implementering av en policyförändring<sup>6</sup>. Medarbetarna måste för det första **förstå** förändringen, varför den sker och vad den ska bidra med. Vidare måste de ha en **vilja** att genomföra den, de behöver vara motiverade både känslomässigt och intellektuellt. Slutligen behöver de **kunna** genomföra förändringen, det behöver praktiska och tidsmässiga förutsättningar för att ställa om och tänka eller göra på nya sätt.

När det gäller jämställdhets- och jämlikhetsfrågor har konsulten och genusvetaren Malin Gustavsson (Ekvalita, Finland) lagt till ett steg före de andra, att medarbetarna behöver **se** hur det ser ut. Väldigt få agerar medvetet ojämnt eller ojämnt i sin arbetsvardag. Vi särbehandlar dels eftersom det finns inbyggt i strukturer, rutiner och processer i vår verksamhet, dels på grund av normaliserade vanor som är svåra att få syn på.

De fyra stegen är analytiska redskap för att förstå och utvärdera implementeringsarbete. I praktiken går de in i varandra och stödjer eller motverkar varandra på olika sätt: att *se* och *förstå* ett problem skapar en vilja, att inte *kunna* åtgärda ett problem skapar en motvilja mot att *se* det och så vidare.

## Förutsättningar i Örebro län

I Örebro län finns en **vilja** att arbeta med jämställdhet, jämlikhet och relaterade frågor. Det kan finnas en viss förväntanseffekt - att intervjupersonerna svarar utifrån vad de tror att vi vill höra - men vi upplever att de flesta har en genuin vilja att leverera lika omsorg och service till alla invånare i kommunen och en insikt i att det är frågor som behöver arbetas aktivt med i verksamheten. Detsamma gäller politiken: även om det i många fall saknas aktiva drivkrafter på politisk nivå är det få som beskrivit något större motstånd eller en uttalad ovilja att arbeta med frågorna. Tvärtom: när problem och frågeställningar lyfts till politiken i konkret format finns en vilja att satsa på förändringar och en efterfrågan på resultat. Jämställdhet, jämlikhet, likabehandling, respekt och alla människors lika värde - eller de benämningar arbetet har i kommunen - är viktiga frågor som är inskriven i värdegrunder och som ska ligga till grund för allt övrigt arbete i kommunerna.

I den mån motstånd finns - både i politiken, på ledningsnivå och bland medarbetarna - är det oftast i form av bristande insikt om behoven att arbeta med frågorna. Politiker och medarbetare - både på chefsnivå och i invånarnära arbete - **ser** inte problemen och **förstår** därför inte varför de behöver göra mer än de gör. Avsaknaden av statistik är på många sätt en nyckelfråga i detta. Många goda exempel som lyfts har haft problem synliggjorda med statistik eller har följts upp med hjälp av statistik. I ett par kommuner nämns statistik

<sup>6</sup> Lundqvist, 1987

som själva nyckeln till att säkerställa att jämställdhetsperspektivet integreras i arbetet.

Det finns alltså ett stort behov av att systematisera tillgången till statistik uppdelad efter de gruppstillhörigheter som är viktiga i sammanhanget. Statistiken ger möjlighet att se, och därmed att förstå verksamheten ur ett jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv och vi ser många goda exempel på hur detta görs - exempelvis utifrån kön, ålder och socioekonomi (med folkhälsoarbetet som gott exempel) men även utifrån riktade insatser mot grupper som vi vet är utsatta: personer med funktionsnedsättning och nyanlända och i skolan flickors hälsa och pojkars betyg är exempel på detta.

Det är dock farligt att luta sig enbart mot tillgången till statistik. Många former av diskriminering och exkludering är svåra att mäta. Det gäller särskilt i små kommuner där populationerna blir små och det är omöjligt att dra slutsatser både utifrån säkerhet i resultat och utifrån integritetsskäl. Det finns också exempel på hur insatser gjorts utifrån kunskap om olika gruppers livsvillkor i samhället: att känna till att transpersoner inte alltid vill byta om i könade omklädningsrum ger möjlighet att se att på denna skola eller i denna idrottshall, saknas möjligheten för dem att byta om i trygg miljö. Ett par exempel på insatser initierade av kvalitativ kunskap finns också ute i verksamheterna. Det är också troligt att mycket sådant arbete görs, men inte kommer till kommunledningens kännedom. Enbart i ett par kommuner finns strukturer som fångar upp och synliggör arbete på detta sätt, vilket försvårar översikt och lärande. Ytterligare någon kommun har system under uppbyggnad men relaterad till samtliga tre hållbarhetsdimensioner/Agenda 2030, och inte specificerat till social hållbarhet, jämställdhet eller jämlikhet.

Avsaknad av redskap för att se ojämställdhet och ojämlikhet begränsar alltså förmågan att **förstå** hur frågorna spelar in i vardagsverksamheten. Det finns - åtminstone på ledningsnivå - en god teoretisk förståelse för frågans vikt och koppling till det offentliga uppdraget och dess etik. Men om förståelsen saknar praktisk förankring i det arbete som bedrivs stannar förståelsen lätt vid generella formuleringar och förhoppningar att det redan är en självklar del i vardagsarbetet. Budgetgranskningen visar att väldigt få kommuner systematiskt styr mot varken jämställdhet eller jämlikhet, utan mot andra frågor som upplevs mer aktuella.

Avsaknaden av praktisk **förståelse** gör det också svårt för cheferna att styra aktivt och systematiskt. I de fall det finns chefer med god kompetens inom området finns också mer systematik och mer aktivitet.

Många upplever dock att de praktiska omständigheterna gör det svårt att **kunna** driva arbetet framåt. Flera faktorer bidrar till detta:

- **Tids- och resursbrist:** Fokus i verksamheterna ligger på kärnuppdraget. Särskilt i små kommuner med dels små budgetar, dels i många fall en ansträngd ekonomi (små skatteinkomster, stora behov hos befolkningen) är det svårt att avsätta resurser till

verksamhetsförändringar som inte upplevs vara direkt relaterade till kärnverksamheten.

- **Perspektivträngsel:** Jämställdhet och jämlikhet är en av många tvärsektoriella frågor som ska hanteras i verksamheterna. I nuläget ligger prioriteten främst på dels folkhälsoarbetet, där en regional satsning pågår, dels på Agenda 2030. Agenda 2030 uppfattas av många kommuner som en lösning på perspektivträngseln - ett paraply där samtliga frågor ryms och där jämställdhet och jämlikhet både har egna globala mål och ingår under paraplyet "social hållbarhet". Det är dock oklart, förmodligen varierande, vilket utrymme jämställdhet och jämlikhet får under paraplyet - eller om de prioriteras bort till förmån för andra globala mål som verksamheterna upplever mer näraliggande. Denna fråga är viktig för alla kommuner men särskilt påtaglig i de mindre kommunerna som har mindre kapacitet att avsätta personalresurser med specialistkompetens i tvärsektoriella frågor.
- **Aktörsträngsel:** Många externa aktörer som var för sig arbetar i stuprör bidrar både till perspektivträngsel och till svårigheter att prioritera mellan olika uppdrag och möjligheter som finns.
- **Avsaknad av verktyg:** Många uttrycker att även om de prioriterar frågorna så saknar de konkreta verktyg kring hur det ska gå till. I vissa fall vet de inte hur man gör - exempelvis meningsfulla jämställdhets- och jämlikhetsanalyser. Oftare vet de ungefär hur det borde göras, men de uppfattar att verktyg, utbildningar mm som tillhandahålls är svåra att tillgängliggöra och tillämpa i vardagen. Exempelvis uppfattas utbildningar ofta långt ifrån verksamheten och kräver dessutom i många fall att halva dagar avsätts för deltagande och resor.

Flera kommuner uttrycker att de på grund av perspektivträngsel och bristande resurser har ett behov av att samordna arbetet med jämställdhet och jämlikhet med andra tvärsektoriella frågor, ofta att se det som en del av ett bredare arbete med Agenda 2030. I väldigt många kommuner ses det också som en fråga för förvaltningarna. Med hänvisning till sakkompetens och ibland tillsynsstyrning delegeras aktivt arbete med jämställdhet och jämlikhet till andra nivåer i organisationen.

Förhållningssättet är förståeligt och på många sätt konstruktivt. Det finns ett behov av att samordna olika perspektiv för att effektivisera arbetet, särskilt i små organisationer. Det finns också stora möjligheter i att låta olika perspektiv befrukta varandra med tankar, metoder och kunskaper. Det är inte heller konstruktivt att högsta ledningen detaljstyr vad och hur fackförvaltningarna ska arbeta - den kompetensen finns på förvaltningsnivå.

Samtidigt, givet de brister som finns i att **se** och därmed **förstå** jämställdhet och jämlikhet i den egna verksamheten, innebär det en stor risk att frågorna tappas bort till förmån för sådant som upplevs mer aktuellt. På många ställen finns en god systematik i kvalitetsutvecklingsarbete antingen generellt eller inom

Agenda 2030, men kompetensen att säkerställa jämställdhet och jämlikhet inom ramen för detta förefaller variera.

## Rekommendationer för Länsstyrelsens arbete

Jämställdhetsmyndigheternas uppföljning av länsstyrelsernas arbete med jämställdhet<sup>7</sup> visar att det finns en ”länsstyrelsernas arbete med jämställdhet inte alltid kan tas emot i kommunerna. Denna kartläggning synliggör de förutsättningar som finns i kommunerna och pekar på ett antal olika förutsättningar som länsstyrelserna behöver förhålla sig till för att nå fram med sitt stöd.

### Generella principer

- Samordning mellan olika perspektiv - Agenda 2030-tänket

Perspektivträngseln är stor och samtliga kommuner upplever att det är svårt att navigera mellan alla olika stuprör inom spektret jämställdhet - jämlikhet - social hållbarhet. Många kommuner har valt att sammanföra samtliga perspektiv under ett Agenda 2030-paraply. Ordet ”jämställdhet” som beteckning på arbetssätt har ingen stark dragkraft i kommunerna idag, även om frågorna upplevs relevanta. Det är något Länsstyrelsen behöver förhålla sig till för att nå fram på bästa sätt. Dels behöver Länsstyrelsen samverka internt kring olika tvärsektoriella perspektiv för att samordna praktiska delar med utskick, nätverk mm. Dels behöver en samordning ske i budskap och stöd så att de olika ”stuprören” på Länsstyrelsen uppfattas som ett gemensamt grepp hos kommunerna.

Området jämställdhet har mycket att bidra med i ett sådant arbete, med alla erfarenheter av integrering, verksamhetsförändring och motståndshantering som vuxit fram ur satsningarna på jämställdhetsintegrering.

- Samordning med andra aktörer

Förutom perspektivträngseln upplever särskilt de små kommunerna att det finns många aktörer som ”drar i dem” åt olika håll. Det förstärker perspektivträngseln och ger intryck av att det är många kockar och det är svårt för kommunerna att göra egna prioriteringar i verksamheten. Länsstyrelsen, regionen, i någon mån SKR och de stora fackmyndigheterna (Skolverket, Socialstyrelsen, mm) nämns i intervjuerna. Rollerna är inte alltid helt tydliga. Att så långt som möjligt samordna arbetet med andra aktörer ger kommunerna större utrymme att fokusera på sitt uppdrag.

- Små kommuner behöver samverka

I synnerhet mindre kommuner upplever att Länsstyrelsen (liksom andra aktörer) har dålig förståelse för små kommuners förutsättningar och arbetsvillkor. Uttryck som ”skicka er jämställdhetsstrategi” och förväntan på att

<sup>7</sup> Jämställdhetsmyndigheten 2022



lägga tid och resurser på nätverk med oklart syfte nämns som exempel på detta. De mindre kommunerna har i bästa fall en samordnare/strateg med inriktning på Agenda 2030, i flera fall finns ingen särskilt avsatt tjänst. Det skapar ett stort behov av stöd hos Länsstyrelsen i till exempel:

- tillgång till omvärldsbevakning och spetskompetens
- samordning inom området - med folkhälsoarbetet som förebild.
- gemensamt lärande, inspiration och erfarenhetsutbyte
- genomförande av utbildningar mm, särskilt inom "mindre" områden där färre är verksamma.

Det är bra om Länsstyrelsens stöd i så lång utsträckning som möjligt använder befintliga nätverk och samarbetsstrukturer.

- Små kommuners styrka

Små och medelstora kommuner har mindre organisationer. Det innebär lägre kapacitet att bygga strukturerade organisationer kring ett tvärasektoriellt arbete. Å andra sidan innebär det också att avstånden inom organisationen är kortare, både geografiskt och organisatoriskt. Anställda sitter i samma byggnad och kan enkelt mötas över en kopp kaffe. Kommunledningskontoret har möjlighet till personlig insyn i verksamheternas arbete. I den kontexten finns stora möjligheter att fånga upp, synliggöra och lyfta det som görs och sprida goda arbetsmetoder vidare i organisationen. Kommunerna efterlyser stöd i hur detta kan göras och hur ett sådant arbete organiseras praktiskt.

## Praktiska förutsättningar

- Verksamhetsnära aktiviteter med tydlig nytta

Flera kommuner lyfter behovet att utbildningar, nätverk mm har en tydlig målgrupp och ett innehåll som är riktat särskilt till dem. Utbildningar bör exempelvis vara praktiskt inriktade och ge tydliga riktlinjer för hur man kan jobba - och bör inte uppfattas som "moralpredikan". Det bör framgå hur arbetet med jämställdhet och mångfald är relevant för och skapar förbättringar i kärnuppdraget.

- Ta hänsyn till avstånd

Utbildningar, träffar och liknande bör genomföras på ett sätt så att deltagarna slipper resa längre sträckor. På plats i kommunen är att föredra. Ett par nämner också att erfarenheten med digitalt arbete under pandemin behöver tas till vara och användas som alternativ.

- Flexibelt format

Särskilt utbildning/kompetensutveckling på medarbetarnivå behöver utformas på ett sätt som gör det möjligt att användas på olika sätt och i olika sammanhang, och inte kräver tex fysisk närvaro under viss tid. Digitala möjligheter nämns också här: dels digitala utbildningar i större format, men framförallt tillgång till exempelvis korta introduktionsfilmer (5 min) med diskussionsfrågor och liknande material som enkelt kan användas på ett APT eller på planerings-/utvecklingstid.

## Stöd i processer

- Stötta processer för att dels fånga upp och synliggöra det som görs. Kommunerna uttrycker tydligt att de själva utformar verksamheten, men flera uttrycker att de har svårt att synliggöra och skapa överblick över vad som görs ute i verksamheterna. Flera kommuner skulle troligen uppskatta att få ta del av hur detta kan göras och har gjorts på andra ställen för att få inspiration till det egna arbetet

- Stötta processer för att styra mer aktivt med uppdrag och uppföljning. Flera kommuner arbetar aktivt med sina styrmodeller för arbete med hållbarhet eller kvalitetsutveckling. I de flesta fall sägs jämlikhet och jämställdhet vara en självklar del i detta arbete. Det är dock oklart - och säkert varierande - i vilken mån jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv riskerar försvinna när styrningen är otydlig och spänner över många områden. Åter tror vi att kommunerna skulle ha nytta av att få möjlighet till inspiration och erfarenhetsutbyte i detta arbete.

- Omvärldsbevakning/spetskompetens  
Att inte ha tillgång till spetskompetens och omvärldsbevakning inom sakområden nämns som en svårighet i flera kommuner. Bättre tillgång till kompetens minskar också risken att jämställdhet försvinner i perspektivträngseln.

## Utbildningar och kunskapshöjande insatser

Flera kommuner skulle välkomna utbildningar och andra kunskapshöjande insatser från Länsstyrelsen inom en rad olika områden. De behöver vara verksamhetsnära och lätta för deltagarna att se nyttan, och gärna flexibla i sitt format för att öka deltagandet. De behöver också ha ett tydligt "HUR" så att det går lätt att infoga i verksamheten. Områden som nämnts eller där vi ser ett behov är:

- Introduktion och motivation till politiker
- Chefsutbildningar kring ledning och styrning
- Introduktioner för medarbetare ute i verksamheterna (per sakområde)
- Kunskapshöjande kring olika diskrimineringsgrunder.
- Praktisk utbildning/redskap i analys - hur analysera statistik och kvalitativt underlag.
- Kunskaper i Hedersrelaterat våld och förtryck



## Referenser

Lundquist, Lennart, 1987, *Implementation Steering: An ActorStructure Approach*, Lund: Studentlitteratur

Bringselius, Louise (red), 2021, *Tillit och omdöme – Perspektiv på tillitsbaserad styrning*; Lund: Studentlitteratur

Globala målen 2022; <https://www.globalamalen.se/om-globala-malen/>, 2022-11-04

SKR, 2022, <https://skr.se/demokratiledningstyrning/manskligarattigheterjamstallldhet/jamstallldhet/vagledningjamstallldhetsintegrering.15833.html>, 2022-11-14

Jämställdhetsmyndigheten, 2022, *På väg mot jämställdhet - uppföljning av länsstyrelsernas strategier för jämställdhet 2017-2021*. Available at: <https://jamstallldhetsmyndigheten.se/media/kqxbfw5s/rapport-2022-22-uppfoljning-av-lansstrategier.pdf>

Jeppson, M., 2015. *Svampar i Näsmarkernas naturreservat - en kunskapssammanställning och lägesrapport 2015*, Örebro: Länsstyrelsen i Örebro län.

Länsstyrelsen i Örebro län webbplats, 2016. *Länsstyrelsen i Örebro län*. [Online]  
Available at: <http://www.lansstyrelsen.se/Orebro/Sv/djur-och-natur/djurskydd/djurslag/Pages/farochget.aspx>  
[Använd 8 Augusti 2016].

# Bilaga 1: Intervjuguide

## Folkhälsoteamen

### Introduktion

Hej! Tack för att vi får komma ...

Presentation av konsulter och representant för Länsstyrelsen.

Presentation av projektet och dess syfte.

Uppgifter om intervjuans anonymitet. Fråga om inspelning som raderas efter färdigställd rapport.

Presentation av intervjuperson/er.

Har kommunerna politiska beslut om att arbeta med folkhälsa? Nämns jämställdhet, jämlikhet, Mänskliga Rättigheter, barnrätt eller liknande i de dokumenten?

- Finns det politiska beslut? Hur ser de ut? Vad omfattas av dem? (*diskrimineringsgrunder, jämställdhetspolitiska mål?*)
- Skillnader och likheter mellan kommunerna? Känner du till övriga länet?
- Nämns det i beslut om andra sakområden, tex skola, omsorg, socialtjänst...
- Ingår arbetet i
- Hur ser engagemanget ut från politiken. Är jämställdhet prioriterat? Är det enstaka personer eller ett "gemensamt uppdrag" ?
- Ingår ni i några större nätverk - nationellt, internationellt osv? Tar ni avstamp i någon slags konventioner, avtal eller liknande (tex agenda 2030)?

Efterfrågar politiken resultat av jämställdhets- och jämlikhetsarbetet?

- Hur ser det ut i de olika kommunerna? Om ja, hur går det till? Vad omfattas av uppföljningen?
- Har politikerna kunskap och kompetens att följa upp den typen av arbete?
- Finns det engagemang och intresse? Finns det motstånd? Hur hanteras det?

Om vi förflyttar oss till kommunledning och förvaltningsledningar, hur drivs arbetet med jämställdhet och jämlikhet där?

- Vad görs? Skillnader/likheter mellan de olika kommunerna?
- Stödjer kommunledningarna till ert arbete i folkhälsofrågor?
- Finns kunskap och kompetens i sakfrågorna?
- Finns det intresse/engagemang? Motstånd? Hur hanteras det?

Finns folkhälsoperspektivet integrerat i kommunens styrning, tex i budget, policies, utredningar mm?

- Är jämställdhet och jämlikhetsfrågor *uttalade* i budgetdokument? I kommunbudgeten som helhet? Hur ser det ut? Utifrån vilka grupper? (kön, etnicitet, hbtq, socioekonomi...?)
- Berätta vad som finns i dem...
- Hur ser era strategidokument/policies ut? Vilka grupper finns nämnda där? På vilket sätt?

Har ni all (individbaserad) statistik uppdelad per kön? Någon annan indelning? Redovisas den uppdelat?

- När ni har enkäter, frågar ni om annat än kön och ålder (när det är möjligt)? Vad?
- Gör ni analyser av den statistik ni har? Vem är ansvarig och hur?
- De områden där statistik saknas: gör ni något för att följa med i utvecklingen där? Tex bakgrund, hbtq, religion...

Görs det könskonsekvensanalyser i de analyser ni gör/ de underlag ni tar fram? Undersöks andra faktorer än kön i konsekvensanalyser? Isåfall vilka?

- Relaterar konsekvensanalyserna till något av de jämställdhetspolitiska målen? Hur då?

Har ni stöd från kommunledningen som helhet och förvaltningsledningarna förutsättningar för att bygga kunskap och kompetens i organisationen?

- Hur är det praktiska arbetet organiserat? Finns det en tydlig organisation, tex en processledare eller en grupp "ambassadörer" eller liknande?
- Har det gjorts utbildningssatsningar? Har ni deltagit i Länsstyrelsens utbildningar inom "regional plattform"? (Chefsutbildningar, utbildningar på medarbetarnivå om sakområden)
- kompetens hos medarbetarna?

Finns det ett systematiskt förbättringsarbete kring jämställdhet och jämlikhet inbyggt i folkhälsoarbetet?

- Finns metoder, verktyg för att arbeta med frågorna i vardagen?
- **Vem** driver det arbetet? Eldsjälar eller systematik?
- Har ni något sätt att belöna och sprida goda exempel?
- finns det utrymme för diskussion, reflektion och lärande?
- Deltar ni i någon slags större sammanhang (nationellt, internationellt...) för att lära av andra och sprida goda exempel?

Har du några exempel på hur jämställdhets-/jämlighetsarbete har berikat folkhälsoarbetet i kommunen? Goda exempel eller dåliga erfarenheter?

- Berätta om dem!
- aktiviteter? arbetssätt? förändringar av lokaler, miljöer, material, bemötande, kommunikation?
- Vad har det fått för resultat i ett större perspektiv?
- vad har ni lärt er av detta? Praktiskt arbete? Motståndshantering?
- Har du goda exempel från andra områden, som man kunde ta avstamp i för att arbeta med jämställdhet/jämlighet

Finns det en hållbarhet i det arbete som görs? Utvecklas det?

- Finns det strukturer och organisation för att stödja detta?
- Stödjer arbetsplatskulturen detta? Motstånd?

**Avslut: vad skulle du vilja göra för jämställdhetsarbetet i kommunen? Vad behöver du för att kunna det?**

Tack!

## Kommundirektörer, HR-direktörer och övriga

- Har ni politiska beslut om att arbeta med jämställdhet, jämlighet, Mänskliga Rättigheter, barnrätt eller liknande?
- Finns det politiska beslut? Hur ser de ut? Vad omfattas av dem? (*diskrimineringsgrunder, jämställdhetspolitiska mål?*)
- Finns jämställdhet och jämlighet med som perspektiv i beslut om andra sakområden, exempelvis folkhälsa, skola, föräldrastöd, äldreomsorg...?
- Har besluten kopplingar till internationella eller nationella samarbeten eller liknande, tex CEMR, Agenda 2030, Modellkommuner...
- Hur ser engagemanget ut från politiken. Är jämställdhet prioriterat? Är det enstaka personer eller ett "gemensamt uppdrag" ?
- Har ni deltagit i någon av Länsstyrelsens satsningar? Vem deltog? Vad tycker ni om dem?

**Efterfrågar politiken resultat av jämställdhets- och jämlighetsarbetet?**

- Om ja, hur går det till? Vad omfattas av uppföljningen?
- Har politikerna kunskap och kompetens att följa upp den typen av arbete?
- Finns det engagemang och intresse? Finns det motstånd? Hur hanteras det?

**Om vi förflyttar oss till kommunledning och förvaltningsledningar, hur drivs arbetet med jämställdhet och jämlighet här?**

- Vad görs?

- Är det olika mellan förvaltningarna?
- Finns kunskap och kompetens i sakfrågorna? Är arbetet integrerat i ledarskapet?
- Finns det intresse/engagemang? Motstånd? Hur hanteras det?
- Har ni deltagit i Länsstyrelsens chefsutbildningar inom regional plattform?
- (Sakområden bra exempel för att komma igång.)

### Finns jämställdhets och jämlikhetsfrågor med i kommunens styrning, t.ex i budget, policydokument, utredningar, konsekvensanalyser?

- Är jämställdhet och jämlikhetsfrågor *integrerade* i budgetdokument? I kommunbudgeten som helhet? I förvaltnings budgeten? Hur ser det ut?
- Finns koppling till de jämställdhetspolitiska målen i styrningen? Vilka mål?
- Finns det formulerade utmaningar kring kön eller annan diskrimineringsgrund i styrdokumentet? Eller andra sakområden? Finns det kompetens och strategier för att hantera dem?
- Berätta vad som finns i dem...
- Finns det eget strategidokument om frågor kopplade till jämställdhet, jämlikhet eller relaterade frågor? Hur används det?
- Har ni deltagit i någon av länsstyrelsens utbildningar om gender budgeting?

### Har ni all (individbaserad) statistik uppdelad per kön? Någon annan indelning? Redovisas den uppdelat?

- När ni har enkäter, frågar ni om annat än kön och ålder (när det är möjligt)? Vad? (medarbetare/medborgare)
- Gör ni analyser av den statistik ni har? Vem är ansvarig och hur?
- De områden där statistik saknas: gör ni något för att följa med i utvecklingen där? Tex bakgrund, hbtq, religion...

### Görs det könskonsekvensanalyser i beslutsunderlagen? Undersöks andra faktorer än kön i konsekvensanalyser? I så fall vilka?

- Relaterar konsekvensanalyserna till något av de jämställdhetspolitiska målen? Hur då?
-



## Skapar kommunledningen som helhet och förvaltningsledningarna förutsättningar för att bygga kunskap och kompetens i organisationen?

- Hur är det praktiska arbetet organiserat? Finns det en tydlig organisation, tex en processledare eller en grupp “ambassadörer” eller liknande?
- Finns kompetensen inom något/några sakområden, tex folkhälsa, skola/förskola?
- Har det gjorts utbildningssatsningar? Har ni deltagit i Länsstyrelsens utbildningar inom “regional plattform”? (Chefsutbildningar, utbildningar på medarbetarnivå om sakområden)
- kompetens hos medarbetarna?

## Finns det ett systematiskt förbättringsarbete kring jämställdhet och jämlikhet?

- Finns metoder, verktyg för att arbeta med frågorna i vardagen?
- Finns perspektivet med i förbättringsarbetet inom andra sakområden, tex skola, socialtjänst, äldre, folkhälsa...
- **Vem** driver det arbetet? Eldsjälar eller systematik?
- Har ni något sätt att belöna och sprida goda exempel?
- finns det utrymme för diskussion, reflektion och lärande?
- Deltar ni i någon slags större sammanhang (nationellt, internationellt...) för att lära av andra och sprida goda exempel?

## Har du några exempel på jämställdhetsarbete i kommunen? Goda exempel eller dåliga erfarenheter?

- Berätta om dem!
- aktiviteter? arbetssätt? förändringar av lokaler, miljöer, material, bemötande, kommunikation?
- Vad har det fått för resultat i ett större perspektiv?
- vad har ni lärt er av detta? Praktiskt arbete? Motståndshantering?
- Har du goda exempel från andra områden, som man kunde ta avstamp i för att arbeta med jämställdhet/jämlikhet

## Finns det en hållbarhet i det arbete som görs? Utvecklas det?

- Finns det strukturer och organisation för att stödja detta?
- Stödjer arbetsplatskulturen detta? Motstånd?

## **Avslut: vad skulle du vilja göra för jämställdhetsarbetet i kommunen? Vad behöver du för att kunna det?**

Tack!



Länsstyrelsen  
Örebro län

Länsstyrelsen i Örebro län  
Stortorget 22, 701 86 Örebro  
010-224 80 00  
[orebro@lansstyrelsen.se](mailto:orebro@lansstyrelsen.se)  
[www.lansstyrelsen.se/orebro](http://www.lansstyrelsen.se/orebro)