

**Masteruppsats i offentlig förvaltning VT 2013**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Karin Alfredsson 1986-04-08

Handledare: Vanja Carlsson

Examinator: Stig Montin

# Den ojämna jämställdheten

---

Om könssegregeringens inverkan på jämställdhetsimplementering

## **Abstract**

I internationella jämförelser rankas Sverige som ett av världens mest jämställda länder. Men samtidigt visar inhemsk statistik på en ojämn jämställdhetsutveckling på grund av att det fortfarande föreligger ojämslällda löner, ojämsn arbetsvillkor och en ojämsn fördelning av det obetalda hushållsarbetet. Den svenska arbetsmarknaden präglas även av en tydlig könssegregering, där kvinnor och män arbetar inom olika sektorer och olika yrken.

Denna uppsats ställer sig frågan huruvida detta arbetsmarknadsmönster kan ha betydelse för jämställdhetsimplementering, det vill säga om det går att urskilja skillnader i hur kvinnodominerade och mansdominerade arbetsplatser arbetar med jämställdhetsimplementering. Skulle det könssegregerade arbetsmarknadsmönstret kunna ses som en förklaring till varför det fortfarande är så ojämslälldt?

Genom att studera vad som inom forskningen ses som viktiga faktorer för en lyckad implementeringsprocess, jämförs i denna studie två kvinnodominerade kommunala förvaltningar med två mansdominerade på fyra punkter. Jämförelsepunkterna utgörs av *kunskap, delaktighet, styrning* och *uppföljning*. Metoderna som används är kvalitativ textanalys och informantintervjuer.

Studiens resultat visar på att det går att urskilja vissa skillnader mellan kvinno- och mansdominerade förvaltningar inom faktorerna kunskap och styrning. De kvinnodominerade förvaltningarna har både en mer jämställdhetsinriktad syn på den kunskap som sprids i förvaltningen, samt i styrningen av jämställdhetsarbetet. Resultatet tyder på att könssegregeringen kan utgöra en delförklaring till den ojämsn jämställdheten.

**Nyckelord:** Jämställdhet, könssegregering, jämställdhetsimplementering, kvinnodominerade, mansdominerade, förvaltningar.

## Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b> .....	<b>3</b>
1.1 Problemformulering.....	4
1.2 Syfte och frågeställningar .....	5
1.3 Uppsatsens disposition .....	6
<b>2. Jämställdhet i Sverige: en introduktion</b> .....	<b>6</b>
2.1 Varför jämställdhet? .....	6
2.2 Jämställdhetspolitik och lagstiftning .....	7
2.3 Könnssegregering .....	8
2.4 Könnssegregeringens konsekvenser för jämställdhetsimplementeringen .....	9
<b>3. Tidigare forskning</b> .....	<b>10</b>
3.1 Jämställdhetsimplementering .....	10
<b>4. Teori och analysverktyg</b> .....	<b>12</b>
4.1 Implementeringsteori .....	13
4.2 Feministisk teori .....	14
4.3 Utvecklande av teoretiskt analysverktyg .....	16
4.3.1 Kunskap .....	17
4.3.2 Delaktighet .....	18
4.3.3 Styrning.....	19
4.3.4 Uppföljning .....	20
4.4 Empiriskt analysverktyg.....	21
<b>5. Val av fall: Göteborgs Stads fackförvaltningar</b> .....	<b>24</b>
5.1 Val av analysenheter .....	26
<b>6. Metod och material</b> .....	<b>29</b>
6.1 Kvalitativ textanalys .....	29
6.2 Intervjuer .....	30
<b>7. Analys</b> .....	<b>32</b>
7.1 Kunskap .....	33
7.2 Delaktighet .....	36
7.3 Styrning .....	40
7.4 Uppföljning .....	44
7.5 Sammanfattande analys .....	47
7.6 Skiljer sig jämställdhetsimplementeringen åt mellan kvinno- och mansdominerade förvaltningar? .....	49
<b>8. Diskussion</b> .....	<b>51</b>
<b>9. Avslutande reflektioner och framtida forskning</b> .....	<b>53</b>
<b>10. Litteraturförteckning</b> .....	<b>54</b>
<b>Bilaga 1: Intervjuguide</b> .....	<b>58</b>

## 1. Inledning

Jämställdhetsdebatten är ständigt pågående. Inom denna debatt ges dock två olika bilder av hur det står till med jämställdheten i Sverige. Å ena sidan finns det en ”bäst i klassen-stolthet” som ger Sverige möjligheten att klappa sig själv på axeln och ta åt sig äran över att vara ett av världens mest jämställda länder. Sedan 2005 har Sverige varje år haft topplaceringar när det kommer till internationella jämställdhetsjämförelser (*The Global Gender Gap Report 2012*). Å andra sidan publiceras rapporter som visar på en ytterst långsam jämställdhetsprocess inom Sverige när det exempelvis gäller kvinnors löner, det obetalda hushållsarbetet och könsfördelning mellan yrkesgrupper (*Se SCB 2012 och Bergström & Bergström 2013*). Med andra ord skulle man kunna påstå att, i det förhållandevis jämställda Sverige är förändringstakten för ökad jämställdhet, förhållandevis långsam.

Statistiken ger också en tudelad bild. På 20 år har exempelvis antalet timmar som kvinnor ägnar åt obetalt arbete varje vecka sjunkit med sju timmar, från 33 till 26. Dock har det under samma tidsperiod inte skett någon förändring i hur många timmar som män ägnar åt obetalt arbete varje vecka. Den siffran ligger oförändrad kvar på 21 timmar (*SCB 2012:39*). Kvinnors löner har förvisso ökat stadigt under de senaste 17 åren, men samtidigt är det fortfarande endast inom en av de tio största yrkesgrupperna som lönerna mellan kvinnor och män är helt jämlika (*Ibid:73ff*).

Utöver den relativt långsamma jämställdhetsutvecklingen har Sverige en av världens mest könssegregerade arbetsmarknader. Kvinnor och män arbetar dels inom olika sektorer och dels inom olika yrkesgrupper. Spelar detta arbetsmarknadsmönster någon roll för jämställdhetsutvecklingen i samhället? Kan det vara så att kvinnodominerade och mansdominerade arbetsplatser arbetar på olika sätt när det kommer till jämställdhet? För att undersöka huruvida könssegregeringen har betydelse för jämställdhetsutvecklingen, studeras i denna uppsats strukturer för jämställdhetsimplementering på kvinnodominerade och mansdominerade arbetsplatser. Genom att studera implementeringsstrukturer på jämställdhetsområdet kan vi komma närmare en förståelse för varför det i ett av världens mest jämställda länder, borttagandet av alla formella hinder för kvinnan att uppnå samma status som män till trots, fortfarande är så pass ojämnställt.

## 1.1 Problemformulering

Könssegregering är ett begrepp som syftar till en uppdelning mellan människor baserat på deras könstillhörighet. Inom arbetsmarknaden klassificeras vanligtvis yrken eller arbetsområden där ettdera könet utgör mer än 60 procent av den totala arbetsstyrkan, som könssegregerade. Sverige beskrivs ibland som ett av de mest könssegregerade länderna utifrån hur den svenska arbetsmarknaden ser ut (*Wahl et al., 2011:67*).<sup>1</sup> Detta bekräftas genom statistik från Statistiska centralbyrån som visar på att endast tre av de 30 största yrkena, inom vilka 59 procent av den kvinnliga och 35 procent av den manliga arbetskraften återfinns, har en jämn könsfördelning. Dessa yrken är kockar/kokerskor, läkare och universitets- och högskolelärare (*SCB 2012:63*). Om ett visst yrke, position eller syssla förknippas med ett visst kön brukar man använda ordet könsmärkning för att visa på att det inom detta område föreligger könssegregering. Könsmärkningen av olika positioner är dock inte något konstant utan kan förändras i takt med att segregeringsmönster förändras. Varje form av könsmärkning brukar dock efter en tid uppfattas som naturlig eller självklar (*Wahl et al., 2011:144ff*).

Ovanstående diskussioner kring den långsamma jämställdhetsutvecklingen och den könssegregerade arbetsmarknaden leder oss till frågor kring implementering av jämställdhetsreformer. Hur kan vi förstå jämställdhetsimplementering utifrån hur den svenska arbetsmarknaden ser ut? Vad kan detta arbetsmarknadsmönster få för betydelse för jämställdhetsimplementeringen? Studerandet av vilka förutsättningar som finns för implementering, hjälper oss att identifiera implementeringsstrukturer inom organisationer. Implementeringsstrukturer är viktiga att studera för att förstå varför vissa reformer lyckas och andra inte.

Jämställdhetsimplementeringen skiljer sig från annan implementeringsproblematik då den ofta präglas av frågor rörande makt och motstånd. Forskning har visat tydliga tecken på att jämställdhetsimplementering är ett konfliktfyllt område inom vilket det ofta skapas motsättningar mellan kvinnor och män. Då jämställdhetsreformer utmanar den rådande manliga ordningen kan män anses ha ett intresse av att ett könsutjämning av maktrelationer inte kommer till stånd (*Gustafsson 2008:84*). I studerandet av jämställdhetsimplementering

---

<sup>1</sup>Könssegregering kan definieras på olika sätt och hur hög den är beror på vilket välfärdssamhälle man lever i. I länder där de flesta kvinnor yrkesarbetar är oftast könssegregeringen högre än i länder där många kvinnor i första hand arbetar oavlönat i hemmet. Detta på grund av att den reella könsuppdelningen mellan hushålls- och lönearbete inte betraktas vid mätning av könssegregering (*Wahl et al., 2011:67*).

anser jag det vara nödvändigt att också inkludera aspekterna kring makt och motstånd och därför har jag valt att till implementeringsperspektivet, lägga till dimensionen om huruvida implementeringsstrukturer skiljer sig åt mellan kvinnodominerade och mansdominerade arbetsplatser.

Tidigare studier på ämnet kring jämställdhetsimplementering har mestadels fokuserat på hur politiker och tjänstemäns inställningar till jämställdhet och jämställdhetsreformer påverkar implementeringen. I sin avhandling *The Politics of Gender Equality Policy* undersöker Ingrid Pincus hur män på ledarskapspositioner inom kommunal förvaltning påverkar jämställdhetsimplementeringen genom deras attityder och handlingar. Genom denna uppsats vill jag ta över där Pincus slutar och undersöka huruvida implementeringsstrukturer skiljer sig åt mellan kvinno- och mansdominerade arbetsplatser.

När det gäller frågor rörande jämställdhet och implementering av densamma är den kommunalpolitiska nivån särskilt intressant att studera eftersom det främst är i kommunerna som de övergripande politiska ambitionerna ska omsättas i handling (*Gustafsson 2008:28*). Annan forskning visar även på att det i frågor kring kön och jämställdhet uppstår särskilda problem när de ska implementeras på den kommunala nivån, då detta arbete ofta stöter på motstånd (*Pincus 2002:26,77*). Därför kommer denna studies analysenheter utgöras av kvinno- respektive mansdominerade kommunala förvaltningar.

## **1.2 Syfte och frågeställningar**

Jämställdhetsimplementering är ett väl utforskat fält men fortfarande kvarstår problem som det långsamma förändringsarbetet så väl pekar på. Syftet med denna uppsats är därmed att belysa problematiken med jämställdhetsimplementering ur ett perspektiv som har sin bakgrund i den könssegregerade arbetsmarknaden. Genom att studera jämställdhetsimplementering utifrån könssegregerade förvaltningar är ambitionen att denna uppsats ska ge oss en ökad kunskap om hur implementeringsstrukturer inom kommunal förvaltning ser ut samt undersöka möjligheten att identifiera skillnader i implementeringsprocessen mellan kvinno- och mansdominerade förvaltningar. Uppsatsen söker svar på följande frågor:

- *Hur ser strukturer för jämställdhetsimplementering ut i förvaltningsorganisationer?*
- *Skiljer sig jämställdhetsimplementeringen åt mellan kvinno- och mansdominerade förvaltningar?*

### **1.3 Uppsatsens disposition**

Efter att i uppsatsens första kapitel ha presenterat studiens inledning, problemformulering samt syfte och frågeställningar, följer i kapitel två en introduktion av jämställdhetsbegreppet, jämställdhetspolitiken samt könssegregering. I kapitel tre presenteras tidigare forskning och i kapitel fyra redogör jag för mina teoretiska kopplingar och mitt teoretiska analysverktyg. Mitt val av fall, Göteborgs Stads fackförvaltningar, motiveras i kapitel fem. Detta åtföljs av en redogörelse av metod och material i kapitel sex. Uppsatsen fortsätter med en kombinerad resultatredovisning och analys i kapitel sju och fortsätter därefter med ett diskussionskapitel. Uppsatsen avslutas med avslutande reflektioner i kapitel nio.

## **2. Jämställdhet i Sverige: en introduktion**

I detta avsnitt ges en läsaren en introduktion till jämställdhetsbegreppet, dess bakgrund samt dess lagliga status. Dessutom ges en mer ingående beskrivning av begreppet könssegregering och vilka problem det kan föra med sig för jämställdhetsimplementeringen.

### **2.1 Varför jämställdhet?**

Jämställdhet introducerades i slutet av 1960-talet för att skilja ut kön från jämlikhetsbegreppet. Jämlikhet är ett vidare begrepp som avser rättvisa förhållanden mellan alla individer och grupper i samhället, medan jämställdhet syftar till att människor inte ska diskrimineras utifrån könstillhörighet, att män och kvinnor ska ha samma rättigheter och möjligheter (*Jutterdal 2008:12*). Jämställdhet är därmed en jämlikhetsfråga. Sedan 1970-talet har de formella hindren för kvinnors etablering på arbetsmarknaden sakta försvunnit, exempelvis genom föräldraförsäkringsreformer, utbyggnad av daghem samt en utvecklad jämställdhetslagstiftning (*Wahl et al., 2011:65*). Under slutet av 80-talet började man istället prata om informella hinder för jämställdhet, det vill säga hinder som hänger samman med könsnormer och intressekonflikter mellan könen (*Jutterdal 2008:27*). Inom feministisk teoribildning härleder man denna intressekonflikt ur ett maktperspektiv som menar att det i samhället finns en manlig överordning och en kvinnlig underordning (*Wahl et al., 2011:32*).

Jämställdhetsbegreppet består av en kvantitativ del och en kvalitativ del, där den kvantitativa innebär ovan nämnda uppdelning 60/40, det vill säga att kvantitativ jämställdhet anses råda om fördelningen mellan könen inom en organisation är 60 procent av den ena könet och 40 procent av det andra. Den kvalitativa delen innebär att kvinnor och män ska ha samma möjligheter inom exempelvis arbetslivet gällande villkor, inflytande, makt och förutsättningar (*Hård 2004:27*).

Definitionen av jämställdhet är de flesta eniga om, men huruvida det föreligger ojämställdhet eller hur jämställdhet ska uppnås råder det dock delade meningar om. Därför förknippas jämställdhetsbegreppet ofta med makt, eftersom *hur* man talar om jämställdhet och *vem* som talar om det påverkar vilka förändringsåtgärder som blir möjliga (*Jutterdal 2008:13*).

## **2.2 Jämställdhetspolitik och lagstiftning**

I början av 1990-talet flyttades fokus från att jämställdhet tidigare bara hade handlat om kvinnors villkor på arbetsmarknaden, till att nu gälla makt över samhällsutvecklingen generellt. Jämställdhet var inte längre en fråga om kvinnor, för kvinnor, det var en fråga som berörde alla människor och alla samhällsområden och därför skulle jämställdhet integreras i alla politikområden (*Svenska kommunförbundet 1998:23*). Begreppet jämställdhetsintegrering har sedan 1994, då regeringen antog propositionen Delad makt, delat ansvar 1993/94:147, varit vägvisande för svensk jämställdhetspolitik (SOU 2005:66:438).

Det övergripande målet för den nationella jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Utifrån detta arbetar regeringen efter fyra delmål: Jämn fördelning av makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet, jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet och att mäns våld mot kvinnor ska upphöra ([www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)). Sedan 2009 regleras jämställdhet inom skola, arbetsliv och på universitet och högskolor via Diskrimineringslagen. Diskrimineringslagen ersatte sju lagar, bland annat jämställdhetslagen från 1991 och den motverkar diskriminering på sju olika diskrimineringsgrunder: Kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder (*SFS 2008:567*).



Diskrimineringsgrunderna behandlas inte på samma sätt då högskolor och universitet exempelvis är ålagda att arbeta med alla sju diskrimineringsgrunder, medan arbetsgivare är ålagda att arbeta med fem. Diskrimineringslagens proaktiva inslag gäller diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet eller religion eller annan trosuppfattning och innebär att arbetsgivare ska genomföra aktiva åtgärder för att arbetstagarna ska kunna uppnå lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet. De aktiva åtgärderna handlar om arbetsförhållanden, lön, rekrytering, utbildning och kompetensutveckling samt möjligheten att kombinera förvärvsarbete och föräldraskap (*Wahl et al., 2011:199f*). Enligt lag ska arbetsgivare med en personalstyrka på större än 25 personer vart tredje år upprätta två olika handlingsplaner för sitt jämställdhetsarbete. Den ena planen ska ge en översikt över vilka åtgärder som behövs på arbetsplatsen samt en redogörelse för vilka av dessa åtgärder som arbetsgivaren avser påbörja eller genomföra under de kommande åren. Den andra ska redogöra för vilka lönejusteringar och andra åtgärder som behöver vidtas för att uppnå lika lön för lika arbete (*SFS 2008:567*).

### **2.3 Könnssegregering**

Som tidigare nämnt innebär könsssegregering en uppdelning utifrån könstillhörighet. Könsssegregeringen på arbetsmarknaden har dock fler dimensioner och kan därför beskrivas på olika sätt. Den könsssegregering som sätts i fokus i denna studie kallas för horisontell segregering och innebär att kvinnor och män har olika yrken och arbetar inom olika branscher och sektorer på arbetsmarknaden. Sett till sektorerna privat och offentlig är det främst männens begränsade spridning på arbetsmarknaden som ger det segregerade mönstret genom att över 80 procent av männen arbetar inom privat sektor och endast 20 procent inom offentlig (*SCB 2012:61*). Kvinnornas spridning på arbetsmarknaden är betydligt mer jämn. Under början av 2000-talet arbetade kvinnor till ungefär lika stor del i offentlig som i privat sektor. Idag arbetar dock något fler kvinnor i privat sektor (*Ibid*). Uppfattningen att de flesta kvinnor arbetar inom offentlig sektor är därmed felaktig, däremot är den offentliga sektorn helt klart kvinnodominerad.

Den vertikala könsssegregeringen innebär att kvinnor och män inte befinner sig på samma hierarkiska nivåer när det gäller chefspositioner då kvinnor inte innehar chefspositioner i samma utsträckning som män. Studier har visat att det ställs högre krav på kvinnor vid avancemang eller befordran än det gör på män (*SOU 2005:66:157*). Den horisontella och vertikala könsssegregeringen är de definitioner som vanligtvis åsyftas, men det finns även

intern könssegregering som avser den skillnad som görs mellan kvinnor och män inom samma yrke. Exempelvis kan kvinnor och män inom samma yrke utföra olika arbetsuppgifter eller ha olika specialiseringar (*Ibid*).

Könssegregeringens orsaker kan förklaras genom olika faktorer och teorier. En förklaringsteori härrör från utbuds- och efterfrågesidan. Sett från utbudssidan har kvinnor och män olika utbildning och olika intressen, arbetsdelningen mellan kvinnor och män i hemmet påverkar kvinnors möjligheter att ta olika typer av jobb, liksom arbetsgivarnas intresse av att anställa kvinnor och män för olika typer av jobb. På efterfrågesidan finns hypoteser om så kallad crowding, det vill säga att kvinnor rekryteras till smala yrkesområden, där det uppstår överskott på just kvinnlig arbetskraft vilket kan ses som en förklaring till de låga lönerna. Till denna teori går att föra ytterligare förklaringsteorier som exempelvis handlar om rationella utbildningsval, organisationers funktionssätt eller könsmaktssystem (*Gonäs 2005:24f*).

#### **2.4 Könssegregeringens konsekvenser för jämställdhetsimplementeringen**

Ur ett arbetsmarknadsperspektiv kan könssegregeringen innebära en minskad rörlighet på arbetsmarknaden då kvinnor och män inte anser sig ha reell tillgång till hela arbetsmarknaden. Könssegregering kan också få effekter i form av värdediskriminering, då jobb som till största del innehas av kvinnor värderas lägre och därmed också betalas lägre än liknande arbeten som i huvudsak innehas av män. Värdediskriminering innebär också att om ett yrke går från att vara ett mansyrke till att vara ett kvinnoyrke, sjunker oftast lönen. Värdediskriminering är riktad mot yrken, inte mot individer vilket innebär att även de män som arbetar inom kvinnodominerade yrken också har låg lön (*SOU 2005:66:157f*).

Könssegregering kan också få konsekvenser för jämställdhetsimplementeringen. Som tidigare nämnt visar studier inom jämställdhetsimplementering på att det i många organisationer och verksamheter finns ett jämställdhetsrelaterat motstånd. Motståndet kan förstås mot bakgrund av att jämställdhetsarbete kan ifrågasätta för givet tagna föreställningar om oss själva som kvinnor/män, samt maktrelationen mellan kvinnor och män (*Wahl et al., 2011:214*). Flera studier visar på att motståndet mot jämställdhetsarbete är högre hos män, vilket kan förstås ur ett maktperspektiv då jämställdhet strävar efter att ge kvinnan jämlika rättigheter och möjligheter (*Ibid*). Ur ett motståndsperspektiv är det därmed möjligt att se att verksameters könsmärkning kan påverka jämställdhetsimplementeringen och hur väl denna faller ut. Forskning på ämnet om könsbaserade intressen har tydligt visat att det finns åsiktsskillnader

och skillnader i politisk intresseinriktning mellan kvinnor och män, vilket i sin tur också kan inverka på jämställdhetsimplementeringen. Kvinnor prioriterar i större utsträckning än män satsningar inom jämställdhet eftersom män inte har ett intresse av att ett könsutjämnande av maktrelationen mellan kvinnor och män kommer till stånd (*Gustafsson 2008:84,221*). Teorier om könsbaserade intressen ger oss ytterligare en bild av varför könssammansättningen på arbetsplatser kan ha betydelse för jämställdhetsimplementeringen.

### **3. Tidigare forskning**

I följande avsnitt ges en översikt av vad tidigare forskning har visat vara påverkansfaktorer för jämställdhetsimplementering. Eftersom implementering är ett så pass stort forskningsfält har jag valt att begränsa detta kapitel till att främst behandla tidigare forskning gällande just jämställdhetsimplementering.

#### **3.1 Jämställdhetsimplementering**

Jämställdhetsområdet är väl utforskat och under åren har flera påverkansfaktorer utkristalliserats. Dagens långsamma utveckling inom jämställdhet visar dock på att teori och praktik inte alltid följs åt, då valet av åtgärder inom ramen för jämställdhetsimplementering inte uppvisar samma självklarhet.

Vissa problem som uppstår vid jämställdhetsimplementering verkar vara typiska för samtliga politikområden, medan andra är mer genus specifika (*Pincus 2002:60*). Till de mer allmängiltiga faktorerna hör ospecifika och vaga policymål och byråkratisk tröghet (*Ibid*). Implementeringsprocesser där metoder för förändringsarbetet, exempelvis för ökad jämställdhet, passar dåligt ihop med organisationens struktur och arbetssätt, riskerar också att misslyckas. Det måste finnas en stark koppling mellan organisationens formella struktur och det konkreta förändringsarbetet (*Hård 2004:18*). Både den traditionella och den feministiska implementeringsforskningen har även fastställt att framgångsrik policyimplementering är beroende av inblandning av och intresse hos politiker och tjänstemän. Pincus menar dock att det finns tämligen lite forskning om hur politiker och tjänstemän faktiskt agerar, eller inte agerar, när det gäller implementeringsfrågor. Den feministiska forskningen, menar Pincus, visar på att detta perspektiv är oerhört viktigt, eftersom det inte sällan finns ett motstånd och en brist på engagemang för jämställdhetsfrågor hos just denna grupp (*Pincus 2002:60*). Uppföljning är ytterligare en viktig faktor för implementeringsprocessen. Inom implementeringsforskningen finns det en diskussion huruvida uppföljning/utvärdering rymms

inom implementeringen eller är en fristående del (*Hill & Hupe 2009:11*). Även fast de kan ses som två olika stadier i policyprocessen överlappar de varandra i praktiken och därför utgör uppföljning en viktig del av implementeringsprocessen (*Ibid*). Uppföljning av måluppfyllelse möjliggör för ett tillvaratagande av implementeringsprocessens resultat.

Mer genus specifika faktorer som påverkar jämställdhetsimplementeringen är vilka normer och värderingar som florerar i organisationen. Det finns en koppling mellan vilka normer som råder och vilka förändringsåtgärder som blir möjliga. En vanlig föreställning är att den egna verksamheten redan är jämställd och att ojämställdhet främst är något som finns hos andra (*Hård 2004:29 och Gustafsson 2008:171*). Sådana föreställningar, speciellt om de delas av verksamhetens ledning, kan tillslut bli normbildande och försvåra jämställdhetsarbetet. Organisationsförändringar innebär ofta att rådande normer och värderingar måste ändras (*Hård 2004:20*) och identifieringen av ojämställdhet är nödvändig för att kunna åstadkomma förändringar (*Gustafsson 2008:172*). Kunskap ses här som en nyckelfaktor när det kommer till förändring av normer och värderingar. Särskilda utbildningsinsatser och specialkunskaper inom verksamheten är därmed centrala påverkansfaktorer (*Amundsdotter & Gillberg 2001:129*).

Ursula Hård anser även hon att jämställdhetsarbetet kräver både tydlig politisk styrning samt ett brett deltagande på den aktuella implementeringsnivån. Hård menar att den generella uppfattningen gällande jämställdhetsförändringar är att de borde ha sitt ursprung i ett tjänstemannaperspektiv för att reformerna på det sätt skulle få en bredare förankring, men att en tydlig politisk styrning också är nödvändig för att jämställdhetsimplementeringen ska bli bestående och få legitimitet (*Hård 2004:28*). Ingrid Pincus skriver också om hur båda perspektiv är tillämpningsbara på jämställdhetsområdet. Den nordiska jämställdhetsforskningen har, menar Pincus, fokuserat på hur statens vaga och tvetydliga mål skapar implementeringsproblem på lokal nivå. Andra forskare har dragit samma diskussion lite längre och hävdar att tvetydiga mål från nationell nivå ger politiker och tjänstemän på lokal nivå både tolkningsutrymme gällande vad policyn innebär samt att de får ta konflikten när det kommer till hur den ska implementeras (*Pincus 2002:66f*).

Sammanfattningsvis kan sägas att litteraturen kring jämställdhetsarbete och jämställdhetsimplementering är någorlunda enig om vilka faktorer som har inverkan på implementeringsprocessen. Dock kvarstår problem i praktiken. Därför behövs fler studier, där

nya infallsvinklar testas. Trots vetenskapen om Sveriges könssegregerade arbetsmarknad, finns det ingen tidigare forskning på vad detta kan innebära för jämställdheten. Genom att studera jämställdhetsimplementering utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv där kvinnodominerade och mansdominerade arbetsplatser jämförs med varandra, anser jag därför att min uppsats tillför diskussionen en ny infallsvinkel som förhoppningsvis kan bidra till att öka förståelsen för varför jämställdhetsutvecklingen ser ut som den gör.

#### **4. Teori och analysverktyg**

Innan jag mer precist redogör för mitt teoretiska analysverktyg, som kommer att användas i bearbetningen av det empiriska materialet, ämnar jag motivera mitt val av teori. Den teoretiska utgångspunkten för denna uppsats behandlar implementeringsproblematik. För att hitta mer genus specifika faktorer som har inverkan på jämställdhetsimplementering har jag även tagit hjälp av feministisk teori. Kombinationen av implementeringsteori och feministisk teori hjälper oss att identifiera implementeringsstrukturer som inte bara härleder till den ena eller andra teoribildningen. Kombinationen av de båda teoribildningarna hjälper oss att bredda perspektivet gällande vad som kan ha inverkan på en implementeringsprocess. Inom jämställdhetsimplementering finns problem som härrör till dels den generella implementeringsteorin, samt faktorer som påverkar implementeringsprocessen som har sitt ursprung i jämställdhetsproblematik. Som tidigare nämnt skiljer sig jämställdhetsimplementeringen åt från annan implementeringsproblematik, då den ofta präglas av frågor kring makt och motstånd. I detta avseende kan därför den feministiska teoribildningen vara vägledande mot ökad förståelse kring jämställdhetsimplementering.

Då jag vill studera implementering utifrån ett så öppet perspektiv som möjligt har jag valt att på förhand inte inrikta mig mot någon specifik teoribildning inom implementeringsforskningen. Jag anser att det skulle kunna ha en begränsade effekt på studien genom att jag skulle riskera att förbise viktiga förklaringsfaktorer. Jag har i stället valt att titta på olika aspekter inom det implementeringsteoretiska fältet, för att på det sätt se vad som kan påverka en implementeringsprocess. Inom den feministiska forskningen har jag valt att rikta in mig på feministiska teorier med anknytning till organisationsområdet och implementering. Konkretiseringen av teoribildningarna presenteras mer ingående i kapitel 4.3, där jag redogör för studiens teoretiska analysverktyg.

#### 4.1 Implementeringsteori

Implementeringsforskningen härstammar från forskning kring policyprocesser och policyutformning. Upptäckten av den felande länken, "The missing link", inom policyprocessen, det vill säga forskning kring varför policys inte resulterar i önskvärda resultat, blev under 1970-talet startskottet för detta forskningsfält. Implementeringsforskningen, forskning om hur man översätter politiska mål till handling, har sedan dess varit föremål för omfattande diskussioner gällande forskningens problem med att komma med generaliserande slutsatser och skapa en enhetlig teoribild (*Rothstein 1994:81 och Hill & Hupe 2009:12*).

Generaliseringssvårigheten kan ligga i att implementering ses som en komplex process, under vilken mycket kan gå fel. Implementeringsforskningens pionjärer, Jeffrey Pressman och Aaron Wildavsky, ansåg exempelvis att ju längre händelsekedjan mellan policybeslut och önskad effekt var, desto mer komplex och mer svår genomförlig blev implementeringen (*Hill & Hupe 2009:7*). Laurence O'Toole uttrycker denna problematik på följande sätt (*Rothstein 1994*):

*"Forskarna är inte eniga om grunderna för en teori om implementering, inte ens om vilka faktorer som är centrala för en framgångsrik implementering. I de flesta fall är forskarna dessutom oeniga om vad som ska räknas som framgångsrik implementering"* (*Rothstein 1994:81*).

Statsvetaren Bo Rothstein menar att en av anledningarna till att implementeringsforskningen har haft svårt att enas om några generella slutsatser är att forskningen i hög grad har fokuserat på implementeringsprocesser som man på förhand känt till har resulterat i misslyckanden. På så vis har implementeringsforskningen gett oss svar på vad som inte fungerar istället för på vad som faktiskt fungerar (*Rothstein 1994:77f*).

Den spridda teoribildningen och svårigheter med generalisering till trots, finns det inom implementeringsforskningen framför allt två huvudspår; top-down och bottom-up. Top-down-perspektivet fokuserar på hur den politiska styrningen, vanligtvis genom lagstiftning, påverkar och genomsyrar implementeringsprocessen. Kontroll och styrning på nationell nivå ger den lokala nivån vägledning genom implementeringsprocessen (*Peters & Pierre (red) 2003:213*). Vaga och otydliga policymål är ett exempel på en top-down-problematik som kan

påverka implementeringsprocessen. Policymålen kan vara utformade på nationell eller lokal nivå, men kan föra med sig implementeringsproblem om formuleringen lämnar allt för stort utrymme för tolkning (*Pincus 2002:66*).

I bottom-up perspektivet tillskrivs den lokala nivån och dess tjänstemän större betydelse för implementeringsprocessen. Förvaltningens och tjänstemannens roll och betydelse i implementeringsprocessen blir tydlig i Michael Lipskys teori om de så kallade "Närbyråkraterna". En närbyråkrat är en aktör som genom sin tjänst inom samhällsförvaltningen innehar stor handlingsfrihet när det kommer till samhällsservice och policygenomförande. Närbyråkraterna kan ha vitt skilda yrken där den gemensamma nämnaren utgörs av det inflytande den enskilde aktören har över policyimplementeringen, exempelvis som domare i en domstol, socialarbetare eller tjänsteman i den lokala förvaltningen. Den enskilde närbyråkrats sätt att hantera en implementeringsprocess spelar därmed en avgörande roll för policyns utfall (*Lipsky 2010:13ff*). Bo Rothstein har benämnt tjänstemännens ökade inflytande som "demokratins svarta hål", då han anser att förhållandet mellan demokrati och implementering ofta skapar legitimitetsproblem för välfärdsstaten då tjänstemännens ansvar för implementeringen ökar. I och med att tjänstemännens inflytande ökar då politikens utformning sker i förvaltningen, får politikerna svårare att utöva inflytande och medborgarna får därmed svårare att utkräva ansvar (*Rothstein (red) 2010:10ff*). Professor Lennart Lundqvist tillskriver också tjänstemannen stor betydelse för hur väl en implementeringsprocess faller ut. Han menar att tjänstemannen måste *vilja* implementera policyn, måste *kunna* implementera den samt *förstå* innebörden av den policy som ska implementeras (*Lundquist 1992:76*). Med andra ord är det av betydelse att tjänstemannen har ett intresse av frågan, att det finns tillräckligt med resurser samt att de har tillräckligt med kunskap i frågan.

## 4.2 Feministisk teori

Den feministiska teoribildningen är sprungen ur ojämna maktförhållanden mellan kvinnor och män och handlar om olika idéer om hur samhället borde vara och hur det faktiskt fungerar. Detta maktperspektiv bygger på en uppfattning om en manlig överordning och en kvinnlig underordning, vilket i sin tur skapar intressekonflikter mellan könen. Jämställdhetsreformer, vars syfte är att ge kvinnan jämlika rättigheter och möjligheter, kan därför ses som något som hotar den rådande manliga överordningen. Det manliga motståndet mot ökad jämställdhet kan förstås mot bakgrund av detta (*Wahl et al., 2011:214*).

I början av 80-talet började svenska forskare använda begreppet genus som en översättning av engelskans *gender*. Motivet till detta var att tydligare kunna göra en distinktion mellan biologiskt kön och socialt kön. Genusteori bygger på antagandet om att kön är något socialt och kulturellt konstruerat vilket innebär att vi människor själva skapar, bygger och konstruerar det som vi uppfattar som kvinnligt och manligt. Människan är därmed en produkt av sitt samhälle och vad samhället förväntar av henne (*Wahl 2008:33ff*).

Mönster i relationen mellan kvinnor och män där kvinnor exempelvis har lägre lön än män, och utför en större del av det obetalda hushållsarbetet har inom forskningen kallats för könsordningen. Yvonne Hirdman myntade det teoretiska begreppet ”genussystemet” som grundar sig i en könsordning mellan kvinnor och män. Genussystemet är en organisationsstruktur av kön som bygger på två principer: Könens isärhållande och den manliga överordningen (*Hirdman 1988:7*). Det av Hirdman även myntade begreppet ”genuskontraktet” är en konsekvens av genussystemet som innebär kulturella överenskommelser som anger vad som anses vara passande för kvinnor och för män. Hirdman beskriver hur mannen utgör samhällets norm och har tillskrivits ansvaret, beskyddet och försörjningen, medan kvinnan har barnafödandet och beroendet på sin sida. Denna uppdelning, menar Hirdman, markerar tydligt könens skilda positioner och förutsättningar i samhället (*Hirdman 2001:88*). Uppdelningen, isärhållningen, speglas även genom det könssegregerade arbetslivet då arbetsdelningen mellan kvinnor och män bygger på föreställningar om det kvinnliga och det manliga, som i förlängningen innebär att yrken könsmärks som antingen ”kvinnliga” eller ”manliga” (*Hirdman 1988:10*).

Den könssegregerade arbetsmarknaden är ett exempel på hur kön samverkar med organisationsstrukturer. I organisationsforskningen används organisationsstruktur för att visa på hur arbetsuppgifter fördelas för att uppnå organisatoriska mål, men organisationsstruktur kan också omfatta social struktur där fördelning av arbetsuppgifter skapar beteendemönster hos människor (*Wahl et al., 2011:99ff*). Detta visar hur de könsmonster som Hirdman talar om, det vill säga vad som anses vara kvinnligt och manligt, kan reproduceras på organisationsnivå genom en fördelning av arbetsuppgifter mellan kvinnor och män. Organisationsmönster, det vill säga hur arbetsplatser är uppbyggda och uppdelade, kan därmed ge oss insikter om könsrelationer i samhället (*Ibid:236*).



Sammanfattningsvis visar implementeringsteorin och den feministiska teorin på olika faktorer som kan ha inverkan på jämställdhetsimplementering. Implementeringsteorin visar på faktorer som har inverkan på implementeringsprocessen, medan den feministiska teorin visar på vad som kan påverka jämställdheten och varför det är intressant att studera uppdelningen mellan den kvinnliga och manliga arbetskraften.

### 4.3 Utvecklande av teoretiskt analysverktyg

Uppsatsens analysverktyg består av en så kallad idealtyp som består av fyra olika kategorier som har konstruerats utifrån vad implementeringsforskningen anser påverka implementeringsprocessen. Idealtypen möjliggör att utifrån vald teori skapa variabler som man sedan applicerar på det valda fallet. Genom att jämföra ett verkligt samhällsfenomen med en renodlad idealtyp, kan kännetecknande drag hos samhällsfenomenet fångas in (*Esaiasson et al., 2007:159*).

Med utgångspunkt i ovanstående teoribildningar och tidigare forskning kring jämställdhetsimplementering har jag i min idealtyp utformat fyra kategorier; *kunskap, delaktighet, styrning, och uppföljning*. Dessa kategorier utgör de jämförelsepunkter som jag applicerar på mina valda fall och som jag sedan utgår från då jag identifierar implementeringsstrukturer samt undersöker eventuella skillnader mellan kvinno- och mansdominerade förvaltningar. Trots att utformningen av idealtypen och dess underliggande kategorier är gjord utifrån vad implementeringsforskningen pekar på är viktiga beståndsdelar för en implementeringsprocess, innebär det inte att mina kategorier utgör *samtliga* delar som påverkar en implementeringsprocess. Som tidigare nämnt utgörs implementeringsforskningens främsta problem av oförmågan att dra generaliserande slutsatser om vad som påverkar en enskild implementeringsprocess. Det blir därför nödvändigt att i en begränsad studie som denna göra vissa avgränsningar. Forskningen kring jämställdhetsimplementeringen har i detta avseende varit mer entydig och lättare att sammanfatta, än generell implementeringsforskning.

Viktigt att betona är att studien behandlar förutsättningar för jämställdhetsimplementering genom att undersöka hur man på strukturnivå arbetar inom kategorierna kunskap, delaktighet, styrning och uppföljning. Enskilda jämställdhetsinsatser inom verksamheterna, exempelvis rekrytering eller uttag av föräldradedighet, studeras därmed inte. Intentionen har även varit att begränsa studien till att behandla förvaltningarnas *interna* jämställdhetsimplementering, det

vill säga inom ramen för arbetsplatsen. Förvaltningarna arbetar även med jämställdhet ut mot sina kunder, det vill säga medborgarna. Denna verksamhet har jag försökt att hålla utanför min studie, men gränsen för var det interna jämställdhetsarbetet börjar och det externa slutar har inte alltid varit helt tydligt. Detta gäller främst för kategorin kunskap, då personalens utbildning i jämställdhetsfrågor gynnar både det interna och externa jämställdhetsarbetet.

De fyra kategorierna är inte helt och hållet ömsesidigt uteslutande, det vill säga att de är helt fristående från varandra. Styrning kan exempelvis innebära både delaktighet, kunskap och uppföljning, samtidigt som kunskap kan vara en förutsättning för delaktighet. För att förtydliga kategorierna följer här en mer ingående beskrivning av respektive kategori.

#### 4.3.1 Kunskap

Första steget mot ökad jämställdhet är att identifiera att ojämställdhet faktiskt föreligger.

Bodil Bergman menar att jämställdhetsplaner är svåra att implementera om de berörda inte vet de grundläggande mekanismer som ojämställdhet bygger på (*Bergman 2008:166*). Kunskap och informationsspridning spelar därför nyckelroller i arbetet mot ökad jämställdhet.

Kunskap handlar dels om vilken specialkompetens som finns i verksamheten och vilka förutsättningar det finns för personalen att införskaffa sig kunskap. Kunskap har också en normbildande funktion, där den kunskap som förmedlas inom verksamheten blir normbildande för hur synen på jämställdhet ser ut, och i förlängningen också blir avgörande för vilka förändringsåtgärder som blir möjliga. Ann-Sofie Lennqvist Lindén anser att okunskap och omedvetenhet utgör en förklaring till varför jämställdhetsarbetet går så pass långsamt och att mansidealet fortfarande är så pass dominerande. Ett exempel på detta, menar hon, är åsikter och verksamhetsformuleringar där det uttrycks att jämställdhet inte är tillämpligt eller relevant för ett visst verksamhetsområde (*Hellberg et al., (red) 2011:165*). Okunskap och omedvetenhet kan även utgöra en grogrund för motstånd. Mäns motstånd till jämställdhet är exempelvis ofta förankrat i en föreställning om att verksamheten redan är jämställd (*Wahl et al., 2008:121*). I sin bok, *Förvaltning, stat och samhälle* visar Lundquist på avgörande faktorer för implementeringsprocessen: att tjänstemännen måste *vilja* implementera policyn, måste *kunna* implementera den samt *förstå* innebörden av den policy som ska implementeras (*Lundquist 1992:76*). Upplysning och utbildning är därmed för Lundquist centrala faktorer i skapandet av förståelse för den policy som ska implementeras.

### 4.3.2 Delaktighet

Hand i hand med kunskap går delaktighet. Delaktighet handlar om hur väl hela organisationen är insatt i jämställdhetsimplementeringen, det vill säga om det är en fråga som samtliga anställda arbetar med eller om det är ett arbete som vilar på några få människors axlar. Ursula Hård menar att förändringsprocesser inte kan ske utan att det sker förändringar i samspelet mellan människor i verksamheten. För att nå en varaktig förändring krävs det att hela verksamheten är delaktig i förändringsarbetet och därmed tar ett kollektivt ansvar. Detta underlättas om människorna i en verksamhet möts på olika nivåer och på gemensamma villkor. För att en förändringsprocess ska anses utgå från gemensamma villkor, bör den startas som en form av ”förhandling” mellan initiativ uppifrån och nerifrån (Hård 2004:19). Hård betonar också betydelsen av att det horisontella deltagandet inte bara rör själva genomförandet av redan beslutade förändringar, utan att det även innefattar de planerings- och beslutsprocesser som ska leda fram till förändring (Ibid:20). Den enskilda ”närbyråkratens” sätt att agera här blir därmed betydelsefullt då hennes/hans sätt att hantera implementeringsprocessen har inverkan på om det blir en inkluderande implementeringsprocess eller inte.

Att få in jämställdhetsarbetet i verksamhetens huvudfåra, så kallad jämställdhetsintegrering, anses av vissa främja ett bredare deltagande i jämförelse med att driva jämställdhetsarbetet som projekt vid sidan av (Kommunförbundet 1998:60). En annan aspekt av detta arbetssätt som gäller riskerna med att bredda deltagandet inom jämställdhetsarbetet är att jämställdheten kan komma att integreras bort, det vill säga tryckas undan av annan aktivitet inom verksamheten (Hård 2004:27).

Flera studier har visat på att graden av deltagande och stöttande från verksamhetens chefer och ledning har stor betydelse för hur väl implementeringen faller ut (Wahl et al., 2008:205). Ingrid Pincus visar exempelvis i sin studie på hur chefers inaktivitet inom och bristande stöd för jämställdhetsarbetet är en central faktor som verkar negativt för jämställdhetsimplementeringen (Pincus 2002:50). Pincus menar att inaktivitet hos chefer bidrar till vad hon kallar för icke-implementering, och att denna inaktivitet och brist på engagemang kan tolkas som ett motståndsuttryck. Det passiva motståndet var den motståndsform som Pincus upptäckte var vanligast hos män på ledarskapspositioner (Ibid:5, 68).

### 4.3.3 Styrning

Inom ramen för styrning av jämställdhetsimplementering kan övriga tre kategorier rymmas, då både kunskap, delaktighet och uppföljning kan ses som möjliga styrningsverktyg inom en implementeringsprocess. I detta fall har jag dock avgränsat styrningsbegreppet till att innebära vilka mål verksamheten har med jämställdhetsarbetet och hur tydliga dessa mål är samt hur jämställdhetsimplementeringen operationaliseras genom antingen jämställdhetsintegrering eller genom jämställdhetsprojekt.

Som tidigare nämnt finns det inom implementeringsforskningen en diskussion kring hur otydliga policymål kan försvåra implementeringsprocessen på grund av att implementering är en komplicerad process som är beroende av länkeffekter mellan olika aktörer och att varje steg i processen öppnar upp för ökat tolkningsutrymme om policyn från början är vagt formulerad (*Hill & Hupe 2009:45*). Många arbetsgivare väljer att sammanställa det målinriktade arbetet med att främja lika rättigheter och möjligheter, genom att slå samman jämställdhetsplanen med mångfaldsplanen/likabehandlingsplanen och skapa en så kallad "Plan för lika rättigheter och möjligheter" eller "likabehandlingsplan" ([www.do.se](http://www.do.se)). Sett ur ett implementeringsperspektiv kan en sådan åtgärd försvaga tydligheten i policymålen då det öppnar upp för målformuleringar som både gäller för jämställdhet och mångfald. Ett exempel på detta är följande verksamhetsmål: "Andelen chefer födda utanför Norden ska öka och könsfördelningen på chefsnivå ska vara jämställd".<sup>2</sup> Ann-Sofie Lennqvist Lindén påpekar att en sammanslagning av jämställdhets- och mångfaldsplaner kan försvåra för jämställdhetsarbetet då en inkorporering i mångfaldsarbetet kan leda till att jämställdhetsarbetet kommer i skymundan (*Hellberg et al., (red) 2011:156*).

När det gäller frågan huruvida jämställdhetsimplementering ska operationaliseras genom jämställdhetsintegrering eller genom separata projekt, går åsikterna isär. Projekt definieras som en arbetsuppgift som är avgränsad från den ordinarie verksamheten. Det ses som tids- och kostnadsbestämt med ett målinriktat syfte att lösa ett problem som i sin tur ska leda till förändring (*Hård 2004:20*). Kritiken mot projektformen gällande jämställdhetsimplementering handlar om att jämställdhetsprojekt riskerar att ses som enstaka satsningar och att resultaten glöms bort när projektiden är avslutad (*Jutterdal 2008:22*). Undersökningar visar dock på att när jämställdhet inte betraktas som en enskild fråga, utan

---

<sup>2</sup> Exemplet är taget från Göteborgs Stads budget för 2012, sid 11.

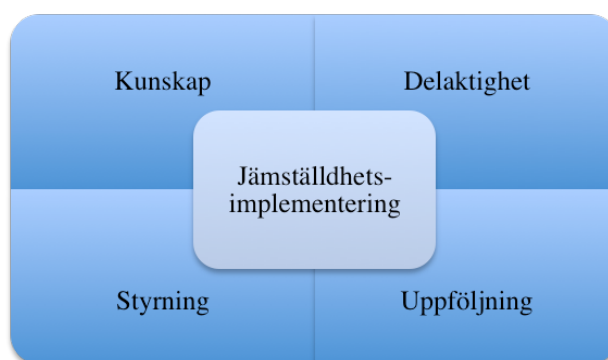
integreras i verksamheten, riskerar frågan också att försvinna. Detta beror dels på att frågan inte prioriteras och, som tidigare nämnt, trycks bort av övrig verksamhet och dels på att den kunskapen inte finns inom verksamhetens alla avdelningar (*Ibid:31*).

#### 4.3.4 Uppföljning

Inom implementeringsforskningen ställer man sig frågan om när implementeringen börjar och när den slutar. Pressman och Wildavsky, uttrycker betydelsen av att veta när implementeringen börjar och när den slutar på följande sätt:

*”There must be a starting point. If no action is begun, implementation cannot take place. There must also be an end point. Implementation cannot succeed or fail without a goal against which to judge it”*(Hill & Hupe 2009:4).

Pressman och Wildavsky anser därmed att implementeringsprocessen måste avslutas för att måluppfyllelsen ska kunna bedömas. I detta fall skiljer sig jämställdhetsimplementering från andra implementeringsområden, då jämställdhetsimplementeringsarbetet är något ständigt pågående som inte är menat att avslutas. Dock är uppföljningsarbetet lika viktigt för att kunna bedöma implementeringens utfall. Uppföljning utgör i detta avseende ett samlingsnamn för vilka förutsättningar det finns inom verksamheten att ta tillvara på implementeringsprocessens resultat och måluppfyllelse. Genom att utföra interna kontroller av jämställdhetsplanen och de mål som formulerats, kan verksamheten succesivt utvärdera jämställdhetsarbetets resultat och utveckling (*Amundsdotter & Gillberg 2001:182*).



Figur 1: Teoretiskt analysverktyg

#### 4.4 Empiriskt analysverktyg

Med utgångspunkt i uppsatsens teoretiska del, gällande tidigare forskning, teori och teoretiskt analysverktyg, har jag inom ramen för mitt teoretiska analysverktyg utformat ett empiriskt analysverktyg som jag kommer att applicera på mina analysenheter. Jag har inom varje kategori utformat faktorer som påverkar förutsättningarna för respektive kategori. Kunskapskategorin består därmed av faktorer som påverkar förutsättningarna för kunskap inom förvaltningarna, och så vidare. Faktorerna inom varje kategori utgör de mer specificerade jämförelsepunkterna som jag använder för att undersöka implementeringsstrukturer och eventuella skillnader. För att förtydliga hur det teoretiska analysverktyget kommer att appliceras på mina analysenheter, kommer jag i detta avsnitt presentera de olika faktorerna inom respektive kategori. För varje kategori presenteras även en analysmodell för ytterligare tydliggörande. I den empiriska prövningen har jag använt mig av metoderna kvalitativ textanalys och intervjuer. Mina metoder diskuteras mer ingående i kapitel sex.

På samma sätt som de fyra kategorierna inte utgör samtliga beståndsdelar i en implementeringsprocess, utgör inte heller mina valda faktorer samtliga faktorer inom varje kategori. Jag har även här behövt göra en avgränsning, utifrån vad forskningen pekar på är viktiga faktorer, samt vad som är applicerbart på det valda fallet.

##### *Kunskap*

Inom denna kategori kommer jag att studera vilka förutsättningar det finns för personalen att införskaffa sig kunskap om jämställdhet för att på detta sätt få en bild av hur kunskapsspridningen inom förvaltningen ser ut. Vilken specialistkunskap inom jämställdhetsfrågor som finns i förvaltningen, i vilken grad som personalen utbildas i frågor om jämställdhet samt hur man arbetar med att sprida information om hur normbildning kan påverka jämställdhet är därmed de faktorer jag kommer undersöka inom denna kategori.



Figur 2: Empirisk analysmodell, Kunskap.

### Delaktighet

Delaktighet handlar som tidigare nämnt om hur väl involverad hela förvaltningen är i jämställdhetsimplementeringen. Denna kategori fylls därför med faktorer som påverkar vilka förutsättningar det finns för medarbetarna att vara delaktiga i detta arbete. Jag kommer att studera hur processen med utformningen av jämställdhetsarbetet ser ut, på vilka sätt medarbetarna involveras i jämställdhetsimplementeringen, ledningens delaktighet, samt hur utbrett jämställdhetsarbetet är mellan medarbetarna.



Figur 3: Empirisk analysmodell, Delaktighet.

### Styrning

Faktorerna i denna kategori behandlar hur styrningen av jämställdhetsimplementeringen går till utifrån utformningen av målen i likabehandlingsplanerna, tydligheten i målen, det vill säga om målen är separata jämställdhetsmål eller mångfaldsmål, samt huruvida jämställdhetsarbetet sker inom ramen för separata projekt eller är en integrerad del av verksamheten.



Figur 4: Empirisk analysmodell, Styrning

### Uppföljning

Den sista kategorin innehåller faktorer som påverkar förutsättningarna för att ta tillvara på implementeringsprocessens resultat. Inom ramen för denna kategori kommer jag därför studera hur uppföljningsarbetet går till, samt vad som följs upp.



Figur 5: Empirisk analysmodell, uppföljning

Då detta är en kvalitativ uppsats med en deskriptiv ansats, är min intention ej att dra slutsatser om kausalitet mellan implementeringsstrukturer och förvaltningarnas könsmärkning. Den metod jag har valt möjliggör i detta fall inte för att dra slutsatser om orsakssamband. Intentionen är i stället att göra en deskriptiv skildring av hur strukturerna faktiskt ser ut i förvaltningarna och huruvida kvinno- och mansdominerade skiljer sig åt, och i så fall inom vilka områden. Om det visar sig att det finns uppenbara och systematiska skillnader mellan kvinno- och mansdominerade förvaltningar kan det däremot vara ett tecken på att könsmärkningen förmodligen spelar roll. Små skillnader förvaltningarna emellan försvagar



dock en sådan hypotes, men behöver inte innebära en uteslutning av könsmärkningens betydelse för jämställdhetsimplementeringen. Hypotesen att implementeringsstrukturen skiljer sig åt skulle dock kunna falsifieras om jag inte upptäcker några skillnader alls mellan förvaltningarna.

## **5. Val av fall: Göteborgs Stads fackförvaltningar**

I denna studie utgör fackförvaltningar inom Göteborgs Stad mitt val av fall. Mitt val motiveras av förvaltningens betydelse för implementeringen, då det är på den kommunpolitiska nivån som de politiska målen ska realiseras. Kommunen är också regeringens förlängda arm och det är därför viktigt att studera hur kommunerna arbetar för att dels uppnå sina egna mål men också de av regeringen uppsatta jämställdhetsmålen. Den offentliga sektorn, och därmed också Sveriges kommuner, är också starkt könssegregerad då arbetskraften till cirka 80 procent utgörs av kvinnor (*SCB 2012:61*). I Göteborgs Stad råder samma förhållande; under 2011 utgjordes 79 procent av arbetskraften av kvinnor (*Göteborgs Stads årsredovisning 2011*). Jag har begränsat mitt val av fall till att endast inkludera fackförvaltningar. Stadsdelsförvaltningar, olika råd eller kommunala bolag innefattas därmed inte. Jag har valt att begränsa mig till just fackförvaltningar då jag ville jämföra arbetsplatser som har samma interna uppbyggnad och samma beslutsstruktur.

Valet av just Göteborgs Stads förvaltningar kommer dels av stadens storlek och tillhörande betydelse, men också av geografiska och därmed också praktiska skäl. Nackdelen med att studera Göteborgs Stad kan vara att generaliseringsmöjligheterna till andra kommuner försvåras, då Göteborg är en så pass stor kommun med relativt stora förvaltningar i jämförelse med andra svenska kommuner. Däremot kan det också argumenteras att en större kommun kan tänkas ha mer resurser som i sin tur bidrar till bättre förutsättningar för jämställdhetsimplementering. Eventuella svårigheter med jämställdhetsimplementeringen hos förvaltningar i Göteborgs Stad kan därför tänkas vara giltiga även för förvaltningar i mindre kommuner.

Den främsta fördelen med att studera förvaltningar ligger som sagt i att de har samma interna uppbyggnad och samma beslutsstruktur, vilket förenklar jämförelsen. Att jämföra analysenheter som endast skiljer sig på den oberoende variabeln, i detta fall förvaltningens könsmärkning, kallas för most similar system design (*Esaiasson et al (red)., 2007:112*). Problemet med most similar system design är att man aldrig kan hitta helt matchande

analysenheter att undersöka (*Esaiasson et al (red).*, 2007: 115) vilket kan försvåra för möjligheten att dra slutsatser om huruvida analysenheterna skiljer sig eller inte. En eventuell upptäckt av skillnader förvaltningarna emellan skulle däremot bli betydande i och med att förvaltningarnas jämställdhetsarbete inte ”borde” skilja sig åt på grund av att de faktiskt agerar efter samma lagliga krav och har samma organisationsstruktur.

Övergripande mål och inriktning för Göteborgs Stads jämställdhetsarbete anges i kommunfullmäktiges budget. Dessutom finns det en, av kommunfullmäktige upprättad, jämställdhetspolicy som är ett av stadens kommunövergripande styrdokument som gäller för samtliga förvaltningar och bolag i Göteborgs Stad. Policyn är vägledande för värdegrundsarbetet i samtliga verksamheter och är ett stöd för stadens övergripande utveckling (*Jämställdhetspolicy för Göteborgs Stad*). Nämnder och styrelser sätter sedan jämställdhetsmål för den egna verksamheten utifrån budget, lagar och styrdokument. Politikerna i staden har beslutat att ”jämställdhetsarbetet ska integreras inom alla politikens områden: i styrningen av organisationen, formuleringen av mål, verksamhetsplanering, uppföljning och utvärdering ([www.goteborg.se](http://www.goteborg.se)). År 2011 införde Göteborgs Stad verktyget Jämix (jämställdhetsindex) som ett sätt att årligen mäta jämställdheten och jämställdhetsarbetet ur ett arbetsgivarperspektiv. Jämix är utformat av Nyckeltalsinstitutet och grundar sig på nio nyckeltal som utgör indikationer på centrala jämställdhetsaspekter så som personalstruktur (fördelningen kvinnor/män), lednings- och chefsstruktur, karriärmöjligheter (möjlighet att bli chef), lön, ohälsa, föräldraledighet, deltidstjänster, anställningsform och jämställdhetsplan. Tillsammans skapar dessa nio nyckeltal ett värde, ett Jämix-index, som visar på hur långt respektive förvaltning har kommit i sitt jämställdhetsarbete där den maximala poängen är 180. Göteborgs Stad har beslutat att använda sig av Jämix i alla förvaltningar med fler än 100 anställda, vilket innebär att alla förvaltningar i denna studie använder sig av Jämix.

Med studiens omfattning och tidsbegränsning i åtanke har jag valt att studera fyra olika fackförvaltningar inom Göteborgs Stad, två kvinnodominerade och två mansdominerade. En ingående beskrivning av studiens specifika analysenheter följer nedan.

## 5.1 Val av analysenheter

Som tidigare nämnts anses en arbetsplats ha jämn könsfördelning om fördelningen av kvinnor och män ligger inom 60/40-marginalen. Jag har därför varit tvungen att göra ett urval av de förvaltningar vars könsfördelning låg utanför 60/40-marginalen. Mitt första steg blev därför att göra ett så kallat strategiskt urval av samtliga könssegregerade fackförvaltningar (*Esaiasson et al., 2007:180ff*). Värt att notera är att majoriteten av fackförvaltningarna inom Göteborgs Stad hade en jämn fördelning av kvinnor och män år 2012. Endast åtta fackförvaltningar hade en ojämn könsfördelning; social resursförvaltning, miljöförvaltningen, park- och naturförvaltningen, lokalförvaltningen, färdtjänstförvaltningen, förvaltningen för konsument och medborgarservice, vuxenutbildningsförvaltningen och överförmyndarförvaltningen.

Nästa steg blev att göra ett stratifierat urval av de åtta aktuella förvaltningarna för att få fram två kvinnodominerade och två mansdominerade (*Ibid:202f*). Endast park- och naturförvaltningen och lokalförvaltningen var mansdominerade, där andelen män i den förstnämnda förvaltningen utgjorde 72 procent och 66 procent i den sistnämnda. Resterande fem förvaltningar var kvinnodominerade. Storleken på förvaltningarna fick vara avgörande i mitt val av kvinnodominerade förvaltningar. Jag eftersträvade att storleken på förvaltningarna skulle vara så jämn som möjligt då jag ville undvika att låta förvaltningarnas storlek och tillhörande resurser få allt för stor betydelse för utfallet. Därför valdes vuxenutbildningsförvaltningen, förvaltningen för konsument och medborgarservice och överförmyndarförvaltningen bort där de anställda endast uppgick till 89, 39 och 21 personer. Även social resursförvaltning valdes bort på grund av dess storlek då antalet anställda uppgick till 915 stycken, vilket var betydligt större än resterande förvaltningar.

Det slutgiltiga urvalet ser ut på följande sätt:

Kvinnodominerade förvaltningar:

- *Miljöförvaltningen*. 170 anställda varav 70 procent kvinnor och 30 procent män.
- *Färdtjänstförvaltningen*. 134 anställda varav 71 procent kvinnor och 29 procent män.

Mansdominerade förvaltningar:

- *Park- och naturförvaltningen*. 412 anställda varav 72 procent män och 28 procent kvinnor.
- *Lokalförvaltningen*. 387 anställda varav 66 procent män och 34 procent kvinnor.

Trots att jag i mitt stratifierade urval valde ut förvaltningarna efter deras storlek, är de mansdominerade förvaltningarna större än de kvinnodominerade, sett till personalstyrka. Självklart hade det varit optimalt att undersöka fyra jämnstora förvaltningar, men då detta inte var möjligt ansåg jag det mer betydelsefullt att de kvinnodominerade och mansdominerade förvaltningarna var jämnstora sinsemellan.

Mitt urval består av förvaltningar där den totala könsfördelningen är ojämn. Varje förvaltning består av yrkesgrupper och avdelningar som var för sig kan ha en jämn könsfördelning, men i denna studie är det förvaltningen i stort som studeras. Nedan följer en kort beskrivning av de utvalda förvaltningarnas arbetsområden samt hur väl respektive förvaltnings jämställdhetsarbete föll ut i den senaste Jämox-mätningen från 2011<sup>3</sup>.

#### *Miljöförvaltningen*

Miljöförvaltningen arbetar för att göteborgarna ska ha en god livsmiljö och för att Göteborgs negativa påverkan på hälsa och miljö ska vara så liten som möjligt. Detta arbete genomförs genom livsmedelskontroll och miljötillsyn, övervakning och rapportering av miljötillståndet, leda stadens miljöstrategiska processer samt föreslå åtgärder och beslut inom miljöområdet.

I Jämoxrapporten för 2011 års jämställdhetsarbete fick miljöförvaltningen ett värde på 137 poäng. Detta kan ses i jämförelse med att det högsta uppmätta värdet för kommuner 2011 låg på 148 poäng. Mätningen visar på en jämn könsfördelning inom förvaltningsledningen, ett ökat uttag av föräldraledighet av män samt en ökad andel tillsvidareanställda. En större andel kvinnor är dock tillsvidareanställda (*Årsrapport 2012 Miljö- och klimatnämnden*).

#### *Färdtjänstförvaltningen*

Färdtjänstförvaltningen har i uppgift att erbjuda transporter för personer med funktionshinder, att utreda om beslut om färdtjänstillstånd samt att medverka till att fler personer med funktionsnedsättning kan resa med den ordinarie kollektivtrafiken. De utför också olika typer av uppdragsresor åt Göteborgs Stad, som skolskjuts och tjänsteresor.

---

<sup>3</sup> Mätningen av 2011-års jämställdhetsarbete utgör underlaget för 2013 års likabehandlingsplan och utgör därmed den senaste offentliga statistiken, vilken presenteras i 2012-års årsrapport. Resultatet av 2012-års jämställdhetsarbete blir därmed underlag för 2014 års plan, som offentliggörs under hösten 2013.

I 2011-års Jämix-mätning uppmätte färdtjänstförvaltningen ett värde på 141 poäng. Enligt mätinstrumentet uppvisade förvaltningen bland annat en jämn könsfördelning i ledningsgruppen, lika karriärmöjligheter för kvinnor och män, jämställda löner och en relativt jämn långtidssjukfrånvaro mellan kvinnor och män. Lägst poäng fick förvaltningen inom yrkesgrupper, på grund av kvinnodominansen (*Färdtjänstförvaltningens Likabehandlingsplan 2013*).

#### *Park-och naturförvaltningen*

I park- och naturförvaltningens uppdrag ingår att förvalta och sköta parker, torg, naturområden, planeringar och träd. De ansvarar även bland annat för Slottsskogens djurpark, lekplatser, badplatser, offentliga toaletter, vattendrag, sjöar, kanaler och åar och dess tillhörande kajer och strandkanter. De utför även anläggnings- och underhållsarbete på gator, broar och andra utemiljöer. Park- och naturförvaltningen har även en viktig funktion i stadsplaneringen där de fungerar som remissinstans i plan- och byggärenden.

Park- och naturförvaltningen fick totalt 138 poäng i den senaste Jämix-mätningen. De hade en jämn könsfördelning i ledningsgruppen, jämn chefsfördelning, jämn sjukfrånvaro samt lika arbetsvillkor för kvinnor och män. De förbättringsområden som förvaltningen behöver arbeta med är att uppnå en jämnare könsfördelning och en större mångfald inom sina yrkesgrupper samt fördelning av föräldraledighet (*Park- och naturförvaltningens Plan för medarbetares lika rättigheter och möjligheter 2013*).

#### *Lokalförvaltningen*

Lokalförvaltningen förvaltar stadens offentliga lokaler samt anpassar och bygger boenden för Göteborgs Stads verksamheter. Lokalförvaltningen erbjuder även lokalvård för kommunens verksamheter.

Jämix-värdet för lokalförvaltningen 2011 var 115. Enligt resultatet bedriver lokalförvaltningen ett aktivt jämställdhetsarbete, erbjuder lika anställningsform och sysselsättningsgrad för kvinnor och män, samt erbjuder lika lön för kvinnor och män. Vad man däremot behöver förbättra är könsfördelningen i yrkesgrupperna, kvinnors karriärmöjligheter, förutsättningar för männen att ta ut föräldraledighet samt minska sjukfrånvaron för kvinnor (*Lokalförvaltningens Plan för medarbetares lika rättigheter och möjligheter 2013-2014*).

## 6. Metod och material

För framtagning av fakta kring hur implementeringsstrukturer ser ut i kommunala förvaltningar har jag i min uppsats använt mig av två metoder, kvalitativ textanalys och intervjuer. Nedan följer en redogörelse över vilken typ av material jag har studerat samt hur mina intervjuer har gått till.

### 6.1 Kvalitativ textanalys

Kvalitativ textanalys syftar till att ta fram det väsentliga innehållet genom en noggrann läsning av textens innehåll, helhet och den kontext vari den ingår (*Esaiasson et al., 2007:237*). Det material som har varit min utgångspunkt i min kvalitativa textanalys är förvaltningarnas jämställdhetsplaner/likabehandlingsplaner<sup>4</sup>. I dessa planer beskrivs förvaltningens arbete gällande jämställdhet, och i de fall det är en likabehandlingsplan, även frågor rörande mångfald. Planerna är uppbyggda på mer eller mindre samma sätt, där det som skiljer dem åt är hur väl utförliga de är. Planerna rymmer de jämställdhetsmål som förvaltningen har samt planerade aktiviteter för att nå dessa mål. Enligt diskrimineringslagen ska jämställdhetsplanen revideras var tredje år, men i Göteborgs Stad har kommunfullmäktige beslutat att samtliga förvaltningar ska revidera sin likabehandlingsplan varje år (*Göteborgs Stad jämställdhetspolicy*).

Jag har valt att studera 2012 års planer, av den anledningen att jag även ville studera årsredovisningen för det valda året för att få ytterligare inblick i hur jämställdhetsimplementeringen och måluppfyllelsen för 2012 har sett ut. Jag har dock, för att få en förbättrad förståelse för jämställdhetsarbetet även studerat 2013 års planer. Jag har även granskat respektive förvaltnings budget för 2012 för att där kunna läsa om vilka mer övergripande mål som finns för förvaltningens jämställdhetsarbete. De mål som redovisas i budgeten är till stor del kommunfullmäktiges prioriterade budgetmål som ska gälla för samtliga verksamheter inom Göteborgs Stad. De mer förvaltningsspecifika målen redovisas i likabehandlingsplanerna.

Vid studerandet av de olika förvaltningsdokumenten har jag ordnat innehållet i de olika dokumenten utifrån mina fyra kategorier *kunskap, delaktighet, styrning* och *uppföljning*. Inom metoden kvalitativ textanalys kallas detta tillvägagångssätt för systematisering och det syftar

---

<sup>4</sup> I fortsättningen kommer jag att använda ordet "likabehandlingsplan" då förvaltningarna själva använder denna benämning.

till att formalisera textinnehållet i överblickbara kategorier (*Esaiasson et al., 2007:238*).

Förvaltningsdokumenten har gett mig viss insyn i hur jämställdhetsimplementeringen ser ut inom respektive förvaltning, och studerandet av dokumenten har gett mig vissa svar gällande mina kategorier. Dock har förvaltningsdokumenten gett så pass begränsad information att jag även har valt att göra intervjuer.

## **6.2 Intervjuer**

Då syftet med intervjuerna är att komma åt information som inte explicit går att finna i dokumenterade källor, har jag valt att göra informantintervjuer. Vid informantintervjuer agerar intervjuobjekten, eller informanterna, källor som ska bidra med information. Det är därför av stor vikt att man källkritiskt granskar sina intervjusvar. Man måste även vara uppmärksam på att svaren inte speglar informantens personliga åsikter (*Ibid:257f*).

Utifrån de fakta och den information som fortfarande saknades efter att jag studerat och kategoriserat innehållet i förvaltningarnas likabehandlingsplaner, utformade jag en intervjuguide med utgångspunkt i mina fyra kategorier *kunskap, delaktighet, styrning och uppföljning*. Intervjuguiden är ett manus som mer eller mindre strängt strukturerar intervjuns förlopp (*Kvale & Brinkmann 2009:146*). Då jag redan hade formulerat kategorier och på så sätt bestämt vilka faktorer jag ville undersöka genom intervjuerna, valde jag att utforma en detaljerad intervjuguide med på förhand bestämda frågor. Mina intervjufrågor var därmed tematiskt relaterade till den teoretiska ingången och till den följande analysen av intervjun (*Ibid:147*). Att intervjuguiden är väl förankrad i och utformad utifrån mina teoretiska antaganden, förstärker undersökningens validitet. Validiteten hos en undersökning är beroende av hur väl underbyggda dess teoretiska antaganden är och hur härledningen sker från teori till forskningsfrågor (*Ibid:267*).

Reliabiliteten mäter tillförlitligheten hos den metod som man använder och syftar till frånvaron av slumpmässiga och systematiska fel. Två studier på samma ämne ska kunna ge samma svar, oberoende av vem som utför studien (*Ejvegård 2009:77ff*). Då min metod består av både intervjuer och textanalys, bedömer jag risken för systematiska fel som relativt låg då jag kan jämföra intervjusvaren med textmaterialet och tvärtom för att på så sätt säkerställa att mitt material speglar den verkliga bilden. Det tolkningsutrymme som finns inom ramen för mitt material kan dock påverka reliabiliteten då mina tolkningar av materialet är påverkade av

min förförståelse och mina personliga referenser.

Urvalet av informanter motiveras av de utvalda personernas position i verksamheten och att dessa personer förväntas ha en koncentrerad kunskap om det aktuella ämnet (*Esaiasson et al., 2007:292*). Informanterna i denna studie utgörs av förvaltningsdirektörer samt HR-chefer/specialister mot bakgrund av att jämställdhetsfrågorna oftast ligger under personalavdelningen samt att förvaltningsdirektören är högsta ansvarig för hela verksamheten. Jag har sammanlagt gjort åtta intervjuer med två representanter från varje förvaltning. För miljöförvaltningen utgörs informanterna av förvaltningsdirektören och en personalspecialist. Från färdtjänstförvaltningen har jag intervjuat förvaltningsdirektören och personalchefen. Informanterna från lokalförvaltningen utgörs av personalchefen och en HR-specialist. Förvaltningsdirektören för lokalförvaltningen tackade först ja till en intervju, men efter att ha fått tillgång till frågorna tackade han nej, med motiveringen att han inte var rätt person att svara på frågorna, och hänvisade mig istället till personalchefen. Från park- och naturförvaltningen utgörs informanterna av förvaltningsdirektören och en HR-specialist. Jag har valt att inte skriva ut namnen på mina informanter, då några av dem under intervjuernas gång har yttrat att de inte känner sig bekväma med att få sitt namn utskrivet i samband med citat. Jag anser att informanternas namn har föga relevans för studien, då det är informanternas position i förvaltningen som har betydelse.

Det har inte varit några problem med att få kontakt med informanterna och samtliga har varit positiva till studien och väldigt tillmötesgående i min förfrågan om de ville ställa upp. Samtliga intervjuer har skett via personliga möten och jag har träffat alla informanter separat.

Informanterna har fått tillgång till intervjuguiden innan intervjutillfället. Genom att göra på detta sätt var min intention att bekvämliggöra för informanterna genom att låta de förbereda sig. I fallet med den informant som inte ansåg sig ha möjlighet att svara på frågorna visade sig strategin med att i förhand skicka frågorna även vara en tidssparande åtgärd som möjliggjorde för oss att boka om intervjun. Genom mitt val att låta informanterna få förhand ta del av frågorna, är det möjligt att informanten hann modifiera svaren. Eftersom det handlar om informantintervjuer, där frågorna söker svar på faktafrågor snarare än åsiktsfrågor, anser jag dock inte att detta utgör någon större risk. Genom att intervjua två informanter från samma förvaltning och därefter sammanföra informanternas svar med den information jag får ut av textanalysen, anser jag mig kunna kringgå denna eventuella problematik.



Intervjutiden har varierat från 25 minuter till 55 minuter och varje intervju har spelats in med en diktafon, för att sedan transkriberas. Den främsta fördelen med att använda en diktafon är att det möjliggör för mig som intervjuare att mer fritt delta i samtalet med informanten. Arbetet med transkriberingen innebär att göra en avvägning mellan i vilken utsträckning man ska göra en ordagrann intervjuutskrift eller om man ska omvandla det muntliga språket till den skrivna textens formella stil (Kvale & Brinkmann 2009:194). I mitt fall har jag valt att transkribera intervjun ordagrant i så hög utsträckning som möjligt med undantag för då jag har behövt omformulera vissa svar till ett mer lättläst skrivspråk.

De svårigheter som jag har upplevt under intervjutillfällena har varit relaterade till min möjlighet att ställa följdfrågor samt vissa svårigheter att få informanterna att svara direkt på frågan, istället för att prata kring den. Jag upplevde ibland att jag blev lite väl styrd av frågorna i min intervjuguide och därför hade svårt att ställa spontana följdfrågor. Svårigheterna med följdfrågorna kan också bero på att jag har mindre erfarenhet av förvaltningarnas arbetsätt gällande de situationer som frågorna berörde, och att jag därför kände mig något hämmad.

I min textanalys har jag som tidigare nämnt fokuserat på 2012 års planer. Gällande intervjuerna har de inte haft samma tidsbegränsning då mina frågor inte har gällt något specifikt år, utan implementeringsstrukturer generellt. Jag ville inte begränsa mina intervjuer till att endast behandla 2012 då jag ansåg att det skulle dels försvåra för informanten i intervjusituationen samt verka begränsade för min förståelse av förvaltningarnas jämställdhetsimplementering.

## **7. Analys**

I detta kapitel kommer jag att göra en kombinerad resultatredovisning och analys av mitt empiriska material. Jag kommer att analysera mina resultat utifrån uppsatsens teoretiska och empiriska ramverk som presenterades i avsnitt 4.3 och 4.4, och jag kommer att analysera varje kategori, *kunskap*, *delaktighet*, *styrning* och *uppföljning*, separat. Kapitlet fortsätter med en sammanfattande analys av samtliga kategorier. Kapitlets första del behandlar därmed uppsatsens första frågeställning. Kapitlet avslutas med en diskussion kring den andra frågeställningen, huruvida det föreligger någon skillnad mellan de kvinno- och mansdominerade förvaltningarna.

## 7.1 Kunskap

I detta avsnitt kommer jag att redovisa och analysera vilka förutsättningar det finns för personalen att införskaffa sig kunskap om jämställdhet samt hur kunskapsspridningen ser ut i förvaltningen.

Förvaltningarnas syn på kunskap om jämställdhet speglas till viss del i likabehandlingsplanerna. I miljöförvaltningens plan uttrycks vikten av kompetensutveckling i genusfrågor, samt kunskap om jämställdhet i rekryteringsprocessen. Färdtjänstförvaltningen förespråkar även de, genusutbildning samt en jämn fördelning av kompetensutvecklande insatser mellan kvinnor och män. Lokalförvaltningens kunskapsfokus ligger i likabehandlingsplanen på chefsutbildning inom jämställdhetssäkrade rekryteringsprocesser och lönesättning. I park- och naturförvaltningens plan framhäver man också vikten av att utbilda chefer inom rekryteringsprocesser samt diskrimineringslagstiftningen.

Från Göteborgs Stads utbildningsutbud finns möjlighet för förvaltningarna att ta del av utbildningsmaterial inom tematan för jämställdhet, likabehandling och mänskliga rättigheter. Eftersom alla förvaltningar, utom färdtjänstförvaltningen<sup>5</sup> har kombinerat jämställdhetsfrågorna och mångfaldsfrågorna i en likabehandlingsplan istället för en jämställdhetsplan, har man i de flesta fall även valt att ta del av utbildningar som behandlar likabehandling och diskriminering i stort, och inte jämställdhetsfrågan specifikt. Miljöförvaltningen och har satsat på mer jämställdhetsinriktade utbildningsinsatser för sina medarbetare och även färdtjänstförvaltningen i viss grad då samtliga chefer har genomgått en genusutbildning. Park- och naturförvaltningens utbildningsinsatser har varit inom ramen för mänskliga rättigheter-frågan och inte jämställdhets specifikt. Lokalförvaltningen är den enda förvaltningen där de anställda, bortsett från cheferna, inte har tagit del av någon utbildning alls, varken mångfaldsrelaterad eller jämställdhetsrelaterad. Förvaltningen har visserligen bara funnits i drygt två år, vilket kan vara en förklaring.

De kvinnodominerade förvaltningarna lägger därmed mer vikt på kunskap om genusfrågor än vad de mansdominerade gör. Både gällande vad som går att utläsa i planerna och vilka utbildningar som man faktiskt tar del av.

---

<sup>5</sup> Färdtjänstförvaltningen har för 2012 en ren jämställdhetsplan, men för 2013 har även de gjort om denna till en likabehandlingsplan.

Gällande specialistkunskaper inom jämställdhetsområdet har samtliga förvaltningar lagt denna kompetens på sina HR-avdelningar (Personalavdelningar) där det i dessa fall finns en HR-specialist eller HR-chef som jobbar specifikt, men inte endast, med dessa frågor. Dessa avdelningars främsta uppgift är att fungera som en stödfunktion åt enhetscheferna i det interna jämställdhetsarbetet. Detta innebär att samtliga enhetschefer är ansvariga för jämställdhetsutvecklingen inom sin enhet. Enhetscheferna besitter därför också viss specialistkunskap på området. Möjligheterna till kompetensutveckling för den eller de från HR-avdelningen som jobbar specifikt med jämställdhetsfrågan, anses av samtliga förvaltningar vara stora. Tid verkar vara det enda som sätter stopp för hur mycket man kan utnyttja dessa möjligheter:

*"[...] jag kan få hur mycket kompetensutveckling som jag vill på det området från staden. Det beror bara på hur mycket tid jag kan lägga på den frågan."*

(HR-specialist, park- och naturförvaltningen).

Förvaltningarna har därmed god tillgång till ett stort utbildningsutbud, vilket de i varierad grad också utnyttjar. Förutsättningarna för att införskaffa sig den kunskap inom policyområdet som Lundquist anser är nödvändig för en implementeringsprocess (Lundquist 1992), borde därför vara relativt goda. Det faktum att förvaltningarna i de flesta fall har valt att arbeta med jämställdhetsfrågan som en integrerad del i likabehandlingsfrågan gör det emellertid svårt för en utomstående att veta i vilken grad som jämställdhetsämnet berörs. Att slå samman jämställdhetsfrågan med andra likabehandlingsfrågor så som mångfald är något som har blivit mer och mer vanligt. Högscoleverket menar dock att även om det inom jämställdhet liksom mångfald kan finnas likvärdiga missgynnande strukturer, skiljer sig behovet av åtgärder mellan grupperna (Högscoleverket 2003:28). Därmed kan man även tänka att olika diskrimineringsgrunder kräver olika kunskap, och i förlängningen olika utbildningsinsatser.

Att det kan behövas särskilda utbildningsinsatser inom jämställdhet på förvaltningarna kan utläsas från främst två faktorer. Det ena är att sexuella trakasserier/kränkningar är förekommande på de mansdominerade förvaltningarna. I 2011 års medarbetarenkät<sup>6</sup> angav 13 procent av de anställda på park- och naturförvaltningen att de blivit utsatta för sexuella

---

<sup>6</sup> Medarbetarenkäten utförs varje år av Göteborgs Stad för att få kunskap om stadens anställdas åsikter gällande Göteborgs Stad som arbetsgivare.

trakasserier medan 10 procent av lokalförvaltningens medarbetare ansåg sig ha blivit utsatta. Inom lokalförvaltningen har man även haft problem med förekomsten av pornografiska alster ute i verksamheten, vilket också kan härledas till diskussionen kring kränkande behandling. Det andra är att det inom samtliga förvaltningar verka finnas uppfattningar om att den egna förvaltningen redan är jämställd, könssegregering, sexuella trakasserier och ett ojämsälld föräldraledighet till trots.

*”Jag tror att uppfattningen är att man är ganska jämställd, att man inte gör någon skillnad mellan kön”.*

(HR-chef, lokalförvaltningen).

Forskningen pekar på att detta är ett vanligt förkommande fenomen, uppfattningen om att likabehandling och jämställdhet främst berör någon annan än sig själv eller den egna verksamheten, samt att människors förmåga att identifiera ojämsälldhet minskar ju närmare man kommer sin egen situation (Gustafsson 2008:172). Ursula Hård menar att sådana uppfattningar motverkar ett konkret handlande för ökad jämställdhet. Detta innebär, menar Hård, att det krävs dialog kring just kön och jämställdhet (Hård 2004:27).

Diskussionen ovan visar tydligt att jämställdhet på en arbetsplats inte bara handlar om föräldraledighet och jämställda löner, utan att det handlar minst lika mycket om normer, värderingar och attityder. I samtliga förvaltningar finns en medvetenhet om att kunskap om normbildning och värderingar utgör en viktig del av jämställdhetsarbetet. I miljöförvaltningens plan går det exempelvis att läsa att *”Syftet med mångfaldsarbetet är att motverka all diskriminering genom att förändra och utveckla attityder och värderingar”*. För att främja detta arbete och sprida kunskap om normer och värderingar har man inom miljöförvaltningen, upprättat interna förhållningssätt som ska fungera som en grund i jämställdhets- och mångfaldsarbetet. Även park- och naturförvaltningen har upprättat egna förhållningssätt, så kallade ledstjärnor, som betonar vikten av effektivitet, kompetens, engagemang och nyfikenhet. Göteborgs stad har upprättat fyra förhållningssätt som ska vara vägledande för alla kommunala verksamheter. Även fast dessa förhållningssätt främst är en vägledning för verksamheternas arbete utåt, gentemot göteborgarna, så berör de även områden som kan appliceras på det interna jämställdhetsarbetet, så som likabehandling, helhetssyn och utrymme för olikheter. På lokalförvaltningen har värderingsarbetet med förhållningssätten främst riktats mot cheferna med en tanke om att de sedan ska kunna föra vidare informationen

och kunskapen till sina anställda på respektive avdelning, medan man på färdtjänstavdelningen diskuterar normer och värderingar inom ramen för det generella likabehandlingsarbetet och stadens förhållningssätt. Även fast normer och värderingar inte diskuteras i en explicit jämställdhetskontext menar förvaltningsdirektören på färdtjänstförvaltningen, att jämställdhetsarbetet drar nytta av generella diskussioner kring normer och värderingar:

*”När vi pratar om normer om värderingar- om frågan (jämställdhetsfrågan, min anmärkning) finns i ett bredare sammanhang så får den lite bonuseffekt. Då blir det en naturlig fråga, inget konstigt”.*

I de flesta organisationer finns en dominerande kultur som påverkar uppfattningar och beteenden i hur man ska vara för att passa in (Wahl et al., 2011:105). På de mansdominerade förvaltningarna förekommer till viss grad kulturella processer som bidrar till att skapa och upprätthålla könsidentiteter och ett diskriminerande beteende, något som förekomsten av kränkande behandling och trakasserier är tecken på. Kunskapsspridning spelar därför en ytterst viktig roll i bekämpandet av sådana kulturella processer, då första steget mot ökad jämställdhet är att identifiera att ojämställdhet faktiskt råder (Gustafsson 2008:172).

## **7.2 Delaktighet**

Jag kommer i detta avsnitt redovisa och analysera hur väl insatt hela förvaltningen är i jämställdhetsarbetet för att på så sätt visa hur delaktigheten gällande jämställdhetsimplementeringen ser ut i förvaltningarna.

I samtliga förvaltningar har direktören det yttersta ansvaret för jämställdhetsfrågorna. Enhetscheferna har sedan ansvar för arbetet inom respektive enhet. HR- avdelningen ska, som tidigare nämnt, fungera som en stödfunktion till cheferna. Innebörden av medarbetarnas ansvar för jämställdhetsarbetet är detsamma i alla förvaltningar och handlar om att samtliga medarbetare har ett personligt ansvar att verka mot diskriminering och för jämställdhet.

Likabehandlingsplanen utgör förvaltningens främsta styrdokument när det kommer till jämställdhetsarbetet. Arbetet med framtagandet av denna plan är liknande på alla förvaltningar. HR-avdelningen har det främsta ansvaret för utformningen av likabehandlingsplanen. Representanter från facket finns också med i utformningsarbetet,

antingen som en samarbetspartner eller som en stödfunktion/remissinstans. I lokalförvaltningens likabehandlingsplan står det exempelvis uttalat att *"Planen tas fram i en partsgemensam grupp med arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter"*. Förslag till likabehandlingsplan går sedan vidare för diskussion till förvaltningens ledningsgrupp, där direktören och förvaltningens enhetschefer ingår, för att slutligen godkännas av den politiska nämnden. Samarbetet mellan arbetsgivare och arbetstagarrepresentanter skulle man kunna tolka som en typ av förhandling mellan initiativ uppifrån och nerifrån som Ursula Hård anser vara nödvändig för att förändringsprocessen ska vara gynnsam för arbetsplatsens samtliga parter (Hård 2004:19). Dock räcker det inte med fackets iblandning enligt Hård. Hon anser att de anställda också måste innefattas i partssamverkan (Ibid). Förutom via facket utgör så kallade arbetsplatsträffar, APT, medarbetarnas främsta kanal till deltagande i utformningen av likabehandlingsplanen, och i förlängningen jämställdhetsarbetet. Under dessa regelbundna träffar möts arbetsgivare och medarbetare inom förvaltningarnas olika avdelningar för att diskutera exempelvis arbetsmiljö och organisation. På samtliga förvaltningar förutom park- och naturförvaltningen finns det rutiner att likabehandlingsplanen ska tas upp på alla APT minst en gång per år. På park- och naturförvaltningens APT finns likabehandlingsplanen inte med som en stående punkt på samma sätt, utan där är det mer upp till enhetscheferna att välja att ta upp den.

Förutom genom de formella kanalerna finns ju självklart möjligheten för de anställda att ta direktkontakt med HR- avdelningen gällande utformningen av jämställdhetsarbetet.

*"Fördelen med att vara en relativt liten förvaltning är ju att medarbetarna kan komma direkt till mig med frågor och åsikter"*.

(Personalspecialist, miljöförvaltningen.)

När jag dock frågar hur mycket input som faktiskt kommer från medarbetarna i jämställdhetsfrågor är svaret något nedslående hos samtliga förvaltningar. Svaren jag får ger bilden av att medarbetarna är ganska frånvarande i utarbetandet av jämställdhetsarbetet då möjligheterna till att vara med och påverka inte utnyttjas i någon hög grad.

*”Det önskar jag att vi hade fått mer (input från medarbetarna, min anmärkning), det hade varit mycket roligare för då hade vi ju faktiskt vetat att vårt arbete nådde fram.”*

(HR-specialist, park- och naturförvaltningen).

Även om samtliga förvaltningar samarbetar med facket och ledningsgruppen och därigenom får indirekta synpunkter från medarbetarna, ges intrycket av att det främst är förvaltningarnas HR-avdelningar som arbetar med frågan. När jag frågar hur väl utbrett jämställdhetsarbetet är ute i förvaltningen, det vill säga vilka som arbetar med frågan får jag följande svar från lokalförvaltningen:

*”Det kan bli bättre (spridningen av jämställdhetsarbetet, min anmärkning), men cheferna är medvetna om att de är en del av detta arbete. De har god förståelse. När det gäller aktiviteter så drivs de mest från HR-avdelningen med cheferna är väldigt mottagliga för det”.*

(HR-specialist, lokalförvaltningen).

Detta citat tydliggör relationen mellan HR-avdelningarna och cheferna när det kommer till arbets- och ansvarsuppdelningen dem emellan, en uppdelning som jag har upptäckt vara vanlig på samtliga förvaltningar. HR-avdelningen bistår cheferna med underlag för jämställdhetsarbetet som cheferna sedan har ansvar för att implementera på sina avdelningar. HR-avdelningarna utgör därmed kärnan i jämställdhetsarbetet. Att förlägga jämställdhetsfrågan till en eller flera personer på HR-avdelningen är ytterst vanligt men det kan också innebära en komplex situation för den som arbetar operativt med frågan, då hon eller han kan hamna mellan ledningsgruppen och medarbetarna när det kommer till vems jämställdhetsintressen som ska företrädas (Wahl et al., 2011:206). Ett centrerat jämställdhetsarbete innebär också att arbetet till stor del styrs utifrån HR-avdelningens preferenser, vilket går emot vad Ursula Hård anser vara önskvärt i en jämställdhetsprocess. Hård menar att ett långsiktigt förändringsarbete kräver ett brett engagemang med hög delaktighet från flertalet anställda (Hård 2004:19). HR-avdelningarna har visserligen inte full handlingsfrihet i utformandet av jämställdhetsarbetet, då de som tidigare nämnt måste ha både fackets och ledningsgruppens samtycke. Göteborgs Stads budget och den egna nämndens inriktningsdokument (respektive nämnds inriktningar och mål utifrån kommunfullmäktiges budget), är också viktiga styrdokument som påverkar jämställdhetsarbetet. Med tanke på den arbetsuppdelning som finns på området kan man emellertid se att HR-avdelningen har ett

betydande inflytande över inriktning, utformande och utförande av jämställdhetsimplementeringen. Detta exemplifierar vad Pincus menade med att tjänstemännen på lokal nivå får ett stort tolkningsutrymme gällande vad policyn innebär och hur den ska implementeras (Pincus 2002:66). Studerandet av likabehandlingsplanerna och de mål och aktiviteter som är till för att nå målen, visar även att HR-avdelningarna är ansvariga för eller delaktiga i majoriteten av aktiviteterna i alla förvaltningar utom miljöförvaltningen, där avdelningscheferna har ansvar för majoriteten av aktiviteterna inom ramen för likabehandlingsarbetet.

HR-avdelningarnas betydande inflytande över utformandet av jämställdhetsarbetet kan ses i ljuset av Michael Lipskys teori om närbyråkraternas betydelse för implementeringen. Gällande jämställdhetsimplementeringen på förvaltningsnivå sätter politikerna generella mål som sedan ska anpassas till den enskilda förvaltningsorganisationen. I denna anpassning, genom utformningen av jämställdhetsarbetet, kan man se HR-avdelningarna som, vad Lipsky kallar, "the real policy-makers" (Peters & Pierre (red) 2003:214).

Tidigare forskning har visat på att ett aktivt stöd från verksamhetens chefer och ledning spelar en väsentlig roll för jämställdhetsimplementeringen (Wahl et al., 2011:205). Ledningen i samtliga förvaltningar har mer eller mindre samma roll när det kommer till jämställdhetsarbetet. Ledningen är främst inblandad när det gäller uppföljning och planering av aktiviteter. Hur ledningen arbetar med frågan utöver dessa åtaganden skiljer sig dock något åt. På miljöförvaltningen menar förvaltningsdirektören att de i ledningsgruppen är så pass intresserade av jämställdhetsfrågan att man startat en slags informell bokklubb på ämnet som ett sätt att hålla diskussionen levande och dela med sig av erfarenheter. På park- och naturförvaltningen har man inte valt att ha jämställdhet som fokusområde för ledningens arbete, utan man jobbar främst med sina ledstjärnor. Inom både lokalförvaltningen och färdtjänstförvaltningen arbetar ledningsgruppen även med personal- och rekryteringsfrågor. Samtliga ledningsgrupper arbetar därmed med frågan, men på olika sätt och i olika grad.

Ingrid Pincus menar att ledningens intresse och engagemang för frågan spelar roll och att brist på detsamma kan tolkas som ett motståndsuttryck. Pincus skriver både om ett aktivt och ett passivt motstånd där det aktiva motståndet visas öppet medan det passiva sker genom exempelvis åtstramning av resurser och underminering av frågans legitimitet (Pincus 2002:68ff). Utifrån studerandet av ledningarnas roll i jämställdhetsarbetet har jag kunnat



utläsa motstånd i endast en av förvaltningarna, park- och naturförvaltningen. Där finns ett upplevt motstånd mot så kallade ”mjuka” frågor som inte genererar någon inkomst till förvaltningen. Inom förvaltningen anses det därmed av vissa att det är slöseri med tid och resurser att låta förvaltningen ägna sig åt exempelvis jämställdhetsarbete. Detta behöver dock inte innebära en avsaknad av motstånd i de andra förvaltningarna. Brist på engagemang och intresse hos medarbetarna skulle kunna tolkas som ett passivt motstånd då ett svagt engagemang kan leda till underminering av frågans legitimitet. Detta kan kopplas till det som Pincus kallar för icke-implementering, det vill säga motstånd som kommer till uttryck genom brist på engagemang och inaktivitet (*Ibid:5, 68*). Brist på intresse för jämställdhetsimplementeringen kan också härledas till Lundquists teori om att tjänstemannen måste *vilja* implementera policyn (*Lundquist 1992*). Tjänstemannens brist på vilja gällande jämställdhetsimplementeringen får inte bara konsekvenser för hur väl implementeringen faller ut, men också för hur centrerat implementeringsarbetet blir.

### 7.3 Styrning

I detta avsnitt presenteras och analyseras resultaten för hur styrningen av förvaltningarnas jämställdhetsarbete går till avseende utformningen av jämställdhetsmål, tydlighet i desamma samt operationaliseringen av jämställdhetsarbetet.

Forskning har visat på att otydliga policymål kan försvåra för implementeringsprocessen då det ökade tolkningsutrymmet som kommer med tvetydigheten dels kan innebära osäkerhet kring vad som avses uppnås, vilket i sin tur kan leda till att man missar målet. Dels att konflikten om vad som ska implementeras och på vilket sätt, flyttas till tjänstemännen (*Se Hill & Hupe 2009, Rothstein 1994, Pincus 2002*). Genom att ha tydliga mål skulle man också kunna minska risken för en lång händelsekedja mellan policybeslut och önskad effekt, som Pressman och Wildavsky ansåg kunde vara problematiskt för implementeringsprocessen (*Hill & Hupe 2009:7*). Samtliga förvaltningar utom färdtjänstförvaltningen har för 2012 en kombinerad jämställdhetsplan och mångfaldsplan, en så kallad likabehandlingsplan<sup>7</sup>. Detta gör dels att likabehandlingsplanen innehåller både jämställdhetsmål och andra diskrimineringsgrundade mål så som mångfaldsmål, och dels att både jämställdhet och exempelvis mångfald sätts samman till samma mål. I miljöförvaltningens plan är de explicita jämställdhetsmålen i majoritet, exempelvis ”*jämställda löner*” och ”*jämställd verksamhet*”,

---

<sup>7</sup> Göteborgs Stad har gått ut med en rekommendation om att de föredrar att samtliga kommunala verksamheter har en kombinerad likabehandlingsplan istället för enskilda jämställdhet- och mångfaldsplaner.

medan färdtjänstförvaltningen endast har jämställdhetsrelaterade mål på grund av den specifika jämställdhetsplanen. De mansdominerade förvaltningarnas planer innehåller till störst del kombinerade mål där mångfalds- och jämställdhetsfrågor blandas. Nedan visas två exempel på mål där olika diskrimineringsgrunder blandas:

*”Förhindra all uppkomst av kränkande särbehandling eller diskriminering bland medarbetarna och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion, eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder”.*

(Park- och naturförvaltningens likabehandlingsplan).

*”Jämnare köns- och bakgrundsfördelning inom olika typer av befattningar på lokalförvaltningen. Medarbetare ska tillsammans bättre spegla Göteborgs stads befolkningsstruktur”*

(Lokalförvaltningens likabehandlingsplan).

Ovanstående mål säger alltså att man ska förhindra all typ av diskriminering och att man eftersträvar en jämnare köns- och bakgrundsfördelning i stort. Problemet med ovanstående mål är att de säger väldigt mycket samtidigt som de säger väldigt lite, då de är väldigt omfattande och breda och samtidigt väldigt luddiga. För att tydliggöra innebörden av målen finns i samtliga likabehandlingsplaner dock aktiviteter kopplade till varje enskilt mål, där det står formulerat hur förvaltningen ska arbeta för att nå målet. Detta innebär att förvaltningarna kan ha någorlunda breda mål, men att det finns möjlighet att specificera aktiviteterna så att de anpassas till olika diskrimineringsområden. Som tidigare nämnt menar exempelvis Högskoleverket att behovet av åtgärder inom jämställdhets- och mångfaldsområdet kan skilja sig åt (*Högskoleverket 2003:28*). Därför är det även relevant att titta på hur aktiviteterna är formulerade i likabehandlingsplanerna. I park- och naturförvaltningens likabehandlingsplan går det att utläsa jämställdhetsrelaterade aktiviteter gällande rekrytering och föräldraledighet. Majoriteten av aktiviteterna är dock inte specificerade vilket gör att de inte går att koppla till någon specifik diskrimineringsgrund. I lokalförvaltningens likabehandlingsplan finns jämställdhetsrelaterade aktiviteter som behandlar rekrytering, lönesättning och arbetsförhållanden, men även i detta fall är majoriteten av aktiviteterna utformade på det sätt att de inte hänvisar till någon specifik diskrimineringsgrund. Värt att notera är även att det i varken park- och naturförvaltningens eller lokalförvaltningens likabehandlingsplan går att utläsa orden *”jämställdhet”* eller *”jämställt”* någonstans i varken målen eller aktiviteterna som

är kopplade till målen. Istället använder man sig av formuleringen ”lika/jämn könsfördelning”. Då det i miljöförvaltningens plan finns fler explicita jämställdhetsmål i jämförelse med i de mansdominerade förvaltningarnas, finns där också fler jämställdhetsspecifika aktiviteter. De aktiviteter som finns i miljöförvaltningens plan hänvisar till jämställdhet handlar om lönesättning, föräldraledighet, jämställt bemötande, jämställdhetsintegrerad budget- och uppföljningsprocess och jämställd verksamhet. I miljöförvaltningens plan förekommer orden ”jämställdhet” och ”jämställt” frekvent. För att kunna ha med färdtjänstförvaltningen i denna jämförelse har jag studerat deras likabehandlingsplan för 2013, för att se om fokus på jämställdhetsfrågorna finns kvar då jämställdhetsplanen har blivit en likabehandlingsplan. Sett utifrån formulering av mål och aktiviteter visar det sig att färdtjänstförvaltningens likabehandlingsplan har mer fokus på jämställdhet än vad de mansdominerade förvaltningarna har, men något mindre än miljöförvaltningen. De kvinnodominerade förvaltningarna har därmed ett tydligare jämställdhetsfokus i sina planer, då både fler mål och aktiviteter behandlar jämställdhetsfrågan, än vad de mansdominerade förvaltningarnas planer gör.

Att ha vaga och aningen tvetydiga mål behöver dock nödvändigtvis inte ha en negativ inverkan på implementeringsprocessen. Ursula Hård menar att det finns en motsättning i det argument som hävdar att klara och tydliga policymål är nödvändigt för en lyckad implementeringsprocess. Hård anser att oklara mål kan fungera som en katalysator för ett mer kreativt förändringsarbete som även kan ge ökad möjlighet till lärande (Hård 2004:19). Därmed skulle man kunna tolka förvaltningars otydliga och sammanslagna mål som något gynnsamt. Som ett exempel på detta anser samtliga förvaltningar att kombinationen av jämställdhets- och mångfaldsfrågor är något positivt:

*”Fördelarna är att man har allt på samma ställe, att man håller det samlat för det handlar mycket om samma sak. [...] Har man allt ihop så glöms inte något bort”.*

(Förvaltningsdirektör, miljöförvaltningen).

*”Det är ju så att, för att få genomslag i frågorna och utifrån att vi jobbar med de olika förhållningssätten så är ju jämställdhetsingången integrerad i det [...] Jag tror att man når ut lite bättre, får bättre genomslag om man integrerar aktiviteterna”.*

(HR-chef, lokalförvaltningen).

Även om förvaltningarna anser det vara något positivt att kombinera jämställdhetsfrågan med mångfaldsfrågan finns en risk att det ena tar överhanden, så kallad kooptering. Ann-Sofie Lennqvist Lindén menar att en sammanslagning av jämställdhet och mångfald kan vara en hindrande aktivitet som försvårar jämställdhetsarbetet på grund av att jämställdhetsarbetet koopteras av mångfaldsarbetet och kommer i skymundan (Hellberg et al (red)., 2011:155f). Ingen förvaltning anser det dock att kooptering föreligger då man inte anser att jämställdhetsfrågan har blivit nedprioriterad eller kommit i skymundan:

*”Det är inte så att vi har nedprioriterat jämställdhetsfrågan utan det är snarare att den har fått ett större sammanhang som den har blivit del av. Detta gör att det finns olika delar som kan engagera olika människor. Jämställdheten får lite snålskjuts på detta sätt”.*

(Förvaltningsdirektör, färdtjänstförvaltningen).

*”Det ena konkurrerar inte med det andra. Vi ser den breda planen som en styrka som visar att vi har mål på flera olika områden. Det väcker mer engagemang att ha den breda ansatsen”.*

(Förvaltningsdirektör, park- och naturförvaltningen).

Samtliga förvaltningar anser därmed att jämställdhetsfrågan drar nytta av att kombineras med mångfaldsfrågan, att det väcker mer engagemang. Men är det verkligen så att engagemanget för just jämställdhetsfrågan ökar bara för att den integreras i ett större sammanhang? Vid studerande av delaktigheten inom förvaltningarna kunde vi ju se att delaktigheten inom detta område faktiskt var relativt begränsad. Precis som vid studerandet av kunskap är det även här svårt att veta hur stor del av likabehandlingsarbetet som faktiskt tillägnas just jämställdhetsfrågan. Vi får här gå tillbaka till likabehandlingsplanerna och se vad som går att utläsa från dem, och med tanke på att de explicita jämställdhetsmålen och jämställdhetsaktiviteterna är så pass begränsade i de mansdominerade förvaltningarnas planer blir tolkningen att jämställdhetsfrågan i dessa fall inte har högsta prioritet. Ur ett jämställdhetsperspektiv kan likabehandlingsplanen bli något vilseledande då den, som främsta jämställdhetsdokument, faktiskt inte handlar så mycket om jämställdhet.

Jämställdhetsarbetet på förvaltningarna operationaliseras främst genom att frågan integreras i verksamheten, och drivs därmed inte som parallella projekt. Miljöförvaltningens jämställdhetsarbete är aningen mer projektbetonat, då de har valt att ha enskilda projekt vid sidan av det integrerade arbetet. Forskning har visat på att den främsta risken med att integrera jämställdhetsfrågan i den ordinarie verksamheten är att frågan riskerar att försvinna på grund av andra arbetsuppgifter (*Jutterdal 2008: 31*). Detta är något som samtliga förvaltningar brottas med då jämställdhetsarbetet bara är *ett* arbetsområde bland många. Utöver den egna kärnverksamheten ska andra planer och kvalitetsarbete gällande arbetsmiljö genomföras vilket innebär en risk att vissa bitar försvinner eller nedprioriteras. Återigen spelar därför likabehandlingsplanens utformning stor roll, då vaga formuleringar öppnar upp för möjligheten att arbeta med andra frågor än jämställdhet, trots att man arbetar inom ramen för planen och i enlighet med målen.

#### **7.4 Uppföljning**

I följande avsnitt ges en presentation och analys av studiens resultat gällande hur förvaltningarna arbetar med uppföljning av jämställdhetsimplementeringen.

Som tidigare nämnt ska, enligt diskrimineringslagen, alla verksamheter med en personalstyrka över 25 personer upprätta en likabehandlingsplan/jämställdhetsplan samt en handlingsplan för jämställda löner vart tredje år (*SFS 2008:567*). Göteborgs Stads kommunfullmäktige har dock beslutat att de kommunala verksamheterna ska revidera, med andra ord uppdatera, likabehandlingsplanen och handlingsplanen för jämställda löner varje år. Detta innebär för samtliga förvaltningar en årlig uppföljning av likabehandlingsplanen och de mål som finns i den samt uppföljning av löneläget. Uppföljning av likabehandlingsplanen sker under hösten i samband med att nästkommande års plan ska skrivas, och det görs då en avstämning hur långt man har kommit med årets mål och de planerade aktiviteterna och vad man har kvar att göra under årets resterande del. Årets resultat av jämställdhetsarbetet presenteras sedan i årsrapporten, både den enskilda facknämndens och hela stadens. Jämställdhetsarbetet presenteras även i uppföljningsrapport 3 som är en del av Göteborgs Stads uppföljningsprocess där man vill fånga in hela stadens utveckling för att på så sätt se hur nämner och styrelser bidrar till helheten och den önskvärda utveckling som kommer till uttryck i kommunfullmäktiges budget. Dock ligger uppföljningsrapport 3 och årsrapporten så pass nära varandra i tiden så det är oftast samma resultat som visas i båda rapporterna.

Uppföljningen av löneläget i förvaltningen görs en gång per år i samband med löneöversynen. Då åtgärdas eventuella löneskillnader genom att en handlingsplan för jämställda löner upprättas och fastställs av nämnden. I 2012-års årsrapporter uppger samtliga förvaltningar att det inte förekommer osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. Därför har inte handlingsplaner för jämställda löner upprättats.

Fördelen med att revidera likabehandlingsplanen årligen är att förvaltningen kan följa utvecklingen närmare och anpassa målen och aktiviteterna utifrån den rådande situationen. Under det relativt korta verksamhetsåret är det dock fler planer än likabehandlingsplanen som ska revideras, samt att underlaget för Jämix-rapporten ska rapporteras in och svaren från medarbetarenkäten ska sammanställas. Alla administrativa uppgifter som är en del av jämställdhetsarbetet och som är en förutsättning för uppföljningen riskerar därför att utgöra den främsta delen av jämställdhetsarbetet:

*”Jag förstår att vi ska göra en plan varje år för att det inte ska bli ett dokument som man ställer i hyllan och som ingen gör något med. Men samtidigt så är det ju så att när man jobbar så tätt inpå så hinner man inte. Vi hinner knappt göra en handlingsplan innan vi ska svara på nästa medarbetarenkät”.*

(HR- specialist, park- och naturförvaltningen).

Ovanstående citat visar dels på behovet av regelbunden uppföljning, för att dokumentet inte ska bli liggande, men också på risken med att låta uppföljningsarbetet utgöra en betydande del av jämställdhetsarbetet. Då det dessutom är HR-avdelningarna som har det främsta ansvaret för uppföljningen, utöver deras övergripande ansvar för jämställdhetsimplementeringen och utformningen av likabehandlingsplanen, blir det tydligt att en stor del av förvaltningarnas samlade jämställdhetsarbete utgörs av administrativa arbetsuppgifter. Fördelarna men en årlig uppföljning av likabehandlingsplanen, och i förlängningen jämställdhetsarbetet, riskerar därmed att urvattnas då arbetsbelastningen ökar på bekostnad av faktiska jämställdhetsåtgärder.

De verktyg som förvaltningarna använder sig av vid uppföljningen av likabehandlingsplanen är främst Jämix och medarbetarenkäten. På detta sätt kan förvaltningarna identifiera inom vilka områden förbättringar kan behövas samt se en utveckling över tid. Som jag tidigare har skrivit om visade både de senaste Jämix-mätningarna och medarbetarenkäten att det inom alla

förvaltningar finns förbättringsområden, där könssegregeringen är den gemensamma nämnaren. Huruvida det är lämpligt att kvantitativt mäta jämställdhet eller inte är emellertid omdiskuterat. Risken med att mäta är att siffrorna tar över innehållet i jämställdhetsarbetet och inte minst att man fokuserar på det som är lätt att mäta ([www.jamstall.nu](http://www.jamstall.nu)). Möjligheten att mäta jämställdhet är beroende av att man använder variabler som går att kvantifiera. Dessa fakta utgör sedan den ”sanna” bilden över hur det står till med jämställdheten. Å andra sidan, följderna av att man inte mäter blir att det är svårt att följa utvecklingen över tid. Svårigheten med att mäta strukturer eller så kallade ”mjuka” värden inom jämställdhet kan också leda till att man i förlängningen väljer att arbeta med de frågor eller områden inom jämställdhet som man i slutändan kan mäta:

*”Alla typer av mjuka frågor som vi tar upp här i förvaltningen, det kan jag säga att det märker jag att det finns motstånd. Speciellt på produktionssidan, det är tid som går bort och pengar som inte kommer in [...] Då har vi valt att istället jobba med att underlätta för kvinnor att komma in på de här typiskt manligt dominerade jobben, med olika åtgärder. Det är lättare att jobba med något konkret som man vill förändra”.*

(Förvaltningsdirektör, park- och naturförvaltningen).

Ovanstående diskussion kring uppföljningsarbetets del i jämställdhetsarbetet och vilka värden som går att mäta eller inte mäta, leder oss till frågan gällande kvalitativ och kvantitativ jämställdhet. Den kvantitativa jämställdheten handlar om att uppnå en jämn könsfördelning medan den kvalitativa delen innebär att kvinnor och män ska ha samma möjligheter inom exempelvis arbetslivet gällande villkor, inflytande, makt och förutsättningar (Hård 2004:27). Den kvantitativa jämställdheten är på grund av sin kvantifierbara natur enklare att mäta, medan den kvalitativa jämställdheten, som påverkas av normer, värderingar och bakomliggande strukturer, är svårare att mäta. Exempel på kvantitativ jämställdhet, utifrån förvaltningarnas egen uppföljning genom Jämix, är exempelvis könsfördelningen, uttag av föräldraledighet och lednings- och chefsstruktur. Ju jämnare könsfördelning förvaltningarna har på dessa variabler, desto högre Jämix-poäng får de och desto bättre är de alltså på jämställdhet. Det problematiska ligger här i mätinstrumentets utformning som utgår från att jämställdheten automatiskt ökar i takt med en jämnare könsfördelning. Anette Gustafsson undersöker i sin avhandling den kvalitativa jämställdheten på den kommunalpolitiska arenan då hon menar att den politiska representationen är relativt jämställd ur ett kvantitativt perspektiv, men att den fortfarande är ojämn ur ett kvalitativt perspektiv (Gustafsson

2008). Detta illustrerar hur kvantitativ jämställdhet inte är tillräckligt, utan att det också krävs uppföljning av den kvalitativa jämställdheten.

### **7.5 Sammanfattande analys**

Förvaltningarna har olika syn på kunskap, dels gällande vilken typ av kunskap som man anser vara nödvändig, och dels vilken typ av kunskap man vill förmedla till sina medarbetare. Genuskunskap är exempelvis bara förekommande i de kvinnodominerade förvaltningarna, medan det i en förvaltning ännu inte har skett några kunskapshöjande insatser alls. Förvaltningarnas val att arbeta med jämställdhetsfrågan som en integrerad likabehandlingsfråga gör det även svårt att tydligt se hur stor del av utbildningsmaterialet som faktiskt berör jämställdhet. Visserligen är utbildning inom ett bredare mänskliga rättigheterperspektiv bättre än ingen utbildning alls och visst kan det finnas gemensamma beröringspunkter inom jämställdhet och exempelvis mångfald, men olika diskrimineringsgrunder kan behöva olika utbildningsinsatser då de bakomliggande strukturerna som ger upphov till diskriminering utifrån kön kan skilja sig åt från de strukturer som ger upphov till diskriminering utifrån exempelvis etnisk bakgrund eller trosuppfattning. Det finns även faktorer som pekar på att det finns ett behov av särskilt riktade utbildningsinsatser inom jämställdhet hos samtliga förvaltningar då det dels finns en genomgående uppfattning om att förvaltningen redan är jämställd, och dels att det i de mansdominerade förvaltningarna förekommer sexuella trakasserier och kränkande behandling. Sammanfattningsvis kan man säga att förutsättningarna för kunskap om jämställdhet skiljer sig åt då mellan förvaltningarna då förutsättningarna i nuläget är något sämre i de förvaltningar som verkar behöva det mest.

Studien har visat att HR-avdelningarna utför den största delen av jämställdhetsarbetet i alla fyra förvaltningar. Förvisso arbetar de tidvis tillsammans med både facket, ledningen och övriga enhetschefer, och enhetscheferna har egentligen det yttersta implementeringsansvaret för jämställdhetsfrågorna inom sin enhet. Det är dock HR-avdelningen som bistår cheferna med underlag för jämställdhetsarbetet, vilket i förlängningen innebär att HR-avdelningarna har ett stort inflytande över vad som ska implementeras och hur. HR-avdelningarna är förvaltningarnas ”närbyråkrater” när det kommer till jämställdhetsimplementering. Medarbetarnas deltagande har också visat sig vara relativt begränsat, vilket har ytterligare centrerande effekt på jämställdhetsarbetet. Viss forskning hävdar att ett brett deltagande i jämställdhetsimplementeringen är att föredra framför en centrerad implementeringsprocess.



Förutsättningarna för ett brett deltagande finns förvisso då det egentligen inte finns någonting som hindrar medarbetare, ledningen eller cheferna att öka sitt deltagande i frågan. Uppdelningen av arbetsuppgifter har emellertid inte bara gjort att medarbetarna i hög utsträckning står utanför jämställdhetsarbetet, utan också att det är fullt möjligt för dem att göra så. Det svaga deltagandet kan tolkas som ett passivt motståndsuttryck då ett svagt engagemang kan leda till underminering av frågans legitimitet, av Pincus så kallad icke-implementering.

Förvaltningarnas likabehandlingsplaner har visat sig vara utformade på lite olika sätt. De mansdominerade förvaltningarnas planer utgörs främst av kombinerade och ospecificerade mål och aktiviteter utifrån diskrimineringslagstiftningen, medan de kvinnodominerade förvaltningarna har fler specifika jämställdhetsmål och aktiviteter. Breda och ospecificerade mål behöver dock inte ha en negativ inverkan på implementeringsprocessen då det istället kan ge upphov till ökad kreativitet gällande hur jämställdhetsimplementeringen ska gå till. Samtliga förvaltningar anser dessutom att kombinationen av jämställdhet och övriga diskrimineringsfrågor är gynnsam då jämställdheten får lite snålskjuts av det övriga diskrimineringsarbetet. Vad som dock kan bli problematiskt är om det, som i de mansdominerade förvaltningarnas fall, inte går att utläsa just ordet *jämställdhet* i några av målen eller aktiviteterna. Frågan är då hur tydligt och med vilken effekt man faktiskt kan arbeta med jämställdhetsfrågan om likabehandlingsplanen explicit inte behandlar jämställdhet? Förutsättningarna för styrning av jämställdhetsimplementeringen kan således riskera att försämrans om det inte ens är tydligt att det just är jämställdhet som eftersträvas. Som främsta jämställdhetsdokument riskerar likabehandlingsplanen därför att bli något intetsägande.

Likabehandlingsplanerna revideras varje år för att på så sätt hålla arbetet levande genom att inkludera det i förvaltningens övriga uppföljnings- och revideringsarbete. Avsikten är också att undvika att dokumentet blir liggande och oanvänt. Under året är det dock flera andra planer och dokument som ska revideras och följas upp, samt att uppföljningsarbetet för likabehandlingsplanen i sin tur bygger på olika mätningar som ska administreras. Med tanke på att det är HR-avdelningarna som har det främsta ansvaret för både uppföljning av den gamla planen och utformning av den nya, kan man ana att arbetsbelastningen gällande jämställdhetsarbetets alla administrativa uppgifter är relativt hög. Den årliga uppföljningen, med allt arbete som den innebär, riskerar därför att ta fokus från arbetet med faktiska

jämställdhetsåtgärder. Uppföljningen av likabehandlingsplanen och därmed jämställdhetsarbetet har sin grund i olika mätningar, främst genom Jämix och medarbetarenkäten. Följden av att mäta graden av jämställdhet är att det bara går att se resultat inom områden som går att kvantifiera exempelvis könsfördelning, uttag av föräldradagar, sjukfrånvaro. Vad som är svårare att mäta är bakomliggande strukturer som påverkar jämställdheten, exempelvis normer och värderingar eller arbetsplatskultur. Dessa kvalitativa faktorer är minst lika viktiga för ökad jämställdhet, men riskerar att gå förlorade då de inte är av samma mätbara natur. Att förlita sig på siffror som säger att en jämn könsfördelning råder innebär dock inte per automatik att jämställdhets råder. Förutsättningarna för att ta tillvara på resultat blir därmed endas delvis tillräckliga, då resultaten inte speglar hela bilden.

### **7.6 Skiljer sig jämställdhetsimplementeringen åt mellan kvinno- och mansdominerade förvaltningar?**

Denna studie har visat att det går att urskilja vissa skillnader mellan kvinno- och mansdominerade förvaltningar när det kommer till jämställdhetsimplementering. De skillnader som man kan urskilja förekommer inom kategorierna kunskap och styrning. Gällande kunskap tycks de kvinnodominerade förvaltningarna ha en något mer jämställdhetsinriktad syn på kunskap genom att förespråka och genomföra kompetensutveckling i genusfrågor. Utöver detta tillämpas även utbildning inom det bredare området, mänskliga rättigheter. De mansdominerade förvaltningarnas kunskapsfokus när det gäller jämställdhet finns främst inom rekryteringsprocesser samt lönesättning. Park- och naturförvaltningens medarbetare får visserligen även de genomgå en utbildning inom mänskliga rättigheter, men det finns inget uttalat genusfokus i förvaltningen. Den differentierade inställningen till vilken typ av kunskap som är eftersträvansvärd, visar på att de kvinnodominerade förvaltningarna även fokuserar på de kvalitativa aspekterna inom jämställdhet, medan de mansdominerade främst har sitt fokus på de kvantitativa aspekterna, det vill säga uppnå en jämn könsfördelning och ett jämnt löneläge.

Vilken kunskap som finns och sprids i förvaltningarna, likaså bristen på kunskap och kunskapsspridning återspeglas ofta i vilka attityder och värderingar som florerar på arbetsplatsen. Denna uppsats syfte har inte varit att granska attityder inom förvaltningarna men i granskningen av materialet har vissa skillnader ändå utkristalliserats. Sexuella trakasserier och annan kränkande behandling är som sagt förekommande på de

mansdominerade förvaltningarna. Detta är ett tecken på att det inom de mansdominerade förvaltningarna finns behov av kunskapsupphöjande insatser på jämställdhetsområdet.

De skillnader som har upptäckts gällande styrning handlar om utformningen av likabehandlingsplanen och dess innehållande mål och aktiviteter. Mest slående är att explicit jämställdhet behandlas i så låg utsträckning i de mansdominerade förvaltningarnas planer. De mansdominerade förvaltningarnas likabehandlingsplaner inriktar sig främst mot generella diskrimineringsgrunder, så som de presenteras i diskrimineringslagen, vilket gör det svårt att veta vilken specifik diskrimineringsgrund som arbetet är riktat mot. De kvinnodominerade förvaltningarna har ett tydligare fokus på jämställdhetsfrågan i sina likabehandlingsplaner vilket gör att det är lättare att utläsa vad som ska uppnås på just jämställdhetsområdet.

Vad kan då dessa skillnader bero på? Hur kan det komma sig att förvaltningar, med samma interna uppbyggnad, samma krav och någorlunda samma resurser har valt att arbeta på olika sätt när det kommer till kunskapspridning och utformning av likabehandlingsplanen? Att eftersträva eller att inte eftersträva kunskaper inom genuskunskap, eller att utforma likabehandlingsplanen utifrån kvantitativa eller kvalitativa aspekter av jämställdhet, tycks vara förvaltningarnas egna aktiva val. På park- och naturförvaltningen har man exempelvis valt att i sitt aktiva jämställdhetsarbete, fokusera mer på de kvantitativa aspekterna av jämställdhet i form av att uppnå en jämn könsfördelning då det finns ett upplevt motstånd för de ”icke-synliga”, kvalitativa frågorna. På lokalförvaltningen har man under de drygt två år som förvaltningen var funnits, valt att inte fokusera på kunskapsinsatser särskilt riktade mot jämställdhetsfrågan trots att det inom förvaltningen finns problem med kränkande behandling. Så varför har de mansdominerade förvaltningarna valt dessa arbetssätt medan de kvinnodominerade valt andra?

Tidigare i uppsatsen skrev jag om hur könssegregeringen kunde få konsekvenser för jämställdhetsimplementeringen både ur ett motståndsperspektiv och utifrån teorier kring könsbaserade intressen. Forskning kring könsbaserade intressen har visat att det finns åsiktsskillnader och skillnader i politisk intresseinriktning mellan kvinnor och män och att kvinnor i högre utsträckning än män prioriterar satsningar inom jämställdhet (Se *Gustafsson 2008, Phillips 2000, Wägnerund 1998* ). Gällande motstånd har forskning visat på att motståndet mot jämställdhetsarbete är högre hos män, vilket kan förstås ur ett maktperspektiv då jämställdhet strävar efter att kvinnan jämlika rättigheter och möjligheter (*Wahl et al.,*

2011:214). Denna studies resultat öppnar upp för möjligheten att samma mönster går att återfinna även på förvaltningsnivå. Utformningen av likabehandlingsplanen kan vara en konsekvens av att det inom de mansdominerade förvaltningarna inte finns så stort intresse av jämställdhetsfrågan och att man då försöker baka in jämställdhetsfrågan i det övriga likabehandlingsarbetet, för att på så vis stöta på mindre motstånd. Det är helt enkelt lättare att behandla jämställdhetsfrågan som vilken likabehandlingsfråga som helst istället för att behandla den som en specifik jämställdhetsfråga. Att fokusera på kvantitativa mål kan också vara lättare ur ett motståndsperspektiv, då det är svårt att motsäga sig en jämn könsfördelning eller ”lika lön för lika arbete”. Vilka förändringsåtgärder som blir möjliga påverkas därmed av *vem* som talar om jämställdhet och *hur* man gör det.

Studien visar att könssegregering kan få konsekvenser för förutsättningarna för kunskap och styrning och i förlängningen för jämställdhetsimplementeringen i stort. Självklart behöver inte förvaltningens könsmärkning utgöra hela förklaringen till varför förutsättningarna för jämställdhetsimplementering ser olika ut. Andra faktorer, som inte diskuteras i denna uppsats, som exempelvis förekomsten eller avsaknaden av eldsjälur, medelåldern i förvaltningen eller medarbetarnas utbildningsnivå kan också vara betydelsefulla. Vad studien dock har visat är att man inte kan utesluta att könsmärkningen spelar roll för jämställdhetsimplementeringen.

## 8. Diskussion

I ett av världens mest jämställda länder har jämställdhetstakten avstannat och färsk rapporter visar på att Sverige har bra bit kvar, exempelvis när det gäller jämställda löner, fördelning av hushållsarbete eller uttag av föräldraledighet. Samtidigt är den svenska arbetsmarknaden en av världens mest könssegregerade där jämn könsfördelning endast återfinns i tre av de 30 största yrkesgrupperna. Denna uppsats har visat att den könssegregerade arbetsmarknaden kan utgöra en delförklaring till varför jämställdhetsutvecklingen går så pass långsamt, då förutsättningarna för jämställdhetsimplementering kan skilja sig åt mellan kvinno- och mansdominerade arbetsplatser på grund av faktorer så som kunskap, värderingar, motstånd eller intresse. Om kvinno- och mansdominerade arbetsplatser arbetar på olika sätt gällande jämställdhet och om förutsättningarna för jämställdhetsimplementering skiljer sig åt, vilket leder till att jämställdhetsfrågan marginaliseras på vissa arbetsplatser, är detta ett problem då det skapar en ojämn jämställdhet.

Den långsamma utvecklingen kan även bero på andra faktorer. I arbetet med denna uppsats har jag, i mötet med informanterna, uppfattat en viss jämställdhetsströtthet. Inspirationen till jämställdhetsarbetet verkar tryta i förvaltningarna vilket ger intrycket av att jämställdhetsarbetet står och stampar- utan att komma vidare. En anledning kan vara att vi i Sverige, trots allt, har kommit så pass långt, exempelvis genom lagstiftning, att det idag inte finns några formella hinder för kvinnor att ha samma status som män. Förändringar av icke så formell karaktär, exempelvis i normer och värderingar tar dels lång tid att förändra och är dels svåra att mäta. Detta gör att det kan vara svårt att hitta inspiration för hur man ska komma vidare i jämställdhetsarbetet, då man inte riktigt vet hur man ska komma till bukt med de strukturella problemen. En konsekvens av detta, som denna uppsats har visat, är att jämställdhetsarbetet riskerar att reduceras till att handla om de faktorer som går att mäta och som uppvisar resultat. En annan tänkbar konsekvens av ett oinspirerat jämställdhetsarbete är att man väljer att integrera jämställdhetsfrågan i andra frågor för att få inspiration och hoppas att arbetet med någon annan diskrimineringsgrund ska ge ringar på vattnat och ge återverkning på jämställdheten. Risken är dock, som uppsatsen uppmärksammat, att jämställdhetsfrågan inte får ta den plats som den behöver. Det faktum att det finns en övergripande uppfattning om att vi i Sverige redan är jämställda, en föreställning som återfinns i samtliga analysenheter, kan också vara en bidragande orsak till varför jämställdhetsprocessen har avstannat.

I arbetet med denna uppsats har även frågan kring arbetsgivaransvar dykt upp. Jämställdhet är ingen isolerad fråga som endast arbetsgivare måste arbeta med, det är något som ska genomsyra hela samhället. Jämställdhetsstrukturer kan därför inte hållas separerade från arbetslivet, då jämställdhetsstrukturer i samhället återspeglas i arbetslivet. Den könssegregerade arbetsmarknaden är ett exempel på detta. Samtliga förvaltningar anser att en könssegregerad arbetsplats inte är önskvärt och samtliga förvaltningar arbetar aktivt i sitt rekryteringsarbete för att jämna ut könsfördelningen. Problemet ligger dock i att könsfördelningen i anställningsansökningarna speglar den redan rådande könsfördelningen på förvaltningen. Detta beror i sig på att det i de efterfrågade utbildningarna också råder könssegregering. Vem som söker in till vilken utbildning påverkar i förlängningen arbetsmarknadsmönstret. Arbetsgivare, i detta fall förvaltningarna, kan visserligen vara aktiva i exempelvis sitt arbetsmiljöarbete för att på så vis skapa en attraktiv arbetsplats för både kvinnor och män, men som del i en övergripande struktur är det svårt för de enskilda förvaltningarna att förändra mönstret.

Denna uppsats har visat på några möjliga fallgropar gällande jämställdhetsimplementering som kan ha en stagnerande effekt på jämställdhetsutvecklingen. Statistikens tudelade bild av hur det står till med jämställdheten i Sverige antyder redan att det råder en ojämn jämställdhetsutveckling. Om kvinno- och mansdominerade arbetsplatser dessutom arbetar olika med jämställdhet finns det dessutom risk för att den ojämna jämställdheten ökar, i ett av världens mest jämställda länder.

## **9. Avslutande reflektioner och framtida forskning**

Denna studie har bringat nytt ljus på jämställdhetsutveckling och jämställdhetsimplementering genom att belysa frågan utifrån perspektivet om den könssegregerade arbetsmarknaden. För att få en tydligare bild av vad som påverkar jämställdhetsutvecklingen och den takt som den sker i behövs dock fler studier. Implementeringsforskningen är som sagt svår att generalisera och därför efterfrågar jag ytterligare studier och fördjupningar i huruvida jämställdhetsimplementeringen skiljer sig åt mellan kvinno- och mansdominerade arbetsplatser. Det hade därför varit intressant att utföra en större studie för att se om skillnaderna mellan de kvinno- och mansdominerade förvaltningarna kvarstår. Det hade även varit relevant att studera implementeringsstrukturer inom den privata sektorn eftersom den är så pass mansdominerad.

Så länge som arbetsmarknaden är könssegregerad är det av intresse att studera vad den har för inverkan på samhällsutvecklingen. Min uppsats utgör ett bidrag i denna forskning, men behöver kompletteras med ytterligare studier där man utvecklar, problematiserar och analyserar könssegregeringens betydelse för jämställdheten.

## 10. Litteraturförteckning

- Amundsdotter, Eva, Gillberg, Minna. 2001, *Den jämställda arbetsplatsen*. Stockholm: Bilda.
- Bergman, Bodil. 2008, *Polarized gender thinking – visions or norms in male-dominated workplaces?* International Journal of Qualitative Studies in Health and Well-being. 2008; 3:165-175.
- Ejvegård, Rolf. 2009, *Vetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Esaiasson, Peter, Giljam, Mikael, Oscarsson, Henric, Wängnerud, Lena (red). 2007, *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Gonäs, Lena (red). 2005, *På gränsen till genombrott? Om det könsuppdelade arbetslivet*. Stockholm: Agora.
- Gustafsson, Anette. 2008, *Könsmakt och könsbaserade intressen. Om könspolitisk representation i svensk kommunalpolitik*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.
- Hellberg, Ann-Sofie, Karlsson, Martin, Larsson Hannu, Lundberg, Erik, Persson, Monika (red). 2011, *Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling. Tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet*. Örebro: Örebro Universitet.
- Hill, Michael, Hupe, Peter. 2003, *Implementing Public Policy. Governance in theory and practice*. London: Sage.
- Hirdman, Yvonne. 2001, *Genus, om det stabilas föränderliga former*. Malmö: Liber.
- Hirdman, Yvonne. 1988, *Genussystemet. Teoretiska funderingar kring kvinnors sociala underordning*. Maktutredningen Rapport 23.
- Hård, Ursula. 2004, *Jämställdhet i förändringsprocesser och organisationsutveckling, eller "Det tar bara lite längre tid än jag trodde." En utvärdering av jämställdhetsprojektet GenuX vid Länsstyrelsen Gävleborg under åren 2002-2003*. Söderhamn: FoU-Centrum.
- Jutterdal, Anna. 2008, *Jämställdhetsarbete – en utmaning för kommuner och landsting!* Stockholm: Sveriges kommuner och landsting, cop 2008.
- Kvale, Steinar, Brinkmann, Svend. 2009, *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Lipsky, Michael. 2010, *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lundquist, Lennart. 1992, *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.

Peters, B Guy, Pierre, Jon (red). 2003, *Implementation perspectives- status and reconsideration. Handbook of Public administration*. London: Sage.

Phillips, Anne. 2000, *Närvarons politik- den politiska representationen av kön, etnicitet och ras*. Lund: Studentlitteratur.

Pincus, Ingrid. 2002, *The Politics of Gender Equality Policy. A Study of Implementation and Non- Implementation in Three Swedish Municipalities*. Örebro: Örebro Universitet.

Rothstein , Bo (red). 2010, *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.

Rothstein, Bo. 1994, *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag.

Wahl, Anna, Holgersson, Charlotte, Höök, Pia, Linghag, Sophie. 2011, *Det ordnar sig: Teorier om organisationer och kön*. Lund: Studentlitteratur.

Wängnerud, Lena. 1998, *Politikens andra sida. Om kvinnrepresentation i Sveriges riksdag*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.

## **Offentligt tryck**

Bergström, Jeanette, Bergström Järliden, Åsa-Pia. 2013, *Makteliten – klyftorna består. En studie om inkomstutvecklingen för makteliten perioden 1950 till 2011*. Stockholm: LO-Tryckeriet.

Högskoleverket. 2003, *Lärosätenas arbete med jämställdhet, studentinflytande samt social och etnisk mångfald. En uppföljning av Högskoleverkets utvärdering 1999/2000*.

SFS 2008:567, Diskrimineringslag.

SOU 2005:66, *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål*. Utbildningsdepartementet, Stockholm.

Statistiska Centralbyrån. 2012, *På tal om kvinnor och män. Lathund om jämställdhet*. Örebro: SCB-Tryck.

Svenska Kommunförbundet. 1998, *Härifrån till jämställdheten. Huvudrapport från programberedningen Kommunerna och Jämställdheten*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.

## **Internetkällor**

Diskrimineringsombudsmannen:

[www.do.se](http://www.do.se), om likabehandlingsplaner och jämställdhetsplaner. Hämtad 2013-03-19

Göteborgs Stad:

[www.goteborg.se](http://www.goteborg.se), om mänskliga rättigheter i Göteborgs Stad. Hämtad 2013-04-05



Jämställ.se:

[www.jamstall.nu](http://www.jamstall.nu), om att mäta eller inte mäta jämställdhet. Hämtad 2013-05-10.

Regeringen:

<http://www.regeringen.se/sb/d/2593/a/14257> Hämtad 2013-03-06

The Global Gender Gap Report:

<http://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2012> Hämtad 2013-02-28

## **Material från Göteborgs Stad**

Miljöförvaltningens Plan för mångfald, jämställdhet och likabehandling 2012

Mångfald, jämställdhet och likabehandling vid miljöförvaltningen 2012-2013

Färdtjänstförvaltningens Jämställdhetsplan 2012

Färdtjänstförvaltningens Likabehandlingsplan 2013

Park- och naturförvaltningens Plan för medarbetares lika rättigheter och möjligheter 2012

Park- och naturförvaltningens Plan för medarbetares lika rättigheter och möjligheter 2013

Lokalförvaltningens Plan för medarbetares lika rättigheter och möjligheter 2012

Lokalförvaltningens Plan för medarbetares lika rättigheter och möjligheter 2013-2014

Budget 2012, färdtjänstnämnden

Budget 2012, miljö- och klimatnämnden

Budget 2012, park- och naturnämnden

Budget 2012, lokalnämnden

Årsrapport 2012, färdtjänstnämnden

Årsrapport 2012, miljö- och klimatnämnden

Årsrapport 2012, park- och naturnämnden

Årsrapport 2012, lokalnämnden

Göteborgs Stads årsredovisning 2011

Göteborgs Stads budget 2012

Göteborgs Stads jämställdhetspolicy

## **Intervjuer**

Förvaltningsdirektör Miljöförvaltningen. Intervjuad 2013-04-04.

Personalspecialist, Miljöförvaltningen. Intervjuad 2013-04-04.

Förvaltningsdirektör, Färdtjänstförvaltningen. Intervjuad 2013-04-09.

Personalchef, Färdtjänstförvaltningen. Intervjuad 2013-04-09.

HR-chef, Lokalförvaltningen. Intervjuad 2013-04-16.

HR-specialist, Lokalförvaltningen. Intervjuad 2013-04-16.

Förvaltningsdirektör, Park- och naturförvaltningen. Intervjuad 2013-04-03.

HR-specialist, Park-och naturförvaltningen. Intervjuad 2013-04-18.

## Bilaga 1: Intervjuguide

### Intervjuguide Förvaltningsdirektören

- Hur ser fördelningen av specialistkunskaper inom jämställdhet ut i personalen?
- Erbjuds personalen utbildning i jämställdhetsfrågor?
  - Obligatoriskt/frivilligt?
  - Med vilken frekvens?
- Om nej, varför inte?
- Finns det intresse av utbildning inom jämställdhetsfrågor hos personalen?
- På vilket sätt arbetar ni med att sprida information om hur normer och värderingar kan påverka jämställdhet?
- Utifrån vems preferenser utformas jämställdhetsarbetet?
  - Utifrån vad medarbetarna i förvaltningen tycker/ utifrån lagar och regler/kunskap etc.?
- På vilket sätt deltar förvaltningens ledning i jämställdhetsarbetet?
- Varför har ni valt att kombinera jämställdhets- och mångfaldsfrågorna i en likabehandlingsplan?
- Vilka fördelar finns med att ha en likabehandlingsplan jämfört med en specifik jämställdhetsplan?
- Vilka nackdelar finns?
- Vilken roll spelar likabehandlingsplanen i styrningen av jämställdhetsarbetet?
- Revideras likabehandlingsplanen under året?

### **Intervjuguide HR-chef/administratör:**

- Hur ser kompetensutvecklingsmöjligheterna ut för dig som arbetar med/ansvarar för jämställdhetsfrågor?
- Hur går processen med utformandet av likabehandlingsplanen till?
  - Vilka är med och deltar?
- På vilket sätt kommer medarbetarnas åsikter och erfarenheter med i utformandet av likabehandlingsplanen?
- Hur väl utbrett är jämställdhetsarbetet i förvaltningen? (vilka arbetar med frågan?)
- På vilket sätt ansvarar medarbetarna för att verka för jämställdhet inom förvaltningen?
  - Är detta frivilligt eller regleras det på något vis?
- Hur arbetar ni i förvaltningen mer konkret för att nå ut till samtliga medarbetare i jämställdhetsfrågor?
- Är ert jämställdhetsarbete projektbetonat eller integrationsbetonat? Det vill säga att jämställdhetsarbetet sker inom ramen för separata projekt eller är en integrerad del av verksamheten.
- Hur följs jämställdhetsarbetet upp?
  - Sker uppföljningsarbetet successivt eller vid årets slut?
- Hur sker uppföljningen av de mål som sätts i likabehandlingsplanen?
- Vilka rutiner finns för att hålla jämställdhetsarbetet levande?