

”En plan för jämställdhet borde  
kanske utarbetas, men förekommer  
det ett behov?”

- en kartläggning av 26 svenskspråkiga kommuners främjande av  
jämställdhet.

Kvinnovetenskaplig pro gradu-avhandling

Malin Gustavsson

Handledare: Kirsi Saarikangas

Maj 2006

<b>1</b>	<b>INLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1	Syfte, material och metod .....	3
<b>2</b>	<b>BAKGRUND</b> .....	<b>7</b>
2.1.1	Kommunernas uppgifter och funktion.....	7
2.1.2	Bakgrund till jämställdhetslagens tillkomst och funktion samt kritik av lagen.....	9
2.1.3	1995 års jämställdhetslag 4§ och 6§ .....	13
2.1.4	Den reviderade jämställdhetslagen 2005.....	14
2.1.5	Kommunalt jämställdhetsarbete och dess utveckling.....	16
<b>3</b>	<b>TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER</b> .....	<b>18</b>
3.1	Implementeringsteori.....	19
3.1.1	Den könade organisationen.....	23
3.1.2	Implementering av jämställdhetsarbete.....	26
3.1.3	Tidigare forskning om implementering av jämställdhet.....	28
<b>4</b>	<b>JÄMSTÄLLDHETSPLANER OCH JÄMSTÄLLDHETSKOMMITTÉER</b> .....	<b>31</b>
4.1	Jämställdhetsplanen.....	31
4.2	Dokument rörande jämställdhet.....	35
4.2.1	KOMMUN 1 .....	38
4.2.2	KOMMUN 2 .....	40
4.2.3	KOMMUN 3 .....	43
4.3	Sammanfattning.....	45
4.4	Jämställdhetskommittéer.....	47
<b>5</b>	<b>JÄMSTÄLLDHETSARGUMENT</b> .....	<b>50</b>
5.1.1	Myten om den jämställda kommunen .....	52
5.1.2	Den naturligt integrerade jämställdheten.....	57
5.1.3	Könens komplettering.....	65
5.1.4	Den matematiska jämställdheten.....	70
5.1.5	En fråga om resurser? .....	74
5.1.6	Avsaknad av intresse .....	79
5.2	Jämställdhetsarbete på gång.....	82
5.3	Sammanfattning och slutsatser av jämställdhetsargument.....	84
<b>6</b>	<b>SAMMANFATTANDE AVSLUTNING</b> .....	<b>87</b>
<b>7</b>	<b>SLUTSATSER</b> .....	<b>89</b>
<b>8</b>	<b>REFERENSER</b> .....	<b>93</b>
<b>9</b>	<b>BILAGOR</b> .....	<b>102</b>

## 1 INLEDNING

I år (2006) är det 100 år sedan allmän rösträtt infördes och rösträtten kan ses som en av de första milstolparna i finländsk lagstiftning då det gäller främjandet av jämställdhet mellan könen. Det är snart 20 år (1987) sedan Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män<sup>1</sup> trädde i kraft, ett bevis på att rösträtten inte räckte för att garantera kvinnorna samma rättigheter som män. Jämställdhetslagens funktion är att förhindra diskriminering, men också uppmuntra till att vidta åtgärder för att befrämja jämställdheten<sup>2</sup>. För ca.10 år (1995) sedan infördes lagstiftning om jämställdhetsplanering vid myndigheter och på arbetsplatser för att befrämja jämställdhet och speciellt stärka kvinnors position i arbetslivet. Jämställdhetsfrämjande beskrevs som förverkligandet av rättvisa, men också som ett sätt att ta alla individers resurser i användning.<sup>3</sup>

Jämställdhetstanke är alltså ingalunda ny i den finländska debatten, men synen på kön och jämställdhetsarbete har varierat över tid<sup>4</sup>. De allmänna attityderna till jämställdhet är god och enligt nationella jämförelser hör Norden, och därmed Finland till ett av de mest jämställda länderna i världen. Kvinnorna är väl representerade i politiken, har god utbildning och får god hälsovård. Men skrapar man på ytan ser man att de finska kvinnor inte är jämställda med män då det kommer till lön, makt och skydd av integritet och värde. För den förenklade och förskönade bild som ofta ges av de nordiska länderna i jämställdhetssammanhang brukar begreppet *jämställdhetsmyten* användas. Begreppet hänvisar till diskussioner och sammanhang där jämställdhet uppfattas som en realitet och inte som ett mål som eftersträvas, men ännu inte införlivats i dessa länder. Den könsneutrala jämställdhetspolitiken bidrar till svårigheter i synliggörandet av vissa typer av diskriminering såsom strukturell diskriminering av kvinnor på arbetsplatser, sexuella trakasserier och våld mot kvinnor, vilket bidrar även till att förståelsen för dessa problem minskar.<sup>5</sup> Speciellt problematiskt vad gäller förståelsen för dessa problem blir då myten om den starka kvinnan lyfts fram, en myt som hittas i alla nordiska länder. Denna historiska myt förstärks idag av den dubbelarbetande

---

<sup>1</sup> I fortsättningen kommer jag att använda mig av termen jämställdhetslagen då jag syftar på Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män

<sup>2</sup> Bruun & Koskinen 1987, 20.

<sup>3</sup> RP 90/1994 [www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1994/19940090](http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1994/19940090) 2.3.2006

<sup>4</sup> Se Pylkkänen 1999; Holli 2003.

<sup>5</sup> Nousiainen et al. 2001

kvinnan, hon som utför både (dåligt betalt) lönearbete och obetalt hemarbete men, som aldrig verkar klaga.<sup>6</sup>

Ur europeisk synvinkel hör de finländska (och nordiska) kvinnornas deltagande på arbetsmarknaden till de högsta i Europa, men vi befinner oss ändå på samma nivå som resten av Europa vad gäller antalet kvinnor på högre positioner i arbetslivet<sup>7</sup>. Könnssegregeringen på arbetsmarknaden i Finland är markant, detta gäller också staten och kommunen.<sup>8</sup> Forskare Anna Lisa Westman (2000) har undersökt kvinnors karriärutveckling i de finländska kommunerna och hennes avhandling visar på att kvinnornas vardag består av stereotypa attityder, kulturer och handlingar som hindrar kvinnorna att nå högre positioner i kommunen. I kommunerna, där kvinnorna är i majoritet bland arbetstagarna, tjänar kvinnorna 80,9% av männens lön<sup>9</sup> och bara 12,5% av kommun- och stadsdirektörerna är kvinnor<sup>10</sup>.

Vi kan förvänta oss att kommunen ska föregå med gott exempel vad gäller jämställdhetsarbete, dels som en representant för staten, dels som en skyddande och organiserande struktur för att möjliggöra ett funktionellt och stödande närsamhälle. ”Kommunerna är viktiga i den lokala demokratin och de utgör en nivå där makt fördelas och beslut fattas som har stor betydelse för människors levnadsvillkor. Kommunerna är sålunda viktiga när det gäller jämställdhetspolitikens mål och att kvinnor och män skall ha samma makt och inflytande”.<sup>11</sup> Hur går allt detta ihop? Statistik visar på kvinnors förfördelning inom kommunen, samtidigt som vi sedan 1995 har en välutvecklad jämställdhetslag, där kommunen har skyldighet att arbeta för jämställdhet både som myndigheter och som arbetsgivare.

Då jag besökte Finlands kommunförbund och TANE<sup>12</sup> i maj 2004 fick jag insikt i hur lite forskning som gjorts i Finland angående jämställdhet i kommunerna.<sup>13</sup> Vid kommunförbundet hade jämställdhetsansvariga Sinikka Mikola ingen information om läget. Anne Paasikoski från TANE förklarade att en kartläggning över

---

<sup>6</sup> Ibid.11

<sup>7</sup> Teigen 2003, 97

<sup>8</sup> Kolehmainen 1999; Sinkkonen&Hänninen-Salmelin 1991; Westman 2000.

<sup>9</sup> Melkas&Lehto 2005, 41

<sup>10</sup> [www.kunnat.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=1;29;374;36984;85002;85003](http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;374;36984;85002;85003) 5.3.2006

<sup>11</sup> SOU 2005:66 (a), 434

<sup>12</sup> Tasa-arvo neuvottelukunta (TANE). På svenska ”Delegationen för jämställdhetsärenden” som har i uppgift att övervaka jämställdhetslagens tillämpning i samhället, samarbetet myndigheter emellan, främja forskning och följa med den internationella utvecklingen på området. Jämställdhetsfrågor i Finland 2005:1swe

<sup>13</sup> Se även Pikkala 2003

jämställdhetsarbete i den offentliga förvaltningen skulle ske under 2005<sup>14</sup> och vi tidpunkten för mitt besök kände man till 12st jämställdhetsplaner i de finländska kommunerna. Fältet var alltså ganska öppet för forskning och jag tog därför gärna utmaningen att undersöka en liten del av Finlands 431 kommuner <sup>15</sup>.

I min avhandling har därför jag valt att jag att kartlägga och analysera de finlandssvenska kommunernas jämställdhetsarbete<sup>16</sup> enligt vad lagen föreskriver om målinriktade och aktiva åtgärder. Mitt material består av svar på ett frågeformulär som riktats till den jämställdhetsansvariga i kommunerna samt kommunernas jämställdhetsdokument. Frågor som särskilt intresserade mig var: Hur många finlandssvenska kommuner har en jämställdhetsplan som lagen kräver sedan 1995? På vilket sätt har de konkret jobbat med jämställdhetsarbete bland sina anställda? Har en jämställdhetsgrupp tillsatts för jämställdhetsplaneringen? Dessutom kommer jag att beröra följande frågor utgående från det material jag har till mitt förfogande: Vilka förklaringar går att finna till att en kommun inte har en jämställdhetsplan? På vilket sätt diskuterar kommunens jämställdhetsansvariga jämställdhet och jämställdhetsarbete? Vilka effekter kan olika tolkningar av lagen ha för det konkreta arbetet eller jämställdhetsdiskussionen på arbetsplatsen? Hurudana utmaningar och risker finns det i kommunens jämställdhetsarbete, i och med revideringen av jämställdhetslagen 2005?

## 1.1 Syfte, material och metod

Min avhandling kan ses delvis som en implementeringsanalys av jämställdhetslagen och delvis som en granskning av kommunernas frånvaro av jämställdhetsarbete. Eftersom implementeringslitteraturen utgår ifrån att implementeringen tar fem till tio år i anspråk, har jag valt att undersöka implementeringsgraden av den revidering av jämställdhetslagen som trädde i kraft år 1995 <sup>17</sup>. Jag kommer att undersöka kommunernas dokument för främjande av jämställdhet samt deras överrensstämmelse med lagen. Mitt syfte är inte att värdera lagen dvs. jag har inte en avsikt att argumentera vare sig för eller emot lagen, utan jag använder den som

---

<sup>14</sup> Kartläggningen finns publicerad av Melkas&Lehto 2005

<sup>15</sup> I Finland finns det 431 kommuner, varav 114 är städer. Det finns 44 tvåspråkiga och 19 svenskspråkiga kommuner. [http://www.kommunerna.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=255;264;522](http://www.kommunerna.net/k_peruslistasivu.asp?path=255;264;522)  
18.1.2006

<sup>16</sup> Jag vill härmed passa på att förtydliga att min forskning berör jämställdhet mellan kvinnor och män och inte paraplybegreppet jämlikhet som inkluderar även sexualitet, religion, etnicitet, handikapp, ålder osv. som ofta förekommande diskrimineringsgrunder.

<sup>17</sup> Sannerstedt 2001, 41

min utgångspunkt för min analys och det innebär att jag utgår ifrån att den ska efterföljas och inte ifrågasättas.

Jag är inte heller intresserad av att förklara vad jämställdhet är, utan mitt syfte är att synliggöra argument och tolkningar som görs av gällande jämställdhetslag och därmed även av själva jämställdhetsbegreppet.

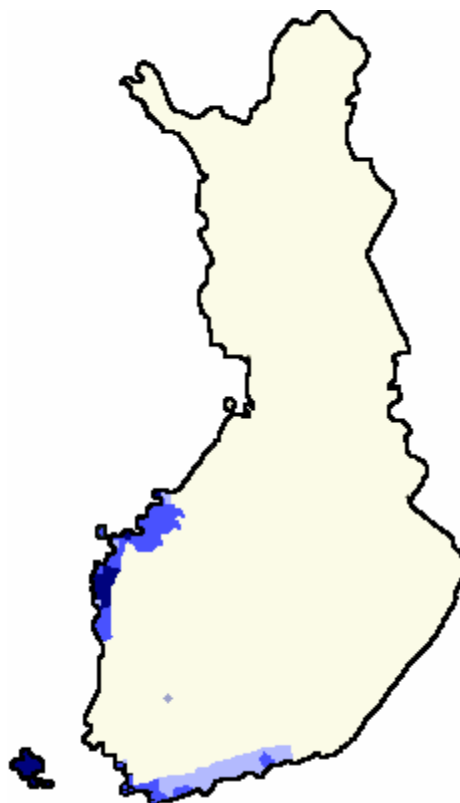
Jag kommer att dra paralleller till övrig nordisk forskning på området för att synliggöra eventuella utmaningar, paralleller eller avvikelser i jämställdhetsarbetet. Min fokus ligger på kommunens åläggande både som myndighet och arbetsgivare. Med vetskapen om att det var ganska sällsynt med jämställdhetsplaner valde jag ut en större grupp kommuner för att kvalitativt kunna jämföra olika av jämställdhetsplaner med varandra och deras implementeringsgrad gentemot jämställdhetslagen. Jag visste att det skulle finnas kommuner utan planer och var därför intresserad av deras förklaringsmodeller till att de inte hade en plan. Jag var intresserad av att se om det kunde finnas mönster i varför dessa kommuner inte följt lagen och vilka typer av förklaringsmodeller de skulle använda sig av

På grund av avhandlingens art, mina egna språkbegränsningar, men även mitt eget intresse har jag valt ut de 42st finlandssvenska kommunerna till mitt forskningsobjekt. Begreppet *finlandssvensk* kommun använder jag i mitt arbete för att benämna kommuner med svenska som huvudspråk dvs. kommuner där fler än 50% av invånarna har svenska registrerat som sitt modersmål.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Finlandssvensk kommun definierar jag i min avhandling som en kommun som har majoritetsspråket svenska. I Finland fanns vid tiden för min undersökning 1.1.2005, 42 kommuner med majoritetsspråket svenska varav 16st är åländska kommuner. De 42 kommunerna är: Brändö, Dragsfjärd, Eckerö, Ekenäs, Finström, Föglö, Geta, Hammarland, Houtskär, Ingå, Iniö, Jakobstad, Jomala, Karis, Kimito, Korpo, Korsholm, Korsnäs, Kristinestad, Kronoby, Kumlinge, Kökar, Larsmo, Lemland, Liljendal, Lumparland, Malax, Mariehamn, Maxmo, Nagu, Nykarleby, Närpes, Oravais, Pargas, Pedersöre, Pernå, Saltvik, Sottunga, Sund, Vårdö, Västanfjärd och Vörå.

Av de 42 st finlandssvenska kommuner är 16 st åländska<sup>19</sup>. Förutom språket så kännetecknas dessa kommuner av att de ligger längs kusten från Nyland med Liljendal i öst och Åland med Eckerö som utpost i väst till i Österbotten i nordväst, med Karleby i norr och Kristinestad i söder. De ljus färgade delarna på kartan är tvåspråkiga kommuner och de mörka är enspråkigt svenska. (Dessa två färgade områden tillsammans brukar kallas Svenskfinland). Kommunerna varierar i folkmängd mellan 131 och 19 467 invånare och består av åtta städer och 13 kommuner som tillsammans har totalt 180 693 invånare.<sup>20</sup> Kvinnornas andel av personalen i dessa kommuner var år 2000 ca.80 % och deras lön ca 80 % av männens<sup>21</sup>.



För att nå de finlandssvenska kommunerna valde jag att utforma ett frågeformulär<sup>22</sup>. Då jag skickade ut mina frågeformulär fanns det sparsamt med information om antalet jämställdhetsplaner och analyser av deras innehåll i Finland<sup>23</sup>. Jag ville skapa mig en bild av vilket arbete som gjorts och inte gjorts och hur man förhåller sig till det i kommunerna. Jag var främst intresserad av att kartlägga kommunernas befintliga jämställdhetsdokument. Formuläret fick inte bli för långt, utan skulle kännas motiverande att fylla i. Mina 12 frågor, med delfrågor (totalt 22 frågor) var

---

<sup>19</sup> Landskapet Åland tillhandahåller en egen självstyrelselag, inklusive en jämställdhetslag som stadgar främst undantagen från den finländska jämställdhetslagen. De punkter av jämställdhetslagen som jag kommer att utgå ifrån i min studie var gällande i landskapet Åland vid tiden för utskicket enligt Ålands lagsamling: L 29 Landskapslag (1989:27) om tillämpning i landskapet Åland av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män enligt: "1 §. I syfte att främja jämställdheten mellan könen, skall lagen den 8 augusti 1986 om jämställdhet mellan kvinnor och män (FFS 609/1986), nedan kallad jämställdhetslagen, äga tillämpning i landskapet Åland med i denna lag angivna avvikelser. Ändring av den i 1 mom. avsedda lagen gäller i landskapet, om inte annat sägs i denna lag. 2 §. Vad i jämställdhetslagens 2 § 2 mom. är stadgat om verksamhet i riksdagen som ansluter sig till riksdagsmannavärvet skall i landskapet avse motsvarande verksamhet i landstinget som ansluter sig till [landstingsmannavärvet]. Vad i jämställdhetslagens 3 § är stadgat om anställningsförhållande till staten, skall i landskapet Åland avse anställningsförhållande till landskapet. Vad i jämställdhetslagens 4 § 2 mom. är stadgat om statliga kommittéer, delegationer och andra motsvarande organ skall i landskapet gälla i fråga om kommittéer, delegationer och andra motsvarande organ samt förvaltningsorgan som tillsätts av [landskapsstyrelsen]."

<sup>20</sup> Folkräkning från 31.12.2004

[www.kommunerna.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=255;264;582;43913;1010;38666](http://www.kommunerna.net/k_peruslistasivu.asp?path=255;264;582;43913;1010;38666) 5.6.2006

<sup>21</sup> Kvinnornas del av männens lön är uträknat på de uppgifter som finns tillgängliga i denna databank. Löneuppgifter för de 11minsta kommuner saknas. [www.tasa-arvotietopankki.fi/SV\\_taulukot.html](http://www.tasa-arvotietopankki.fi/SV_taulukot.html) 5.3.2006.

<sup>22</sup> Se bilaga C

<sup>23</sup> 19.12.2004

uppdelade i tre teman. Första temat berörde kommunens ansvar och arbete med jämställdhet, dokumentering, konkretisering samt uppföljning. Dessutom bad jag kommunerna att skicka tillgängliga jämställdhetsdokument. Det andra temat rörde jämställdhetsgrupper, deras uppgifter, resultat och resurstillgång samt eventuell jämställdhetsansvarig på arbetsplatsen. Sista frågan utgjorde ett eget tema och där kommunerna hade i uppgift att fritt svara på vilka delar som inte har förverkligas inom jämställdhetsarbete eller varför det inte varit möjligt att genomföra jämställdhetsarbete i kommunen.<sup>24</sup> Av 42 valde 26 kommuner att delta i min studie, vilket ger en svarsprocent på 64% och täcker 50% av befolkningen i denna språkregion.

För att spara kostnader men även tid valde jag att skicka formuläret elektroniskt<sup>25</sup>. Jag skickade ut frågeformulären per e-post med ett följebrev, där jag närmare beskrev mitt specifika intresse för jämställdhetsarbete i personalpolitiken. Brevet<sup>26</sup> hade avsiktligt utformats för att inbjuda till samarbete mellan mig som forskare och kommunerna, där jag poängterade att mitt arbete skulle erbjuda en möjlighet till utvecklande av jämställdhetsarbetet genom insamlandet av kunskap om jämställdhetsarbetets framgång och misslyckanden kommuner emellan. Jag riktade mig till den *jämställdhetsansvariga i kommunen* genom att först kontakta kommunerna per telefon för att få den korrekta e-postadressen. Det innebar att jag fick möjlighet att presentera min forskningsidé för flertalet av de berörda och inställningen till min enkät var mycket positiv.

Mitt arbete innehåller två olika analysmoment. I den första delen har jag använt mig av ett analysverktyg för att analysera jämställdhetsdokumenten. Analysverktyget är utarbetat för att mäta graden av implementering av lagen, det vill säga genomförandet och utförandet av främjande jämställdhetsarbete enligt top down-modellen. Materialet innehåller 5st jämställdhetsdokument. Först undersöker jag hur väl jämställdhetsplanerna motsvara de krav som jämställdhetslagen ställer. Sedan gör jag en närläsning av svarsformulären som de jämställdhetsansvariga skickat in. Syfte är att skapa en konstruktiv dialog mellan materialet och tidigare forskning i ämnet för att kunna synliggöra olika sätt att diskutera jämställdhet och dess effekter.

---

<sup>24</sup> Formuläret i sin helhet finns i bilaga C

<sup>25</sup> Det första skickades 17.12.2004 och ett påminnelse e-postmeddelande, där formuläret bifogades på nytt, skickades 24.1.2005. Se bilaga D och E

<sup>26</sup> Se bilaga D



## 2 BAKGRUND

I det här kapitlet kommer jag att beskriva kommunens uppgifter och funktion, de planmässiga och målinriktade jämställdhetsåtgärder kommunen väntas genomföra enligt jämställdhetslagen 1995 och 2005 och därmed långsamt närma mig kommunens personalpolitiska jämställdhetsarbete.

### 2.1.1 Kommunernas uppgifter och funktion

Utgångspunkten i kommunallagen är att kommunen har ett tydligt ansvar för medborgarnas välfärd och samhällets utveckling.<sup>27</sup> Den finska kommunalförvaltningen kan, i likhet med de övriga nordiska länderna, kort karaktäriseras av en verksamhet som bygger på invånarnas självstyrelse<sup>28</sup>. Verksamheten är ekonomiskt och funktionellt självständig i förhållande till statsförvaltningen, reglerad av lagar stiftade av riksdagen, med en effektiv och oberoende förvaltning med egna finansieringskällor. Kommuninvånarnas möjlighet att påverka verksamhet direkt och indirekt ska tryggas i kommunförvaltningen, det samma gäller invånarnas möjligheter att övervaka att verksamheten är laglig.<sup>29</sup> Till kommunens uppgifter hör att vara samhällsbyggande, tjänsteleverantör samt fungera som myndighet och medborgarnas intresseorganisation.<sup>30</sup> Kommunens tre viktigaste uppgifter och funktioner kan beskrivas som ansvar för fördelning av offentlig makt, ansvaret som arbetsgivare samt serviceproducerande till kommuninvånarna.<sup>31</sup>

Kommunens målsättningar förändras med tiden och i enlighet med samhällets förändrade värderingar. De nordiska länderna har, i jämförelse med övriga europeiska länder, genomfört mera omfattande kommunreformer och har därför mycket gemensamt<sup>32</sup>. År 1996 mötte man i utformande av kommunallagen medborgarnas krav på mer valfrihet, alternativa tjänster, minskning av byråkratin

---

<sup>27</sup> Harjula & Prättälä 1996, 11

<sup>28</sup> Ibid. 56

<sup>29</sup> Ibid. 4

<sup>30</sup> Jonsson 2002, 18 – 31

<sup>31</sup> SOU 2005:66 (a), 435

<sup>32</sup> Detta berör även jämställdhetsarbetets utveckling, vilket motiverat mig att i min forskning använda mig av och att hänvisa till motsvarande nordiska rapporter och forskningsresultat. Finland har vid beredningen av kommunallagen använt sig av det material som uppstått vid beredande av kommunallagen i Sverige och Norge. Ibid. 56; 58

och deras vilja att själva påverka och ta ansvar för skötseln av sina angelägenheter eftersom de inte litade på beslutsprocessen.<sup>33</sup> Den svenska statsvetenskapsprofessorn Lennart Lundqvist menar att vi ska ta kritiken mot förvaltningen på stort allvar eftersom det är viktigt att förvaltningen fortsätter att präglas av: ”handlingskraft, förändringsförmåga, samhällsintresse, öppenhet, instrumentalism, tillmötesgående och förutsägbarhet med rationalitet, effektivitet och kompetens och inte av maktövertagande, status quo-orientering, egenintresse, slutenhet, autonomi, arrogans och godtycke med formalism, ineffektivitet och inkompetens.”<sup>34</sup> Stärkandet av kommun- och stadsdirektörens makt kombinerat med en ökad lokal demokrati har både skapat och krävt ett mer företagsinriktat ledarskap i förvaltningen.<sup>35</sup> Det innebär att ansvaret för att det fungerar både praktiskt och ekonomiskt har blivit större för kommun- och stadsdirektörerna. Förvaltningens stora inflytande i beslutsprocessen att skapa praktik av politiska beslut blir också en viktig del i det politiska demokratiutövandet.<sup>36</sup>

Centrala principer i dagens kommunallag, bland annat när det gäller att fastställa kommunens allmänna kompetens, är *likställighetsprincipen* och *diskrimineringsförbudet*. Därtill kommer jämställdhetslagen som ålägger *främjande av jämställdhet* särskilt då det gäller löner och andra anställningsvillkor, stadgar kommunens förtroendevalda förvaltning, begränsar prövningsrätten vid val av kommunala tjänsteinnehavare och anställning av arbetstagare.<sup>37</sup> Fokus i denna avhandling ligger på kommunförvaltningen, närmare bestämt dess ansvar och skyldighet som både som myndighet och arbetsgivare i främjandet av jämställdhet på arbetsplatsen. Att jag valt att undersöka kommuner och inte företag beror av att jag i detta arbete vill lyfta fram den viktiga uppgift kommunen har i den lokala demokratiutövningen, både som myndighet och arbetsgivare<sup>38</sup>.

Jämställdhetslagen har till syfte att främst främja kvinnors ställning i arbetslivet och majoriteten av kommunens anställda är kvinnor. Jag ser det som en särskild skyldighet i kommunen att förbättra dessa kvinnors ställning i sitt arbete som ett led

---

<sup>33</sup> Harjula&Prättälä 1996, 5

<sup>34</sup> Lundqvist 1999b, 148

<sup>35</sup> Westman 2000, 58

<sup>36</sup> Lundqvist 1999b, 149

<sup>37</sup> Harjula&Prättälä 1996, 33

<sup>38</sup> I vissa kommuner är kommunen också den största arbetsgivaren, medan i andra kommuner är det andra sektorer som dominerar, vilket innebär att kommunens roll för kommuninvånarna kan vara central både som arbetsgivare och myndighetsutövare. Haataja&Hakkarainen 2000, 25 – 26

att förverkliga en viktig del av demokratiutövningen. En jämställd organisation<sup>39</sup>, i detta fall kommunen, har kapacitet att i större utsträckning förmedla mer jämställda tjänster och behandla medborgarna mera jämställt än en ojämsälld organisation.

#### 2.1.2 Bakgrund till jämställdhetslagens tillkomst och funktion samt kritik av lagen

Jämställdhetslagen bekräftar att ojämsälldhet existerar både i praktiska handlingar och i attityder, vilket i sin tur bidragit till ojämsällda villkor för kvinnor och män.

Enligt grundlagen har kvinnor och män lika rättigheter och skyldigheter.

Jämställdhetslagen baserar sig på insikten om att kvinnors och mäns ställning i praktiken är olikartad på olika livsområden och de bemöts olika på grund av kön.<sup>40</sup>

I regeringsproportionen från 1985 kan utläsas: ”Man anser det också vara till samhällets fördel att jämställdhet uppnås ... Genom att i lag förbjuda diskriminering vill man dessutom också påverka medborgarnas attityder”<sup>41</sup>.

Jämställdhetslagparagrafernas gemensamma grundtanke är, att kvinnor och män likvärdigt kan delta i samhällets planering och beslutsfattande.<sup>42</sup>Jämställdhetslagen har reviderats och specificerats flera gånger sedan 1985 och dess utformning regleras och påverkas både på nationellt, nordisk, europeiskt och internationellt plan<sup>43</sup>.

Stiftandet av en jämställdhetslag innebär ett principiellt erkännande att formell legislativ likabehandling inte alltid leder till reell jämställdhet och att jämställdhetsideologin upphöjs till officiell statlig policy. Genom jämställdhetslagen blir kön överordnad övrig diskrimineringslagstiftning, eftersom jämställdhet inte handlar om att ge en minoritet ett skydd<sup>44</sup>. Detta bekräftades 1995 då man i

---

<sup>39</sup> En jämställd organisation är där ingen begränsas av stereotypa föreställningar om kön och har samma möjligheter till karriärutveckling som att kombinera familj och arbete.

<sup>40</sup> Det innebär att vi har exempelvis en tydlig könssegregering, både vertikalt och horisontellt, på arbetsmarkanden.

<sup>41</sup> Regeringspropositionen 57/1985, 3 ur Bruun & Koskinen 1987, 17

<sup>42</sup> RP 90/1994 för en specifikare redogörelse för den finländska jämställdhetspolitikens utveckling se Nikula, 1999

<sup>43</sup> Nordiskt jämställdhetsarbete sker främst inom Nordiska ministerrådet (ex. femårsprogram 2006-2010) och i Nordiska Rådet sker det samnordiska jämställdhetsarbetet. Medan det nationella jämställdhetsarbete regleras bland annat av EU- fördraget genom Strategin för genomförandet av jämställdhetsintegrering, samt i Ministerrådets handlingsprogram (2001-2005) för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män inom politikerområdet sysselsättning och sociala frågor, vilket utarbetats av kommissionen (rådgivande kommitté för jämställdhet mellan kvinnor och män sedan 1982) vart femte år och antas av Ministerrådet. Dessutom sker en årlig uppföljning av Pekingplattformen från 1995. I Europarådet hittas Europarådets styrkommitté för jämställdhetsfrågor (CDEG) som främjar jämställdhetsfrågor inom Europarådet.

<sup>44</sup> Roth 2002, 10-11, för en närmare genomgång av jämställdhetslagens utveckling se bl.a. Bruun & Koskinen 1987

grundlagens andra kapitel om grundläggande fri- och rättigheter<sup>45</sup> infogade en hänvisning till jämställdhetslagen: ”Jämställdhet mellan könen i samhällelig verksamhet och i arbetslivet främjas enligt vad som närmare bestäms genom lag, särskilt vad gäller lönesättning och andra anställningsvillkor.” Hänvisningen till jämställdhetslagen ger en tydlig signal om att jämställdhet är grundläggande mänsklig rättighet och i jämställdhetslagen framgår att jämställdhetslagens särskilda syfte är att förbättra kvinnornas ställning i arbetslivet<sup>46</sup>.

I en broschyr från 2002 som jämställdhetsombudsmannens byrå tillhandahåller sammanfattas jämställdhetslagen på ett översiktligt och tydligt sätt:

”Jämställdhetslagens syftar till att öka jämställdhet mellan kvinnor och män, förhindra direkt eller indirekt könsdiskriminering, förbättra kvinnans ställning i synnerhet i arbetslivet, underlätta en samordning av arbetslivet och familjelivet för kvinnor och män, förbjuder diskriminering i arbetsplats- och utbildningsannonser, ger den som har utsatts för diskriminering i arbetslivet rätt att söka gottgörelse, förpliktar myndigheterna att ändra på förhållanden som hindrar jämställdhet, förutsätter att män och kvinnor ges samma möjlighet till skolning och utveckling i sitt yrke samt förutsätter att det i statliga och kommunala organ finns en jämn representation av kvinnor och män”<sup>47</sup>.

Vid social- och hälsovårdsministeriet finns fyra organ som arbetar med jämställdhet. Dessa organ berör kommunen direkt och indirekt i sitt arbete, delvis som myndighet och som arbetsgivare. *Jämställdhetsenheten* bereder och utvecklar regeringens jämställdhetspolitik tillsammans med ministerierna, granskar dess ärenden ur ett könsperspektiv, bereder nationell lagstiftning (såsom myndigheter och arbetsgivarens ansvar för främjande av jämställdhetsarbete) samt frågor angående EU:s jämställdhetsjuridik och –politik och nationella frågor.

*Jämställdhetsombudsmannen* övervakar och följer med tillämpningen av jämställdhetslagen speciellt diskrimineringsförbundet, men har också i uppgift att främja dess tillämpning i samhället genom att informera, ta initiativ, ge råd och anvisningar. Till *Jämställdhetsnämnden* kan jämställdhetsombudsmannen eller arbetsmarknadscentralförbunden föra ärenden om brott mot jämställdhetslagen.

---

<sup>45</sup> Finlands grundlag 11.6.1999/731 kapitel två om grundläggande fri- och rättigheter, §6 Jämlikhet ([www.finlex.fi](http://www.finlex.fi))

<sup>46</sup> Jämställdhetslagen 2002, 4–5. De nordiska ländernas välfärdstatsstruktur har skapat större förutsättningar för kvinnors möjligheter till förvärsarbete och yrkeskarriär, men även ekonomiskt oberoende eftersom en stor del av det arbete som utförs inom offentliga sektorn, utförs som obetalt hemarbete av kvinnor i många andra länder. En ökning av kvinnlig förvärsfrekvens bidrar däremot med en mer könssegregerad arbetsmarknad, så kvinnorna sköter samma uppgifter som tidigare hemma, men sedan (även) i arbetslivet. SOU 1997:137, 83; 87

<sup>47</sup> Jämställdhetslagen 2002:2swe, 3

Nämnden kan förbjuda en fortsättning eller en upprepning av brott mot jämställdhetslagen samt utfärda utlåtande till domstolen. *Delegationen för jämställdhetsärenden (TANE)* har i uppgift att övervaka jämställdhetslagens tillämpning i samhället, samarbetet myndigheter emellan, främja forskning och följa med den internationella utvecklingen på området.<sup>48</sup> Sedan i slutet 1980-talet överfördes koordineringen av jämställdhetsarbete från Delegationen för jämställdhetsärenden till kommunernas tre centralförbund, vilka inte varit särskilt drivande i frågorna. Idag koordineras jämställdhetsarbetet av Finlands kommunförbund (och Ålands Kommunförbund) som främst bistår kommunerna med rådgivning och juridisk expertis<sup>49</sup>.

Jämställdhetslagen föranledde både motstånd och kritik vid beredningen av lagen och under lagens ikraftvarande har olika typer av kritik kontinuerligt rikts mot lagen och dess innehåll, vilket naturligtvis påverkar tillämpningen. Eftersom en stor del av kritiken har varit och fortfarande är en del av den offentliga debatten påverkar den det konkreta jämställdhetsarbetet på olika sätt. Jag tänkte presentera några exempel på hur kritiken ser och har sett ut.

Ett av de främsta argumenten riktad mot könsspecifik lagstiftning, jämställdhetslagen, är att den kan få oavsedda konsekvenser som leder till befastande av ojämlikheter mellan könen istället för främjande av jämställdhet<sup>50</sup>. En annan kritik, är att samhället redan kan karaktäriseras som jämställt eftersom kvinnorna snart har hälften av makten, och följaktligen behövs inte jämställdhetsarbete. Den nya jämställda generationen brukar även användas som ett tilläggsargument, för att förklara att det sköter sig självt och därför är exempelvis kvotering onödigt<sup>51</sup>. En tredje kritik riktas mot den könsneutrala jämställdhetspolitiken. En del kvinnoforskare hävdar att den förhärskande synen på könen som redan jämställda, tar ingen hänsyn till den faktiska ojämlikheten mellan kvinnor och män. Denna faktiska ojämlikhet kan rimligen inte upphävas genom att de sociala reformerna konstrueras som om kön inte fanns.<sup>52</sup> Den fjärde kritiken kommer från queerforskningshåll där man anser att uppdelningen kvinna/man är förlegat och reproducerar enbart en enda sätt att se på kön. Den femte kritiken rör den formella vägen att nå jämställdhet och ifrågasätter om någon lagstiftning kan garantera

---

<sup>48</sup> Jämställdhetsfrågor i Finland 2005:1swe

<sup>49</sup> Pincus & van der Ros 1999, 194

<sup>50</sup> Bergqvist 1994, 181

<sup>51</sup> Exempel på hur dessa argument bli speciellt tydliga i kvoteringsdiskussionen. Se Raevaara 2005, 190-192

<sup>52</sup> Bergqvist 1994, 180

jämlik, i detta fall jämställd, behandling av olika människor<sup>53</sup>. Eva Schömer kallar kritiken mot jämställdhetslagen för jämställdhetens dilemma, vilken utgår från de paradoxer som ingår i lagstiftningen. Hon menar att det viktigaste är att se världen ur ett mångfaldsperspektiv men samtidigt måste man våga se hur lagen faktiskt utgår från likhet när det råder reell olikhet, vilket innebär att olikheterna befästs.<sup>54</sup> Dessa fem typer av kritik är bara exempel på ifrågasättanden av jämställdhetspolitiken, vilka kontinuerligt utvecklar och begränsar jämställdhetsarbetets innehåll och möjligheter till tolkningar av lagen.

Den mest omfattande kritiken mot lagstiftande om jämställdhet eskalerade vid revideringen av jämställdhetslagen 1995, där lagstadgad könskvotering ingick. De är kanske den jämställdhetsstrategi som fått störst uppmärksamhet och kanske mött på mest motstånd i den finländska debatten<sup>55</sup>. Kvoteringen berör främst kommunalpolitiken och statliga beslutsorgan och innebär att män och kvinnor ska vara representerade till minst 40% vardera i alla beslutande organ. Paragrafen om kvotering fokuserade på en viktig demokratifråga, nämligen fördelning av makt inom offentliga sektorn. Trots att paragrafen i sig var könsneutral, hade den i kommunen omfattande konsekvenser vad gäller just fördelningen av makt mellan könen.

Vi känner i Norden sedan länge till problematiken med snedfördelningen av politisk och ekonomisk makt till kvinnors nackdel<sup>56</sup>. Enligt en dansk undersökning är både män och kvinnor ense om att kvotering i politiskt tillsatta organ idag är bra och att politikerna borde främja jämställdhet på många olika områden. Men varje försök till en mer demokratisk fördelning av makt, innebär att män måste ge ifrån sig makt till kvinnor, vilket skapar konflikter, även då det gäller könskvoteringen.<sup>57</sup> Kvotering har fått acceptans i politiskt tillsatta organ, men kvotering ses inte som ett instrument man ska använda sig av i andra sammanhang<sup>58</sup>. Detta blir samtidigt motsägelsefullt. Accepterandet av kvotering innebär samtidigt ett erkännande av ojämställdhet och hur kan man motivera att kvotering är en metod att skapa

---

<sup>53</sup> Parvikko 1990, 106

<sup>54</sup> Schömer 2003, 89–115

<sup>55</sup> Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män 17.2.1995/206 §4

<sup>56</sup> Jessica Lindvert synliggör en tydlig artskillnad i en jämförelse mellan Sverige och Australiens jämställdhetspolitik. Då Sverige, likt Finland, i hög grad förespråkar omfördelning, framhåller man i den australienska jämställdhetspolitiken snarare erkännande av kvinnor som en minoritet bland andra minoriteter som strategi. Avhandlingen visar att den svenska strategin fungerat bättre vad gäller olika beslut som rör kvinnor (ex. barnvård och våld mot kvinnor). Lindvert 2002

<sup>57</sup> Borchorst & Dalerup 2003, 23 se även Teigen 2003

<sup>58</sup> Christensen & Siims 2001, 172–173

jämställdhet bara i vissa sammanhang? Den motsägelsefulla åsikten har aktualiserats på nytt i.o.m. Norges införande av kvotering i bolagsstyrelser från januari 2006.<sup>59</sup>

Tvisten om kvotering som en möjlig väg till jämställdhet gick het år 1995 och betydelsen av och förståelsen för kön debatterades häftigt och blottade många olika synvinklar och argument om kön och jämställdhet<sup>60</sup>. Dessa kritiska diskussioner som jag ovan redogjort för, stannar inte enbart på ett teoretiskt plan. Dessa bli argument som påverkar det konkreta arbetet i kommunen när det gäller argumentering för och emot olika åtgärder och reformer, vilket får olika följder för uppfyllande av gällande lagstiftning.

### 2.1.3 1995 års jämställdhetslag 4§ och 6§

Mitt material är insamlat innan den reviderade jämställdhetslagen trädde ikraft, vilket innebär att jag inte granskar mitt material utgående från den nya revideringen 2005 utan undersöker implementeringen av lagen från 1995. Jag har valt att begränsa mitt arbete till jämställdhetslagens 4§ och 6§<sup>61</sup> som rör kommunens skyldighet att främja jämställdheten mellan könen. Det är just dessa delar ur jämställdhetslagen från år 1995 som jag kommer att använda som min utgångspunkt i min analys av kommunernas jämställdhetsdokument och -argument. Detta val beror av att jag är intresserad av att undersöka implementeringen över en längre period eftersom en sådan analys skulle kunna synliggöra specifika problem i implementeringsprocessen.

I enlighet med jämställdhetslagen (206/1995) åläggs kommunerna i egenskap av *myndighet* enligt: 4§ mom.1 "Myndigheterna skall främja jämställdheten mellan kvinnor och män på ett målinriktat och planmässigt sätt i synnerhet genom att ändra de förhållanden som hindrar att jämställdhet genomförs". I regeringspropositioner kan man läsa att det är myndigheternas skyldighet att stärka kvinnorna tills jämställdhet är uppnådd. Främjandet av jämställdhet ska göras genom uppställande av mål och planer, utifrån vilka jämställdhetsarbetet har sin grund. Arbetet för planernas uppgörande är en del av myndighetsplikten<sup>62</sup>. Kommunen åläggs i

---

<sup>59</sup> Tasa-arvo lehti 1/2006, 18 – 19

<sup>60</sup> För en närmare analys och jämförelse mellan den franska och finländska kvoteringsdebatten i respektive riksdag, se Raevaara 2005

<sup>61</sup> Se bilaga A

<sup>62</sup> Myndigheterna är föregångare i jämställdhetsarbetet både som arbetsgivare och när det gäller verksamhetens innehåll. Främjandet av jämställdheten borde allt tydligare ingå i allt

egenskap *av arbetsgivare* enligt 6§ ”Arbetsgivarnas skyldighet att främja jämställdheten Varje arbetsgivare skall i arbetslivet på ett målinriktat och planmässigt sätt främja jämställdheten mellan könen”. Och arbetsgivare med fler än 30 anställda ska ”i den årliga personal- och utbildningsplanen eller i verksamhetsprogrammet för arbetarskyddet ta med åtgärder för påskyndande av att jämställdhet uppnås mellan kvinnor och män på arbetsplatsen.”<sup>63</sup> För att uppnå jämställdhet på arbetsplatsen krävs en god jämställdhetsplan som organiseras utgående från arbetsplatsens egna förhållanden kan man läsa ut regeringspropositionen.<sup>64</sup> Jämställdhetslagens åläggande på arbetsgivaren, innebär för kommunen ett fokuserande snarare på konstruktionerna av den grundläggande strukturen i kommunens dels byråkratiska, men även serviceproducerande maskineri, personalen.

I följande punkt ska jag kort presentera den nya revideringen av lagen från 2005 för att visa att det snarare är specificeringar än omvälvande förändringar som gjorts. En annan grund till presentationens aktualitet i mitt arbete är hänvisningarna till jämställdhetsintegrering som jag hittar i mitt material, ett jämställdhetsbegrepp som aktualiserats i den offentliga diskussionen efter revideringen 1995 och därför behöver förklaras närmare.

#### 2.1.4 Den reviderade jämställdhetslagen 2005

FN:s kvinnokonferens i Peking 1995 förde starkt fram idén om jämställdhetsintegrering och breddade därmed staternas tolkning av jämställdhetsbegreppet till att inte bara gälla vissa områden, metoder eller önskade delresultat, utan ställde krav på att jämställdhet skulle bli en integrerad del av hela förvaltningsstrukturen.<sup>65</sup>

---

beredningsarbete och vara en del av utvecklandet av förvaltningen. Utvecklandet av förvaltningen skall bedömas ur synvinklar som beaktar både personalpolitiken och den verksamhet som angår förvaltningens klienter. Samtidigt skall de möjligheter i anslutning till förvaltningens utvecklingsarbete att aktivt främja jämställdheten utnyttjas.” RP 90/1994 [www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1994/19940090](http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1994/19940090) , 2.3.2006

<sup>63</sup> För att se hela §6 se bilaga A

<sup>64</sup> RP 90/1994 från [www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1994/19940090](http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1994/19940090), 2.3.2006

<sup>65</sup> From Beijing to Finland 1998.



Definitionen av jämställdhetsintegrering<sup>66</sup> kan dels ses som ett sätt att organisera, omorganisera, förbättra, utveckla och utvärdera policyprocesser, men kräver också att könsperspektiv införlivas i alla policyn i alla skeden och på alla nivåer.<sup>67</sup>

Dessutom förutsätter könsintegrering att ett jämställdhetsperspektiv införs och införlivas av de aktörer som vanligtvis är involverade i utförandet av policyn medan det tidigare var något som snarare tillskrevs främst de jämställdhetsansvariga.<sup>68</sup> I enlighet med detta och andra internationella direktiv som Finland undertecknat ska man integrera jämställdhet inom förvaltningen enligt lagen<sup>69</sup>. Från att tidigare varit en del av regeringspropositionen lyfts den tydligare in i lagtexten. Det framgår tydligt att integrering av jämställdhet ska utvecklas inom ramen för verksamheten, inte som en skild del av den, vilket innebär att normer, kultur och förfaranden inom förvaltningen utvecklas så att de främjar och säkerställer att jämställdhet uppnås.

Den nya revideringen av jämställdhetslagen från år 2005 utvidgar och specificerar ansvaret för att jämställdhet främjas och de viktigaste förändringarna gäller preciseringen av befämjande åtgärder i jämställdhetsplanering och utvidgningen av möjligheten att erhålla gottgörelse.<sup>70</sup> Ett tillägg har gjorts i 6§ mom.1 och mom.2: "...skapa och befästa sådana förvaltnings- och tillvägagångssätt som säkrar främjandet av jämställdheten mellan kvinnor och män vid beredningen av ärenden och i beslutsfattandet. Framför allt skall de förhållanden ändras som hindrar att jämställdhet uppnås. Under punkten "Arbetsgivarna", tillkommer uppgörandet en plan med särskild tyngd på lön och andra villkor i anställningsförhållandet genom kartläggning, utarbetande av åtgärder samt årlig utvärdering."<sup>71</sup>

---

<sup>66</sup> Gender mainstreaming är den engelska formen som ofta omskrivs på svenska till "integrering av ett jämställdhetsperspektiv". I Sverige översätts begreppet till jämställdhetsintegrering men också till jämtegrering (introducerade av Gertrud Åström och hittas främst i äldre litteratur om jämställdhetsarbete i kommuner). Men det engelska uttrycket gender mainstreaming brukar också ibland användas. I finskan används begreppet sukupuolten välisen tasa-arvon valtavirtaistaminen. Jämställdhetsintegrering ingår i avtalet "P lan of Action" som den finska regeringen tillsammans med de övriga nordiska länderna 1995 ålade sig att omfatta på kvinnokonferensen i Peking. Principen finns i även förtydligad i Regeringens proposition (RP 195/2004 rd) för revideringen av jämställdhetslagen from.1 januari 2005

<sup>67</sup> Könskonsekvensbedömning är exempelvis en analysmetod där man utreder könets betydelse i olika former av planering och fattande av beslut, budgetplanering och fördelning av resurser. Detta kan göras inom personalpolitiken och i kommunens verksamhet utåt (politiskt och konkret offentlig verksamhet). Metoden används för att synliggöra konsekvenserna av olika besluts påverkan, för kvinnor respektive män. Analysen kräver statistik baserat på kön för att utreda och synliggöra ojämställdheter. Könskonsekvensbedömning ingår även i avtalet "plan of action" som den finska regeringen 1995 ålade sig att omfatta på kvinnokonferensen i Beijing. Principen finns i även förtydligad i RP 195/2004rd , 9, se även From Beijing to Finland 1997:20

<sup>68</sup> Meier 2006.

<sup>69</sup> Exempel på åläggande av jämställdhetsintegrering hittas i (15.4.2005/232)4 § mom. 1: "Myndigheterna skall i all sin verksamhet... skapa och befästa sådana förvaltnings- och tillvägagångssätt som säkrar främjandet av jämställdheten mellan kvinnor och män vid beredningen av ärenden och i beslutsfattandet."

<sup>70</sup> [www.stm.fi](http://www.stm.fi) 4.8.2005. Se även bilaga B.

<sup>71</sup> Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män (15.4.2005/232) 6a§

Tillsynen av lagen har också skärpts, vilket påverkar kommunen både i form av myndighet och arbetsgivare genom 17 §: ”Jämställdhetsombudsmannen har rätt att inom en av ombudsmannen utsatt skälig tid av var och en få de uppgifter som behövs för tillsynen över att denna lag iakttas samt att kräva att en handling som är i någons besittning skall företes, om denne inte enligt lag har rätt eller skyldighet att vägra vittna eller förete handlingen.”

Kommunen kan, både i form av myndighet och arbetsgivare, ställas tillsvarts för icke genomförda förpliktelser enligt 20 §: ”Jämställdhetsombudsmannen kan för det förfarande som avses i 21 § 4 mom. vid jämställdhetsnämnden anhängiggöra ett ärende som gäller ett förfarande som strider mot 6 a eller 6 b §.”

Likt kvoteringsparagrafen i jämställdhetslagen 1995, använder man sig av tvångsmedel i §4 och §6 för att främja jämställdhetsplanering. Då låg fokus på maktfördelning i politiken och nu handlar det om arbetsmarknaden där lagens mest centrala tyngdpunkt ligger på stödandet av lika lön principen, men viktiga områden är också lika möjligheter till utveckling i sin yrkesroll och förebyggandet av könssegregering på arbetsmarkanden<sup>72</sup>. Tvångsmedel har sedan år 2000 varit gällande i exempelvis Sveriges jämställdhetslag.<sup>73</sup> Jag kommer därför bland annat att dra paralleller till deras erfarenhet av jämställdhetsplanering och deras erfarenheter av denna typ av jämställdhetsarbete.

Med könskvoteringsens implementering och acceptering som erfarenhet av tvångsmedelverkan för jämställdhetsarbete, kan man se denna taktiska förändring i utformandet av lagen som ett försök till upprepad framgång av implementering.

#### 2.1.5 Kommunalt jämställdhetsarbete och dess utveckling

I en undersökning av det tidiga jämställdhetsarbetet i kommunerna 1978-82 konstaterade man att jämställdhetskommittéerna var viktiga verktyg i arbetet med jämställdhet<sup>74</sup>. Det visade sig att genom jämställdhetskommittéerna hade arbetet varit mer planerligt, synligt och mångsidigare än i kommuner där

---

<sup>72</sup> RP 195/2004

<sup>73</sup>Jmf. med [www.jamombud.se/lagarna/jamstalldhet/lagenitext.asp](http://www.jamombud.se/lagarna/jamstalldhet/lagenitext.asp) 17.1.2006 eller Sveriges författnings samling 2005:476

<sup>74</sup> Jämlikheten mellan kvinnor och män på kommunal nivå 1979:8 Forskningsrapporten synliggör ojämställdhet i kommunerna. Utredning redogör för könsfördelning vad gäller förtroendeuppdrag och utförligt personalens könsstruktur, avlöning, examen, ålder och kön, chefer och sekreterare osv. och man konstaterar att stor ojämlikhet råder på alla undersökta områden i kommunen

jämställdhetsarbetet varit ett annat organs uppgift.<sup>75</sup> Då den första jämställdhetslagen fick laga kraft den 1.1.1987 innehöll den inte några rekommendationer att upprätta jämställdhetskommittéer trots att det ingått i förberedelserna av lagen.<sup>76</sup> Bruun och Koskinen skriver i boken Jämställdhetslagen att förslaget till lagen hade bemötts av ett kraftigt motstånd av samhälleligt inflytelserika aktörer som under en lång tid lyckats förhålla förslaget av lagen<sup>77</sup>. De konstaterar vidare att jämställdhetslagens tillkomst 1987 berodde enbart på den internationella utvecklingen på området, vilket innebar att Finland blev det sista landet i Norden att få en jämställdhetsplan.<sup>78</sup>

Sedan dess har jämställdhetslagen revideras flera gånger och kommunernas ansvar för främjande av jämställdheten har specificerats gradvis.

Jämställdhetskommittéernas tid verkar däremot vara förbi konstaterar bland annat Salla Tuori och Harriet Silius i en internationell rapport som berör jämställdhetsutvecklingen i Finland<sup>79</sup>. Från att ha funnits 30 stycken kommittéer i hela landet åren 1985–86 innan jämställdhetslagens stiftanden<sup>80</sup>, finns det i dag bara ca 10st<sup>81</sup>. Vid ingången av år 2005 gjordes en kvantitativ undersökning om jämställdhetsläget i den offentliga sektorn varav 205 kommuner<sup>82</sup> deltog i undersökningen. I studien framgår det inte om det finns jämställdhetskommittéer, men endast 5 % av de svarande kommunerna sade sig ha jämställdhetsansvariga eller personer som är en del i ett jämställdhetsnätverk<sup>83</sup>. Det innebär att möjligheten att, i arbetsgrupper eller andra forum, utbyta erfarenheter och att få stöd i jämställdhetsarbetet avdelningar eller kommuner emellan är mycket begränsat.

Av kommunerna hade 18 % en skild jämställdhetsplan, 19 % svarade att den ingick som en del av ett annat dokument, 17 % svarade att de håller på och utarbetar en plan, 52 % svarade att det inte fanns en och inte heller arbetas på en plan och en kommun menade att man inte kunde säga hur läget såg ut. Av kommuner med en jämställdhetsplan hade endast 55 % gjort en uppföljning. I granskningen av den

---

<sup>75</sup> Pekkola & Haataja 1983, 5–6

<sup>76</sup> Haataja 1987, 7

<sup>77</sup> Detta motstånd resulterade i att Finland blev det sista nordiska landet och ett av de sista länderna i Västeuropa, där en jämställdhetslag stiftades. Bruun & Koskinen 1987, 38

<sup>78</sup> Bruun & Koskinen 1987, 38

<sup>79</sup> Tuori & Silius 2002, 88

<sup>80</sup> Haataja 1987, 11

<sup>81</sup> Holli et al. 2003, 13

<sup>82</sup> I Finland år 2006 finns det 431st kommuner enligt [www.kommunerna.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=255:264:522](http://www.kommunerna.net/k_peruslistasivu.asp?path=255:264:522) 18.1.2006

<sup>83</sup> Melkas & Lehto 2005, 27

offentliga sektorn klarar kommunerna sig sämst tillsammans med social- och hälsovårdsdistrikten. Av de arbetsplatser som inte hade en jämställdhetsplan framförde 12 % avsaknaden av konkreta anvisningar i jämställdhetsplaneringen som orsak till att man inte uppgjort en jämställdhetsplan för arbetsplatsen.<sup>84</sup> I ljuset av den reviderade jämställdhetslagen och dess specificering av jämställdhetsplaneringen kommer säkert olika typer av konkreta verktyg öka konkretiserande av jämställdhetsarbetet<sup>85</sup>. Repressalierna i den reviderade lagen skulle, på samma sätt som kvoteringslagen skapa en omedelbar aktivering av dessa frågor inom personalpolitiken i de kommuner som tidigare inte gjort ansträngningar för att främja jämställdheten. Det visar i alla fall erfarenheter från Sverige.

Den offentliga förvaltning som vi möter som kommuninvånare präglas av en tydlig könshierarki med männen i topp både vad gäller positioner och löner<sup>86</sup> Och trots att kvinnorna är i majoritet (77%)<sup>87</sup> inom förvaltningen och kommunen (80%) har de befunnit sig på de minst inflytelserika positionerna visar forskning i både Sverige och Finland<sup>88</sup>. Trots att dessa konstateranden är allmänt kända kan man säga att forskningen kring kommunalt jämställdhetsarbete är mycket sparsam<sup>89</sup>. Finländsk forskning kopplat till kommunen och jämställdhet fokuserar ofta på andra områden, som kvinnors representation både i kommun och i statsförvaltning, kvinnors plats på arbetsmarknaden eller analys om hur kvinnor förändrar politiken. Kvinnor som arbetstagare i kommunen förekommer främst som siffror i statistiska tabeller, och jämställdhetsarbetet i kommunen har undersökts punktvis<sup>90</sup>.

### 3 TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

Min forskning innehåller två olika teoretiska dimensioner som kommer att beskrivas i följande kapitel. Jag börjar med att beskriva implementeringsteorier inom organisation och förvaltning för att sedan låta dem smälta samman med feministiska teorier om den könade organisationen. Innan jag avslutar detta kapitel presenterar jag tidigare nordisk forskning på jämställdhetsområdet.

---

<sup>84</sup> Ibid. 15–16

<sup>85</sup> Efter materialinsamlingen för denna undersökning finns det sedan 2005 en handbok om främjande av jämställdhet på arbetsplatsen. Se Huhta et al. 2005

<sup>86</sup> [www.tasa-arvotietopankki.fi/SV\\_taulukot.html](http://www.tasa-arvotietopankki.fi/SV_taulukot.html), 5.6. 2006

<sup>87</sup> Enligt statistisk från år 2003 ur Lönerna och personalen 2005, 10

<sup>88</sup> Sverige se: Lindvert 2002, 87; Finland se Westman 2000; Pekkola&Haataja 1983; Kolehmainen 1999; Ikonen 2003; Holli et al. 2003

<sup>89</sup> Holli et al. 2003, 13

<sup>90</sup> Se ex. Suoninen 2005; Haataja&Harkkarainen 2000, Melkas 2001, Haataja&Nurmi 2000

### 3.1 Implementeringsteori

”Implementering kan ses som en process av interaktion mellan målsättningar och de handlingar som ska bidra till att målen uppnås ...samt en förmåga att skapa ett kausalt förlopp som leder till att de önskade resultaten uppnås”<sup>91</sup> skriver Pressman och Wildavsky i det klassiska (och första) implementeringsverket från 1973. Med det menar de att implementering handlar om att ett beslut har för avsikt att generera mål och handlingar, vilka ska leda till specifika resultat. I kommunernas fall innebär detta, i enkelt formulerade termer, politikerna styr och förvaltningen verkställer.

Petra Meier urskiljer bland implementeringsteorierna två typer av förutsättningar som krävs för en lyckad offentlig policyimplementering <sup>92</sup>. Hon kallar dem för inre och yttre förutsättningar.

De *inre* förutsättningarna berör själva implementeringsskedet och handlar om att policyn ska:

- a) basera sig på en teori innehållande orsak och effekter av policyn och hur policyn kan lösa dessa problem,
- b) innehålla en total förståelse för och överenskommelse om vilka mål som ska nås
- c) föregås med tillräcklig kunskap och rättskipning och
- d) yttre faktorer ska inte ha en begränsande effekt på policyn.

I mitt material står jämställdhetslagen och insikten om problematiken lagen försöker lösa, för de inre förutsättningarna.

De *yttre* förutsättningarna, enligt Meier, påverkar effektiviteten av implementeringsprocessen utan att vara en direkt del av den. Därför är det viktigt att:

- a) strukturen av processen är tydlig
- b) att implementeringsaktören är positiv inställd till policyn<sup>93</sup> och att
- c) tillräckliga resurser (såsom ekonomiska, personella, kunskapsmässiga etc.) finns tillgängliga. <sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> Eg övers. “Implementation may be viewed as a process of interaction between the setting of goals and actions geared to achieving them...[and] the ability to forge subsequent links in the causal chain so as to obtain the desired results” Pressman & Wildavsky 1973, xv

<sup>92</sup> Meier 2006 , Även Lennart Lundqvist har gjort ett liknande upplägg, men med fokus på tillämparen. Lundqvist 1987, 43

<sup>93</sup> Se även Rothstein 2001, 15; Lundqvist 1999, 147, punkterna a) och b) beskrivs också utförligt i Sannerstedt 2001, 24 – 28

<sup>94</sup> Meier 2006

Dessa förutsättningar är en beskrivning av den kultur som utgör organisationens närmiljö dvs. det konkreta arbetet i kommunen <sup>95</sup>.

Gertrud Åström menar att dessa yttre och inre faktorer ingår ”i ett växelspel där de ibland står i en bekräftande och konsensuskapande, ibland i en oppositionellt utmanande och spänningsskapande relation till varandra. De kan begränsa varandra eller öppna nya möjligheter.”<sup>96</sup> Meier tillägger att den perfekta implementeringen inte existerar, utan det handlar snarare om att försöka komma så nära idealet som möjligt genom att maximera dessa förutsättningar. <sup>97</sup>

Implementeringsgraden mäts genom att man jämför slutresultatet med det önskade målet och inom implementeringsteori brukar man använda sig av top down- och down up-modellerna för att undersöka implementeringsgraden <sup>98</sup>. Jag kommer därför först att redogöra för den klassiska top down-modellen som används för traditionella hierarkiska beslutsmodeller och sedan för den nyare down up-modellen som utvecklats delvis som en kritik av top down-modellen.

I enlighet med top down-modellen börjar vi ”uppifrån”, hierarkiskt sett, med vårt *målformulerande*, jämställdhet. Vi försöker främja jämställdheten genom stiftandet av en jämställdhetslag som blir vårt *medel*. *Prestationen* är kommunernas uppgift, vilket konkret innebär ett presterande av en jämställdhetsplan och *aktiviteten* blir de aktiva åtgärderna som sker inom personalpolitiken. Top down-modellen utgår ifrån en rationalistisk syn på organisationen och undersöker vad det är som förhindrar att ett beslut förverkligas genom att titta ”uppifrån”. Jag kommer att använda mig av denna modell då jag tittar närmare på jämställdhetsdokumentens överrensstämmelse med jämställdhetslagens ålägganden.

Down up-modellen är utvecklad som en kritik av top down-modellen och är en metod där jämställdhetsarbetet iaktas på den platsen i organisationen där jämställdhetsfrågorna handläggs<sup>99</sup>. Metoden börjar ”nerifrån”, hierarkiskt sett, och utgår från *tolkningen* av jämställdhetslagen hos tillämparen, där *ramar sätts upp* för hur målet (uppfyllandet av jämställdhetslagen) ska nås i kommunen. *Aktiviteten* består av kartläggande av läget, analyserande och formulerandet av hur man ska nå målet

---

<sup>95</sup> Åström 1992, 139

<sup>96</sup> Ibid. 139

<sup>97</sup> Meier 2006

<sup>98</sup> Björkemarken 1995, 48

<sup>99</sup> Ibid. 59

samt fastställande av åtgärder. Aktiviteten utmynnar i ett *presterande* av åtgärder för att främja jämställdheten på arbetsplatsen, *medlet* blir en jämställdhetsplan och *målet* är uppfyllandet av jämställdhetslagen, vilket torde leda till jämställdhet.

Den positivistiska skolan framhåller att om vi inte lyckas stänga gapet mellan våra uppställda mål och det slutliga utfallet har vi inte kommit åt kärnan i problemet dvs. inte hittat den rätta lösningen. Min närläsning av de jämställdhetsansvarigas diskussion blir en typ av down up-läsning, och jag kommer att använda mig av den teori som Dvora Yanow utvecklat. Yanow menar att det positivistiska förhållningssättet att leta efter den perfekta lösningen förbiser att policyn och analyser är mänskliga aktiviteter. De består av tolkningar och då finns det varken en enda lösning eller en enda tolkning av problemet. Istället behöver vi *ett tolkande tillvägagångssätt* för vår analys konstaterar hon.<sup>100</sup>

Yanows tillvägagångssätt vid undersökandet av implementering utgår ifrån fyra konstateranden. Enligt henne kan: 1) Implementeringen innefatta en mängd *symbolkontexter*, som kan delvis kan överlappa varandra. Med det menar hon att konstruerandet av värdegrunden och miljön skiftar inom olika organisationer och påverkar tolkningen av implementeringen. Exempelvis om en kommun erbjuder ett öppet diskussionsklimat, är förutsättningarna annorlunda än i en kommun där vissa normerande åsikter dominerar. 2) *Tolkningen* av dessa symboler och funktioner *förändras* efterhand. Policyn, i mitt fall jämställdhetslagen, förstås olika, binds ibland till själva lagstiftningen och ibland till olika handlingar. Konceptet och förståelsen för lagen utvecklas under lagens aktiva period. 3) *Aktörernas värdegrunder* kan *förändras* under implementeringen av policyn. Med det menar Yanow att människor konstrueras i ett symboliskt förhållande till de värderingar, övertygelser och känslor som de samtidigt förkroppsligar och skapar. Det betyder att olika övertygelser inverkar på arbetet med jämställdhet. Det kan handla om olika (offentliga) diskussioner eller normer som är mer subtila inom kommunen. Det här handlar om inställningen till jämställdhet, där aktörskapet ligger i fokus. 4) *Förhållandet* mellan aktörerna, policyn, målen och implementeringen kan *förändras över tid*. Positiva inställningar till ett projekt kan vändas till det motsatta och tvärtom beroende på omgivning, respons m.m. Yanow menar att detta innebär att alla språk, föremål och handlingar har en innebörd som tolkas av lagstiftare, implementerare, klient eller policy berörd.<sup>101</sup> I den här avhandlingen fokuserar jag på implementeraren

---

<sup>100</sup> Yanow 1996, 3

<sup>101</sup> Ibid. 4 – 22

(kommunen) där jag utgår ifrån att: ”organisationer ses ofta som målmedvetna och målinriktade, men det gäller inte alla mänskliga handlingar”, vilket ofta är orsaken till implementeringsproblem.<sup>102</sup>

Yanow visar på att en lyckad eller misslyckad implementering snarare beror av en konstruktion av betydelsefullhet och innehåll, en tro på myter eller andra symboler med sammankopplade tvetydigheter, än på den direkta strävan mot olika verkställandet av olika mål. Hon kritiserar den traditionella implementeringsanalysen för att sätta likhetstecken mellan dåliga uppsatta mål och ett misslyckat genomförande. Hennes teori utgår ifrån att policyprocessen, i det här fallet jämställdhetsarbetet, inte är bara ett instrumentellt beteende. Utan det är även ett uttryck för ett offentligt spel av fördelning och erkännande av statussymboler. Det kan ligga prestige i vilken tolkning av jämställdhet som är gällande och dess betydelse för kommunen, samtidigt som det är en administrativ kontroll som reglerar omfördelningen av olika resurser. Det handlar alltså inte bara om att nå målet, utan att på vägen dit förändra attityder om kön och skapa nya strukturer som inte är diskriminerande.<sup>103</sup>

Yanows teori om aktörskapets signifikans bekräftas av forskning som visar att implementeringen av jämställdhetspolitiken i de nordiska länderna generellt har varit i hög grad beroende av personer, deras positiva eller negativa påverkan på implementeringen av olika policyområden<sup>104</sup>. Implementeringsgraden kan därför ge oss en vink om huruvida byråkraterna, som ska verkställa jämställdhetspolitiken, är motståndare till olika typer av jämställdhetsreformer, eller inte.<sup>105</sup>

Sammanfattningsvis kan man säga att Yanow menar att kritiken oftare borde riktas mot organisationens aktörer snarare än mot systemet. Det är en liknande kritisk utgångspunkt jag använder mig av i denna avhandling då jag fokuserar på hur jämställdhetsarbetet ser ut och hur det diskuteras av de jämställdhetsansvariga i kommunerna.

---

<sup>102</sup> Eg. övers. "Organizations may seem often to be purposive and goal-oriented, but not all human actions is." Ibid. 235

<sup>103</sup> Ibid. 206 – 207

<sup>104</sup> Pincus 2002, Korvajärvi 1998, Sundin 2002, Abrahamsson 2002.

<sup>105</sup> Borchorst 1999, 189



Kommunens personal bestod 1980 till 76 % av kvinnor och kvinnornas genomsnittliga inkomst per månad var 69% av männens<sup>106</sup>. Idag består kommunens personal till 80% av kvinnor och deras löner motsvarar 80% av männens lönekuvert.<sup>107</sup> I Sverige där siffrorna är motsvarande visar en statlig undersökning att sannolikheten för en kvinna att avancera inom ett typiskt mansdominerat eller kvinnodominerat arbetsområde är lika stort<sup>108</sup>. Men inom det kommunala arbetsområdet för socialtjänster var sannolikheten snarare lägre för kvinnorna, än inom det mer mansdominerade områdena i näringslivet.<sup>109</sup>

Kommunen präglas av både en horisontal (positioner) och vertikal (yrkesgrupper) könssegregering och blir en representativ spegling av den ojämlika och könssegregerade arbetsmarknaden<sup>110</sup>. I Finland består ca 80 % av de kommunanställda av kvinnor, men på de ledande positionerna i kommunerna hittas bara 52% kvinnor. Majoriteten av kvinnorna arbetar i social och hälsovårdssektorn, där 90 % är kvinnor och 82% av de ledande positioner besitts av kvinnor. Den starka vertikala könssegregeringen inom kommunernas arbetsplatser kan inte förklara den horisontala könssegregering till kvinnors nackdel inom de sektorer där kvinnorna dominerar, speciellt inte då kvinnornas utbildning i Finland överlag är högre än mäns.<sup>111</sup>

Anna Wahl et al. argumenterar för att organisationsstrukturer uppfattas som könsneutrala, naturliga och rationella och därför ifrågasätts de sällan, eller så möts ifrågasättandet av motstånd, ett motstånd som snarare individualiserar problemen än ser strukturen.<sup>112</sup> Det är det informella och individuella fungerar som två grundstenar i Päivi Korvajärvis studie om könade processer i tjänstemanna (white collar) organisationer. I studien synliggörs processer som består av osynliga och oskrivna symboler, interaktioner eller informell osynlig och oskriven självdefiniering i organisationen. Processerna kopplas ihop med arbetstagarnas bild av sig själva (vad gäller förmåga och kompetens), både det som krävs formellt, men främst det som arbetstagarna informellt förväntas att lära sig och anpassa sig till. Hon ser i sitt material att dessa grundstenar och aspekter innehåller motstridiga element och

---

<sup>106</sup> Pekkola & Haataja 1983, 7

<sup>107</sup> Melkas & Lehto 2005, 41

<sup>108</sup> I Sverige innehar färre kvinnor än i Finland högre tjänstemannapositioner, men annars ser strukturerna i de båda länderna mycket lika ut. SOU 1997:137, 82–108

<sup>109</sup> SOU 1997:137, 167

<sup>110</sup> Kolehmainen 1999

<sup>111</sup> Participation of women and men in decision-making 2005, 51

<sup>112</sup> Wahl et al. 2001, 76–98

varierar lokalt.<sup>113</sup> Ojämställdhet byggs därmed in omedvetet och upprätthålls i olika organisationsstrukturer vilket gör att könsstrukturens konsekvenser och uttryck kan vara svåra att uppfatta.<sup>114</sup> Kvinnor och mäns olika förhållande och möjligheter i organisationen kan förklaras utifrån deras antal, positioner, segregering mellan sysslor och yrkesgrupper och därmed deras olika tillgång till makt och inflytande.<sup>115</sup> Diskriminerande strukturer är exempelvis att kvinnor får traditionellt kvinnliga arbetsuppgifter; monotona, tillämpliga och underkvalificerande som är svårare att avancera ifrån.

Maktrelationen mellan könen kan ses som central för förståelsen av kön oavsett analysnivå<sup>116</sup>. Arbetet med jämställdhet beror av hur vi ser och uppfattar kategorin kön<sup>117</sup>. Symboler som tillsynes kan vara könsneutrala (kompetens, effektivitet, egenskaper, erfarenheter, förnuft osv.) kan, då man synar dem närmare, vara präglade av stereotypa idéer om kön och därmed också förstärka eller dölja hur olika typer av diskriminering tar sig uttryck. Feministiska teorier lär oss att se den förväntade, men den dolda (manliga) norm emot vilken allting mäts.<sup>118</sup> Wahl et al. menar att byråkratin är en konstruktion av manlighet och hänvisar till gedigen forskning som synliggjort den dolda hierarkin i organisationer där kvinnor har svårare att avancera än män och där olika krav ställs på män och kvinnor. Konkreta effekter är att rekrytering och karriärvägarna skiljer sig åt för kvinnor, även vad gäller suppleantskapets roll.<sup>119</sup> Jämställdhetslagens avsikt är att rätta till dessa missförhållanden där kvinnor och män segregeras i olika positioner i organisationen. Denna uppdelning där män sitter högre i hierarkin och det finns bara färre och färre kvinnor ju högre upp i toppen man kommer, är inte bara ett nordiskt utan ett globalt problem.<sup>120</sup> Det blir därför viktigt att se och förstå makten för att kunna förklara skillnaderna mellan kvinnor och män i organisationer.<sup>121</sup> Men kön är inte en fråga som man dagligen uppmärksammar i organisationer i Finland<sup>122</sup>.

---

<sup>113</sup> Korvajärvi, 1998, 145

<sup>114</sup> Wahl et al. 2001, 213; Wahl 1992; Åström 1992; 152, Schauman 2003.

<sup>115</sup> Ibid. 76–98

<sup>116</sup> Wahl et al. 2001, 213, se äv. Mustakallio 1988, 97

<sup>117</sup> I detta sammanhang passar Thuréns mindre teoretiska beskrivning in i mitt sammanhang. Thurén menar att ett sätt att beskriva kön är att peka på att det är allting som vi människor "gör": tolkar, tänker, uppfattar, symboliserar, känner, fantiserar, önskar upplever definierar eller konstruerar. Konstruerar är det begrepp som främst används av forskare i beskrivningar av det socialt konstruerade könet. Thurén 2002, 5. För en mer filosofiteoretisk förståelse av kön och genusbegreppet se Calsson, 2001

<sup>118</sup> Yanow, 1996, xi

<sup>119</sup> Kvinnan får vara den ständiga suppleanten, medan männen sitter på de ordinarie platserna. Åström 1992, 140

<sup>120</sup> Cleveland et al. 2000, 143

<sup>121</sup> Ibid. 149

<sup>122</sup> Korvajärvi 1998, 82

Yanow lyfter fram faktumet att det inte går att separera syften som skapas inom organisationen och de som arbetar och fungerar som en del av organisationen: "Arbetare, föreståndare och chefer lämnar inte sina socialt knutna värderingar och övertygelser vid kontorsdörren kl.9 för att sedan återta dem kl.17 då de går."<sup>123</sup> Kön kan därför betraktas som sociala och kulturella konstruktioner, där kön kontinuerligt återskapas och förstärks i en ständigt pågående process i vilken individ-, organisations- och samhällsnivån interagerar.<sup>124</sup> "Könstillhörighetens betydelse skapas, upprätthålls och förändras i ett socialt och politiskt sammanhang på ett sådant sätt att den ojämlika relationen mellan könen många gånger återskapas."<sup>125</sup>

Åström menar att: "Uppfattningen att kön är åtskilt från och skapas före och utanför en organisation har varit ett vanligt sätt att handla och avfärda frågan om könsordning i organisationer. En organisations specifika ordning kan tänkas uppstå i mötet mellan olika samhälleliga signaler och förutsättningar och organisationers egna codex. En organisation övertar inte bara rakt av samhällets ordning mellan könen, men har heller inte en oberoende egen ordning."<sup>126</sup> Åström använder sig av begreppet *en ordnings naturliga legitimitet* och menar att det är en struktur där konsensus om kompetens varierar i tolkning och omformuleras vid olika tidpunkter. Hon framhåller att kännetecknande för tolkningen är, att en professionell manlig kompetens vidmakthålls och det sker genom olika manliga och kvinnliga hierarkier inom organisationen.<sup>127</sup>

Tuija Parvikko menar att det är viktigt att inte glömma att kvinnor har varit och fortfarande är underordnade mannen. Denna underordning beror av en biologisk reducering av kvinnan. Kvinnan är politiskt konstruerad i en biologisk, natur- eller könsdiskurs som i sin tur är politiskt konstruerade i de (manliga) samhällsvetenskapliga, politiska och filosofiska teorierna.<sup>128</sup> Med Simone Beauvoirs ord: "Man föds inte till kvinna, man blir det"<sup>129</sup>. Yvonne Hirdman ser detta skapande som en process av könsordning. Denna könsordning som hon kallar genussystemet upprätthåller en symbolisk ordning som bygger på föreställningen om manlig överordning och kvinnlig underordning. Genussystemet bygger på två

---

<sup>123</sup> „Workers, managers, executives do not leave their societally bound values and beliefs at the office door at 9 a.m., only to reclaim them at 5 p.m. as they leave”. Yanow, 1996, x

<sup>124</sup> Yanow 1996, Wahl et al. 2001

<sup>125</sup> SOU 2005:66 (a), 52

<sup>126</sup> Åström 1992, 139

<sup>127</sup> Ibid. 139

<sup>128</sup> Parvikko 1990, 108

<sup>129</sup> Beauvoir 2002, 325

grundläggande principer som reproducerar och möjliggör ojämställdheten. Könens isärhållande är Hirdmans första princip och utgår ifrån att könen är dikotoma där en dikotom gränsöverskridning av kön inte är accepterat inom genussystemet. Den andra principen handlar om att mannen ses som norm i samhället och kvinnan alltid mäts mot denna norm. Normen är också värderande, vilket skapar en över- och underordning mellan könen.<sup>130</sup> ”Byråkrati som hierarki och könsordning som hierarki tycks vara strukturer som samverkar”<sup>131</sup>. Det innebär att olika arbetsuppgifter kodas som manliga och kvinnliga och får olika värden på arbetsplatsen. Med tanke på att majoriteten av de anställda i kommunen är kvinnor har kommunens förhållande till jämställdhet stor betydelse vad gäller kvinnors anställnings- och arbetsvillkor på arbetsmarknaden. Den rådande könsordningen återskapas ”automatiskt” genom diskurser och praktiker som tas för givna, men verklig förändring förutsätter kunskap om könsordningen och en vilja till förändring, vilken kan saknas av olika orsaker.<sup>132</sup> En brist i jämställdhetsarbete för att förändra denna ojämställda automatik kan leda till ett ifrågasättande av den offentliga sektorn, speciellt dess funktion och innehåll, och dess grundläggande värdegrund om lika behandling inom den liberaldemokratiska staten.

I nästa avsnitt ska jag gå närmare in på hur denna implementering av jämställdhet ser ut i kommunen och kort redogöra för vilket arbete som redan gjorts i Norden.

### 3.1.2 Implementering av jämställdhetsarbete

Med både Yanows teori om tolkande implementering samt teorier om organisation och kön står det klart att implementeringen av jämställdhet är en utmanande policy. När man jobbar med jämställdhetsintegrering som strategi är det viktigt att reda ut vad som ska integreras, vilka målen är, var jämställdhetsfrågorna ska hittas och vem som ansvarar för att det blir gjort. Svagheten ligger alltså inte primärt i integreringen av jämställdhetsperspektivet, utan snarare i vad som integreras och hur kopplingen till de övergripande jämställdhetsmålen ser ut.<sup>133</sup> Jämställdhetslagens tillämpning för arbetsgivare och myndigheter har svaga riktlinjer vilket erbjuder möjlighet till individuell anpassning. Men det skapar också utrymme för olika typer av tolkning, både av begreppet, lagen och därmed

---

<sup>130</sup> Kön eller genus? 1999

<sup>131</sup> Wahl et al. 2001, 207

<sup>132</sup> Ibid. 214

<sup>133</sup> SOU 2005:66 (a), 450

tillämpningen. Jämställdhetsintegrering är i sig inget styrverktyg utan en process närmare bestämt en beslutsprocess, eftersom implementeringen i sig handlar om olika beslut på olika nivåer<sup>134</sup>. Denna process förändrar organisationen på sikt och beror av vilka möjligheter mötet mellan kommunens organisationskultur och jämställdhetsprogram skapar. Den dominerande uppfattningen beror av aktörerna och deras egenintressen. Genom att studera hur och vem som talar om jämställdhet kan man iaktta vilka åtgärdsalternativ som blir möjliga, vilka som sedan vidtas och vilka resultat som uppnås<sup>135</sup>. Jag kommer inte att göra en så djupgående analys i mitt arbete utan fokuserar på hur de jämställdhetsansvariga resonerar kring jämställdhet i sina svar och vilka effekter och begränsningar det för med sig.

Meier menar att det är viktigt att komma ihåg att jämställdhetspolicyn i allmänhet och speciellt jämställdhetsintegrering stöter på specifika problem. Hon poängterar att eftersom problemet med ojämställdhet är så komplext och orsakerna så många, från organisationen till samhällets alla sfärer och utan begränsning av tid och rum, ställs stora krav både på beskrivningen av problemet, men också på själva genomförande av jämställdhetsarbete. Då är det kanske lättast att reducera problematiken till ett konstaterande om att problemet finns och att lösningen är att sträva mot jämställdhet.<sup>136</sup> Jämställdhetsarbetets ifrågasättande av rutiner eller handlingar som generellt inte *uppfattas* som ojämställda, i en frånvaro av förståelse för ojämställdhetens komplexitet, undergräver förståelsen för jämställdhetsarbets tillvägagångssätt och mål. Diskussionen om jämställdhetsarbete inom staten, ex. i kommunen rubbar myten om ett jämställt och demokratiskt fungerande system. Att detta jämställdhetsarbete får sin legitimitet genom en lag, hjälper tyvärr inte mot fördomar både mot kvinnor och de olika jämställdhetsåtgärderna kan studier, både nationella och internationella, visa på<sup>137</sup>.

Jämställdhetsarbete har tyvärr inte den prioritet som man kunde tänka sig beträffande dess essentiella del av förverkligandet av det liberaldemokratiska idealet. Jämställdhet borde ses snarare som en del av demokratin än en skild del av den. Istället ses jämställdhetsarbete av många som en enskild kvinnofråga, som inte gagnar någon annan än kvinnorna. Jämställdhetsintegreringskonceptet förändrar denna bild genom att se båda könen, vilket samtidigt blir en utmaning för dem som

---

<sup>134</sup> Ibid. 442–151. Se även närmare Sannerstedt 2001, 24–26

<sup>135</sup> Wahl et al. 2002 171

<sup>136</sup> Meier 2006

<sup>137</sup> Ikonen 2003, Westman 2000; Cleveland 2000; Bergqvist et al. 1999; Korvajärvi 1999; SOU:1998:4; Pincus 1997.

tidigare dragit just kvinnofrågor<sup>138</sup>. Jämställdhetsintegreringen skiljer från traditionella policyn genom att den utgår från ett nätverkstänkande, där alla är delaktiga i motsats till implementeringspolicyn, där processen snarare är en kedjereaktion. Det innebär att det krävs god kommunikation och kunskap mellan de olika aktörerna både beträffande ojämställdhet och beträffande jämställdhetsintegreringsprocessen för att genomförandet ska lyckas.<sup>139</sup>

### 3.1.3 Tidigare forskning om implementering av jämställdhet

Internationella studier visar att många jämställdhetsdokument saknar en sammanhängande problemanalys eller att dokumenten begränsar prognosen till vissa måtvärden som inte relateras till själva problemet, inte heller specificeras det vad som ska göras och vad som behövs för att målen ska nås. Dessutom saknar dokumenten också en klar plan och målsättning kring vad det är som orsakar problemen, vem som ska lösa dem och vilka är de grupper som åtgärderna riktas till.<sup>140</sup>

Statsförvaltningen antas föregå med gott exempel då det gäller tillämpande av lagstiftningen, men då man undersökte det nationella jämställdhetsprogrammets implementering i statsförvaltningen under 2005 visade sig att det inte finns ett enda dokument över hur man ska jobba med främjande av jämställdhet mellan könen.<sup>141</sup> I en studie från Jyväskylä stad visar i likhet med andra rapporter att män i högre grad (76%) än kvinnorna (50%) upplever att jämställdhet implementerats i god eller ganska god implementering på arbetsplatsen<sup>142</sup>. På den tekniska avdelningen och undervisningssektorn upplevde man i mycket högre grad att god eller ganska god utsträckning i jämförelse med (kvinnorna på) kansliavdelningen. Även bland statsstyrelsens medlemmar kunde könsskillnader i svaren utskiljas, ingen man tyckte att jämställdhets implementeringen var dålig, men en tredje del av kvinnorna var av den åsikten. De anställdas svar på frågan om man upplevde kön som en nackdel svarade tre fjärdedelar av kvinnorna och en fjärdedel av männen att deras kön gav dem nackdelar. För kvinnorna gällde detta lön (48%), karriär (46%) och

---

<sup>138</sup> Meier 2006

<sup>139</sup> Ibid.

<sup>140</sup> Ibid. 2006

<sup>141</sup> Sari, 2005

<sup>142</sup> Participating of women and men in decision making 2005. Wahl et al. menar att det inom en och samma organisation kan finnas olika definitioner och uppfattningar om vad jämställdhet är. Därför är det viktigt att också undersöka vad begreppet jämställdhet innehåller och betyder för de olika svarande, annars vet vi kanske inte vad vi mäter. Jag har ändå valt att använda mig av sådana källor (Melkas 2001, Participating of women and men in decision making 2005, Suoninen 2005), men vill härmed klargöra att jag är medveten om deras svaghet i det fallet. Wahl et al. 2001, 171.

arbetsfördelningen (44%). Kvinnorna ansåg löneskillnader inom den egna avdelningen som ett problem och att män gjorde i princip samma uppgifter, men under andra titlar och med högre lön.<sup>143</sup>

Den nationella studien om jämställdhetsplaner inom offentliga sektorn 2005 visar att 15% av de svarande kommunerna inte hade något av de föreslagna konkreta åtgärderna som framgick av frågeformuläret<sup>144</sup> i sin jämställdhetsplan.<sup>145</sup> I kommunerna rapporterade bara 46% till högsta ledningen att de hade tagit i bruk en jämställdhetsplan enligt jämställdhetsbyråns undersökning 2005<sup>146</sup>. Melkas och Lehto menar att det troligtvis inte bara är resursbrist som är orsaken till planernas svaga återknytning och implementering<sup>147</sup>.

Ingrid Pincus har undersökt implementering av jämställdhetsprojekt i kommuner i Sverige och utifrån sina resultat utarbetat modeller för hur passivt och aktivt motstånd mot jämställdhetsreformer tar sig uttryck.<sup>148</sup> Pincus visar i sin undersökning att det är främst män som står för detta problematiska motstånd. Enligt Pincus träder den manliga ambivalens till jämställdhetsreformer tydligt fram i hennes material. Denna ambivalens uppstod då jämställdhet stod i konflikt med: 1) deras intressen av att stärka sina positioner och utvecklingsmöjligheter inom organisationen och 2) att stärka och upprätthålla - men fram för allt inte hota - den egna värdigheten som kön.<sup>149</sup> Ambivalensen handlar om 1) beroendeförhållanden i den hierarkiska organisationen samt om 2) principer och mekanismer män emellan, där engagemang för jämställdhetsfrågor varken uppfattades som meriterande eller förväntade. De män som var engagerade satt redan på höga poster och var oberoende av andra mäns ogillande och behövde därför inte denna manliga bekräftelse i lika hög grad konstaterar Pincus.<sup>150</sup> Även finska studier visar på mäns motstånd till

---

<sup>143</sup> Participating of women and men in decision making 2005, 35– 37

<sup>144</sup> Föreslagna åtgärder för innehållet i jämställdhetsplanen var: ”perusteettomien palkkaerojen poistamisesta sukupuolten väliltä, samojen palvelussuhteen ehtojen saamisesta naisille ja miehille, naisten ja miesten pääsemisestä tasapuolisesti koulutukseen, uralla etenemisestä ja työtehtävien monipuolistamisesta, naisten ja miesten sijoittumisesta tasapuolisesti erilaisiin tehtäviin, pyrkimisestä työhönotossa siihen, että avoinna oleviin tehtäviin hakeutuisi sekä naisia että miehiä, sukupuolisen häirinnän ja ahdistelun poistamisesta ja ehkäisystä, työelämän ja perhe-elämän yhteensovittamisen helpottamisesta naisten ja miesten osaltatoimenpiteistä, jotka liittyvät raskaana ja perhevapaalla olevien työntekijöiden asemaan.”

<sup>145</sup> Melkas & Lehto 2005, 18

<sup>146</sup> Ibid. 24; 34

<sup>147</sup> Ibid. 35

<sup>148</sup> Jag kommer även att komplettera mitt material med hänvisningar till finländsk men även nordisk forskning kring jämställdhet. Jag är medveten om att de nordiska länderna även skiljer sig åt på många plan vilket har konstaterats av många forskare (Se bl.a. Bergqvist et al. 1999) men i detta fall anser jag att likheterna snarare förenar, än skiljer länderna åt.

<sup>149</sup> Pincus 1997, 85

<sup>150</sup> Pincus – van der Ros, 1999, 211

jämställdhetsåtgärder och där bland annat jämställdhetslagen beskrivits, av en manlig fullmäktigeledamot, som den värsta lagen i världen<sup>151</sup>. Czarniawska-Joerges menar att jämställdheten är en mycket problematisk fråga och att det för det första uppfattas som ett minoritetsproblem och det i sin tur leder till att män inte är intresserade av jämställdhetsprogram.<sup>152</sup>

Undersökningar visar att problemet med att kvinnor är underrepresenterade inte beror av en brist på kompetenta kvinnor utan på svagt formulerade former och regler för vad relevant kompetens är och innehåller<sup>153</sup>. Bristerna i kommunernas verksamheter som påtalas är de samma som resultatstyrning generellt dvs. brist på helhetssyn, brister i mål och återkoppling. Det samma torde gälla jämställdhetsplanering och är därför viktigt att ta i beaktande.<sup>154</sup>

Janneke van der Ros forskning om jämställdhetsimplementering i norska kommuner visar på hur femokraterna, personer som jobbar med jämställdhetsintegrering<sup>155</sup>, möter på stort motstånd och marginaliseras både politiskt, administrativt och könsmässigt.<sup>156</sup> Detta bekräftas även i Ingrid Guldvik och Beatrice Halsaa studie om lika lön arbete och de framhåller att jämställdhetspolitiken stöter på mera problem på byråkratisk nivå än politisk, troligtvis för att jämställdhet uppfattas snarare som något politiskt än professionellt.<sup>157</sup>

Jessica Lindvert menar att det snarare är femokrater än kvinnor vi behöver men konstaterar att femokraterna idag är nästan uteslutande kvinnor.<sup>158</sup> Hon hänvisar hon till Anne Phillips uttryck *the politics of presence*, närvarons politik, som innebär att människors politiska åsikter och handlingar inte kan fränkopplas från deras social bakgrund. Med det vill hon lyfta fram att manliga värderingar och traditioner styr och skapar därmed en snedvridning om vems intressen och erfarenheter som kommer till uttryck. Phillips vill därför uppmärksamma att det inte enbart handlar om en nominell integrering av kvinnor men även en substantiell dvs. att även innehållet förändras och där ökande kvinnor inte alltid innebär en substantiell förändring, men

---

<sup>151</sup> Holli, Luhtakallio Raevaara 2003, 8

<sup>152</sup> Czarniawska-Joerges 1992, 150

<sup>153</sup> Bergqvist, 1994

<sup>154</sup> SOU 2005:66 (a), 443

<sup>155</sup> Femokrat är en beteckning för personer som, endera på eget bevåg eller i egenskap av jämställdhetsansvarig, handlar på ett feministiskt sätt inom organisationen.

<sup>156</sup> van der Ros 1997, van der Ros 1997b

<sup>157</sup> Guldvik& Halsaa 1998

<sup>158</sup> Lindvert 2001, 84



Petra Meier nämner fem viktiga förändringar som måste genomföras i arbetet med könsintegrering.

- 1) Det viktigt att arbetet fokuserar på kön, inte bara på kvinnor och dess mål är att uppnå innehållsmässig jämställdhet. Det innebär att fokus på det strukturella reproducerande av jämställdhet, så som patriarkala system och manligt beteende är nödvändiga.
- 2) Könsintegreringen måste prioriteras och få en relevant roll i själva policyutövandet överlag.
- 3) Könsintegreringen måste mätas med tanke på båda könen, och där policymål och resurser måste tänkas igenom och omformuleras för att bli könssensitiva.
- 4) Det krävs expertis och kompetens om vilka mekanismer som orsakar och reproducerar ojämställdhet och hur detta kan avhjälpas.
- 5) Det krävs ett mer jämlikt deltagande av kvinnor och män i beslutande organ och beslutsprocesser för att skapa en inkludering av fler kvinnor i det politiska deltagandet.<sup>159</sup>

För att detta ska vara möjligt menar Meier att det krävs en politisk vilja, vilken kräver kunskap om jämställdhet och könsfrågor. Men det krävs även insikt i den egna organisationens problematik vilket kan nås genom könsuppdelad statistisk och/eller data. För det krävs igen personalresurser och ekonomiska medel. Slutligen kräver könsintegreringen en närvaro av kompletterande och specifika jämställdhetssträvanden. Meier avslutar med att konstatera att det ysnarare är en förutsättning än ett komplement till könsintegreringens lyckade implementering.

#### 4 JÄMSTÄLLDHETSPLANER OCH JÄMSTÄLLDHETSKOMMITTÉER

I detta kapitel kommer jag att presentera ett analysverktyg för att därefter kunna mäta implementeringsgraden av de jämställdhetsdokument som ingår i mitt material. Mitt syfte är att undersöka hur väl dokumenten följer de riktlinjer som finns i jämställdhetslagen angående främjande jämställdhetsarbete.

##### 4.1 Jämställdhetsplanen

---

<sup>159</sup> Meier 2006

Planeringen av främjandet av jämställdhet sker enklast med en självständig plan, men kan även ingå som ett deldokument i ett program eller en strategi som reglerar personalpolitiken. Jämställdhetsplanen kan ha två olika utgångspunkter. Fokus kan läggas på arbetsplatsen och dess arbetstagare och beröra alltifrån anställning och lönesättning till arbetets organisering och valet av arbetsplatsens erbjudna fritidsaktiviteter. Fokus kan också läggas på könskonsekvensbedömning<sup>160</sup> av kommunens tjänster som inkluderar allting från planering av verksamhet och beslutsfattande till utvärdering och utvecklande av jämställdhetsintegrering i verksamheten. Lagen stadgar bara främjande av jämställdhet på arbetsplatsen, vilket är i fokus i detta arbete.<sup>161</sup> Det är också viktigt att skilja ut policydokumenten från en plan. Ett policydokument för jämställdhet är enbart en allmän ram med grundprinciper, utifrån vilka en plan kan utarbetas. Jämställdhetsplanen ska vara ett konkret verktyg för att på ett ändamålsenligt sätt främja jämställdheten på arbetsplatsen<sup>162</sup>.

Det praktiska arbetet med jämställdhetsplanen kan grovt uppdelas i fyra delar<sup>163</sup>. Till att börja med krävs en *kartläggning* där man *synliggör kön* genom könsuppdelad statistik på verksamhetens olika områden. Med kartläggningen som bas kan man göra en *analys av situationen*. Analysen har som syfte att synliggöra olika problemområden. Efter det utarbetas en *handlingsplan* för hur det konkreta jämställdhetsarbetet ska se ut och vilka mål man önskar uppnå inom en begränsad tid. Då planens verksamhetstid är till ända är det viktigt att göra en *utvärdering och uppföljning* av de åtgärder man planerat att genomföra.

---

<sup>160</sup> Könskonsekvensbedömning är en metod där man tar kön i beaktande i alla former av planering och fattande av beslut, budgetplanering och fördelning av resurser. Metoden används för att synliggöra att konsekvenserna av olika beslut för kvinnor respektive män. För att ta i bruk metoden krävs statistik baserat på kön baserat på användare av de olika tjänsterna eller målgrupperna för olika beslut.

<sup>161</sup> Ett bra exempel på en jämställdhetsplan som integrerar båda perspektiven är Helsingfors stad där både personalpolitiken och kommunens tjänster ingår. Se [www.hel2.fi/heke/tasaarvo/tasu/tasu\\_r.html](http://www.hel2.fi/heke/tasaarvo/tasu/tasu_r.html), 2.2..2006

<sup>162</sup> Jämställdhetslagen 2002, 10

<sup>163</sup> Enl. Roth 2002, 132

Som redan konstaterades i avsnittet om kön och organisation handlar jämställdhet om att arbeta för en förändring både i medvetenhet och i attityder men det handlar även om att förändra olika rutiner. Därför är det viktigt att arbetet får stöd, känns motiverande, har fungerande styrmetoder och att positiva exempel lyfts fram<sup>164</sup>. Om stommen för planen är konkret och finns uppbyggd kring ovannämnda punkter kommer den att bli ett effektivt och realistiskt verktyg för att öka jämställdheten.<sup>165</sup>

Utgående från ”Verktygssats för jämställdhet”, som presenterats på jämställdhetsmannens byrås hemsida<sup>166</sup> har jag utarbetat ett analysverktyg i form av frågor, där svaren används för att mäta implementeringen av lagens 6§ och 4§ enligt top down-modellen<sup>167</sup>. Jag har på basen av verktygssatsen utarbetat sex stycken punkter som jag kommer att använda som ram i min innehållsanalys. Jag kommer nu att presentera dessa punkter i form av frågor och närmare beskriva deras funktion.

**1. Har ledningen förbundit sig att arbeta för jämställdhet på arbetsplatsen?** Enligt forskning i Sverige är just ledningens frånvaro ett problem i jämställdhetsarbetets förverkligande.<sup>168</sup> Ledningen har ett ansvar att tydligt formulera varför förändringar är nödvändiga och detta ska ske tillsammans med arbetstagarna och möjlighet till inflytanden från arbetstagarnas sida ska erbjudas<sup>169</sup>. Ledningens närvaro i jämställdhetsarbete är viktigt för legitimeringen av arbetet. Legitimeringen av arbetet är dels av symbolisk karaktär genom att den höjer profilen på jämställdhet, men även av praktisk betydelse då jämställdhetsarbete kräver tilläggsresurser utöver det normala arbetet på arbetsplatsen.

**2. Har en jämställdhetsgrupp tillsatts för jämställdhetsplaneringen? Alternativt en eller flera ansvariga? Eller har en utomstående jämställdhetskonsult anställts?** Det är viktigt att det finns ett uttalat forum för planeringen av jämställdhetsarbetet eller en ansvarig person, eftersom arbetet med jämställdhetsplanen kräver extra resurser. Med extra resurser syftar jag härmed på jämställdhetsutbildning, öronmärkt arbetstid för planerandet, skrivandet, genomförandet och utvärderingen av planen. De anställda borde även informeras om arbetet. Delaktighet skapar förståelse för arbetet och är en mycket viktig faktor för genomförandeprocessen. Det samma gäller planens

---

<sup>164</sup> Roth 2002, 130

<sup>165</sup> JämO 2000, 3–4

<sup>166</sup> [www.tasa-arvo.fi](http://www.tasa-arvo.fi) 11.4.2004, Verktygssatsen fanns tillgänglig på webben innan den nya revideringen av lagen men finns även som broschyr: Verktygssats för jämställdhet, 2000:1

<sup>167</sup> Analysverktyget fyller också kraven som ett mätinstrument för implementeringsgraden även efter revideringen av jämställdhetslagen 2005

<sup>168</sup> Roth 2002, 165

<sup>169</sup> Ibid. 130

anpassning till hela arbetsplatsen, vad gäller behov och förutsättningar tolkat ut flera personers synvinkel för att undvika att en enda åsikt blir dominerande<sup>170</sup>.

**3. Har en täckande och omsorgsfull primär kartläggning av jämställdhetsläget gjorts?** En första åtgärd när en plan ska upprättas bör vara att de rådande förhållandena på arbetsplatsen inventeras, genom kartläggning. Med kartläggning förstås en redogörelse för kvinnornas och männens ställning på arbetsplatsen, där faktorer som antal, arbetstid, anställningsförhållandets art och utbildningsnivå är rekommenderade tyngdpunkter. Dessutom är det motiverat att titta på könsfördelningen vad gäller anställningspraxis (sökande och antagna), arbetsplatsens organisation (uppgifternas fördelning), löner och lönestruktur, personal och karriärutveckling samt utnyttjande av familjeledigheter<sup>171</sup>. Vidare kartläggningar kan gälla exempelvis arbetsförhållandena och arbetsmiljö (frånvarodagar, förekomst av natt- och ensamarbete, mängd övertidsarbete osv.) men även förfrågningar om atmosfären på arbetsplatsen.<sup>172</sup> Kartläggningen analyseras, problemområden noteras och ett eller flera tyngdpunktsområden ringas in och blir utgångspunkten för det fortsatta arbetet.<sup>173</sup> Bara en enkel kartläggning kan sätta organisationen i ett nytt ljus, och ska alltid följas av en analys av de fakta som framkommit.<sup>174</sup> Statistik över kön ger en objektiv jämförelsegrund utifrån vilken man kan föreslå åtgärder för att skapa förändring. Det är viktigt att all form av kartläggningen redovisas översiktligt och överskådligt i jämställdhetsplanen och att den kontinuerligt förnyas<sup>175</sup>. Genom att kartlägga de resurser som finns bidrar man till att synliggöra, förebygga, motverka och förbättra, vilket är förutsättningen för ett fortsatt förändringsarbete.

**4. Har jämställdhetsmålen utformas så att de är lätta att mäta, uppnå och uppfölja?** Det är av största vikt att de uppsatta målen ska vara konkreta, eftersom det underlättar och många gånger är en förutsättning, för mätningen av åtgärdernas inverkan och därmed en uppföljning av planen. Statliga undersökningar visar på att planer som är otydliga och saknar konkretion leder till att målsättningarna inte heller nås<sup>176</sup>. Från

---

<sup>170</sup> Ibid. 114; Yanow 1996, 230

<sup>171</sup> Enligt den danska maktutredningen framkommer det att det finns tydliga skillnader mellan familjeförhållande och position på arbetsplatsen i kommunen mellan kvinnor och män. Kvinnorna på högra positioner var i högre grad skiljda och eller barnlösa, och befanns sig inom de kvinnligt dominerande sektorn, medan liknande sammanband inte kunde iaktas hos männen i den kommunala förvaltningen. Højgaard 2002, 103– 104

<sup>172</sup> Verktygssats för jämställdhet 11.4.2004

<sup>173</sup> Roth 2002, 114.

<sup>174</sup> Ibid. 131

<sup>175</sup> JämO 2000, 6

<sup>176</sup> JämO 2003, Ahponen & Paasikoski 2003

den kartläggning som gjorts eller den statistik som insamlats, är målet en förändring som är lätta att mäta och som specificeras närmare i planen.

**5. Har åtgärder uppställts för att ta itu med de ojämlikheter som hittats? Är de realistiska? Är även kostnader och tidtabell realistiska?** En jämställdhetsplan utan åtgärder är snarare ett policydokument än en plan. Kommunens möjlighet att utforma åtgärdsplaner begränsas givetvis av kommunens resurser, men vissa åtgärder behöver inte kräva någon större belastning, varken ekonomiskt eller arbetsinsatsmässigt. En åtgärd kan vara en förändring i ett förfarande i anställningsprocessen, positiv särbehandling vid befordring eller uppmaning till män att i större utsträckning utnyttja olika typer av föräldraledighet<sup>177</sup>. Det är bättre att åtgärderna är färre och faktiskt genomförs än att planen blir ett arbetsdrygt och oinspirerade projekt att ta sig an. Det kan man göra genom att dela upp arbetet i olika delområden som kan fungera som årliga tyngdpunkter.

**6. Har en årlig uppföljning genomförts?** Genom uppföljning får man ett bättre underlag för den kommande planeringen, vilka hinder som måste undanröjas, vad som genomförts och inte genomförts. Det är viktigt lägga en tidsram för utvärderingen och definiera vem som ansvarar för att uppföljningen görs.

Jämställdhetsombudsmannaenheten rekommenderar att uppföljningen sker årligen<sup>178</sup>. Erfarenheter och utvärdering av det svenska jämställdhetsarbetet 2005 ger för handen att jämställdhetsintegreringen har haft en avsevärt större betydelse än de jämställdhetspolitiska målen. Rapporten pekar på att mål och återrapporteringskrav varit pådrivande i processen och gett bättre resultat. Speciellt har samverkan och samordning varit viktig för att informellt påverka eller styra fram till olika måluppfyllelser i den konkreta verksamheterna.<sup>179</sup> Uppföljningen är en av de viktigaste delarna i processen eftersom det handlar om att undersöka hur de olika insatser man gjort fungerat och om steget mot en mera jämställd arbetsplats tagits.

Dessa sex punkter utgör min analysram för jämställdhetsdokumenten.

#### 4.2 Dokument rörande jämställdhet

I detta kapitel ligger tyngdpunkten på analys av jämställdhetslagens §4 och §6 implementeringsgrad vad beträffar jämställdhetsdokument, som jag mäter med mitt

---

<sup>177</sup> Verktygssats för jämställdhet 11.4.2004

<sup>178</sup> Verktygssats för jämställdhet 11.14.2004

<sup>179</sup> SOU 2005:66 (a), 443

analysverktyg som jag beskrivit ovan<sup>180</sup>. Eftersom dokumenten är så få men ändå innehållsmässigt skiljer sig från varandra kommer jag kort att beskriva deras upplägg innan jag analyserar och citerar delar av innehållet i dem.<sup>181</sup>

I frågeformulär ombads kommunerna bifoga dokument där jämställdhetsarbete beskrivs och i mitt material finns fem olika dokument som bifogats till svaren<sup>182</sup>. K7<sup>183</sup> svarade att man hade en plan men har inte bifogat den. K22 svarade att det eventuellt kommer att bli aktuellt att utarbeta en plan efter revideringen av lagen. För att en analys av planernas överrensstämmande med jämställdhetslagen ska vara möjlig kräver jag att de är *planmässiga och målinriktade* som jämställdhetslagen föreskriver. Jag kommer konsekvent tala om kommuner, kommunerna är numrerade som KOMMUN1, KOMMUN2, osv. Trots att det i mitt material ingår både städer och kommuner. Det samma gäller min användning av begreppet jämställdhetsplan trots att olika typer av namn används för jämställdhetsdokumenten. Jag vill betona att det är formen och innehållet som står i fokus i mitt arbete, inte den specifika kommunen eller typen av dokument. Jag börjar med att titta på de fem jämställdhetsrelaterade dokument som ingår i mitt material:

Jämställdhetsplanen (tre sidor) är ett separat dokument som godkändes 1996 av **KOMMUN 1**. Planen innehåller fem delar: en beskrivning av jämställdhetslagens åläggande för arbetsgivaren, statistik enligt kön, målsättning, åtgärder samt uppföljningskrav.<sup>184</sup>

Jämställdhetsplanen i **KOMMUN 2** (fem sidor) godkändes 1996 och innehåller fyra delar; en introduktion av jämställdhetslagen och dess syften, en del om jämställdhetsläget i kommunen, en del med sex åtgärdsområden samt statistik.

Redan 1991 godkände **KOMMUN 3** en jämställdhetsplan (fyra sidor). Planen består av tre delar; en beskrivning av jämställdhetspolicyn i kommunen, statistiska uppgifter samt mål och åtgärder.

---

<sup>180</sup> Jag utgår alltså ifrån jämställdhetslagen från 1995 vad gäller jämställdhetsplanernas utformning. Men denna punkt ser i princip likadan ut som efter revideringen av jämställdhetslagen som gjordes 2005.

<sup>181</sup> Alla citaten är originaltexter, vilket innebär att jag inte har rättat eventuella stavfel eller skrivfel.

<sup>182</sup> På frågan om kommunen arbetat med jämställdhet svarade 10 st kommuner att de har gjort det, varav tre stycken hade jämställdhetsplaner.

<sup>183</sup> Jag har valt att koda alla svarsformulär från kommunerna i nummerordning enligt K1, K2, K3 osv. De kommuner som har en jämställdhetsplan kommer jag att hänvisa till med KX om det är uppgifter från svarsformulären och som KOMMUN X om det är utdrag eller tolkningar från planen.

<sup>184</sup> Av frågeformuläret framgår det även att stadens personalstrategi främjar jämlikhet.

I **KOMMUN 4** ingår jämställdhet som en del (punkt 5) i arbetarskyddets verksamhetsplan och innehåller en allmän beskrivning av det jämställdhetslagen kräver av arbetsgivaren. Eftersom punkten om jämställdhet i princip är en kopia av jämställdhetslagen anser jag det vara omöjligt att göra en innehållsanalys på detta dokument. Dokumentet är snarare en policy och inte en åtgärdsplan. På frågan om man vidtagit några åtgärder svarade man i formuläret nej och därför nöjer jag mig med att konstaterar att **KOMMUN 4** uppmärksammat jämställdhetslagen och lämnar dokumentet utanför analysen.

**KOMMUN 5** godkände sin personalstrategi 2004 (fem sidor) där ordet jämställd ingår en (1) gång. **KOMMUN 5** skiljer sig därför från de andra nämnda kommunerna eftersom varken jämställdhetsarbete som sådant, eller lagen nämns eller hänvisas till. Även om man försöker tolka in jämställdhetsarbete i begreppet rättvisa, känns det som ett haltande resonemang. I inledningen kan man läsa:

Genom att utveckla en god personalpolitik vill vi bli kända för att ha en:  
.....-personal som tycker sig (sic!) få en rättvis behandling av arbetsgivaren.

Denna målformulering kunde innesluta jämställdhet, men kan samtidigt vara ett allmänt begrepp utan att man ägnat en tanke på specifikt jämställdhet. I nästsista punkten<sup>185</sup> dyker ordet jämställd upp. Texten går under rubriken ”pluralism och mångfald”:

Mångfald är en rikedom på en jämställd arbetsplats...I personalutbildningen bör olika kulturer, åldersgrupper, kön och handikapp beaktas.

Detta citat kan endera tolkas som att man utgår ifrån att arbetsplatsen är redan jämställd, eller så har man gjort en begreppsförväxling mellan ordet *jämställd* och *jämlik*<sup>186</sup>. Oberoende av vad **KOMMUN 5** menar med sin personalstrategi känner jag att det är för långsökt att läsa in jämställdhet som en integrerad del i strategin. På frågformuläret har man även svarat att jämställdhet enbart ”noterats i personalstrategin”. Detta gör att jag utelämnar detta dokument ur denna första analys.

---

<sup>185</sup> Punkt nummer 7.

<sup>186</sup> Jämlikhet är ett paraplybegrepp där man tar kön, sexualitet, religion, etnicitet, handikapp, ålder osv. i beaktande medan jämställdhet fokuserar på enbart kön; kvinnor och män.

<sup>186</sup> Sannerstedt 2001,

Inför min mera djupgående analys finns nu tre jämställdhetsplaner och med tanke på tidigare undersökningar har jag goda skäl att tro att det inte heller existerade flera liknande dokument i Svenskfinland vid tiden för mitt utskick. I en nationell undersökning från 2005 framgår att i endast 16% av de undersökta kommunerna finns en jämställdhetsplan för en bestämd tid.<sup>187</sup> I mitt material är endast en plan uttryckligen för en bestämd tid<sup>188</sup>, men om jag adderar de tre jämställdhetsplanerna blir motsvarande siffra 11% av de kommuner som har svarat.

Då planerna som kvarstår enbart är tre till antalet väljer jag att ingående redogöra för de olika dokumentens innehåll skilt för sig. Jag använder mig även av citat för att bättre kunna framhäva skillnaderna mellan dem och deras sätt att förhålla sig till tolkningen av begreppet jämställdhet och hur de uppfyller implementeringskraven. Jag kommer att presentera dem skilt för sig och sammanfattar sedan mina resultat. Jag avslutar kapitlet med att komplettera undersökningen med en redogörelse för jämställdhetskommittéer i dessa kommuner.

#### 4.2.1 KOMMUN 1

Materialet till KOMMUN 1 jämställdhetsplan har samlats in av en studerande som anställdes för att skriva sitt slutarbete om temat 1990 och planen godkändes 1996. I planen framkommer det att materialet består av både statistik och intervjuer. I svarsformuläret kan man utläsa att det finns två organ i kommunen som stöder jämställdhetsarbetet. Planen innehåller fem delar: en beskrivning av jämställdhetslagens åläggande för arbetsgivare, statistisk enligt kön, målsättning, åtgärder samt uppföljningskrav.

Den allmänna delen beskriver jämställdhetslagen och hur arbetsgivaren kan främja jämställdheten samt konstaterar att jämställdhetsarbete stöder kommunens mål. Därefter redogörs för hur fördelningen mellan könen ser ut mellan de olika sektorerna i KOMMUN 1<sup>189</sup>. Det konstateras att det finns en skev könsfördelning inom den sociala och tekniska sektorn och att personalen ställer sig positivt till en jämnare könsfördelning.

Målsättningen i planen är en strävan till en jämn fördelning av män och kvinnor i olika arbetsuppgifter. Som motivering framför man argument som att könets tankesätt och värderingar kompletterar varandra, att barn behöver båda förebilderna och att mäns fysiska styrka behövs inom vårddyrket. Att se människors olika kön som en tillgång vad gäller könsrelaterade egenskaper likt KOMMUN 1:s målsättning,

---

<sup>187</sup> Melkas & Lehto 2005, 22

<sup>188</sup> Det innebär 3% av de som deltagit i studien och 2% av den finlandssvenska kommunerna.

<sup>189</sup> Totalt är 67% kvinnor och 33% män av kommunens anställda.



skiljer sig från diskussionen där alla, oberoende av kön, erbjuds samma möjligheter och förutsättningar i sitt yrkesutövande. Jämställdhetslagen baseras på den senare könsneutrala diskussionen, där man vill uppmärksamma och ifrågasätta könade handlingar snarare än att skapa sådana. Målsättningarna i planen tillskriver könen olika betydelse vad gäller egenskaper baserade på kön medan åtgärderna framhäver rättvis behandling oberoende av kön. Detta skapar dessutom ett motstridigt budskap mellan målsättningarna och åtgärderna. Det innebär att argumentationen för jämställdhetsarbete inte är konsekvent, och inte heller följer lagens könsneutrala linje<sup>190</sup>.

Sex åtgärds punkter för hur en jämnare fördelning mellan kvinnor och män i olika arbetsuppgifter ska uppnås finns som följande del i jämställdhetsplanen för KOMMUN

1. Dessa punkter: anställningar, avlöning, arbetsgrupper, förmän, utbildning och familjepolitiska ledigheter kan följas upp i olika hög grad. Eftersom planen inte innehåller statistik på dessa enskilda punkter kan det vara svårt att mäta resultatet av detta programs åtgärder.

I punkt fyra (4) om förmännen nämns: "vid ledning av arbetet poängteras rättvisa och jämställdhet". Det samma gäller punkt fem (5) om utbildning: "Både män och kvinnor skall ha samma möjlighet till vidareutbildning och skolning inom sitt område". Punkterna är snarare en del av en policy som ytterligare behövs konkretiseras för att bli mät- och uppföljbara. De tre övriga punkterna omfattas av samma problem vad gäller konkretisering.

Följande punkt "Uppföljning" som också är den sista lyder:

För att programmet skall förverkligas krävs hela personalens deltagande och strävan att uppnå jämställdhet. Ansvar ligger dock främst hos de förmän och förtroendevalda som beslutar om anställningar och andra faktorer som påverkar arbetet.

Denna punkt beskriver snarare ansvaret för genomdrivandet av jämställdhet än hur denna plan ska uppföljas. Ansvar beskrivs som allas, men det blir oklart vad ansvaret innehåller för de andra då åtgärds punkterna inte är så konkreta. Brist på konkretisering kan få som följd att ingen tar ansvar, speciellt om tillvägagångssättet är oklart. Förmännen och de förtroendevaldas ansvar finns klart definierade i

---

<sup>190</sup> Se vidare diskussion i kapitel 5.1.3. Köns komplettering. Se även närmare analys av motsägelser och konflikter i den finska kvoteringsdiskussionen, där även kompletteringsdiskussionen ingår. Raevaara 2005, 182 – 213

åtgärds punkterna och kan förverkligas då jämställdheten systematiseras och följs upp. Men eftersom uppföljningspunkten inte innehåller någon uppföljningsstrategi såsom ett datum då dessa åtgärder ska kontrolleras och planen revideras så förlorar planen sin potential som arbetsverktyg i jämställdhetsarbete. Planen blir då till stora delar snarare ett policydokument än ett åtgärdsdokument då konkreta, mätbara åtgärder saknas, vilket visat sig vara mycket viktigt i arbetet med jämställdhet.<sup>191</sup>

För KOMMUN 1 kunde planen ha haft potential att fungera som arbetsverktyg eftersom den inte är för omfattande och har fokuserat på ett jämställdhetsområde. Planen godkändes 1996 men ingen revidering eller uppföljning har alltså skett på 10 år, vilket är beklagligt med tanke på den grundliga kartläggning och materialinsamlingen. Ur svarsformuläret kan man läsa att KOMMUN 1 ser avsaknaden av en pådrivare som orsaken till att planen inte utvärderats, men också att det inte funnit intresse eller behov.<sup>192</sup>

#### 4.2.2 KOMMUN 2

Planen för KOMMUN 2 har utarbetats av en arbetsgrupp<sup>193</sup> som tillsattes av fullmäktige 1995 och som hade i uppdrag att ”inventera situationen (jämställdhet) samt göra ett förslag till jämställdhetsprogram”<sup>194</sup>. Det framgår tydligt av planens omfattning och innehåll att jämställdhetsproblematiken är välbekant hos den grupp som arbetat fram planen. Planens åtgärds punkter berör både personalpolitiken och kommunens tjänster dvs. planen har ambitioner att främja jämställdhet även utanför det som jämställdhetslagen stadgar.

I planen kan man läsa att jämställdhetskommittén har ansvaret för att följa upp och bevaka jämställdhetsplanens förverkligande. Ansvaret för genomförande av planen definieras som:

Personalsekreteraren i samråd med respektive förvaltnings chef följer med att anställningarna sker i enlighet med det av fullmäktige fastställda programmet.

Men planen gäller inte enbart anställningar, och ansvaret för att de resterande punkterna förblir därför oklart. I jämställdhetsplanens inledning definieras jämställdhet som ”attityder, normer och värderingar” och att jämställdhet ”är därför

---

<sup>191</sup> SOU 2005:66 (a), 443

<sup>192</sup> Se även Guldvik& Halsaa 1998

<sup>193</sup> Arbetsgrupp med 4 medlemmar, personalsekreteraren (man) kommunsekreteraren (kvinna) samt en kvinnlig och en manlig förtroendevald.

<sup>194</sup> Ur fullmäktigeprotokoll 10.6.1996, 40§

svårhanterligt om man bara strävar till att fullfölja lagen och inte gå in i strukturerna”. Detta stämmer överens med Yanow och Åström resonemang som menar att det är just dessa områden som är centrala då man vill förändra en ojämfäst organisation<sup>195</sup>.

Jmfästldhetsplanen består av sex åtgärdsområden. Dessa inleds med en kort inledning där läget i kommunen beskrivs eller så ingår en motivering om varför området är viktigt i jmfästldhetsarbetet. Åtgärdsområdena och deras omfattning specificeras under rubriken åtgärds punkterna<sup>196</sup>: fler kvinnliga förtroendevalda (3), jmfäst könsfördelning på ledande befattningar (6), föräldraskap – arbete – politik (8), bättre fysisk och psykisk arbetsmiljö (6), attitydfostran bland barn och ungdomar (7) samt information och samarbete (5).

Första och andra åtgärds punkten ”Fler kvinnliga förtroendevalda” samt ”Jmfäst könsfördelning på ledande befattningar” är direkta mål som svarar på den statistik som samlats in. En täckande och omsorgsfull kartläggning av könsfördelningen på arbetsplatserna och bland förtroendevalda i kommunen ingår i planen. Som bilaga finns en utförlig könsuppdelad statistik enligt arbetsplats och löneklass, vilket ger en god överblick över hur kön fördelar sig mellan olika löneklasser inom men även mellan de olika sektorerna. I planen ingår även en kritisk granskning av hur den lagstadgade kvoteringen i politiska beslutande organ förverkligats. KOMMUN 2 har även gjort en grundlig kartläggning av förtroendeplatserna och hur ansvar fördelats mellan kvinnor och män. Man har inte nöjt sig med att enbart titta på det totala antalet förtroendevalda utan även på ordförandeposterna<sup>197</sup> i de olika nämnderna och sektorerna samt samlat könsuppdelad statistik på representanter för KOMMUN 2 i olika kommunsamarbetsorgan. Genom att inte enbart iaktta det *totala* antalet kvinnor respektive män inom varje enskild nämnd, visar kartläggning att könskvoteringen om 40-60 inte håller måttet i ett helhetssammanhang. Männen finns i högre grad representerade och speciellt på poster där kommunen har bara en representant.

Åtgärds punkterna under rubriken ”Fler kvinnliga förtroendevalda” är delvis konkreta och delvis icke-definierade vilket leder till en svårighet att härleda ansvaret till en specifik person i organisationen:

---

<sup>195</sup> Åström 1992; Yanow 1996. Se kapitel 3.1.2 för närmare diskussion om ojämfästda organisationer.

<sup>196</sup> Antalet åtgärds punkter för varje område sätter jag i parantes för att ge en idé om programmets uppbyggnad, inte för att värdera innehållet i punkterna. För enkelhetens skull väljer jag att skriva ut punkterna med enbart en siffra efter respektive område.

<sup>197</sup> Statistiken innehåller ordförande, viceordförande och suppleantplats fördelning enligt kön.

”Därför skall kommunen jobba för:

- \*att utbildning ordnas som stimulerar förtroendevalda kvinnor att gå vidare i politiken
- \*att partigrupperna tar sitt ansvar för att kvinnor nomineras till flera och tynger politiska uppdrag
- \*att i alla kommunala organ och bolag sträva till en jämn könsfördelning efter valet 1996”

Att inte direkt definiera ansvaret för genomförande av olika åtgärder kan bli ett problem om inget initiativ eller en drivande kraft tar sig an uppgiften. Det omöjliggör även ett ansvarsutkrävande för ogenomförda åtgärder. I detta sammanhang kan man fråga sig vem det är som ska initiera utbildningen, vem ska planera, sprida information och bekosta den. Genom att ha en uttalad ansvarig för varje konkret åtgärds punkt så kan vi i högre grad försäkra oss om att åtgärden också genomförs och att arbetet med jämställdhet avancerar. De två andra punkterna har indirekt ansvarspersoner i form av partigrupperna respektive de förtroendevalda i fullmäktige.

Trots att planen är ett välutvecklat verktyg för förståelse för jämställdhetsarbete så finns det avgörande brister som kan bidra till problem vid genomförande av planens åtgärder. Stora delar av de 35 (!) åtgärds punkterna i jämställdhetsplanen för KOMMUN 2 saknar en ansvarsdefiniering och delvis också en konkretisering. Man kan invända med att säga att ramarna inte ska vara för snäva vad gäller konkretiseringen utan de ska ges möjlighet till utvecklande av metoder, men det i sin tur kräver mer kunskap och ansvar för att kritiskt iaktta vilka praktiker som borde förändras inom de olika sektorerna och avdelningarna. Flera av åtgärds punkterna skulle även gynnas av att man kartlade dem närmare för att kunna sätta upp delmål och utvärdera emellan. Det skulle underlätta både genomförande och uppföljningen. Planens omfattning är ambitiös och det är viktigt att inte målen känns för avlägsna för de inblandade och planens bredd behöver inte vara ett problem om arbetsfördelningen är utspridd på med många olika nivåer och avdelningar. I en situation med många aktörer blir även uppföljningen viktigare.

”En jämställdhetsdelegation utses för att följa upp förverkligande av programmet/.../En ledamot i kommunstyrelsen ges särskilt ansvar för att bevaka jämställdhetsprogrammets förverkligande.”

Genom att både tillsätta en delegation och utse en ledamot i kommunstyrelsen som ansvariga för att övervaka arbetet skapar man, å ena sidan en bred arbetsfördelning vad gäller uppföljningen av planen, samt förankrar denna grupps arbete i den politiska ledningen. KOMMUN 2 har däremot inte infogat en tidsplan för

genomförande eller uppföljning i sin plan, vilket kan försvåra genomförandeprocessen. Speciellt i ett sådant fall där åtgärderna i sig också är diffusa vad gäller ansvars fördelning. En jämställdhetsplan ger per automatik ingen försäkran om ett förverkligande av jämställdhetsarbete.

En uppföljning av planen har inte heller gjorts sedan 1996 då planen godkändes, vilket kan bero på att jämställdhetsdelegationen (1996–2002) *aldrig* samlades för något möte. Man kan fråga sig här om det finns andra organ i kommunen som inte brukar sammankallas eller om detta är ett undantag <sup>198</sup>. Den övervakande funktionen som fullmäktige har enligt planen har inte heller varit konstruktiv i detta sammanhang. Jämställdhetskommittén har återvalts alla dessa år, vilket kan tolkas som att kommittén snarare återvalts symboliskt, men utan innehåll. I planen framgick det att man ämnade utse en fullmäktigeledamot med uppgift att övervaka jämställdhetsarbete. Det framgår inte heller av svarsformuläret om denna fullmäktigeledamot blev utsedd och om denne försökt fullfölja sin uppgift. KOMMUN 2 skriver, i likhet med KOMMUN 1, i svarsformuläret att frånvaron av aktivitet i jämställdhetsfrågor beror av ”avsaknad av pådrivare” samt tillägger avsaknaden av uppföljningsverktyg.

#### 4.2.3 KOMMUN 3

KOMMUN 3 godkände sin jämställdhetsplan 1991 dvs. tre år innan revideringen av jämställdhetslagen trädde ikraft, vilket kan förklara att planen delvis skiljer sig från de två övriga. Det finns ingen hänvisning till jämställdhetslagen och begreppet jämställdhet förklaras inte närmare. Inte heller motiveras behovet av ett åtgärdsprogram utan innehåll presenteras som självklarheter.<sup>199</sup> Av frågeformuläret framgår det att det inte heller funnits någon jämställdhetsgrupp som arbetat fram planen.<sup>200</sup>

Jämställdhetsplanen för KOMMUN 3 består av en policyförklaring, statistiska uppgifter, mål och åtgärder. Planen är inriktad på personalpolitiken och inleds med en policyförklaring som innehåller en kort beskrivning av läget (snäv könsfördelningen), mål och ansvar för jämställdhetsarbetet. Där står bland annat:

---

<sup>198</sup> Detta fenomen skulle även passa in i diskussionen om glömska i jämställdhetssammanhang. Se närmare Holli et al. 2006

<sup>199</sup> Planen är troligen, då man jämför tidsmässigt, inspirerad av den debatt som fördes i Sverige 1990–1991 då Lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet (1979:1118) ersattes av Jämställdhetslagen 1991:433. [www.notisum.se/rnp/sls/lag/19910433.htm](http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19910433.htm) 2.3.2006

<sup>200</sup> Då jag ringer upp kommunen för att fråga mig för närmare får jag reda på att jämställdhetsplanen i huvudsak handlar om två kvinnors verk.

En bättre balans ska på lång sikt åstadkommas genom medvetet och aktivt jämställdhetsarbete. Personalpolitiken skall präglas av jämställdhetsaspekter.

I planen ingår ingen närmare definiering av begreppet jämställdhet, vilket görs att de som berörs av planen måste själva skapa en förståelse för varför de olika åtgärderna är nödvändiga i arbetet med jämställdhet. Om begreppet jämställdhet närmare definieras skapas en förståelse för vad som är problemet och på vilket sätt åtgärderna stöder detta övergripande mål.

Under punkten ”statistiska uppgifter” beskrivs könsfördelningen sektorsvis (som i planen för KOMMUN 1) men även enligt löneklass (men inte lika omfattande som KOMMUN 2 redovisade för). Av texten framgår att ytterligare statistik (ledarposition samt löneklassspecifisering) funnits tillhanda och ingår i beskrivningen av nuläget i kommunen. Planen är alltså varken statistiskt eller innehållsmässigt lika omfattande som den KOMMUN 2 tagit fram, utan berör enbart de anställda dvs. personalpolitiken, men dock i enlighet med den lag som träder i kraft fyra år senare. Till skillnad från KOMMUN 1 skapar KOMMUN 3 i likhet med KOMMUN 2 en motiveringsgrund för åtgärds punkterna genom att även analysera statistiken och redogöra för hur denna ojämställdhet tar sig konkret uttryck i kommunen och föreslår sedan åtgärder.

Rubriken ”mål och åtgärder” rymmer sex punkter: rekrytering, jämställdhetsombud, utbildning och information, anställningsvillkor, utdelning av jämställdhetspris samt uppföljning. Målet för varje punkt definieras i en eller två meningar och därefter redogörs för åtgärderna. Åtgärderna är konkreta och innehåller delvis en tidsplan eller definierar ansvarspersonen.

Ansvar för jämställdhetsarbetet och att målsättningarna med detta uppnås har ... politiker, ledande tjänstemän, chefer och arbetsledare.

Mot arvode ska dessutom, enligt planen, två jämställdhetsintresserade anställda utses av styrelsen för att bevaka arbetet med jämställdhet och att planen efterföljs.

KOMMUN 3 skriver att:

Vart fjärde år görs en uppföljning av jämställdhetsplanen och finns behov görs nödvändiga ändringar.

Och eftersom planen är producerad år 1991 och ingen revidering fanns att tillgå då mitt frågeformulär skickades ut innebär detta att uppföljningen inte skett i enlighet med rekommendationerna i anslutning till jämställdhetsplanen. I planen är ett åtgärdsförslag att utse jämställdhetsansvariga på arvode, men eftersom planen inte följts upp och inget nämnts i svarsformuläret blir det oklart om den åtgärden genomförts. KOMMUN 3 menar att det varit en brist på resurser, men specificerar inte närmare vilka typer av resurser.

#### 4.3 Sammanfattning

Av de fem dokument som ingår i mitt material var bara tre av dem möjliga att analysera närmare. De som inte ingår i var en strategiplan utan fokus på jämställdhet, där ordet jämställdhet fanns nämnt en (1) gång. Det andra dokumentet var en del av ett annat styrdokument och bestod av ett sammandrag av kommunens ålägganden enligt lagen.

De dokument som återstod analyserades med hjälp av analysverktygets frågor. Alla dessa dokument är godkända av fullmäktige och dokumenten hänvisar konsekvent till ansvaret hos arbetsgivare, vilket inbegriper fullmäktige och förmännen. KOMMUN<sub>1</sub> och KOMMUN<sub>2</sub> har genom olika typer av jämställdhetsgrupper aktiverat flera personer i arbetet med jämställdhet. I KOMMUN 3:s plan ingår en åtgärd om arvode för jämställdhetsansvariga. Kartläggningen av jämställdhetsläget varierar dock stort mellan de olika kommunerna, då KOMMUN 1 enbart handhåller statistik på fördelning av kön mellan sektorerna, hittar vi i planen för KOMMUN 2 även löneklass och KOMMUN 3 handhåller ytterligare exempel på ojämlikheter inom löneklasserna. Konkretiseringen av åtgärder följer samma mönster KOMMUN 1 är ytlig med oklar ansvarsfördelning för uppföljning, medan planen för KOMMUN 2 är betydligt konkretare. Trots det skiljer sig KOMMUN 3 avsevärt vad gäller enkelhet och konkret framställning trots att planen är den äldsta (1991). I tabellen nedan hittas en sammanställning av analysfrågorna och graden av implementering i de olika planerna.

ANALYSFRÅGOR	KOMMUN 1	KOMMUN 2	KOMMUN 3
--------------	----------	----------	----------

<b>1. Har ledningen förbundit sig att arbeta för jämställdhet på arbetsplatsen?</b>	”För att programmet skall förverkligas krävs hela personalens deltagande och strävan att uppnå jämställdhet. Ansvaret ligger dock främst hos de förmän och förtroendevalda som beslutar om anställningar och andra faktorer som påverkar arbetet.”	”Personalsekreteraren i samråd med respektive förvaltnings chef följer med att anställningarna sker i enlighet med det av fullmäktige fastställda programmet”	”Ansvaret för jämställdhetsarbetet och att målsättningarna med detta uppnås har .... politiker, ledande tjänstemän, chefer och arbetsledare.”
<b>2. Har en jämställdhetsgrupp tillsatts för jämställdhetsplaneringen?</b>	Ja, en studerande skötte kartläggningen och en jämställdhetskommitté har tagit fram planen.	Ja, jämställdhetsdelegation.	Nej
<b>3. Har en täckande och omsorgsfull primär kartläggning av jämställdhetsläget gjorts?</b>	Statistik över fördelningen mellan könen mellan de olika sektorerna	Utförlig könsuppdelad statistik enligt arbetsplats (avdelningsvis) och löneklass. Förutom personalpolitiken finns könsuppdelad statistik på förtroendeplatserna, ordförandeposterna <sup>201</sup> i de olika nämnderna och sektorerna samt könsfördelning av representanter för KOMMUN 2 i olika kommunsamarbetena.	Könsfördelning sektorsvis och enligt löneklass. Av texten framgår att ytterligare statistik (ledarposition samt löneklass specificering) funnits tillhanda och ingår i analysen av nuläget i kommunen.
<b>4. Har jämställdhetsmålen utformas så att de är lätta att mäta, uppnå och uppfölja?</b>	Nej, bara delvis eftersom en sammanblandning av åtgärder och målformuleringar sker. Förespråkande av positiv diskriminering vid anställning, minst 40% av det underrepresenterade könet i alla arbetsgrupper	Delvis, avsaknaden av statistik på flera av åtgärds punkterna försvårar uppföljningen, medan andra är konkreta både i hur de ska uppnås och uppföljas.	Ja. Konkreta enkla åtgärdsförslag som korrelerar med de uppsatta målen.
<b>5. Har åtgärder uppställts för att ta itu med de ojämlikheter som hittats?</b>	Ja, men rätt ytligt enbart gällande anställning. Ansvar oklart	Ja, omfattande, men tendens även till diffus. Ansvar delvis definierat	Ja, konkreta i utformning och ansvarsfördelning
<b>6. Har en årlig uppföljning genomförts?</b>	Nej	Nej	Nej

<sup>201</sup> Statistiken innehåller ordförande, viceordförande och suppleantplats fördelning enligt kön.



Enligt KOMMUN 1 och KOMMUN 2 har ett genomförande av jämställdhetsarbete inte lyckats pga. att man saknat en pådrivare, KOMMUN 2 poängterar dessutom avsaknaden av verktyg, medan KOMMUN 1 menar att det inte heller verkar finnas något intresse eller behov. KOMMUN 3 nämner avsaknaden av resurser men utan att närmare specificera vilken typ av resurser. Jämställdhetsplanens idé är att fungera som ett verktyg och en pådrivare i dessa frågor och trots att man i både KOMMUN 1 och KOMMUN 2 har eller har haft grupper som jobbat med jämställdhet har denna uppföljning inte gjorts. Jämställdhetsplanen för KOMMUN 3 saknade en arbetsgrupp och planen, ett välutvecklat verktyg med definierade ansvarsområden, har inte heller föranlett ett genomförande av alla punkter. Ingen av planerna har dock följts upp vid tiden för förfrågan, men KOMMUN 3 skrev i svarsformuläret att en jämställdhetsplan utarbetas som bäst.

Om man ska värdera planerna sinsemellan så har de olika styrkor. KOMMUN 3 är överlägset bäst vad gäller enkelhet, struktur och konkret framställning av åtgärderna och åtgärderna är så konkreta att det bara handlar om att verkställa dem. Ex. alla förvaltningar utför en genomgång av befattningsbeskrivningarna och uppdaterar dem. Omfattningen av åtgärds punkterna är 35st till antalet i planen för KOMMUN 2 jämfört med sex punkter i planen för KOMMUN 3. Punkternas breda spektrum skapar också en möjlighet att involvera många olika arbetstagare i kommunen och chansen att någon åtgärd genomförs kunde teoretiskt vara större. Flera av åtgärds punkterna kräver också lite extra tid att planera, andra är bara att genomföra såsom ”förverkliga personliga utvecklingsdiskussioner för var och en anställd”. KOMMUN 2 har den mest gedigna vad gäller utformning och innehåll, både vad gäller formulering av jämställdhetskonceptet och åtgärds punkternas omfattning. Planen för KOMMUN 1 är kanske lite mera problematisk då den i sin målsättning förespråkar ett essentiellt biologiskt synsätt på kön som är tvärtemot den könsneutrala politiken som lagen präglas av. Men å andra sidan rapportera den kommunen flest vidtagna åtgärder i svarsformuläret.

Ingen av planerna har följts upp och kommunerna verkar själv vara på det oklara med vilka alla främjande åtgärder som främjats under dessa år, men KOMMUN 1 redogör för flest genomförda främjande jämställdhets åtgärder i svarsformuläret.

I frågeformuläret ingick också frågor om eventuella jämställdhetskommittéer eller grupper deras uppgifter, resurstillgångar och konkreta arbete samt eventuella orsak till avskaffande. Endast två kommuner, KOMMUN 1 OCH KOMMUN 2, har eller har haft en jämställdhetskommitté, vilka jag ska beskriva närmre nedan.

KOMMUN 1 har tillsatt en jämställdhetskommitté vartannat år sedan 1983, i samband med att stadens nämnder utsetts. Kommittén består av förtroendevalda samt en tjänsteman som sekreterare, vilket också är den enda resursen som finns att tillgå. Jämställdhetskommitténs uppgift har varit att "[f]rämja jämlikheten, inte desto mera konkreta"<sup>202</sup> men har ändå resulterat i informationsspridning till förmän och allmänhet. Detta i form av information av jämställdhetsombudsman Romanov vid två chefspalavrar, pressinformation och informationsinbjudan till bl.a. alla fackavdelningar. I en kartläggning av arbetsklimatet hade man jämlikhet (inte jämställdhet). KOMMUN 1 har även en samarbetsgrupp till vars uppgifter hör även jämställdhet, men även närmare uppgifter om gruppens roll i arbetet framgår inte i svarsformuläret.

Trots att KOMMUN 1 har en fungerande jämställdhetskommitté som ska främja jämlikheten har inget behov av uppföljning av jämställdhetsprogrammet från 1996 funnits. I svarsformuläret sägs att en jämställdhetsgrupp troligen tillsätts i samband med uppgörande av likabehandlingsplanen och förnyandet av jämställdhetsplanen<sup>203</sup>. Jämställdhetskommitténs funktion i uppgörandet av planen nämns inte.

En arbetsgrupp bestående av 4 medlemmar, personalsekreteraren (man), kommusekreteraren (kvinna) samt en kvinnlig och en manlig förtroendevald utarbetade jämställdhetsplanen som godkändes av fullmäktige 1996 i KOMMUN 2. Med anledning av planens godkännande tillsattes även en jämställdhetskommitté som fungerade under åren 1996-2002. Kommitténs uppgifter var att bevaka att den godkända jämställdhetsplanen efterföljdes, men det är svårt att säga vad resultaten varit<sup>204</sup>. Från år 2002 valdes ingen ny jämställdhetskommitté och enligt svarsformuläret var motivering att jämställdhetsfrågorna regleras i lag. Av svarsformuläret framgår det också att jämställdhetskommittén aldrig sammanträtt

---

<sup>202</sup> K6:s svar på fråga 10b "vilka uppgifter hade/har gruppen?" i formuläret.

<sup>203</sup> Det framgår inte varför den sittande jämställdhetskommittén inte kommer att uppgöra denna handlingsplan.

<sup>204</sup> Enligt K12:s svar på fråga 10c "Vilka har resultaten varit"

och den framstår snarare som en sätt för kommunens sida för att tysta ned jämställdhetsarbetet<sup>205</sup>.

En parallell kan dras till Finlands första jämställdhetskommitté som tillsattes 1981 i Kuopio där kommitténs första ordförande Sirkka Sinkkonen beskriver hur initiativet till inrättandet av en jämställdhetskommitté lades fram av kvinnliga ledamöter 1981. Kommittén gjorde sedan ett gediget arbete med att utreda jämställdhetsläget i kommunen, ordnat två seminarier och sammanställde allt i en rapport och med förslag om hur jämställdhetsarbetet skulle organiseras. Rapporten skickades till kommunstyrelsen 1983, men inget av förslagen sattes i verket, inte heller kommunfullmäktiges ledamöter fick den till kännedom och den nya kommunstyrelsen tillsatte inte något jämställdhetsutskott. "[d]et är troligt att jämställdhetsutskottet hade tillsatts igen, om samma personer som stod bakom tillkomsten av den första kommittén, eller några andra intresserade, hade utövat påtryckningar. Men de små utsikterna att få finansiellt och annat stöd från det fortfarande starkt mansdominerade kommunala maktsystemet gör det inte särskilt frestande att försöka."<sup>206</sup> Sinkkonen tillägger, att så länge den negativa inställningen bland de mäktigaste beslutsfattarna i kommunen råder är det svårt att få några medel till jämställdhetsarbete. Jämställdhetsplanen i KOMMUN 2 gick på remiss runda till förvaltningens olika delar och där kommentarerna var enbart positiva. Av fullmäktigeprotokollet framgår det att endast en (man) ifrågasatte några punkter i planen, men vars förslag till strykningar nedröstades av de övriga i kommunalstyrelsen.

Inte heller i KOMMUN 2 har jämställdhetskommittén drivit på en uppföljning av planen och kommittéernas funktion ter sig i mitt material snarare som symboliska än funktionella och med samma slutresultat som KOMMUN 3 som utvecklade en jämställdhetsplan utan en jämställdhetskommitté. I alla tre kommuner blir det uppenbart att de demokratiska principerna vad gäller politiska beslut och genomförande har åsidosatts och jag ser paralleller med Pinucs studie där tre svenska kommuners jämställdhetsimplementering undersöks.

Pinucus menar att man kan iaktta olika faser i genomförandeprocessen beroende på om jämställdhetsfrågan finns eller inte finns på dagordningen, eller om jämställdhetsarbetet pågår. Fas ett, då jämställdhetsfrågan ännu inte aktualiserats på

---

<sup>205</sup> Se närmare diskussion om tystnad i kapitel 5.1.6. Avsaknad av intresse.

<sup>206</sup> Sinkkonen, 1989, 183–184

dagordningen handlar motståndet om ett aktivt motarbetande för att frågan *inte ska komma upp på dagordningen*. Medan fas två då jämställdhetsfrågan redan fanns på dagordningen i form av en jämställdhetskommitté eller – plan bestod motståndet av *olika hinder för att åtgärderna omsätts* till praktisk verksamhet. Och i fas tre handlade det om att *hålla jämställdhetsarbete så minimalt* som möjligt då det pågick.<sup>207</sup> Vad beträffande jämställdhetsplanen handlar det om fas tre där jämställdhetskommittén inte tillkallas i KOMMUN 3 och där ingen av kommunernas planer inte uppföljs.

Pincus gör även en annan uppdelning, då hon skiljer mellan aktivt och passivt stöd för jämställdhetsarbete. Aktivt stöd kan karaktäriseras av att man offentligt visar ett positivt intresse, godkänner jämställdhetsplanen och främjar arbetet i kommunen genom att tillsätta en jämställdhetskommitté för att arbeta med planen samt bidrar till att öka jämställdhetsarbetets prioritering. Ett passivt stöd igen känns igen då man främjar arbetet och inofficiellt stöder gruppen i deras arbete. Men ”glömmer” kommunfullmäktige jämställdhetskommittén så kan det signalera att detta inte är ett prioriterat eller viktigt område att jobba med.<sup>208</sup> Det samma gäller bristerna i uppföljningen av planen, vilket tyvärr är fallet för alla dessa tre kommuner.

## 5 JÄMSTÄLLDHETSARGUMENT

I den här delen av uppsatsen är tyngdpunkten jämställdhetsbegreppet, argument och förklaringar angående förverkligat jämställdhetsarbete eller frånvaro av jämställdhetsarbete eller planer. Jag använder mig återigen av jämställdhetsplanerna<sup>209</sup>, men främst av de svar från de övriga kommunerna som jag fått in genom mitt frågeformulär. Formuläret har fyllts i av representanter från 26 kommuner, 14 män och 12 kvinnor, varav nio stycken (män) är kommundirektörer, åtta kommun-/stadssekreterare, sex (kvinnliga) avdelningschefer och tre avdelningssekreterare. Materialet består nästan uteslutande av svaren på fråga 12 eller så har jag citerat ur jämställdhetsdokumenten<sup>210</sup>. Jag kommer att göra en närläsning av dokumenten och argumenten kring kommunens jämställdhetsarbete utgående från down-up modellen, som är starkt inspirerad av Yanows tolkning

---

<sup>207</sup> Pincus 1997

<sup>208</sup> Wahl et al. 2001, 177, Holli et al. 2006

<sup>209</sup> De tre som jag använde i min analys i kapitel 4 dvs. KOMMUN 1, KOMMUN 2, KOMMUN 3

<sup>210</sup> Fråga 12 bestod egentligen av olika ledfrågor och de löd enligt följande: Vilka delar av jämställdhetsarbete har inte förverkligas? /Varför har det inte varit möjligt att genomföra något jämställdhetsarbete i kommunen? Redogör utförligt för orsakerna så underlättas analysen kring vari problemet/problemen egentligen ligger.

analys. I enlighet med down-up modellen tittar jag närmare på hur man resonerar kring uppfyllandet av jämställdhetslagens mål jämställdhet och hur man tolkar att detta mål ska uppnås i kommunen. Yanow menar att organisationers handlingar och rutiner formas och speglas av de handlingar, rutiner, värderingar och övertygelser som inbegrips i organisationerna<sup>211</sup> och mitt syfte är att i grova drag synliggöra liknande tolkningar, argument och förklaringar till att arbetet ser ut som det gör. Dessa tolkningar, argument och förklaringar varierar från tid och rum, vilket innebär att arbetet eller frånvaron av arbete med jämställdhet både liknar och skiljer sig åt i dessa kommuner.

I Malin Rönnbloms forskning om norrbottniska kvinnors organisering utanför den etablerade politiken, hittar jag många paralleller med mitt eget material. Rönnblom menar kvinnornas medborgerliga rättigheter används som det starkaste argumentet i den liberala och representativa demokratidiskussionen och gör ett negligierande av jämställdhetstanken på alla nivåer omöjlig.<sup>212</sup> Denna iakttagelse stämmer väl överrens med mitt insamlade material, där ingen kommun uttalar sig negativt om jämställdhetsbegreppet, men istället finns det olika strategier att begränsa dess betydelse och innehåll<sup>213</sup>.

Enligt Rönnblom vilar den etablerade jämställdhetsdiskursen på fem begränsande principer: *essentiell biologisk olikhet mellan könen, antal och komplettering, förminskning, frivillighet och samarbete*. Där dessa principer placerar frågor om jämställdhet inom den etablerade politiska arenan *arbetsmarknad*<sup>214</sup>. Det innebär att dessa principer gör en skillnad på privat och offentligt dvs. befinner sig i de politiska relationerna mellan individer på arbetsmarknaden och inte i privatlivet. Dessa principer kan ses som principer för hur kön konstrueras och upprätthålls menar Rönnblom och jag ser hur flera av dessa även dyker upp i mitt material<sup>215</sup>.

Inspirerad av Rönnbloms kategorier har jag delat upp mitt material i sex begränsande argumentationskategorier. Kategorierna representerar olika typer av förhållningssätt till begreppet jämställdhet och jämställdhetsarbete och kategorierna

---

<sup>211</sup> Yanow 1996, 18

<sup>212</sup> Rönnblom 2002, 22

<sup>213</sup> Rönnblom använder sig av ordet *begränsande* då hon diskuterar jämställdhetsdiskurser. Ordet härstammar från hennes läsning av Michel Foucault som menar att genom utestängnings procedurer kan en diskurs vidmakthållas. Jag tycker att Rönnblom hittat ett fungerande sätt att prata om dessa diskurser som begränsande och väljer att själv använda mig av det parallellt med ordet *uteslutande* i min analys nedan.

<sup>214</sup> Rönnblom 2002, 248

<sup>215</sup> Rönnblom 2002, 256

fills med argument som används i diskussionen om jämställdhet. Kategorierna kan delvis stöda och stärka varandra i argumentationen eller så fungerar de parallellt. Gemensamt för kategorierna är att de begränsar förståelsen för jämställdhetsbegreppet och arbetet med aktiva jämställdhetsåtgärder. Kategorierna kalla jag för: *myten om den jämställda kommunen, den naturligt integrerade jämställdheten, köns komplettering, den matematiska jämställdheten, en fråga om resurser?* samt *avsaknaden av intresse*. Jag kommer att redogöra för dem närmare i de följande sex avsnitten nedan.

#### 5.1.1 Myten om den jämställda kommunen

Enligt Yanow är myten en central faktor då vi analyserar en policy i en organisation och hon definierar den enligt följande: "En myt är en berättelse som är skapad och trodd av en grupp människor och som avleder uppmärksamheten från en gåtfull/förbryllande del av deras verklighet."<sup>216</sup> Organisations- och policymyter handlar om socialt konstruerade föreställningar inom organisationen. Man tror sig följa vissa värderingar, vilket bildar en sorts taktisk kunskap där organisationen och dess dagliga aktiviteter stöder dessa myter. Yanow anser att dessa myter är i stor utsträckning en del av vår samtid vilket skapar utrymme för ett bevarande av dessa motsägelser i den offentliga diskussionen. Trots det innehåller myten både inneboende motsägelser och oförenliga värderingar<sup>217</sup>. Myten om det jämställda Finland kan lätt transformeras till myten om den jämställda kommunen. I Finland finns en stark tradition som förespråkar jämställdhet<sup>218</sup>, vilket också kan bidra till att det är svårt att medge problem relaterade till jämställdhet.<sup>219</sup> Min studie kan fungera som ett ifrågasättande av myten om den jämställda kommunen och genom att ifrågasätta frånvaron av jämställdhetsarbete kan det hota ett väl fungerande patriarkala systemet och borde utlösa ett försvar av myten.<sup>220</sup>

Det har inte förelegat behov av att göra något jämställdhetsarbete i kommunen (K10)

Problem som skulle härledas till jämställdhet har inte ännu aktualiserats. (K22)

Principen om jämställdhet genomsyrar kommunens verksamhet och det har inte funnits problem som hänför sig till jämställdhetsfrågor. (K17)

---

<sup>216</sup> Eg. översättn. "A myth is a narrative created and believed by a group of people which diverts attention from a puzzling part of their reality". Yanow 1996, 191

<sup>217</sup> Ibid. 203 – 204

<sup>218</sup> Holli 2003, Nousiainen et al. 2001

<sup>219</sup> Holli et al. 2003, 9

<sup>220</sup> För en teoretisk diskussion kring den patriarkala staten se. Dahlerup 1987, 93 – 127

I mitt material är den vanligaste förklaringen till att man inte arbetat med jämställdhet att man inte haft *behov av* jämställdhetsarbete, eller att *problem* inte funnits. Frånvaron av behov av jämställdhet kan syfta till att kommunen upplever jämställdheten som ett faktum i kommunen och/eller att det inte förekommit några synliga problem som skulle ha bevisat motsatsen. Några kommuner nämner att sexuella trakasserier inte förekommit, men andra kartläggningar eller förfrågningar har inte undersökt jämställdhetsläget närmare.

Carol Bacchi har introducerat "What's the problem"-ansatsen som är ett sätt att analysera diskursen av konceptet problem, speciellt i diskussioner om jämställdhet. Enligt henne ska fokus för analysen ligga på problemframställningen och inte på det definierade problemet. Konceptet problem definieras enligt Bacchi av någon eller några aktörer, vars utgångspunkter bottnar i mer eller mindre partiska intressen.<sup>221</sup> I mitt material ser jag hur just problemet definieras som obefintligt och det syns rätt tydligt i svaren att det inte heller funnits någon problemställning och möjligheten att definiera ett problem lyser med sin frånvaro. Problemet blir alltså att man inte undersökt om det finns ett problem, man har inte skapat ett utrymme att aktualisera eller artikulera behovet. Jämställdhet kommer aldrig tillräckligt högt upp på prioritetlistan att diskussionen kan börja, att frågorna ställs eller att jämställdhetsläget undersöks.

Jämställdhetsbarometern visar att könskonflikterna och jämställdheten upplevs finnas snarare långt ifrån än nära och där den uppskattade könskonfliktprocenten ses som högre i samhället än på den egna arbetsplatsen<sup>222</sup>. 83% av männen och 69% av kvinnorna anser att jämställdheten är mycket bra eller ganska bra på arbetsplatsen<sup>223</sup>. Samma sak framkommer i den nationella undersökningen om offentliga sektorns jämställdhetsplaner, där 77% av de tillfrågade som inte hade en plan menade att orsaken av att man inte hade en plan var att man inte upplevt något problem med jämställdhet.<sup>224</sup> I en utredning över jämställdhetssituationen inom

---

<sup>221</sup> Bacchi 1999, 4

<sup>222</sup> Korvajärvi 1998, 146; Melkas 2004. I Christensen och Siims undersökning om jämställdhet i Danmark, är skillnaden mellan kvinnor och mäns positiva inställning över jämställdhetsläget på olika områden också stora. De följer samma mönster som den finska undersökningen. Christensen & Siims 2001, 174-175

<sup>223</sup> Melkas 2004, 22-24; se även Holli et al. 2003; Suoinen 2005

<sup>224</sup> Melkas&Lehto 2005, 17

Jyväskylä stads förvaltning publicerad 2005 visar på samma mönster, där männen är nöjdare (76%) än kvinnorna (48%) på arbetsplatsen<sup>225</sup>.

Liknande kommentarer som i citaten ovan framkommer i intervjuer med förtroendevalda angående kvoteringslagens effekter.<sup>226</sup> Det innebär att kommentarerna bidrar till att fortsätta reproducera en illusion av en redan jämställd organisation, istället för att undersöka om det finns handlingar, strukturer och attityder som skapar ojämställdhet, en ojämställdhet som inte syns förrän man kartlägger läget.<sup>227</sup> Det blir för mig också oklart vilka typer av problem som man syftar på i dessa exempel. Vad dessa problem innehåller, hur de ska ta sig uttryck för att klassificeras som problem och hur det ska artikuleras framgår inte heller. Risken att problem med ojämställdhet individualiseras än ses som en större struktur finns om inte någon plan stöder och bekräftar diskriminering. Många undersökningar visar på att könsdiskriminerande attityder florerar då man skrapar på ytan<sup>228</sup>. Könsblindhet leder ofta till att man anser att jämställdhet är någonting oproblematiskt och inte rör den egna organisationen. På länsstyrelsen i Mariehamn genomfördes jämställdhetsarbete under 2003 och där utbildning lyfts fram som en vital faktor i arbetet. "Det avslöjar dolda diskrimineringar man inte visste fanns säger landshövding Peter Lindbäck.<sup>229</sup> Rapporten Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap visar även hur män kom till insikter under testprojektet och männen förändrade sina attityder och fick upp ögonen för en ojämställdhetsproblematik som de inte tidigare sett<sup>230</sup>.

Att använda formuleringar om att problem inte skulle ha aktualiserats ser jag snarare som en diskursiv praktik. Argumentationen utestänger jämställdhetsarbetet genom att omformulera kommunens skyldighet att främja jämställdhet, till att istället betyda att kommunens redan vägt av behovet att arbeta med denna fråga. I Rönnbloms material är det kvinnors känslor och problem som uppmärksammas medan det i mitt material är frånvaron av problemformulering som begränsar en diskussioner om jämställdhetsarbete<sup>231</sup>.

I Johanna Kantolas fallstudie över köns betydelse på institutionen för statslära vid Helsingfors Universitet blir det tydligt hur tanken på den genomförda jämställdheten och frånvaron av något jämställdhetsproblem dominerar bland

---

<sup>225</sup> Suoninen 2005, 16

<sup>226</sup> Holli et al. 2003, 13

<sup>227</sup> Pincus & van der Ros 1999, 207

<sup>228</sup> Se ex. Westman 2000, Schauman 2003, Cleveland 2000

<sup>229</sup> Tidningen Åland 25.8.2005

<sup>230</sup> SOU 1994:3 108

<sup>231</sup> Rönnblom 2002 248–250



männen i personalen, männen som också är cheferna<sup>232</sup>. Forskningsrapporten visar hur männen framstod som könlösa och blundande eller såg inte ojämlikheter medan kvinnorna upplevde raka motsatsen. Teigen visar på hur män prioriteras på kvinnodominerade arbetsplatser, för att de just är män; att män handlar och tänker annorlunda än kvinnor, att män ses som resurser på en kvinnodominerad arbetsplats och att män är bra rollmodeller för andra män.<sup>233</sup> Annan forskning visar på hur kvinnorna tillskrivs dessutom osakligheter för deras engagemang i jämställdhetsfrågor<sup>234</sup>.

Det har inte funnits något behov av en grupp för detta arbete. Ingen har väl tycks att jämställdheten varit något problem- inte heller har det kommit upp på samarbetskommitténs möten eller på arbetsplatsmöten. Traditionellt mera kvinnor anställda i kommunen, även på ledarposterna. (K14)

I det har citatet blir det tydligt att ett problem ska aktualiseras innan man gör något arbete där den stora andelen kvinnor på ledarplatser används som ett argument för att problem inte förekommer. Det framgår inte heller om man öppnat upp en möjlighet att ta upp problem ex. allmänt diskuterat problem kring jämställdhet eller om man på annat sätt visat att det är möjligt att ta upp denna typ av problem i dessa olika sammanhang.

Samma typ av argumentation som i citatet ovan finns även i Holli et al. studie, där jämställdhetsarbete varken diskuteras i lokal politiken eller ses som ett viktigt policyområde inom förvaltningen. Inte heller anser man att man stött på några ojämställdheter.<sup>235</sup> Pincus forskning om motstånd kan också läsas in i mitt material, hon menar att då kommunala ledningsgrupper förhöll sig passiva till jämställdhetsarbete signalerade det till den övriga personalen att jämställdhetsfrågan inte är intressant. Lundqvist menar även att det hör till chefernas uppgifter att främja en miljö som är öppen för diskussion och en tystnad i förvaltningen kan därför till stor del tyda på ett chefsproblem<sup>236</sup>. Solidaritet med arbetskolleger, okunnighet, enfaldighet och konflikträdsla ger Lundqvist också som andra förklaringar till tystnaden i förvaltningen.<sup>237</sup> Tystnaden blir ett sätt att undvika obehag och vidrigheter på arbetsplatsen<sup>238</sup>

---

<sup>232</sup> Kantola 2005

<sup>233</sup> Teigen 2003, 83

<sup>234</sup> Rönnblom 1997, 153

<sup>235</sup> Holli et al. 2003, 40– 41

<sup>236</sup> Lundqvist 1999b, 163

<sup>237</sup> Ibid. 165

<sup>238</sup> Ibid. 168

Vi har inte ännu skrivit ner jämställdhetsåtgärderna i arbetarskyddets verksamhetsprogram. Verksamhetsprogrammet skall uppdateras och då skrivs också åtgärderna in.

I kommunens verksamhet har inte upplevts problem gällande efterföljandet av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män. (K16)

I citatet ovan, som är svar på olika frågor i formuläret, blir det en motstridig helhet. K16 nämner å ena sidan att man ska skriva ner åtgärder för att främja jämställdheten, men å andra sidan bestrider man att det funnits några problem med efterföljande av lagen. Jämställdhetsåtgärderna baserar sig på saker som man kartlagt eller ämnar kartlägga, rutiner man vill införa dvs. åtgärder som enligt lagen ska göras i kommunen. Om målinriktade åtgärder inte satts in, har man inte heller fungerat i enlighet med det som jämställdhetslagen föreskriver. Av svaren framstår det som K16 inte är helt insatt i lagen och de skyldigheter som kommunen har i arbetet med jämställdhet.

Följande citat beskriver ganska bra vad det verkliga problemet i jämställdhetsarbete kunde vara.

Jämställdhetsfrågors systematiska genomgång prioriteras då inte så högt, i synnerhet om man tror att den sidan är i rätt bra skick. (K25)

Det här citatet lyfter fram en viktig aspekt på problemdefinieringen dvs. att jämställdheten är i skick så länge inget problem artikuleras. Samtidigt som det finns undersökningar som pekar på att könsdiskriminering är ett av de största problemen för kvinnor då det handlar om att få högre tjänstemannapositioner trots samma utbildningsnivå. Kvinnors möjlighet i jämförelse till män var i Finland 1997, 0,65 till 1,0.<sup>239</sup>

Yanows teori om organisationsmyter, i mitt fall myten om den jämställda kommunen, synliggör att myten tystar kritiken mot organisationen<sup>240</sup>. Myten legitimerar den sociala, politiska och ekonomiska ordningen inom organisationen och skapar ett utrymme att diskutera policy och organisations relaterade ämnen utan att egentligen skapa någon uttalad kunskap.<sup>241</sup> Kommunernas argumentation om att ojämställdhet inte aktualiserats kan delvis handla om okunskap och/eller oförståelse för att den problematik med könsdiskriminering som de facto existerar. Forskning

---

<sup>239</sup> SOU 1997:137, 99

<sup>240</sup> Yanow, 1996, xi

<sup>241</sup> Ibid. 193

visar på att denna diskriminering kanske inte syns före man synar organisationen i sömmarna, vilket innebär att myten om den jämställda kommunen kan leva vidare om ingen kartläggning genomförs.<sup>242</sup>

I det här avsnittet har jag presenterat myten om den jämställda kommunen och visat på hur detta tar sig uttryck i mitt material. Den vanligaste förklaringen till att jämställdhetsarbete inte främjats är hänvisningen till frånvaron av problem. Begreppet problem definieras inte närmare och det förblir oklart hur ojämställdhetsproblem ska ta sig uttryck för att aktualiseras i personalpolitiken. Att dessutom männen överlag i nationella undersökningar upplever organisationen som mer jämställd än kvinnorna blir problematiska fakta i en organisation där majoriteten av arbetstagarna är kvinnor men där de ledande ställningarna besitts av män. Det kunde delvis förklara den positiva attityden om läget i kommunen. Forskning visar på att myten om den jämställda kommunen hålls levande så länge man inte definierar jämställdhet, dess problematik och kartlägger läget i organisationen, men då man gör det synliggörs ojämlikheter och en process att skapa förändring kan inledas.

#### 5.1.2 Den naturligt integrerade jämställdheten

”Jämställdhet ska vara en naturlig del av verksamhetens inre och yttre styrning”<sup>243</sup> kan man läsa ur regeringspropositionen till revideringen 1995. Vidare kan man läsa att: ”Jämställdhetsplanens form, analysering och uppföljning ska vara en integrerad del av myndigheternas verksamhetsplanering och resultatrapportering”<sup>244</sup>. I gruppen kommuner som använder argument om jämställdhetsarbetet som en integrerad del av verksamheten kan jag urskilja två diametralt olika tolkningar. I den första gruppen är integrering utan planer det enda naturliga sättet att jobba med jämställdhet. Medan den andra gruppen som innehåller två kommuner diskuterar och problematiserar integrationen av jämställdhetsarbete i anknytning till planer.

Jämställdhetsarbetet är och skall vara en process som integreras i det kommunala arbetet överlag och inte vara ett arbete fristående från allt annat.(K5)

---

<sup>242</sup> Se exempelvis reportaget om ojämställdheten på Ålands länsstyrelse. Tidningen Åland 25.8.2005 eller Kantola 2005

<sup>243</sup> Eg.övers. ”Tasa-arvon tulee olla luonnollinen osa toiminnan sisäistä ja ulkoista johtamista” RP 90/1994

<sup>244</sup> Ibid. eg. övers. ”Tasa-arvotoimenpiteiden muotoilu, analysointi ja seuranta on integroitava virastojen toiminnan suunnitteluun ja tulosten raportointiin.”

Jämställdhet skall vara en naturlig del av kommunens verksamhet, och man skall inte behöva arbeta med det som ett skilt problem.(K9)

Vissa kommuner använder sig av argumentering om *naturlig* integrering då de förklarar varför de inte har en specifik jämställdhetsplan. Begreppet naturlig kan man tolka som att det finns handlingsätt som är naturliga och som inte behöver läras in, det sker automatiskt. Eller att man kan bestämma sig för att vara jämställd i sitt handlande, utan att behöva analysera om det genomsyrar ens handlingar och om effekterna blir som man vill att de ska bli. Integrerad jämställdhet blir i mitt material ett odefinierbart tillvägagångssätt och pekar snarare på att det inte finns någon jämställdhetsstrategi och att man inte grundligt diskuterat vad jämställdhetsfrämjande innebär i kommunen. I citat ovan ser jag delegeringen av jämställdhetsarbetet till utrymmen där människor ensamma får ta ansvar, som ett sätt att kväva en diskussion om de främjande åtgärdernas innehåll. Det samma gäller de kommuner som lyfter upp litenheten:

Kommunen är så liten att verksamheten är tämligen genomskinligt (separata dokument behövs inte). (K24)

Kommunen har inte ansett att det behövs en jämställdhetskommitté emedan kommunen är så liten.(K13)

Litenheten används också som ett argument för att man inte dokumenterat några jämställdhetsåtgärder och där problematiseringen av litenheten inte heller förekommer. Istället ses det som naturligt att man kan prata med sina chefer på en liten arbetsplats.

Personalen upplever att läget är bra. Kan ha att göra med att det är små arbetsplatser och att alla har nära till sin närmaste chef. (K7)

Rönbloms och Raevaaras exempel på naturliga handlingar skiljer sig från mina exempel från kommunerna men vi hittat samma typ av funktion i diskussionen kring naturlighet. Rönblom menar att "[j]ämställdhet betraktas som något som bör växa fram på "organisk väg" — lika naturligt som könen är "naturliga"<sup>245</sup> och att dessa handlingar eller utvecklingen mot jämställdhet måste växa fram frivilligt. Citaten i Raevaaras avhandling framhåller att med den nya generationen kommer jämställdheten naturligt att förbättras<sup>246</sup>. Holli et al. visar hur kvotering ses som något onaturligt eller skamligt och att det inte det *bästa* sättet att nå jämställdhet. I

---

<sup>245</sup> Rönblom 2002, 254

<sup>246</sup> Raevaara 2005, 190 – 192. Se även Holli et al. 2006

mitt material där diskussionen om naturlighet är stark nämns vaken direkt frivillighet, skam eller tanken på att något ska växa fram. Istället argumenterar man för att jämställdhet finns där naturligt<sup>247</sup> eller så ingår jämställdhetsarbetet som en naturlig del i det dagliga arbetet. Det framhävs också att arbetet inte ska vara skilt från den övriga verksamheten men utan att motivera varför det ska vara integrerat.

I diskussionen om den naturliga *integrationen* hittar jag fem stycken kommuner som framhäver att jämställdhet ska vara integrerad. Men utan att definiera vad detta naturliga och självklara är och innehåller, inte heller ger man bevis på hur integrationen konkret tar sig uttryck i organisationen eller vems ansvar det är att det naturliga är ett och samma för alla. Användningen av begreppet integrering utan att närmare redogöra för vad det är man integrerar indikerar på ett svagt policyspråk. Yanow menar att denna svaghet uppstår då det finns någon form av värdekonflikt i organisationen<sup>248</sup>. Om man i kommunen utgör sig för att vara jämställd kräver en kritik mot frånvaron av jämställdhetsarbete att kommunen på något sätt försöker rättfärdiga sin jämställdhetstanke.

Kommunen ser inte jämställdhetsarbetet som en från övrig verksamhet självständig eller avskild uppgift, utan den har från börjat varit integrerad i respektive nämnds verksamhetsansvar för att ingå i en direkt verklighetsanknuten uppgift i relationerna med de anställda. Detta innebär att uppgiften ingår i personalledningsansvaret...(K2)

Visst arbetar kommunen direkt men främst indirekt för en större jämställdhet fast det inte finns dokument som beskriver det. Varje förtroendevald och tjänsteman bär ju ett ansvar för att nå jämställdhet inte bara mellan kön, utan även beträffande olika befolkningsgrupper, intressen etc. (K5)

I citaten ovan kan man se att ansvaret för att integrera jämställdhet ligger å ena sidan på arbetsledarna och å andra sidan på varje förtroendevald och tjänsteman. Denna naturlighet att arbeta med jämställdhet verkar inte heller kräva någon form av kunskap eller gemensam definiering i något dokument utan ansvaret läggs på den enskilda arbetsledaren eller på alla arbetstagare i kommunen. Ett integrerat jämställdhetsansvar i ledarskapet blir ett underförstått krav, men utan handledning eller konkreta verktyg på hur detta ska genomföras inom respektive arbetsområde. Att lägga ansvaret för integreringen av jämställdhet till de olika arbetsledarna (oftast

---

<sup>247</sup> Argumentet med begreppet naturlig i detta sammanhang tolkar jag som att man tar för givet att jämställdhet bara "finns" utan några som helst ansträngningar eller åtgärder. Detta för-givet-tagande ser jag som mycket problematiskt eftersom de snarare blir ett sätt att blunda för problemet än att ta itu med det.

<sup>248</sup> Yanow 1996, 206

män) inom kommunen innebär att vi delegerar hela arbetet och ansvaret till den som i lägre grad upplever ojämställdhet. Pincus visar i en svensk studie att intresset för jämställdhetsfrågor i kommunen är mycket lite bland männen i administrationens översta led<sup>249</sup>.

Bergqvist visar hur det finns en inbyggd strukturell tröghet som gynnar män som grupp. Därför är det viktigt att synliggöra denna struktur och hon ger flera exempel på hur tillsynes könsneutrala processer visar sig favorisera män som grupp. Endast genom synliggörande kan förändring ske tillägger hon, vilket utesluts då inget synliggörande av diskriminering i form av en kartläggning görs. Bergqvist menar att kvinnorna har en viktig funktion som aktörer i jämställdhetsarbetet, men utan synliggörande av ojämställda praktiker ex. i form av ett jämställdhetsdokument som granskat situationen, kan inte heller förändringar motiveras och genomföras, speciellt inte av kvinnorna i de kommuner där integreringsansvaret ligger på de manliga arbetsledarna.<sup>250</sup> Ett konkret genomförande av jämställdhetsarbete är omöjligt utan verktyg och kunskap om hur detta integrerande och implementerande ska gå till. Att dessutom strukturer och villkor i organisationer ofta är uppbyggda enligt mäns livssammanhang påverkar och formar hur organisationens normer och traditioner ser ut<sup>251</sup>. Nordisk forskning visar att då jämställdheten definieras som en norm i kommunen och det inte heller ges någon förklaring till hur man kunnat förverkliga en sådan norm så sker inte heller någon implementering eftersom målformuleringarna är vaga och det saknas samband mellan mål och medel<sup>252</sup>. I Nordiska Ministerrådets broschyr över hur man arbetar med jämställdhetsintegrering är det utan tvivel att detta arbete ska ske på det sätt en jämställdhetsplan byggs upp dvs. genom kartläggning, målförmulering samt åtgärdsplaner för hur målet ska nås.<sup>253</sup>

Arbetet med jämställdhet, som övriga rättvisefrågor, sker ofta i det tysta utan offentlig behandling eller dokumentering av frågan. Därför anser jag det inte ingår i det ifrågavarande "exemplariska" ansvaret att uppgöra dylika dokumenterade planer.  
(K26)

Ingenstans kan jag läsa om konkreta åtgärder som avkrävs dessa uttalade eller uttalade jämställdhetsansvariga i ledande positioner och därmed urholkas idén om

---

<sup>249</sup> Pincus 2002

<sup>250</sup> Bergqvist 1994

<sup>251</sup> Wahl et al. 2001, 60

<sup>252</sup> Borchorst et al. 1999, 190

<sup>253</sup> Steg för steg, 2003

hur jämställdhetsarbete ska genomföras för att få effekter. Det uttalade och aktiva motståndet mot planerna fungerar i mina svarsformulär som diskussionsavslutare och skulle kunna kategoriseras in i Pincus koncept urholkning. Urholkningen är aktiva motståndsstrategier som riktas mot jämställdhetsåtgärder.<sup>254</sup>

Wahl et al. hävdar att: "Förändringar av könsordningen är oftast resultatet av ett medvetet förändringsarbete, men betraktas som naturliga och självklara förändringar"<sup>255</sup>. Jag drar därför slutsatsen att ett medvetet arbete inte görs i de kommuner som använder sig av naturlighet som argument, eftersom det varken definieras, specificeras eller av mig kan identifieras.

I både Rönnbloms och mitt material som berör naturlighet synliggörs ett ointresse för, eller dessutom i mitt material, ett direkt motstånd mot, aktiva (och konkreta), jämställdhetsåtgärder. Kommunerna ger ingen förklaring till varför olika typer av planer inte är funktionella och varför denna integrering inte skulle kunna stödas genom planer eller fristående arbetsgrupper. Istället tar man alltså i flera fall starkt avstånd från olika styrmedel. Till skillnad från Rönnbloms material kan jag inte hitta något direkt uttalat motstånd likt det hon hittat mot kvotering eller jämställdhetsarbete som sådant, men nog till olika typer av åtgärder. Hon menar att explicita åtgärdsförslag, som i mitt fall är jämställdhetsplan, avfärdas med hänvisning att de går emot ett naturligt, integrerat och mer självklart arbetssätt.<sup>256</sup> Jag väljer att delvis tolka jämställdhetsplanen som en del i en förändringsprocess som ifrågasätter maktstrukturer och därför hittas detta motstånd till jämställdhetsplaner<sup>257</sup>

Grundfrågan är hur man utvecklar attityder och det är ett arbete som inte genomförs genom program, kommittéer och dokument.(K5)

I citat ovan beskriver man ojämställdheten bl.a. som ett attitydproblem, men så utesluter man möjligheten att förändra dessa genom traditionella styrformer. Tolkningen är motsatt till vad jämställdhetsplanen för KOMMUN 2 föreskriver, där förändrade attityder ingår som en del av åtgärderna. K5 anser att attityder inte förändras genom planer, men har inte heller något förslag på hur de ska förändras.

---

<sup>254</sup> Pincus 1997, 30

<sup>255</sup> Wahl et al. 2001, 214

<sup>256</sup> Rönnblom 2002, 254

<sup>257</sup> Wahl et al. 2001, 214

Jämställdhet handlar om attityder, normer och värderingar och är därför svårhanterlig om man bara strävar till att fullfölja lagen och inte går in i strukturerna.

Och i åtgärdsprogrammet kan man läsa att:

följande åtgärder vidtas för att uppnå jämställdhet och trygga utvecklingen, som på sikt leder till attitydförändringar på olika nivåer.

Jämställdhetsintegrering är konkreta åtgärder för att förändra och synliggöra innehåll och praktik, men blir upp till de personer som finns i ledande positioner om inte ansvaret fördelas. Utan planer eller riktlinjer blir det även deras egna definitioner av vad jämställdhet är och hur det kan uppnås de enda gällande. Pincus visar i sin forskning på hur argument om integrering omöjliggör och urholkar jämställdhetsarbetet och hur en kommun stryker åtgärder som skulle ha möjliggjort en utveckling av jämställdhetsarbete i kommunen. De gör det med motiveringen att jämställdhetsfrågorna istället skulle ingå som en naturlig del i kommunens personalarbete<sup>258</sup>. Det är samma argumentering kring naturlighet som hittas i mitt material och med samma resultat, en urholkning av det medvetna (och konkreta) jämställdhetsarbete. Urholkningen i mitt material handlar om att inte ta ett ansvar, men att försöka upprätthålla en bild av att man gör det och att man vet vad som ingår lagen. Bilden spricker dock i argumentationen vad beträffar den problematiska sammanblandningen mellan kvotering och arbetsgivaransvar, som jag redogör för närmare i avsnittet om den matematiska jämställdheten.

I de av Pincus undersökta kommunerna var tystnad den vanligaste motståndsstrategin mot jämställdhetsreformer. Genom att aldrig ta upp frågan om jämställdhetsplan trots att kommunerna enligt lag ålades detta så aktualiserades inte diskussionen om jämställdhetsarbete.<sup>259</sup> Företrädare av top down-modellen menar att omdefiniering av en officiell policy vid implementering är mer eller mindre missbruk hos tjänstemännen<sup>260</sup>.

Kommunen ser inte jämställdhetsarbetet som en från övrig verksamhet självständig eller avskild uppgift, utan den har från början varit integrerad i respektive nämnds verksamhetsansvar för att ingå i en direkt verklighetsknuten uppgift i relation till de anställda... Detta har uppfattats som mer bärkraftigt och resultatriktat än framtagandet av planer till vilket det överlag saknats administrativ kapacitet. Vad

---

<sup>258</sup> Pincus & van der Ros 1999, 209

<sup>259</sup> Pincus 1997

<sup>260</sup> Björkemarken 1995, 72



avser utredningar eller särskilda arbetsgrupper, saknas administrativ och personell kapacitet för uppgiften.” (K2)

Uppgiften om främjandet av jämställdhet ingår alltså i varje arbetsledares uppgift men utan att specificeras vad det betyder inom varje arbetsområde. Kommuner säger sig vilja fungera som ett föredöme, men utan att redogöra för vad denna integrerade uppgift innehåller och konkret innebär. Citatet ovan kan tolkas på två sätt; endera ha kommunen genom avsaknad av resurser funnit nya vägar att sköta jämställdhetsarbetet utan en plan. Eller utgående från avsaknaden av exempel på integreringen har kommunen inte prioriterat resurser till jämställdhetsarbetet, men vill inte erkänna det. Det skulle nämligen förklarar avsaknaden av konkreta exempel och intetsägande integrerings-begreppet. Samma kommun nämner, på frågan om kommunen arbetat med jämställdhet, enbart att man vid nomineringsarbetet vidtagit åtgärder för att följa lagstiftningen. Det framgår inte om det gäller nominering till kommunala eller tjänstemannaposter. Återigen är avsaknaden av konkreta exempel iögonfallande.

De tre kommuner som valt att göra upp en jämställdhetsplan har också redogjort för åtgärder som ska integreras i det vanliga arbetet. En skild jämställdhetsplan ökar jämställdheten i högre grad och ger mer fördelar till organisationen än då jämställdhetsplanen är en integrerad del av ett program eller då den riktar sig till flera organisationer framkommer det i en undersökning från 2005 <sup>261</sup>. Även om planen alltså är separat kan arbetet ske integrerat. Jag vill ändå framhålla skillnaderna i planerna vad gäller jämställdhetsdiskurserna i planerna. KOMMUN 1 skiljer sig tydligast från de två andra genom att placera sig i en begränsad jämställdhetsdiskurs som Rönnblom kallar biologisk essentiell olikhet mellan könen (se tidigare kapitel könens komplettering). Den diskursen begränsar alltså förståelsen för jämställdhet i jämställdhetsplanen för KOMMUN 1, vars plan också är den minst utförliga, vilket kan även vara en följd av denna syn på kön.

I svarsformuläret av kommun K25 (citat nedan) framgår det att jämställdhetsarbete integrerats i verksamheten utan att kommunen uppgjort en plan. Men av svaret att döma ser även svarande kommundirektör funktionen av en jämställdhetsplan.

Orsaken till bristerna är bl.a. att man tror att man vet var det finns brister och vad som bör göras. Systematiskt arbete skulle dock behövas också på denna punkt. I en minikommun har man säkert bättre koll på läget vad gäller målsättningar och hur väl

---

<sup>261</sup> Melkas & Lehto 2005, 30–31; 33

de uppnås, också jämställdhetsfrågor, men trots det vore systematiska planer och utvärderingar absolut på sin plats/.../Jämställdhetsfrågors systematiska genomgång prioriteras då inte så högt, i synnerhet om man tror att den sidan är i rätt bra skick.  
(K25)

I detta svar framgår att jämställdhetsfrågorna inte alltid prioriteras. Det poängteras speciellt att om de inte finns som konkreta verktyg som hjälper till att sätta jämställdhetsarbete i system och att om man dessutom tror att man har en jämställd kommun så hamnar inte jämställdhet högt uppe på prioritetslistan. ”En organisation kan på ytan förefalla jämställd, men vid en fördjupad analys synliggörs kvinnors och mäns olika arbetsvillkor, anställningsförhållanden och inflytande argumenterar Ann-Katrine Roth. Erfarenheter visar att det behövs kunskap och ökad medvetenhet, förändrade rutiner och strukturer som stöder förändringsarbetet.<sup>262</sup> ”Förändring förutsätter kunskap om könsordningen och en vilja till förändring”<sup>263</sup>, men även ledningens stöd, delaktighet, motivation och positiva exempel.<sup>264</sup>

Från K25 lyfter man i formuläret fram att man diskuterar personalpolitiska frågor kontinuerligt, att man har en särskild lönesättningskommitté, men att nå bra resultat troligtvis är den viktigaste jämställdhetsmålsättningen och att man nog skulle behöva konkreta verktyg för att nå de goda resultaten. K25 tillägger att man anser att man gör mycket i kommunen, men är samtidigt inte säker på om det är tillräckligt.

En plan för jämställdhet borde kanske utarbetas, men förekommer det ett behov?  
Kommunens personal är kvinnodominerad med ett antal ofta manliga chefer; det är inte jämförbart. Jämställdhet bör analyseras i homogena grupper. (K8)

Om personalen är kvinnodominerad men med manliga chefer, kunde man se den vertikala segregeringen som ett problem och undersöka om det finns ojämsställda praktiker som hindrar kvinnor från att nå ledarpositioner i kommunen. Avsaknaden av kvinnor på ledarpositioner på en kvinnodominerad arbetsplats är möjliga uttryck för ojämsställda handlingar och rutiner eller attityder inom organisationen. Det här är ett bra exempel på könsblindhet.<sup>265</sup>

I det här avsnittet har jag behandlat argument som berör den naturliga integrationen av jämställdhetsarbetet. Regeringspropositionen för jämställdhetslagen förespråkar

---

<sup>262</sup> Roth 2002, 132

<sup>263</sup> Wahl et al. 2001, 214

<sup>264</sup> Roth 2002, 132

<sup>265</sup> Tidningen Åland, 25.8.2005

jämställdhetsintegrering och i detta avsnitt har jag ur mina frågeformulär lyft ut de två olika tolkningar eller tillämpningar som görs av begreppet integrering. De flesta kommunerna inom denna kategori förklarar frånvaro av planer i kommunen genom att hänvisa till naturlig integration i de vardagliga arbetsuppgifterna, speciellt hos förmännen. Det framkommer även ett starkt avstånd från konkreta planer och dokument från några kommuner. Gemensamt för dem alla är att de inte specificerar närmare någon policy eller ger konkreta exempel på hur denna naturliga integrering tar sig uttryck. Ansvar för både vad gäller definierandet av begreppet jämställdhet, synliggörandet av ojämsställda praktiker och förändringsarbete tillfaller enskilda individer och inte kommunen som enhet. Undvikandet av mera specifika beskrivningar av intergreringen ser jag som en urholkning av jämställdhetsbegreppet och ett undvikande av ansvarstagande för det arbete kommunen är ålagd att utföra. Forskning visar på hur ojämsställda praktiker (såsom handlingar och attityder) ingår i det som man kan uppfatta som könsneutralt och synliggörs ofta enbart genom kartläggningar. Några andra kommuner hänvisar till att attitydförändringar inte kan ske genom planer medan KOMMUN 2 lyfter i sin jämställdhetsplan fram att åtgärderna möjliggör denna attitydförändring. Forskning visar att frånvaron av planer urholkar jämställdhetsbegreppet och arbetets innehåll, jag anser att dessa kommuner är ett bra exempel på det.

### 5.1.3 Köns komplettering

Jämställdhetsideologin kan delas in i två delar där den första överensstämmer med jämställdhetslagen och: ”utgår från en uppfattning enligt vilken bägge könen har samma potentiella möjligheter och till sin natur är lika. Vissa samhällsliga strukturer, värderingar och attityder förhindrar dock denna potentiella jämlikhet från att realiseras. I motsats till denna jämställdhetsideologi utgår jämbördighetsideologin från att könen i väsentliga hänseenden är olika, men att könen bör *komplettera* varandra och ha skilda uppgifter inom ramen för jämbördighet och likvärdighet.”<sup>266</sup> På 1980-talet var den senare uppfattningen, att kvinnor och män hade olika positioner stark, men i mitt material ser jag att denna bild fortfarande lever kvar. Rönnblom menar att principen om essentiell biologisk olikhet mellan könen är den dominerande diskursen i hennes material<sup>267</sup>. Essentiell biologisk olikhet bottenar endera i tanken om a) biologisk determinism, där det biologiska könet skapar det sociala eller b) biologisk fundamentalism, då det

---

<sup>266</sup> Bruun & Koskinen 1987, 41–42. Min eg. kursivering.

<sup>267</sup> Rönnblom 2002, 256

biologiska könet skapas direkt eller indirekt, men där biologin determinerar personligheten.<sup>268</sup>

I mitt material framkommer diskussionen om olikhet enbart i ett dokument, nämligen som en del av målformuleringen i jämställdhetsdokumentet för KOMMUN 1:

Speciellt inom barndagvården och i skolorna är det viktigt att barn har lärare av bägge kön. I vården, som ofta är fysiskt tunga, skulle männen, som avses vara fysiskt starkare, vara en tillgång. I övriga yrken är fördelningen av kvinnor och män viktiga för arbetets utveckling. Kvinnliga och manliga tänkesätt och värderingar kompletterar varandra och den allmänna balansen blir större.

I citatet redogör man för en idé om att jämn könsfördelning fyller olika syften och funktioner på olika arbetsplatser. Resonemanget om balans nämns även i jämställdhetsplanen för KOMMUN 3. Det har visat sig vanligt att i kommunen som arbetsplats ses en låg andel kvinnor och män, som en brist, outnyttjade resurser eller en fråga om balans<sup>269</sup>. Då man i jämställdhetslagen betonar förbättrande av kvinnors *ställning* på arbetsmarknaden som den främsta målsättningen, lyfter KOMMUN 1 man här upp barns rätt till manliga och kvinnliga lärare, mäns fysiska kompetens och den allmänna balansen. Idén om komplettering utesluter ett konfliktperspektiv - maktkonflikten där kvinnor och män som grupper kan ha olika och motstridande intressen<sup>270</sup>. Det innebär att olika ojämställdheter inte uppfattas ses inte som en maktfråga utan som en kompletteringsfråga och vi hamnar i diskussionen om essentialistisk biologisk olikhet.<sup>271</sup> Genom att hänvisa till biologiska skillnader trasar vi sönder argumenteringen för kompetens.<sup>272</sup> Raevaara diskuterar hur olikhet och komplettering används som argument i riksdagsdebatten om kvotering och även hon för fram att dessa sätt att diskutera kön står i konflikt till varandra och motsäger varandra.<sup>273</sup> Även rapporten av Holli et al. Bekräftar att denna essentialism florerar i politiken<sup>274</sup>.

I kommunerna råder en traditionell könssegregering och maktfördelning där kvinnorna är underordnade och männen överordnade i de olika positionerna. I kommuner, i likhet med andra organisationer, är denna över- och underordning såväl

---

<sup>268</sup> Carlsson 2001, 241

<sup>269</sup> Se även van der Ros 1997, 40

<sup>270</sup> Pincus & van der Ros 1999, 201

<sup>271</sup> Ibid. 251–252

<sup>272</sup> Holli et al. 2003

<sup>273</sup> Raevaara 2005, 198–213

<sup>274</sup> Holli et al. 2003

horisontellt som vertikalt segregerade med avseende på kön.<sup>275</sup> Genom accepterandet av att det finns olika typer av arbete och att olika egenskaper värderas olika skapar vi en stabil grund för löneskillnader och blir därför en del av en mängd olika faktorer som påverkar vilken lön en person har<sup>276</sup>. Rönnblom menar att välfärdstaten i kombination med hög kvinnorepresentation framhålls ofta som orsaker till den *goda* jämställdheten. Med det gäller bara politisk representation. Av de undersökta yrkeskategorierna Finland och Sverige hade 80% könssegregering medan den motsvarande siffran är bara 50% i USA.<sup>277</sup>.

Olika stereotypa bilder av könen påverkar inte bara besluten som tas, utan även kvinnor och mäns uppfattningar om sig själva och kan därför bli självuppfyllande profetior<sup>278</sup>. Detta sett att se på kön osynliggör ojämlikheter mellan kvinnor och män i ex. lönesättning eller diskussionen om komplement kan fungera som ett rättfärdigande av att ex. bara män sitter på chefspositioner eller att bara kvinnor finns inom vissa arbetsområden. Kompletteringstanken, där de stereotypa manliga egenskaperna i allmänhet värderas bättre än de kvinnliga. Jämställdhetslagens syfte är att främja könsneutralitet i arbetslivet dvs. inte att tillskriva kön betydelse.

Det problematiska i kompletteringstanken är att man fokuserar på skillnader och man utgår från mannen som norm och kvinnan benämns som det avvikande. En kvinna eller en man kan hindras från att få en viss arbetsuppgift baserat på uppfattningar om kön, snarare än kompetens men detta lyfts fram som en kompetensfråga<sup>279</sup> Ex. en man få inte ansvaret för vissa besök inom hemvården då man anser att han, som man, inte kommer att klara av uppgiften. Men man hänvisar till hans ringa erfarenhet av den typen av klienter och ger honom inte heller möjligheten att få mera erfarenhet på det området. Ett liknande könsmärkt exempel kan ges om ledarskap som enligt Wahl et al. är en konstruktion av manlig homosocialitet och där den idealtypiska manlighetskonstruktionen är sammankopplad med vissa typiska ledarstilar<sup>280</sup>. Det kan leda till att man indirekt inom organisationen hindrar både män och kvinnor att göra könsöverskridande handlingar och samtidigt begränsar deras möjligheter att verka fullt ut inom sitt yrke/sin position.

---

<sup>275</sup> Wahl et al. 2001, 214

<sup>276</sup> SOU 2005:66 (a), 162

<sup>277</sup> Norge, Sverige och Finland och Storbritannien hade de högsta siffrorna medan USA, Österrike och Spanien de lägsta vad gäller könssegregering. Se SOU 1997:137, 82–198

<sup>278</sup> Cleveland et al. 2000, 56

<sup>279</sup> Wahl et al. 2001, 156–157

<sup>280</sup> Ibid. 208

Sirpa Kolehmainens utredning om könssegregeringen på arbetsmarknaden 1970-1990 visar att kvinnorna är bättre utbildade än män, arbetar lika mycket heltidsarbete som män och den fackliga organiseringen är likt männens snarare en regel än ett undantag. Dessutom framhåller både den finländska familjepolitiken och jämställdhetslagen könsens lika rätt till möjlighet att kombinera familj och arbete i arbetslivet. Kolehmainen påpekar vidare att segregering inte behöver vara något som är dåligt för jämställdheten, men som den ser ut idag, med både vertikal och horisontal könssegregering där kvinnor och män tydligt delas in i olika grupper med olika värden i form av position och lönegrad, då är ojämställdheten ett faktum. Det betyder att kvinnor och mäns möjligheter och bemötande i arbetslivet är olika och har olika värden.<sup>281</sup> Kolehmainen visar på att samtidigt som könsintegrering mellan yrkesgrupper pågår, talar man om att man måste öka integreringen. Kolehmainen menar att problemet ligger i att könsintegreringen sker hela tiden, men på nya sätt <sup>282</sup>.

Kolehmainen menar att denna begränsning av kvinnor och mäns möjligheter på arbetsmarknaden, i form av reproducerande könssegregering begränsar kvinnorna oftare och mer.<sup>283</sup> Segregeringens reproducerande kontinuum visar att den innehåller en värdering om kvinnor och mäns arbete<sup>284</sup>. Det är snarare könen som kodar arbetsuppgifterna än uppgifterna som kodar könen. Detta leder till att könsidentiteten förstärks och formas genom arbetet, vilket samtidigt hindrar att en könskonflikt föds. Kolehmainen visar i sin avhandling på en paradox där kvinnor och män visar sig välja olika yrken och uppgifter, men där även en värdering ingår i denna olikhet och där allt prat om önskad jämställdhet snarare blir tom retorik.<sup>285</sup> Här kan man dra paralleller till den svenska debatten om män som integreras i hälso- och sjukvårdssektorn, men inte som barnmorskor utan som sjukhustekniker med högre lön. Eller en parallell till de finlandssvenska kommunerna där 68% av kvinnorna har fast tjänst i kommunen jämfört med 77% av männen.<sup>286</sup> Då dessutom kvinnorna och männen håller med om att kvinnor har en sämre ställning i samhället så förstärks denna tes ytterligare<sup>287</sup>.

---

<sup>281</sup> Kolehmainen 1999, 252 – 251

<sup>282</sup> Jmf. Med den svenska debatten om lönen för sjukhustekniker och barnmorskor som svenska Jämo drog till arbetsdomstolen som ett könsdiskrimineringsmål 2001 Se [www.jamombud.se/docs/addom\\_7601.pdf](http://www.jamombud.se/docs/addom_7601.pdf) 17.1.2006.

<sup>283</sup> Kolehmainen 1999, 254

<sup>284</sup> Ibid. 255

<sup>285</sup> Ibid. 255

<sup>286</sup> [www.tasa-arvotietopankki.fi](http://www.tasa-arvotietopankki.fi) 2.3.2006

<sup>287</sup> Melkas 2004

Den skeva fördelning av makt mellan könen inom kommunen, där männen sitter i ledande positioner, har bättre löner, osynliggörs också genom detta perspektiv, vilket i sin tur leder till att männens motstånd mot jämställdhetsreformer kan ske i det tysta. Pincus har i sin forskning undersökt varför svenska jämställdhetsprojekt inte skapar den jämställdhet de har för syfte att göra, och hon fann att männens motstånd var ett av de största hindret<sup>288</sup>. Och visst kommer det också upp till ytan i mitt material. En kvinna skriver:

Attitydförändringar behövs, män har svårt att godta en kvinna som chef. (K23)

Att jag dessutom fick en förfrågan (av en kvinna) om svaren behandlar anonymt kan tyda på att det finns saker som man inte får prata om i kommunen. Hur gör man då i en liten kommun om det visar sig att sådana attityden begränsar ens möjligheter? De mindre kommunerna i mitt material lyfte fram litenheten som en orsak att inte behöva arbeta fram jämställdhetsplaner.<sup>289</sup> Pincus forskning om manligt motstånd och ambivalens visar på att det nästan uteslutande är män som motarbetar jämställdhetsarbetet i de kommuner hon undersöker och i motsats vad man ofta tror så var det i första hand de äldre männen som backade upp jämställdhetsarbete. Därför är det viktigt att inte dra slutsatsen att motståndet till jämställdhetsarbetet är en generations fråga utan titta närmare på varför män å ena sidan säger att de är positiva till jämställdhet men å andra sidan inte handlar därefter, vilket Pincus lyfter fram i sitt material.<sup>290</sup>

KOMMUN 2 uppmärksammar kompletteringstanken i sin jämställdhetsplan och blir ett exempel på hur könssegregeringen på arbetsplatserna i kommunen leder till att betydelse av kön skapas. Även om man på en arbetsplats kan vara medveten om problemet med att göra denna åtskillnad i värdering av stereotypa manliga och kvinnliga arbetsuppgifter, motiveras de genomgående med rationella argument<sup>291</sup>. Det är viktigt att påpeka att värdediskrimineringen riktas mot yrken, inte mot individer, vilket innebär att även män eller kvinnor drar fördelar eller lider av denna diskrimineringsform.<sup>292</sup> ”Eftersom man för att uppnå jämställdhet i praktiken bör fästa speciell uppmärksamhet vid kvinnans stärkning i arbetslivet, där hon

---

<sup>288</sup> Pincus 1997, även i Ikonen 2003 syns detta mönster av manligt motstånd.

<sup>289</sup> Se föregående kapitel 5.1.2. Den naturligt integrerade jämställdheten

<sup>290</sup> Då jag ringde runt till kommunerna för att få namnet på den jämställdhetsansvariga i kommunen så att jag skulle kunna skicka mitt frågeformulär upplevde jag en nästan uteslutande positiv attityd till jämställdhetsarbete då jag berättade om mina avsikter. Flera poängterade att det var en viktig fråga, men av svaren att döma lyser de konkreta åtgärderna med sin frånvaro.

<sup>291</sup> Se bla. SOU 1998:4 127

<sup>292</sup> SOU 2005:66 (a), 158

otvivelaktigt har en svagare ställning än mannen”, skrev man på slutet av 1980 -talet<sup>293</sup> och även idag kvarstår just arbetsmarknaden som det mest omfattande jämställdhetsproblemet. Sinikka Mustakallio frågar sig om kvinnorna i ljuset av denna historia faktiskt blivit jämställda med männen. Eller om det är så att då man lär sig hantera olika typer av ojämställdhet så ändrar de form och problemet kvarstår fortsätter hon<sup>294</sup>. Från att kvinnan tidigare varit ekonomisk beroende av männen befinner hon sig idag i de lägsta löneklasserna och är beroende av samhällets stöd genom olika bidrag och stöd<sup>295</sup>.

Sammanfattningsvis kan man alltså säga att argument där man lyfter fram kvinnor och mäns kompletterande som något positivt har en mycket negativ och begränsande funktion i längden. Ett sådant biologisk essentialistiskt resonemang står därför inte i samklang med vår könsneutrala lagstiftning, utan innehåller en dold värdering av kön. Den svenska statliga jämställdhetsutredningen sammanfattar ganska bra mitt resonemang då de lyfter fram att det inte behöver innebära ett jämställdhetsproblem att kvinnor och män gör olika saker, men ur samhällsekonomisk synvinkel blir det ett hinder för rörligheten på arbetsmarknaden och kan i längden bli ett hot mot den samhällsekonomiska utvecklingen. En könssegregerad arbetsmarknad skapar också möjlighet för en värdediskriminering. Det innebär att jobb som i huvudsak innehas av kvinnor värderas lägre än jobb med liknande kvalifikationskrav, men som i allmänhet innehas av män premieras med bättre löner.<sup>296</sup> Utan en maktanalys förlorar vi möjligheten att se den diskriminering som ett särskiljande av kön leder till och allt prat om kompetens kopplat till utbildning förlorar sin betydelse. Även i mitt material syns det att detta tema är aktuellt och att olika diskriminerande attityder om kvinnor och män borde tas på allvar.

#### 5.1.4 Den matematiska jämställdheten

Den fjärde begränsade principen som utkristalliserar sig både i mitt och Rönnbloms material är argument om kvotering och antal kvinnor (och män) på olika poster.

Det jag var intresserad av i mitt material var personalpolitiska åtgärder<sup>297</sup>, alltså den delen av jämställdhetslagen jag koncentrerar mig på berör kommunen som arbetsgivare och inte de politiskt tillsatta beslutsfattande organen. Kvotering kan

---

<sup>293</sup> Bruun & Koskinen 1987, 17

<sup>294</sup> Mustakallio 1988, 97

<sup>295</sup> De ensamstående kvinnorna har visat sig vara de fattigast i Finland idag. Se Hataaja 2005.

<sup>296</sup> SOU 2005: 66 (a), 157–158

<sup>297</sup> I mitt bifogade brev beskrev jag utförligt att det var personalpolitiken jag var intresserad av genom exempelvis citera arbetsgivarens åläggande. Se e-postmeddelande i bilaga C.



användas som en jämställdhetsfrämjande åtgärd i personalpolitiken men exemplen i mitt material rörde uteslutande politiska organ och representation. Könskvotering innebär att minst 40% av det underrepresenterade könet ska finnas representerat i kommunala beslutande organ. Mitt material visar att kommunerna är noga med att lyfta fram att man tillämpar kvotering som svar på frågan om kommunen jobbat med jämställdhetsarbete.

I kommunen handlar diskussionen om den politiska kvoteringen, vilket har visat sig ganska vanligt i undersökningar i statliga och kommunala organisationer som svar på bl.a. frågan om man jobbat med jämställdhetsfrågor.<sup>298</sup>

Inom förtroende organ speciellt (K15)

Försökt få jämn fördelning i förtroendeorgan. I fördelningen av förtroendeposter strävar kommunen efter jämn könsfördelning och att nya (tre år behövs för att kvalificera sig) kommuninnevånare dras in. (K24)

Nämnderna har 65 poster som delas av 43 personer, varav 24 män och 18 kvinnor. Styrelsen har 3 män och 3 kvinnor (suppleanterna också 3+3)(K24)

Men eftersom kvoteringen kommer upp så starkt ska jag beröra den i detta sammanhang. Den lagstadgade kvoteringen rör alltså inte kommunen som arbetsgivare, utan är ett lagstadgat styrmedel som ska tillämpas i organ som rör den kommunalpolitiska beslutsprocessen<sup>299</sup>. En av kritiken mot könskvotering i kommunens nämnder var att man inte skulle hitta kompetenta kvinnor eller kvinnor som var beredda att ta förtroendeansvar, vilket skulle visa sig vara fel då kvinnornas andel till och med översteg lagstadgade 40%<sup>300</sup> det året då lagen tillämpades första gången. I den svenska jämställdhetspolitiska utredningen framkommer det att kvinnor upplever att det inte är självklart med en jämn könsrepresentation i olika offentliga sammanhang och att det alltid blir en balansgång att ta denna strid då en ny politisk sammansatt grupp tillsätts. Kvinnor ansåg att de fortfarande upplevs som tjuvskärningar och var tacksamma då någon annan uppmärksammade och ifrågasatte könsfördelningen. Flera kvinnor menade även att de kvinnor som blir valda måste

---

<sup>298</sup> jmf. Holli et. al 2003b

<sup>299</sup> Kvotering har tillämpats i hela Norden, men i varierande utsträckning. Se Bergqvist et al. 1999, 183.

<sup>300</sup> År 1997 valdes 44% kvinnor och 2001 46% kvinnor till kommun/stadsstyrelsen, en ökning från 24%(1993). I nämnderna ökade kvinnornas antal från 35% (1993) till 46% (1997) och 48% (2001). Pikkala 2003, 95

gillas av de manliga nätverken för att kunna lyckas, de innebär att hon ska vara snäll och inte ställa för mycket krav.<sup>301</sup>

Könskvotering i nämnder, kommunstyrelse, kommunfullmäktige, arbetsgrupper. OBS, lagstadgat, utöver detta så är svaret nej på fråga 2.(K3)

Kommunen har främst i nomineringsarbetet till kommunala nämnder och styrelse sökt att fullfölja gällande lagstiftning och dess intentioner. Inom förvaltningsområdena se punkt 1. Det är kommunens uppfattning att fullfölja dessa skyldigheter och att vara ett föredöme inom sin personalpolitik. (K2) (Leta upp punkt 1 citat lägg som fotnot)

I första citatet ovan blir det tydligt att kommunen bara ser kvoteringen som lagstadgad, vilket skulle kunna stärka en tes om att jämställdhetslagens innehåll är okänd i vissa kommuner. Det här skulle kunna indikera på att även om man anser sig ha arbetat med jämställdhet så är det kanske en uppfattning grundat på en mycket begränsad bild av jämställdhetsarbetet.

Den lagstadgade kvoteringen i nämnderna tolkar jag som en av de största förklaringarna till att kvinnornas andel i kommunfullmäktige höjts, vilket skulle visa på att tvångsmedel kan förändra attityder. Kvoteringen i politiskt tillsatta organ har blivit en del av den grundläggande demokratiska normen<sup>302</sup>. Kvoteringen är tacksam som verktyg eftersom det är så enkelt att vid ett beslutsförslag kontrollera om jämställdhetslagen efterföljs. Holli et al. menar att är tydligt hur kommunerna, men även arbetstagarerna, ser kvoteringen som den enda jämställdhetsåtgärd kommunerna behöver koncentrera sig på. I deras material framkom inte några hänvisningar till kommunens skyldighet att aktivt främja jämställdhet.<sup>303</sup>

Kommunen har en möjlighet att kvotera in det underrepresenterade könet genom att använda sig av positiv diskriminering vid nyanställningar då flera sökande har samma kompetens. Lagen om kvotering har skapat en rutin att titta på könsfördelning i största allmänhet, dvs. även inom området där arbetsgivaransvaret träder in och då speciellt inom och mellan sektorer. En jämställdhetsplan har för syfte att arbeta fram liknande modeller för hur man integrerar jämställdhetsfrämjande åtgärder i det vardagliga arbetet.

---

<sup>301</sup> SOU 2005: 66 (b), 286–287

<sup>302</sup> Christensen & Siim 2001, 240

<sup>303</sup> Holli et al. 2003, 14; 41

I mitt material förs inte bara genomförd kvotering fram utan även stark kvinnlig representation eller kvinnor på ledarplatser som bevis på att jämställdheten är uppnådd eller att man medvetet arbetat med dessa frågor i kommunen.

Eftersom nuvarande styrelseordförande är kvinna och den föregående också var det, totalt under snart 10 års tid, så torde bevakningen av jämställdhetsaspekten vara på hyfsad nivå/tryggad. Det har m.a.o. inte funnits några direkta behov av att "genomföra jämställdhetsarbete" i kommunen. (K1)

Detta betyder självfallet inte att jämställdhetsfrågor inte ändå prioriteras, för att inte säga sköts. Av tjänstemännen är alla kvinnor, förutom byggnadsinspektören, rektorn och kommundirektören. Fullmäktiges ordförande är kvinna, men endast en nämndordförande... (K25)

Antalet kvinnor som sitter på maktpositioner kan vara ett bevis på *bättre* fördelad makt mellan könen och är något som ofta används i analyser och forskningsresultat, eftersom det är ett lätt sätt att kvantifiera makt<sup>304</sup>. Att kvinnor har makt och sitter på viktiga positioner lyfts i dessa citat fram som ett bevis på jämställdhet inom kommunen eller ett medvetet främjade jämställdhetsarbete. Liknande argument framfördes då kvoteringslagen trädde i kraft, trots att det var uppenbart i många kommuner att steget var långt till jämställd representation.<sup>305</sup> Pincus & van der Ros konstaterar att: "Förväntningarna på kommunens jämställdhetspolitik är att kvinnliga politiker och medarbetare, och inte staten eller det mansdominerade ledarskapet i kommunen, ska ha ansvar för att driva det jämställdhetspolitiska arbetet framåt.<sup>306</sup> Den kvinnliga styrelseordföranden i mitt exempel blir en symbol, en garant för jämställdheten eller ansvarig för att jämställdheten infinner sig genom hennes betydelsefulla position.

Könets och kvinnans betydelse för jämställdheten blir med den kvinnliga styrelseordföranden ett exempel där en enda kvinna kan legitimera myten om den jämställda kommunen. Då jämställdheten reduceras till enbart en fråga om siffror, blir även jämställdhetsproblematiken enbart ett litet matematiskt problem, som enligt många har eller har snart lösts. Man kan tolka dessa matematiska argument som förminskningsargument som syftar till att göra jämställdhetsdiskussionen onödig. De flesta forskare med intresse för frågor som rör makt och kön är överens

---

<sup>304</sup> Borchorst et al. 1999b, 183

<sup>305</sup> Holli et al. 2003, 12

<sup>306</sup>Eg. övers. "Forventningene i kommunenes likestillingspolitikk er at kvinnelige politikere og medarbeidere, og ikke staten eller det mansdominerte lederskap i kommunene, skal ha ansvar for å drive det likestillingspolitiske arbeidet fremover". Pincus & van der Ros 1999, 213

om att ett högre antal kvinnor i politiker är positivt för kvinnors möjligheter till inflytande i samhället – däremot råder det delade meningar om hur stor vikt som bör läggas vid en ökad kvinnorepresentation.<sup>307</sup>

I mitt material blir de matematiska argumenten rörande kvotering och antalet kvinnor på olika positioner argument att jämställdhetsarbete görs eller har gjorts. I dessa kommuner blir kvinnan en symbol för att ett jämställdhetsarbete är utfört och en garant för att jämställdheten är gällande. Samtidigt blottlägger den starka kvoteringsdiskussionen att jämställdhetslagens hela innehåll inte är bekant för de svarande trots att många av dem har förmans ansvar. Åsikten om att kvotering är det enda kommunerna åläggs enligt lagen blir en förstärkning av myten om den jämställda kommunen. Att enbart se siffrorna och positionerna som relevanta i jämställdhetsarbetet är se förbi de ojämställda handlingarna, normerna och attityderna som finns i organisationen och samtidigt förminska innebörden av jämställdhetsbegreppet och att misstolka jämställdhetslagens intentioner.

#### 5.1.5 En fråga om resurser?

I mitt material är ett vanligt svar på frågan varför jämställdhetsarbete inte genomförts eller bara delvis, en hänvisning till avsaknad av resurser, både personella, finansiella men även tids- och maktmässiga.

Kommunen har inte de personella resurserna att fullt ut arbeta med jämställdhetsfrågorna. (K7)

Anledningen till att vi tidtabellsmässigt släpar efter när det gäller dokumenteringen av jämställdhetsfrågor är bristen på personalresurser. Då blir man tvungen att prioritera arbetsuppgifter och eftersom det inte förekommit problem med jämställdhetsfrågor eller uppgifter om trakasserier p.g.a. kön har detta arbete fått vänta.(K16)

Det har helt enkelt varit en brist på tid.(K19)

Vad avser utredningar eller särskilda arbetsgrupper, saknas administrativ och personell kapacitet för uppgiften. (K2)

Andra orsaker är att förvaltningen har fått allt mera uppgifter, och måste lämna bort en hel del av sådant som borde göras (K25)

---

<sup>307</sup> Rönnblom 1997, 153

Dessa kommuner förutom K2 skiljer sig från många andra kommuner genom att de inte använder sig av något av de tidigare argumenten jag redogjort för. I dessa citat framgår det tydligt att det är avsaknaden av personella resurser som är orsaken till att kommunen inte arbetat med jämställdhet. I svaren framgår det inte om politiker och personal har eller har haft olika idéer om hur jämställdhetsarbetet skulle kunna skötas i kommunen. Eller om det har gjorts försök att diskutera eller inleda en diskussion om främjande av jämställdhet på politisk nivå eller inom personalen. D.v.s. om det förekommit försök att hitta finansiering till jämställdhetsarbete eller om man försökt utarbeta sätt att koordinera med små resurser. Vi får alltså inte någon vink om varför det är just jämställdhetsarbetet som inte prioriteras. I första citatet av K26 framgår det å ena sidan att man inte upplevt det som ett större behov och sedan talas det om hur dessa frågor inte prioriteras för de ses som mindre viktiga. Behov och prioritet behöver inte överrensstämma med varandra, vilket tydligt också här framgår.

Viktig fråga. ... men har inte haft tid. (K19)

I citatet av K19 kan man läsa att inte heller viktiga saker behöver nödvändigtvis prioriteras, orsaken att just jämställdhet är det som man inte hittar tid för framgår inte. Organisationer som inte jobbat speciellt länge eller intensivt med jämställdhet tenderar se arbetet med jämställdhet som ett kvinnoproblem<sup>308</sup>. Ett argument som marginaliserar jämställdhet blir omöjligt i en organisation där kvinnorna starkt dominerar. I mitt material syns det att åsikterna baserar sig på bristande kunskap om vad jämställdhets arbete är eller vad begreppet kan innefatta.

I materialet framkommer även en insikt om ojämställdheten som en större könsvriden struktur än enbart inom arbetsplatsen:

Både män och kvinnor behövs på alla arbetsplatser men särskilt i det kommunala beslutfattandet. Det påverkar resultatet och arbetsgemenskapen. Ur jämställdhetssynvinkel är skolektorn mest representerad som då åter åldringsvården och dagvården har svårt att få manliga sökanden... Det hjälper inte med en jämställdhetsplan om det inte ens finns sökanden till vårddyrket (K23)

Svaret kan endera tolkas som maktlöshet eller som ett försök att skjuta ansvaret till någon annanstans. K23 påstår att problemet med ojämställdhet eller frånvaron av jämställdhetsarbete inte ligger hos kommunen och jag ser K23 som ett exempel på

---

<sup>308</sup> Wahl et al. 2001, 174

hur en kommun försöker frånsäga sig ansvaret från främjandet av jämställdhet. Inte heller här framgår det om man från kommunens sida försökt motivera män inom den egna (och kanske också grann-) kommunen att utbilda sig till vårdare och söka sig till kommunens arbetsplatser. För att locka sökande till vårdrket krävs också en ansträngning av de sektorer som söker vårdare. Därför förespråkar också jämställdhetslagen aktiva åtgärder, jämställdhet kommer inte naturligt utan kräver insatser för att förändra gamla system. I svenska statens utredning om jämställdhetsarbete framgår det att i syfte att bryta den könssegregering som alltjämt pågår på arbetsmarknaden så krävs det insatser både inom utbildningen och inom den befintliga arbetsmarknaden. Unga idag är mer könsöverskridande i sina yrkesval samtidigt som många arbetsplatser inordnar dessa unga i könsstereotypa uppgifter.<sup>309</sup> Det samma gäller även för lönesättningen, men även där ser man tendenser till överskjutande av problemet vidare:

Lönerna bestäms idag till största delen genom kollektivavtal – den delen kan påverkas mycket lite lokalt. (K6)

En stor orsak är lönepolitiken, det betalas för små löner inom vården också markandsföringen av vårdbranchen borde aktiveras. Det syns i de kommunala löneavtalen, AKTA är mera kvinnodominerat som Tekniska avtalet, lönesättningen är högre i tekniska avtalet som är mansdominerat. Inom skolektorn är lönerna lite högre så där syns jämställdheten bäst. (K23)

I resonemanget för K6 och K23 blir avsaknaden av kontroll över kollektivlönerna ett sätt att visa på att man inte har maktresurser att påverkar denna del av ojämställdheten som kommunens arbetstagare utsätts för. Men kommunen har delvis makt att påverkar lönerna. Problematiken med att kommunen är arbetsgivare och att arbetsgivarna är sammanslutna i olika kommunalförbund uppstår då de förhandlar om bl.a. lön, arbetsmiljö och jämställdhetsavtal med de kommunanställdas intresseorganisationer. Det innebär att anställda inom samma kommun tillhör olika fackföreningar som har lyckas olika bra att föra fram sina löneanspråk<sup>310</sup>. Men det är viktigt att komma ihåg att möjligheten att lyckas driva på lika lön fråga även är ett arbete mot den historiska diskrimineringen av kvinnor på arbetsmarknaden<sup>311</sup>. Då båda parterna ställer sig skeptiska till statens ökade tillsyn och kontrollmöjligheter

---

<sup>309</sup> SOU 2005:66 (a), 160

<sup>310</sup> Pincus & van der Ros 1999, 201

<sup>311</sup> Se närmare exempelvis den svenska statliga utredningen om lika lön SOU 1997:136

<sup>312</sup> innebär det att de enskilda kommunanställdas löner ligger i händerna på dessa överenskommelser.

Detta visar på att de kvinnliga anställda i kommunerna behöver statens stöd (genom ex. lagstiftning) för att lika lön principen ska vara möjlig att genomföra även på kommunalnivå. Jag anser att i detta fall måste kommunernas självständighet ifrågasättas som konstruktiv, om det visar sig att denna självständighet används för att reproducera en omfattande ojämställdhet vad gäller kvinnors lönesättning. Att dessutom "skylla" på andra blir samtidigt ett avskrivande av ansvar och bidrar till att kvinnor inte ens har sin egen arbetsgivare bakom som stöttar och arbetar för en mer jämställd arbetsplats. Kommunerna kan inte själva ändra kollektivavtalen, men är delaktiga i förhandlingen om dem och det är påtagligt hur de kvinnodominerade yrkena präglas av svag löneutveckling<sup>313</sup> och kommunen är därmed delvis delaktig i att denna könssegregering kvarstår av låga löner kvarstår.

I utredningen om förutsättningarna att bygga upp regeringens lika lön-program i samråd med arbetsmarkandsparterna visar sig arbetsmarkandsparterna vara eniga om att likalön betyder lika lön för likadant och likvärdigt arbete hos samma arbetsgivare. Dessutom visar utredningen på att åtgärder för att främja lika lön måste påbörjas på arbetsplatserna.<sup>314</sup> Det skulle alltså betyda att kommunen därför inte kan fransäga sig ansvaret på denna punkt. Denna undersökning väntas öppna upp en diskussion om tillåtna och sanktionerade värderingsgrunder i lönesättning. Jämställdhetslagen och jämställdhetsplaner är ett sätt att förändra dessa missförhållande och utredningen framhåller att det är viktigt att fokusera på att: "öka arbetsvärdering, att kontrollera förändringar genom informering, utbildning och träning av förmän när man förnyar lönesystem genom att bl.a. införa utvärdering av individuell prestation, att säkerställa resultatlöners opartiskhet samt att utvidga användning av resultatlöner på alla sektorer, att förmedla information om individuella avtalslöner samt att preparera kvinnor för löneförhandlingar."<sup>315</sup> Länsstyrelsen på Åland som varit med i ett jämställdhetsprojekt Betsy<sup>316</sup>, lyfter man fram det positiva med att använda sig av statistik samt reviderad lönesättning, där lönerna nuförtiden räknas utifrån olika kriterier som finns på tjänsten. Det betyder att tjänstens kravnivå avgör lönen och är oberoende av tjänstens namn eller

---

<sup>312</sup> Pincus & van der Ros 1994, 201

<sup>313</sup> SOU 1997:138, 219

<sup>314</sup> Petäjämäki 2004

<sup>315</sup> Ibid.

<sup>316</sup> Stolpe-Kaustinen 2003

personen som besitter den.<sup>317</sup> I jämställdhetsplanen för KOMMUN 3 lyfts löneskillnaden upp i konkreta och ifrågasättande exempel:

Många av KOMMUN 3:s anställda män har löneklass Y 21 eller Y 22, vilka är brandmän och hamnövervakare. Löneklass Y 21 har också barnskötarna som alla är kvinnor. Skillnaden i bruttolön mellan t.ex. brandmän och barnskötare är trots lika löneklass stor. Brandmannalönen per månad är ca 9.200 FIM och barnskötarlönen ca 6.900 FIM. Skillnaden förklaras med att männen i dessa yrkeskategorier har oregelbundna arbetstider vilket kompenseras med penningersättning. Primärskötare har också oregelbundna arbetstider och löneklassen var i november 1989 Y 22 och månadslönen ca 7.900 FIM.

KOMMUN 3 visar här på en omotiverad skillnad mellan löner, inom löneklasserna, och som drabbar i detta fall den sektor som består till största delen av kvinnor.

Jämställdhetsplanen visar vidare att trots att männen består av bara 28% av förvaltningen hittas 13% män mot 5% av kvinnorna i ställning av ledande tjänsteman, och där dessa kvinnors lön är 78% av männens. Han lyfter fram det positiva med statistik samt reviderad lönesättning, där lönerna nuförtiden räknas utifrån olika kriterier som finns på tjänsten. Det betyder att tjänstens kravnivå avgör lönen och är oberoende av tjänstens namn eller personen som besitter den.<sup>318</sup>

Tuula Melkas och Anna – Maija Lehto visar i en statlig utredning på att männen i mycket högre grad (25%) har märkt av utjämningsåtgärder i löneskillnader än kvinnor (16%)<sup>319</sup> men Melkas och Lehto anser att det härrör sig snarare till åtgärderna än kvaliteten på jämställdhetsarbete<sup>320</sup>. Samma undersökning visar att kommunerna har ett problemiskt lönegap mellan kvinnor och män samt en oroväckande frånvaro av jämställdhetsplaner. Undersökningen visar att män i mycket högre grad, genom alla sektorer, anser att arbetsplatsen befrämjar rättvis arbetsfördelning mellan könen, i kommunen 39% mot 27%.<sup>321</sup>

Antagligen har det inte upplevts som något större behov av jämställdhetsarbete i kommunen. Det kan också vara en enkel resursfråga. Om tankar och önskemål om jämställdhetsarbete och ett eventuellt "problem" kring det har funnits, har de prioriterats som betydligt mindre viktiga i förhållande till andra frågor som rör de kommunala intressena och förpliktelserna. De arbetsgrupper som tillsätts har fått uppgifter av annan karaktär att reda ut. (K26)

---

<sup>317</sup> Tidningen Åland 25.8.2005

<sup>318</sup> Tidningen Åland 25.8.2005

<sup>319</sup> Melkas & Lehto 2005, 36

<sup>320</sup> Ibid. 41

<sup>321</sup> Ibid. 44



Holli et al. hittar i sitt material uppfattningar om att jämställdhetsarbete är passé <sup>322</sup>. KOMMUN 2 och KOMMUN 3 menade att orsaken till att planer inte reviderats beror på avsaknad av pådrivare. Diskussionen om resurser handlar till stora delar om en prioritering och där jämställdhet inte ses som viktigt.

Sammanfattningsvis för detta avsnitt kan man säga att då kommunerna förklarar frånvaron av jämställdhetsarbete som en resursfråga nämns tid, personella, finansiella och maktmässiga aspekter. Det blir okänt om man från kommunens sida gjort några ansträngningar för att försöka lösa dessa resursbrister eller om man funderat på att omprioritera. De kommuner som hänvisar till faktorer utanför kommunens kompetensområde verkar inte heller ha reflekterat över sina egna skyldigheter och påverkningssmöjligheter på, men även utanför arbetsplatsen, vad gäller rekrytering eller justering av lönesättningen. Då dessa argument om frånvaro av resurser förs fram är det viktigt att återigen spegla dem mot det faktum att jämställdhetsarbete enligt lagen har för syfte till att stärka kvinnorna i arbetslivet. Och där kommunens arbetsstyrka består av 80% kvinnor och är den största arbetsgivare för arbetsmarknadens kvinnor. Det är inte kvinnornas skyldighet att kräva att lönerna ses över utan kommunens ansvar att kontrollera de egna strukturerna<sup>323</sup>. Men om jämställdhetsfrågan inte ses som viktig eller prioriteras så förbättras inte heller situationen.

#### 5.1.6 Avsaknad av intresse

I två av kommunerna anges avsaknaden av intresse för jämställdhetsarbete som en av orsakerna till att jämställdhetsarbetet inte fungerar.

Upplevs inte som särskilt angeläget, diskuteras inte desto mera idag bland stadens anställda. Mycket få deltagare vid informationstillfällena för allmänheten. (K6)

Intresse för personalfrågor är lågt hos personalen själv. Märks bl.a. i arbetarskyddskommissionen. Personalen upplever att läget är bra. Kan ha att göra med att det är små arbetsplatser och att alla har nära till sin närmaste chef. (K7)

---

<sup>322</sup> Holli et al. 2003, 40–41

<sup>323</sup> Från och med mars 2005 kan man inom AKTA avtala lokalt om grundlöner för tjänsteinnehavare så länge man inte underskrider minimilönerna vad gäller deras avtal (se bl.a.: [www.talentia.fi/svenska/index.php?m=3&s=2&d=1&did=237](http://www.talentia.fi/svenska/index.php?m=3&s=2&d=1&did=237)) I deras avtal kan man även läsa "Avtalspartnerna bedömer könskonsekvenserna av bestämmelserna i detta kollektivavtal". ([www.kuntatyonantajat.fi/modules/updown/download\\_file.asp?id=6B18F1D8AF34484EAC205E332BB2E15C](http://www.kuntatyonantajat.fi/modules/updown/download_file.asp?id=6B18F1D8AF34484EAC205E332BB2E15C))

K6 (eller KOMMUN 1) lyfter fram att personalen varken diskuterar eller anser att jämställdhetsarbete är viktigt på frågan om varför jämställdhetsarbete inte helt genomförts trots att kommunen har en jämställdhetsplan. Eftersom planen inte revideras förblir det också oklart om åtgärdsplaner som planen innehåller är genomförda. Inte heller vet man om kommunen fortfarande ser köns komplettering som en av målsättningarna i jämställdhetsarbetet och om det fått negativa effekter på jämställdhetsarbetet i kommunen. Intresse för jämställdhet skulle kanske väckas om man skulle revidera planen och därmed aktivera olika jämställdhetsfrågor i kommunen.

I K7 framgår det att intresset för personalfrågor är svagt och att läget upplevs som bra, vilket kunde bero på kommunens litenhet tolkar kommunens jämställdhetsansvariga. Med beaktande av den statistik jag redogjorde för i första avsnitten i samband med myten om den jämställda kommunen framgick det enligt nationella undersökningar att det finns ett tydligt missnöje med jämställdheten på arbetsplatsen. Personerna som svarat på mina frågeformulär är inte alltid representativa för personalen utan representerar främst kommunen som en av de ledande tjänstemännen, vilket också kan förklarar varför detta missnöje inte syns. Men flera av dem som svarat kan även bara svara utgående från det som den tror eller själv uppfattar att läget är och det kan vara (på den plats i hierarkin) där kanske problemet syns minst till. K7 tolkar också litenheten som en positiv egenskap i detta sammanhang men kunde likväl vara en nackdel dessa sammanhang. Det beror på vilken typ av klimat det finns på arbetsplatsen och om det finns ett utrymme att diskutera jämställdhet?

I mitt material hittar jag bl.a. ett exempel på något som Holli et al. kallar *grindvakter* och som kan ha som funktion att stoppa upp jämställdhetsarbetet och diskussionen<sup>324</sup>. Till det aktiva motståndet som Pincus iakttagit i sin studie hör bland annat motargument och ifrågasättande då jämställdhetsarbetet redan fanns på dagordningen<sup>325</sup>. Exempel på ifrågasättande hittas bland annat i protokollet till KOMMUN 2 då jämställdhetsplanen godkändes. Alla instanser dit planen gått på remiss ställde sig positiva och även fullmäktige, medan en (manlig) fullmäktigeledamot föreslog att man skulle stryka följande punkter i planen som var föreslagna att kommunen skulle arbeta aktivt för:

---

<sup>324</sup> Holli et al. 2006

<sup>325</sup> Pincus 1994

- \*att utbildning ordnas som stimulerar förtroende kvinnor att gå vidare i politiken.
- \*[att]satsa på en sådan utbildning för kvinnliga anställda, som stärker motivationen att söka högre befattningar
- \*försöksverksamhet med friare arbetstider införs.
- \*anmälan om sexuella trakasserier på arbetsplatsen omedelbart åtgärdas.

I planen ingår tre punkter som nämner satsning uttryckligen på kvinnor och två av dessa ingår i strykningsförslaget<sup>326</sup>. Tyvärr ingår inte i protokollet en motivering varför just dessa punkter ska strykas och dessa förslag till strykningar vann inget gehör hos de övriga fullmäktigeledamöterna, men handlingen som sådan kan tolkas som att det finns ett motstånd mot att kvinnor särbehandlas i jämställdhetsfrågor. En av Rönnblom nämnda begränsade principer är betoningen på att jämställdhet ska vara ett *samarbete* mellan kvinnor och män och där uttrycket: ”jämställdhet inte är en kvinnofråga” blir central i diskussionen om jämställdhet.<sup>327</sup> Att inte acceptera könsspecifika insatser är att neutralisera och förminska jämställdhetsproblematiken och ett indirekt ifrågasättande av den centrala punkten av jämställdhetslagen, nämligen att stärkandet av kvinnorna i arbetslivet. Pincus menar att en annan metod att tysta diskussionen är att ledningen ignorerar eller glömmet jämställdhetsfrågan, vilket smittar av sig på personalen som reagerar med tystnad och ointresse då frågorna kommer upp på agendan.<sup>328</sup> Czarniawska-Joerges pekar även på kvinnors osäkerhet vad gäller könet som legitimt problem och därför krävs det mod att prata om det offentligt. Och om försöken till konkreta handlingar visar sig vara en ytlig positiv inställning, föder det en medveten om att det inte går att skapa förändring genast.<sup>329</sup> Om dessutom myten om den jämställda kommunen är normen i diskussionen så individualiseras problematiken lätt.

Ett ointresse i kommunerna kan tolkas som ett ointresse för att ta itu med den arbetsdryga men frivilliga uppgiften, innehållande motstånd och ifrågasättande, än ett ointresse för ämnet som sådant<sup>330</sup>. Speciellt om jämställdhetsarbete ska göras frivilligt, på sidan om de vanliga arbetsuppgifterna, vilket begränsar möjligheter att driva detta arbete bland dem som inte har denna ”extra” tid på jobbet. Rönnblom visar i sin avhandling att politikerna menade att jämställdhetsarbete ska i huvudsak gå genom mäns och kvinnors frivilliga handlande. Och hon menar att det ointresse för jämställdhet som hon stött på förstärker bilden av att detta arbete ska göras på

<sup>326</sup> Den tredje åtgärden som berörde specifikt kvinnor var ”att partigrupperna tar sitt ansvar för att kvinnor nomineras till fler och tyngre politiska uppdrag”. KOMMUN 3

<sup>327</sup> Rönnblom 2002, 255

<sup>328</sup> Pincus 1994, 14–16

<sup>329</sup> Czarniawska-Joerges, 1992, 151

<sup>330</sup> För ett exempel se Sinkkonen 1989, 184

frivillig basis. <sup>331</sup> KOMMUN 2 och KOMMUN 3 nämner att avsaknaden av en drivande kraft är orsaken till att jämställdhetsarbetet stannat av eller aldrig kommit igång. Det kan tolkas som att det krävs en drivande kraft, ett frivilligt engagemang för att driva jämställdhetsfrågor i personalpolitiken. Beslut och planer blir inte tillräckligt, utan det behövs någon som frivilligt inom ramen för sitt arbete satsar på dessa frågor. Borchorst menar att erfarenheter visar på att jämställdhetsimplementering i högre grad beror av enskilda (främst kvinnliga) personer (femokrater) än i andra policyimplementeringar. <sup>332</sup> Nordisk forskning visar på att jämställdhetsarbetet förväntas skötas av de kvinnliga politikerna och medarbetare inte av staten eller det mansdominerande ledarskapet i kommunen.<sup>333</sup> Frånvaron av implementering av jämställdhetsarbete skulle delvis kunna förklaras av detta ointresse. Men demokratin förutsätter att förvaltningen respekterar och följer de folkvaldas beslut.<sup>334</sup> Förvaltningen verkställer det politiska besluten och blir beslutsfattarnas instrument<sup>335</sup>. Lundqvist menar att det är viktigt att komma ihåg de gällande normer som finns inom den offentliga verksamheten: "lagen står över politikers och förvaltningschefers beslut".<sup>336</sup>

I detta avsnitt har jag redogjort närmare för vilka orsaker en frånvaro av intresse för jämställdhetsfrågor kan bero av. I mitt material blir det oklart vad detta ointresse kan bero av, vilket kan ha påverkats av att det är de jämställdhetsansvariga som svarar på frågorna. Men nordisk forskning visar på att en frånvaro av diskussion eller intresse kan tolkas som olika typer av tystnad i förvaltningen. Ointresse kan uppstå om det inte finns ett svängrum att diskutera problem dvs. om det inte är accepterat att dra kvinnofrågor eller om myten av den jämställda kommunen enbart individualiserar problemet. Ointresse kan även uppstå om jämställdhetsarbete blir ett arbetsdrygt frivillighetsprojekt som dessutom ifrågasätts. Oberoende av vad orsakerna är, kan kommunen inte hänvisa till ointresse eftersom det inte är en legitim orsak för varför kommunen inte uppfyller sina lagstadgade skyldigheter.

## 5.2 Jämställdhetsarbete på gång

Men visst hittas det kommuner i mitt material som ställer sig positivt till främjande av jämställdhet och jämställdhetsplaner. Flera svar innehöll kritiska anmärkningar

---

<sup>331</sup> Rönnblom 2002, 253–254

<sup>332</sup> Borchorst 1999, 154

<sup>333</sup> Pincus & van der Ros 1999, 213

<sup>334</sup> Pressman & Wildawsky 1973, 19

<sup>335</sup> Sannerstedt 2001, 21

<sup>336</sup> Lundqvist 1999b, 149

på hur jämställdhetsarbetet sköts i kommunen, några av dem har jag redan gått igenom och flera hade konkreta idéer om vad man ska göra härnäst eller kunde ge konkreta exempel på vilka åtgärder man vidtagit.

Främjande jämställdhetsåtgärder kan hittas både i kommuner med (K6, K18) eller utan planer. Flera av de åtgärder (diskussioner, initiativ, rekommendationer) som nämns i svarformulären kräver inte stora resurser, utan flera är snarare en integrerad del av verksamheten.

Information vid chefspalavrar (2) av jämställdhetsombudsman P. Romanov  
”jämlikhet” som fråga i kartläggning av arbetsklimatet (obs! inte jämställdhet)  
Pressinformation  
Information till allmänheten, speciellt inbjöds alla fackavdelningar  
personalstrategi främjar jämlikhet  
Kommunen får ett nytt löneprogram från 1.1.2005. Programmet är tillika ett  
personalprogram vilket gör det möjligt att snabbare få information om bl.a. olika  
jämställdhetsfrågor såsom lön – kvinnor/män mm. (K6)

Som bakgrundsmaterial för uppdateringen av arbetarskyddets verksamhetsprogram har alla arbetsplatser utfört en kartläggning av riskerna med målet att uppnå en god arbetsmiljö. Enligt denna kartläggning förekommer det inte trakasserier p.g.a. kön. Också företagshälsovården har gjort utredningar på arbetsplatserna (K16)

Utbildning av chefer och politiker (K18)

Personalpolitiska frågor diskuteras kontinuerligt, exempelvis befattningsbeskrivningar, arbetsbördan och personaldimensioneringen, anpassandet av arbetet till familjelivets krav, fortbildningsmöjligheterna, arbetsmiljön och arbetsverktygen. Lönesättningen behandlas av en lönekommitté, där kommunsekreteraren (kvinna) är ordförande. (K25)

Finns i medvetande genomgående och diskuteras varje gång det aktuellt t o m arbetsgrupper (politiska) beaktas jämställdhet så framt detta är möjligt.(K15)

K6 som också tillhanda håller en jämställdhetsplan har vidtagit flera av sina åtgärder i planen och löneprogrammet kommer att ge nya möjligheter att undersöka löneläget i kommunen. K16 har kombinerat kartläggning av sexuella trakasserier med företagshälsovården vilket sparar resurser och tid<sup>337</sup>. K25 och K15 har skapat nya normer och rutiner där jämställdhet ingår som en integrerad del av verksamheten.

---

<sup>337</sup> Ett exempel på jämställdhetsförfrågan som kan användas på arbetsplatsen hittas i Huhta et. al 2005, 119 – 129

Information och kunskapsspridning både inom och utanför organisationen eller interna utbildningar kan både bredda kunskapen hos personalen om begreppet och förståelsen för arbetet och samtidigt öppna upp en möjlighet för diskussion om ojämställda praktiker på arbetsplatsen.

Mitt svar är kort och beskriver att vi inget gjort pga. Av att rekrytering av personal inte varit på agendan i kommuner över lag på en mycket lång tid. Samtidigt måste vi konstatera att den pensioneringsboom som vi står inför kommer att ställa stora krav på kommunernas personalstrategi och – politik och att denna fråga också därför är mera angelägen än på länge.(K21)

Trots att det blir tydligt att K21 ser jämställdhet som en rekryteringsfråga finns det kanske ett uppsving för en del jämställdhetsarbete. K7 och K18 arbetade på sina planer vid tiden för mitt utskick och K22 kanske kommer att utarbeta en efter revideringen av jämställdhetslagen.

### 5.3 Sammanfattning och slutsatser av jämställdhetsargument

I denna analys avsnitt har jag målat en karta över hur begreppet jämställdhet diskuteras, refereras till och används av de jämställdhetsansvariga tjänstemännen i kommunerna. I mitt material utkristalliserade sig sex olika kategorier som beskriver delvis förhållandet till eller synen på begreppet jämställdhet. Flera av dem är samma kategorier som Rönnblom redogör för i sin studie om motståndet mot kvinnlig organisering utanför den etablerade politiken och jag använder hennes kategorier som en spegel i de fall de tangerar med mitt material.

Den första och kanske största kategorin är "Myten om den jämställda kommunen", vilken upprätthålls genom att kommunerna nästa konsekvent hänvisar till att det inte förekommit några *problem* med jämställdheten. Det medför att den offentliga debatten om lika lön och den könssegregerade arbetsmarknaden tydligen inte räknas som ett problem. Därför blir det oklart vad ojämställdhet är, hur det ska ta sig uttryck och vad det innehåller för kommunen ifråga. Inte heller framkommer det att man skulle ha gjort någon förfrågan eller kartläggning över läget eller på något annat sätt uppmärksammat jämställdhet.

I det andra avsnittet presenteras kategorin och begreppet "Den naturligt integrerade jämställdheten", till vilken denna kategoris kommuner hänvisar till som en orsak till frånvaron av planer. Begreppet *naturlig integrering* förblir en odefinierbar term utan några förklaringar om vad det är som integreras och på vilket sätt det ska eller kan

göras naturligt av förmännen som oftast tillskrivs detta ansvar. Dessutom finns det ett uttalat motstånd till konkreta jämställdhetsplaner av flera kommuner, vilket innebär att en frånvaro av en plan eller ett policydokument gör att ansvaret för jämställdhetsarbetet skulle bli enskilda individers ansvar. Individer som befinner sig i organisationens topp och är enligt många studier de som minst ser några problem med jämställdheten eller själv lider av dem. En viss självkritik till frånvaron av planer och struktur framförs nog av några kommuner.

Tredje avsnittet berör "Könens komplettering" och är ett sätt att tolka jämställdhetsbegreppet som är tvärtemot vad den könsneutrala lagstiftningen avser. I mitt material ingår hittas denna biologiskt essentialistiska tolkning i enbart en jämställdhetsplan. I de flesta svarsformulär framgår det inte heller hur kommunen tolkar jämställdhetsbegreppet eftersom jag inte hade en specifik fråga. Men både nordisk och finländsk forskning visar på att det är mera allmänt än vad som syns i mitt material och därför väljer jag att diskutera det närmare. Dessutom framgår det i en annan kommuns svar att de finns problematiska attityder i kommunen gentemot kvinnor som chefer, vilket visar på ett konkret uttryck för hur kompletteringstanken kan begränsa och värdera kvinnor och män olika.

Den fjärde kategorin i fjärde avsnittet är ett samlingsbegrepp för en förenklande tolkning av jämställdhetsbegreppet som jag kallar "Den matematiska jämställdheten". Det innebär att genomförd kvotering i kommunala beslutande organ eller antalet kvinnor på ledarpositioner förs fram som ett bevis på jämställdheten i kommunen är uppnådd. Dels visar denna syn på att jämställdhetslagens innehåll inte tillfullo är bekant för den jämställdhetsansvariga. Dels får kvinnan eller kvinnorna som lyfts fram fungera som symboler och garantier för ett genomfört jämställdhetsarbete, men där beskrivningar av de främjande jämställdhetsåtgärderna lyser med sin frånvaro. Jämställdhet framstår som ett matematiskt problem som har lösts.

"En fråga om resurser?" och "Avsaknad av intresse" kallar jag den femte och sjätte kategorin. Här hänvisar kommunerna till frånvaro av personella, finansiella tids- och maktmässiga resurser eller frånvaron av ett intresse bland personalen. I mitt material hittas inte förklaringar till varför det inte finns tid till just jämställdheten, inte heller om man gjort några försök att på små resurser inleda ett främjande av jämställdhet. Istället lyfts personalrekrytering och lönesättning fram som faktorer som kommunen inte kan påverka och därmed avskriver de sitt ansvar på de punkterna

trots att de både har en skyldighet och möjlighet att aktivt arbeta på dessa punkter. Den sjätte kategorin synliggöra personalens ointresserade inställning till ämnet, och förklaras med att personalen är nöjd med situationen i kommunen. Efter den karta jag målat upp känns det påstående om att personalen är nöjd som ett ganska motstridigt inlägg. Och denna motstridighet ser jag kontinuerligt i mitt material. Det aktivt främjande arbete som gjorts bland dessa 26 kommuner visar sig vara ganska obefintligt och delvis syns det att de hänger samman med de kommuner som sedan tidigare har en jämställdhetsplan.

Dessa olika jämställdhetsargument fyller i stort sett samma funktion, ett kringskärande av möjligheterna att arbeta för jämställdhet, om inte begreppsligt så resursmässigt och taktiskt. De två första kategorierna behandlar sättet att prata om jämställdhet utan att nämna kön eller närmare definiera begreppet jämställdhet. De två andra handlar om köns betydelse och funktion i diskussionen om jämställdhet, medan de två sista kategorierna handlar om två olika typer av yttre faktorer som man anser att påverkar arbetet med jämställdhet. I down up-modellen som jag i analysen av argumenten använt mig av blir det tydligt att målet beror av tolkningarna som sker i inledningsskedet av implementeraren. Om kommunen exempelvis konstaterar att jämställdhet redan är uppnått, att jämställdhet bäst implementeras utan byråkratiska planer, eller att inte några resurser finns ger det samma slutresultat, inget arbete görs och det har legitimerats med argument ur kategorierna. Legitimeringen av icke-arbetet med jämställdhet innebär även ett fransägande av allt ansvar för målinriktade, planmässiga och aktivt främjande jämställdhetsåtgärder som lagen kräver.

Yanows lyfter i sin analys fram de aktiva aktörer som agerar okontrollerat och oberäkneligt inom den byråkratiska processen och påverkar implementeringens lyckande eller misslyckade<sup>338</sup>. För trots att det i den offentliga debatten diskuteras löneskillnader, vertikal och horisontal segregering i kommunerna, avspeglas inte denna debatt i formulären, inte heller lyfter man upp problemet med få kvinnor på ledande positioner i kommunen. Istället lyfter kommuner med kvinnor i kommundirektörsposition eller frånvaron av problem som bevis på genomförd jämställdhet. Rönnblom menar att då diskursen ändå är välvillig dvs. inte "förbjuder" (men inte heller inbjuder till) jämställdhetsarbete omöjliggörs utrymmet för definition av kvinnors begränsade handlingsutrymme och utesluter därmed en

---

<sup>338</sup> Skandinaviska forskare pekar på att jämställdhetsforskningens fokus på diskurser och representationer gör att handlande aktörer och den sociala kontexten inte får den plats den borde ha. Borchorst (red.) 2002, 262



diskussion om och möjligheten att förändra maktobalansen.<sup>339</sup> Dessa aktörer både i form av förmän, chefer men också personal blir symboler för utomdemokratiska processer och leder till ett ifrågasättande av den demokratiska teorins giltighet och byråkratins funktion.<sup>340</sup>

## 6 SAMMANFATTANDE AVSLUTNING

I min avhandling har jag undersökt närmare de finlandssvenska kommunernas jämställdhetsarbete med utgångspunkt i 1995 års jämställdhetslags 4§ och 6§ under en 10 års period. Jag inledde mitt arbete med att redogöra för de skyldigheter kommunen har både som myndighet och arbetsgivare. Dels att verkställa de politiska besluten som ett led i en demokratisk process samt dels trygga sina anställda genom att aktivt arbeta för en lika behandling av alla arbetstagare, oberoende av kön.

Men för att implementeringen av ett politiskt beslut ska få den effekt man syftar till är det viktigt att definitionen av jämställdhet är klar och tydlig dvs. att målet är tydligt och inte motstridigt för att tillämpningen inte ska kunna snedvridas. Det kräver kunskap om jämställdhetslagen vilken är varje arbetsgivares skyldighet att sätta sig in i för att kunna garantera en jämställd arbetsmiljö. De olika planerna jag hade till mitt förfogande visade att jämställdheten kan uppfattas på olika sätt och arbetet kan utföras olika ambitiöst. De grundläggande rekommendationerna är att en plan ska innehålla en kartläggning av läget, uppställandet av åtgärder och mål samt en tidpunkt för uppföljning. Alla planer innehåller någon form kartläggning. Planen för KOMMUN 1 innehåller statistik på fördelning av kön mellan sektorerna i kommunen, medan löneklass finns ytterligare i planen för KOMMUN 2. KOMMUN 3 visar även upp ojämlikheter inom löneklasserna och synliggör därmed den horisontala könssegregeringen. Ansvarsfördelning för uppföljning är ytligast och lite oklar i planen för KOMMUN 1 medan planen för KOMMUN 2 är bara delvis oklar och betydligt konkretare. Vad gäller enkelhet och konkret framställning har KOMMUN 3 bästa planen, men KOMMUN 2 har den mest gedigna vad gäller utformning och innehåll, både vad gäller formulering av jämställdhetskonceptet och åtgärds punkternas omfattning. KOMMUN 1 för i sin plan fram ett essentiellt synsätt på kön som går stick i stäv med den könsneutrala lagstiftning som den har för uppgift att uppfylla, vilket gör planen extra problematisk. Det är svårt att avgöra om

---

<sup>339</sup> Rönnblom, 2002, 256

<sup>340</sup> Yanow 1996, 232

KOMMUN 2 eller KOMMUN 3 har den bästa planen, planen för KOMMUN 2 kunde klassificeras som den enklaste och tydligaste. Ingen av planerna har följts upp och kommunerna verkar själv vara på det oklara med vilka alla främjande åtgärder som främjats under dessa år, men KOMMUN 1 redogör för flest genomförda främjande jämställdhets åtgärder i svarsformuläret.

På frågan om varför jämställdhetsarbetet inte genomförts eller genomförts med ringa framgång utkristalliserade sig sex olika argumentationskategorier:

1. *Myten om den jämställda kommunen*, där man hänvisar till att det inte förekommit några problem med jämställdheten och där jämställdhetsbegreppet får ett oklart innehåll
2. *Den naturligt integrerade jämställdheten*, är kommunens sätt att arbeta med jämställdhet där den naturliga integrationen inte på något sätt konkretiseras i exempel. Argumentationen framstår alltmer som ett sätt att dölja frånvaron av jämställdhetsarbete.
3. *Könens komplettering*, utgår jämställdhetsbegreppet i planen för KOMMUN 1 vilket innebär att könen tillskrivs olika betydelse. En kommentar om att det finns män med stereotypa åsikter om kvinnor i chefspositioner blir ett typ exempel på hur detta sätt att resonera om kön begränsar och värderar könen olika.
4. *Den matematiska jämställdheten*, finns i de kommuner där man genom hänvisningar till kvinnor på olika positioner anser sig ha bevis på att jämställdheten är uppnådd. Jämställdheten blir enbart en fråga om siffror och fördelning istället för att även handlar om begränsande normer, diskriminerande strukturer och attityder.
5. *En fråga om resurser*, används som ett argument till jämställdhetsarbetets frånvaro i kommunen, och visar att kommunerna inte valt att prioritera jämställdhetsarbetet och även anser att det inte ligger i kommunens makt att lösa vissa problem
6. *Avsaknad av intresse*, hänvisar man till vilket bekräftar att jämställdhetsåtgärder är något som kräver ett extra engagemang och intresse för att drivas igenom och att politiska beslut kanske inte räcker.

Amerikanska Nancy Fraser har utvecklat en teori om omfördelning och erkännande och jag anser att hennes tes är fruktbar i mitt resultatet av min analys. Fraser menar att kön är en bivalent form av kollektiv, som rymmer dels en politisk-ekonomisk aspekt som placerar kön i omfördelningens sfär, vilket kan motsvara könssegregeringen på arbetsmarkanden och kvinnor inflytande och makt i politik och näringsliv och där omfördelning krävs för att få balans. Men könet innehåller också en kulturell-värdeämässig aspekt som placerar kön i det erkännandets sfär, vilket innebär att vi ger de olika könen olika värden rent kulturellt och att detta

värde måste erkännas för att vi ska kunna eliminera denna värdeskillnad. Fraser menar att dessa aspekterna sammanflätas och förstärker varandra, där det politiskt-ekonomiska maktförhållandet mellan könen kräver en omfördelning för att bli rättvis både vad gäller sättande av den politiska dagordning och ur resursmässig synvinkel. Den kulturell-värdemässiga aspekten, handlar om en omfördelning av vardagsliv och offentlighet samt ett erkännande av de värdenormer som finns kring begreppet kön där ex. kvinnor i högre grad än män befinner sig i en lägre löneklass eller utsätts för sexuella trakasserier.<sup>341</sup> Fraser menar att det går inte att rätta till bara en del av dessa kategorier, dvs. man måste förändra både den ekonomiska ordningen och den statusmässiga för att skapa jämställdhet<sup>342</sup>. För att kvinnors löns ska stiga till männens behövs en uppvärdering av det som förknippas med kvinnligt, om man inte ser kvinnors arbete som värdefullt kan man inte heller ändra kvinnors löner, om ledarskap inte kan innehålla kvinnliga egenskaper kommer det inte att vara möjligt för fler kvinnor att bli chefer och högre tjänstemän. Det handlar om en attityd förändring, där jämställdhetsarbete blir prioriterat för att folk anser att jämställdhet mellan kvinnor och män är någonting viktigt. Men om kommunerna inte reviderar sina jämställdhetsplaner och fortsätter att använda sig av dessa argument som jag redogjort för, så blir jämställdhetsarbete heller aldrig prioriterat.

## 7 SLUTSATSER

I mitt material blir det uppenbart att det råder olika åsikter om vad jämställdhetslagen föreskriver, vad jämställdhet är och hur jämställdhet ska främjas. Denna olikhet är tydlig både i de olika jämställdhetsdokumenten och i de 26 svarsformulären. Jämställdhetsarbetet i de undersökta kommunerna har en mycket bred variation, från ett obefintligt arbete till ambitiösa planer som har delvis efterlevts, men inte följts upp. Trots att avhandlingen inte har en djup kvalitativt karaktär utkristalliserar sig tydligt dessa olika argumentationsmönster och förhållningssätt till jämställdhetskonceptet. Avsaknaden av en definition och analys där ojämställdhetens orsaker och praktiker förklaras och åtgärder motiveras skapar ett problem i förståelsen för vad ojämställdheten innebär, hur det tar sig uttryck och hur det ska motarbetas.

---

<sup>341</sup> Fraser 2003, 198-195

<sup>342</sup> Fraser 2003, 234

En avsaknad av en definiering av vad jämställdhet är ser jag också som ett problem i andra studier och där det blir oklart vad de svarande lägger i begreppet jämställdhet<sup>343</sup>. Jämställdhetens innehåll är något som tas för givet, det har snarare blivit ett slentrian uttryck, självklart men utan ramar för vad vi egentligen lägger i det både i offentligheten men även i delar av forskningen. Då vi inte tvingas positionera oss i förhållandet till begreppet jämställdhet pratar man förbi varandra, och inte bara i den offentliga debatten utan också mellan forskare och informanter. I forskning baserad på olika människors uppfattningar om jämställdhetens förverkligande kan man därför ifrågasätta vad det är som vi egentligen mäter. Behovet av att backa ett steg och på nytt definiera jämställdhet, dess innehåll och förhållande till makt, ser jag som vitalt om vi vill nå vårt mål, jämställdhet och det tydliggörs i min avhandling. Könsmaktanalysen som finns i den offentliga debatten i Sverige är okänd i den finländska offentligheten, vilket också blir tydligt i förslag till olika jämställdhetsåtgärder<sup>344</sup>. Teigen visar på hur målet att uppnå könsbalans snarare blir en fråga om hur vi kan förstå kön. I stället fokuserar man på vad kön betyder, vad kvinnor är och vad kvinnor har att bidra med istället för att sätta maktfördelningsproblematiken i fokus.<sup>345</sup>

I led med annan forskning kan även i detta material urskiljas en form av motstånd mot jämställdhetsarbete. Motståndet är inte ett uttalat motstånd mot jämställdhetskonceptet utan riktas mot konkreta planer eller dokument för hur jämställdhetsarbetet ska läggas upp, genomföras och uppföljas. Enligt samma argumentationslogik som har använts mot könskvotering, där man påtalar att det är inte rätt sätt eller onaturligt med könskvotering, argumenterar man i mitt material mot jämställdhetsplaner. Ingendera av argumentationerna innehåller konstruktiva förslag på hur jämställdhetsarbetet ska organiseras annorlunda. Utan dokument, finns det inte heller en överenskommen definition av jämställdhet och en analys av de diskrimineringsproblem som finns i den specifika kommunen. Det innebär att det blir upp till var och en att definiera begreppet, eller till och med låta bli att definiera det. Det i sin tur innebär svårigheten med att ifrågasätta jämställdheten och därmed artikulera eventuella problem. Kommunernas avsaknad av jämställdhetsåtgärder hänvisas till frånvaron av *problem*. Begreppet problem definieras inte närmare och blir, då man speglar forskning och siffror om hur läget ser ut på jämställdhetsfronten idag, snarare ett tomt begrepp eller en fingervisning om att definitionen av jämställdhet inte överensstämmer med den bild som använts som grund för

---

<sup>343</sup> Ett exempel på frånvaro av definiering se Melkas 2004

<sup>344</sup> Se exempelvis Suoninen 2005, 67–71

<sup>345</sup> Teigen 2003, 15

jämställdhetslagens utformande. Då inte några problem artikuleras uppstår myten om den jämställda kommunen som överrensstämmer med idén om kommunen som flexibel, rationell och unik som organisation. Denna myt uppstår då kommunen påläggs ansvar för främjande av jämställdhetsarbete som är oförenligt med idén om att man inom kommunen agerar rationellt, och därmed jämställt, gentemot varandra i likhet med det övriga offentliga samhället.<sup>346</sup>

Det är viktigt att uppmärksamma att organisationernas handlande är en spegling av hur vårt samhälle ser ut våra övertygelser och värderingar <sup>347</sup>. Myten konstrueras socialt och binds till tid och rum. Det innebär att kommunens olika tjänstemän formar organisationen och det är viktigt att synliggöra att man inte kan se förbi dessa attityder och rutiner i organisationen. De etiska problemen bestäms utgående ifrån vad vi uppfattar som betydelsefullt och ofta koncentrerar man sig på grova och relativt ovanliga överträdelser och ser inte de vanligare och mer subtila och allvarliga brotten mot ett etiskt beteende<sup>348</sup>. ”Det är mycket troligare att ämbetsmännen låter sig styras av sina fördomar, ideologier och begränsade perspektiv än av utsikten att göra ekonomiska vinster” menar Lundqvist. ”Tex. att ge utlopp för trångsynthet, att favorisera grupper som man identifierar sig med, att tänja lagens innebörd och fatta tvivelaktiga beslut som avspeglar egenintresse snarare än lagens intresse och det allmänna intresset.” <sup>349</sup>

Enligt Pincus och van der Ros har kvinnoforskare påtalat hur jämställdhetsarbete är ett projekt som läcker i båda ändorna: ”Så väl i styrningsskede – dvs. på central nivå – och ”lägre ner” i det kommunala systemet, som i förhållandet mellan ledarskapet i kommunen och femokraterna. Försök med att stärka den kommunala jämställdhetspolitiken kräver en mångfald av åtgärder, baserat på en klar och mer entydig statlig styrning – och en tillförsel av substantiella resurser till uppföljnings- och kontrollverksamheten” <sup>350</sup> Ett av förslagen som nämns i svenska statens utredningar var ”en starkare struktur för utvärdering av jämställdhetsmålen, gärna kopplat till pengar.”<sup>351</sup>

---

<sup>346</sup> I enlighet med Yanows teori. Yanow 1996, 191– 192

<sup>347</sup> Ibid.

<sup>348</sup> Lundqvist 2001, 149–150

<sup>349</sup> Lundqvist 2001, 150

<sup>350</sup> Min eg. översättning: ”Så vel øvesrt i styrningsskjedene – dvs. på sentralt nivå – og ”lengre nede” i det kommunale system, som i forholdet mellom lederskapet i kommunene og femokratene. Forsøk på å styrke kommunal likestillingspolitikk krever er mangfold a tiltak, basert på en klar og mer entydig statlig styring – og tilførsel av substansielle ressurser til oppfølgings- og kontrollvirksomhet.”

Pincus & van der Ros 1999, 213

<sup>351</sup> SOU 2005:66 (b), 295

Mitt bidrag till jämställdhetsdiskussionen är ett synliggörande av olika argumentationstekniker som begränsar möjligheterna att både förstå och arbeta med jämställdhet. I mitt material blir diskussionen om frånvaron av jämställdhetsproblem samt argumentationen för en naturligt integrerad jämställdhet ett sätt att inte diskutera jämställdhet eller begreppet kön. Medan diskussionen om kvoter, antal och könsens kompletterande begränsar och cementerar en värdering av kön och ger jämställdhet en betydelse som inte överrensstämmer med jämställdhetslagstiftningen. Jämställdhetsplanen för KOMMUN 1 är ett konkret exempel på hur dessa argument tar sig uttryck. Då jämställdhetsarbetets frånvaro möts med argument om resursbrist och ointresse hänvisar man till yttre orsaksfaktorer, vilka får funktionen av ett indirekt legitimerande av jämställdhetsarbete frånvaron. Dessa argument blir också förklaringen till varför jämställdhetsplanerna för KOMMUN 2 och KOMMUN 3 inte uppföljts. Dessa argument framstår som rationella och legitimerar indirekt ett icke-arbete med jämställdhet, vars effekt blir en nästan total frånvaro av jämställdhetsarbete som innehåller målinriktade, planmässiga och aktivt främjande jämställdhetsåtgärder.

Mitt arbete visar på att det är viktigt att könets betydelse uppmärksammas och ifrågasätts i attityder, strukturer, rutiner, värderingar och handlingar och att nya system och strukturer skapas för att jämställdhetslagens intentioner ska uppnås. Genom att uppmärksamma könsproblematiken i jämställdhetsarbetet kan även andra maktstrukturer och problem synliggöras och uppmärksammas såsom diskriminering av klass, etnicitet sexualitet, ålder osv.<sup>352</sup> Jämställdhetsarbetet kan därför bli en naturlig och konkret väg in i den allt mer aktuella mångfaldsproblematiken. Om det finns en förståelse för orättvisa maktstrukturer inom personalpolitiken kommer man att lättare hitta verktyg att hantera den mångfald av människor som redan finns eller är på väg in på kommunens arbetsplatser.

---

<sup>352</sup> Wahl et al. 2001, 212, Cleveland et al. 2000, 360; de los Reyes et al. 2002

## EGET MATERIAL

Svarsformulär: svarskommunerna kodade från K1-K26.

Jämställdhetsdokument kodade kommun 1-5, överensstämmer med svarsformulären enligt följande: KOMMUN 1 (K6), KOMMUN 4 (K11), KOMMUN 2 (K12), KOMMUN 3 (K18) samt KOMMUN 5 (K22).

## PUBLIKATIONER, SKRIFTER, TIDNINGAR OCH OPUBLICERADE KÄLLOR

**Abrahamsson Lena** (2002) *Just när det blev viktigt blev det manligt* s.37-52.

Kvinnovetenskaplig tidskrift 2002/01.

**Ahponen, Sanna – Paasikoski, Anne** (2003) *Suunnitelmista tekoihin –Tasa-arvovaltuutetun selvitys tasa-arvosuunnittelusta työpaikoilla*. Sosiaali- ja terveysministeriö (2003:1) Helsinki.

**From Beijing to Finland. The plan of action for the promotion of gender equality of the government of Finland** (1998). Sosiaali- ja terveysministeriö (1997:20). Helsinki: Oy Edita Ab.

**Guldvik, Ingrid & Halsaa, Beatrice** (1998) *Likelønn –hva skjer lokalt? En undersøkelse av likelønnsarbeidet i fire kommuner*. Lillehammer: østlandsforskning.

**Haataja, Anita** (1987) *Tasa-arvotyö kunnissa ennen tasa-arvolakia (1978-1986)* Raportti. Helsinki: Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan monisteita 2/1987.

**Haataja, Anita** (2005) *Äidit ja isät työmarkkinoilla 1989-2002/2003*. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2005:29. Helsinki.

[http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/store/2005/12/hu1136374080555/passthr\\_u.pdf](http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/store/2005/12/hu1136374080555/passthr_u.pdf)

**Haataja, Anita – Hakkarainen, Anni** (2000) *Kuntaska (ja Kuntanen) Kunta ja tasa-arvo-tietokantaprojekti*. Tasa-arvoasiain neuvottelukunta. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

**Holli, Anne Maria** (2003) *Discourse and Politics for Gender Equality in Late Twentieth Century Finland*. Acta Politica 23. Helsinki: Yliopiston paino.

**Holli, Anne Maria, Luhtakallio, Eeva & Raevaara, Eeva** (2006) *Quota trouble: Talking about gender quotas in Finnish local politics*.

**Holli, Anne Maria, Luhtakallio, Eeva & Raevaara, Eeva** (2003) *The Implementation of Gender Quotas in Local Government in Finland*. Paper presented at the European Consortium for Political Research Workshop, Edinburgh, Scotland, March 28 - April 2, 2003.

- Holli, Anne Maria, Luhtakallio, Eeva & Raevaara, Eeva** (2003b) *Gender and Local Management of Change* National Report of Finland. Helsinki University.  
[http://webappl.web.sh.se/C1256DA9002F395F/0/C4A304639821BFACC1256DE5004C1698/\\$file/report%20finland.PDF](http://webappl.web.sh.se/C1256DA9002F395F/0/C4A304639821BFACC1256DE5004C1698/$file/report%20finland.PDF)) 1.3.2006.
- Jämlikheten mellan kvinnor och män på kommunal nivå.** (1979) Delegationen för jämlikhetsärenden. Kommungrupp. Statsrådets kanslis stencilserie 1979:8.
- JämO** (2000) *Att göra en jämställdhetsplan.* [www.jamo.se](http://www.jamo.se) 5.5.2004.
- Jämställdhetsfrågor i Finland.** (2005) Jämställdhetsbrochyrer 2005:1swe. Social- och hälsovårdsministeriet
- Jämställdhetsfrågor i Finland.** (2002) Jämställdhetsbrochyrer 2002:3swe. Social- och hälsovårdsministeriet.
- Jämställdhetslagen.**(2002) Jämställdhetsarbete i Finland. Jämställdhetsbroschyrer 2002:2swe. Jämställdhetsombudsmannensbyrå. Social- och hälsovårdsministeriet.
- Kantola, Johanna** (2005) *Mykät, kuurot ja kadotetut. Sukupuolten välinen tasa-arvo Helsingin yliopiston valtio-opin laitoksella.* Acta Politica 29. Helsinki: Helsingin Yliopisto.
- Korvajärvi, Päivi** (1998) *Gendering Dynamics in White-Collar Work Organizations.* Acta Universitatis Tamperensis 600. Tampere: Tamperen Yliopisto.
- Kön eller genus?** (1999) Denna skrift bygger på en föreläsning av Eva Gothlin, fil dr i idé- och lärdoms historia, vid konferensen "Könsperspektiv i forskning och undervisning" i Göteborg 26-27 augusti 1999. Nationella sekretariatet för genusforskning.
- Lönerna och personalen.** (2005) Statistikfolder januari 2005. Kommunala arbetsmarknadsverket. [www.kuntatyöntajat.fi](http://www.kuntatyöntajat.fi) 18.1.2006.
- Melkas, Tuula** (2004) *Tasa-arvobarometri 2004.* Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 2004:20.. Helsinki: Edita Prima.  
[www.stm.fi/Resource.phx/publishing/store/2004/11/hu1100588891119/passthru.pdf](http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/store/2004/11/hu1100588891119/passthru.pdf)  
 17.1.2005.
- Melkas, Tuula** (2001) *Tasa-arvobarometri 2001.* Tasa-arvoasian neuvottelukunta. Tasa-arvo julkaisuja 2001:9. Helsinki: Edita Oyj.
- Melkas, Tuula & Lehto, Anna-Maija** (2005) *Tasa-arvosuunnittelu julkisella sektorilla. Selvitys suunnitteluvaihtoehtojen toteutumisesta.* Tasa-arvovaltuutetun toimisto. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 2005: 3.
- Participating of women and men in decision-making** *An analysis of five European organisations. December 2003-February 2005.* (2005) Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona.
- Pekkola, Tapio & Haataja, Anita** (1983) *Befrämjandet av jämlikheten mellan könen i kommunerna. Uppföljande undersökning åren 1978-82.* Sammandrag. Delegationen för jämlikhetsärenden. Statsrådets kanslis publikation 1983:2.



- Petäjaniemi, Tulikki** (2004) *Selvitys hallituksen samapalkkaisuohjelman rakentamisen edellytyksistä yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa*. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen työryhmämuistioita 2004:13. Helsinki.  
([www.stm.fi/Resource.phx/julkt/tyorm/samapalkka.htx](http://www.stm.fi/Resource.phx/julkt/tyorm/samapalkka.htx)) 1.3.2006.
- Pikkala, Sari** (2005) *Kunta päättäjän perspektiivistä. Tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1995-2003*. KuntaSuomi –tutkimuksia nro 54. Acta nro 176. Åbo Akademi & Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Pikkala, Sari** (2003) *Tasa-arvotietoa kunnalliseen päätöksentekoon. Indikaattorihankkeen taustaraportti*. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen SELVITYKSIÄ 2003:12. Helsinki.  
([www.stm.fi/Resource.phx/publishing/store/2003/11/1068037305344/passthru.pdf](http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/store/2003/11/1068037305344/passthru.pdf)).
- Pincus Ingrid** (1997) *Manligt motstånd och ambivalens till jämställdhetsformer*. Kvinnovetenskapligt forums skriftserie nr 5. Högskolan i Örebro.
- Raevaara, Eeva** (2005) *Tasa-arvo ja muutoksen rajat. Sukupuolten tasa-arvo poliittisena ongelmana Ranskan parité- ja Suomen kiintiökeskusteluissa*. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus. TANE 2005:7.
- Sari, Milja** (2005) *Miten etenee Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen? Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisselvityksen seuranta tutkimus*. Yleisen valtio-opin laitos. Helsingin Yliopisto.
- SOU 1994:3** *Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- SOU 1997:136** Person, Inga – Wadensjö, Eskil (red.) *Kvinnors och mäns löner – varför så olika?* Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- SOU 1997:137** *Glastak och glasväggar? Den könssegregerade arbetsmarknaden*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- SOU 1998:4** *Män passar alltid? Nivå- och organisations specifika processer med exempel från handeln*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- SOU 2005:66 (a)** *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål*. Slutbetänkande av Jämställdhetspolitiska utredningen. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- SOU 2005:66 (b)** *Forskarrapporter till Jämställdhetspolitiska utredningen*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- Steg för steg**. *Att arbeta med gender mainstreaming som strategi*. ANP 2003: 716. Nordiska ministerrådet. Århus: Scanprint A/S
- Stolpe–Kaustinen, Siv** (2003) *Benchmarking as a tool for realising equal pay*. EU-Projekt Betsy. Rapport från Åland. Jomala: Mariehamns tryckeri.

- Sundin, Elisabeth** (2002) *Rationalitet som norm och hyckleri som praktik: reflektioner kring betydelsen av organisationers genusordningar*.s.21-36. Kvinnovetenskaplig tidskrift 2002/01.
- Suoninen, Annikka** (2005) *Puntit tasan? Naiset ja miehet päätöksentakoasemassa. Jyväskylän kaupungin organisaatiossa*. Jyväskylä ISBN 952-5332-79-x.
- Tasa-arvo lehti** 1/2006
- Tidningen Åland** "Bättre arbetsplats med jämställdhet" 25.8.2005.
- van der Ros, Janneke** (1997) *Et femokratiskt prosjekt: organisering av likestilling. Slutrapport av forskningsprojektet: "Organisering av kommunal likestilling i 1990-årene*. Forskningsrapport nr.28/1997 Høgskolen i Lillehammer.
- van der Ros, Janneke** (1997b) *Organisasjonsteoretiske betraktninger rundt kvinneprosjektet "NettOpp" Femokratiske utfordringer og dialemaer*. Artikkelsamling.
- Verktøysstats för jämställdhet.**(2000) Jämställdhetsplanering på arbetsplatser. Jämställdhetsombudsmannens byrå. Social- och hälsvårdsministeriet. Jämställdhetsbroschyrer 2000:1. [www.tasa-arvo.fi](http://www.tasa-arvo.fi) 11.4.2004.
- Westman Anna Liisa** (2000) *Under the Northern Lights. The Reflections of Gender on the Career of Women Managers in Finnish Municipalities*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

## LAGAR, FÖRFATTNINGAR OCH PROPOSITIONER

### -Finland

Finlands grundlag kapitel 2 Grundläggande fri- och rättigheter 6§

Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män (17.2.1995/206)

Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män (15.4.2005/232)

RP 195/2004 rd: Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

([www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2004/20040195.pdf](http://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2004/20040195.pdf)) 2.3.2006

RP 90/1994 : Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män

([www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1994/19940090](http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1994/19940090)) 2.3.2006

Ålands lagsamling: L 29 Landskapslag (1989:27) om tillämpning i landskapet Åland av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

([www.la.aland.fi/.composer/upload/modules/lagar/lagsamling2004\\_hela.pdf](http://www.la.aland.fi/.composer/upload/modules/lagar/lagsamling2004_hela.pdf)) 2.3.2006

### -Sverige

Sveriges författnings samling 2005:476

[www.notisum.se/rnp/sls/lag/19910433.htm](http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19910433.htm) Lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet (1979:1118) ersattes av Jämställdhetslagen 1991:433. 2.3.2006

[www.jamombud.se/lagarna/jamstallldhet/lagenitext.asp](http://www.jamombud.se/lagarna/jamstallldhet/lagenitext.asp) (Jämställdhetslagen) 17.1.2006

**Regeringens skrivelse 1996/97:41 Jämställdhetspolitiken.** Stockholm: Regeringens tryckeri

#### KÄLLOR FRÅN INTERNET

[www.jamombud.se/lagarna/jamstallldhet/lagenitext.asp](http://www.jamombud.se/lagarna/jamstallldhet/lagenitext.asp) (Jämställdhetslagen).

[www.jamombud.se/docs/addom\\_7601.pdf](http://www.jamombud.se/docs/addom_7601.pdf) (Arbetsdomstolsutlåtande).

(Svenska jämställdhetsombudsmannens hemsidor) 17.1.2006.

<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19910433.htm> (Rättsnätet) 2.3.2006.

[www.tasa-arvo.fi](http://www.tasa-arvo.fi) (Jämställdhetsombudsmannens hemsidor) 11.4.2004.

[www.stm.fi/Resource.phx/tasa-arvo/svenska/index.htm](http://www.stm.fi/Resource.phx/tasa-arvo/svenska/index.htm) (Nyhet om reviderade jämställdhetslagen inlagd 4.8.2005).

[www.kommunerna.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=255;264;522](http://www.kommunerna.net/k_peruslistasivu.asp?path=255;264;522) (Kommunförbundet) 18.1.2006,

[www.kommunerna.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=255;264;582;43913;1010;38666](http://www.kommunerna.net/k_peruslistasivu.asp?path=255;264;582;43913;1010;38666) (Kommunförbundet) 5.6.2006

[www.kunnat.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=1;29;374;36984;85002;85003](http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;374;36984;85002;85003)

(Kommunförbundets finska sidor) 5.3.2006.

[www.hel2.fi/heke/tasaarvo/tasu/tasu\\_r.html](http://www.hel2.fi/heke/tasaarvo/tasu/tasu_r.html) (Helsingfors stads jämställdhetsplan) 2.2.2006.

[www.tasa-arvotietopankki.fi/SV\\_taulukot.html](http://www.tasa-arvotietopankki.fi/SV_taulukot.html) (Jämställdhetsdatabank) 5.3.2006.

#### BIBLIOGRAFIER

**Bacchi, Carol** (1999) *Women, policy and politics. The construction of policy problems.* London: Sage.

**Beauvoir, Simone** (2002) *Det andra könet.* Smedjebacken: Nordstedt

**Bergqvist Christina et al.(red.)** (1999) *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden.* Nordisk Ministerråd. Oslo: Universitetsforlaget.

**Bergqvist, Christina** (1994) *Mäns makt och kvinnors intressen.* Acta Uniersitatis Upsaliensis.Uppsala: Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala.

**Björkemarken, Mariann** (1995) *Implementeringsanalys som komplement vid utvärdering. En fråga om perspektiv och förklaring.* Monograph from the Department of Sociology. University of Gothenburg No 56. Göteborg.

**Borchorst, Anette (red.)** (2003) *Kønsmagt under forandring.* Gylling: Hans Reitzel Forlag.

- Borchorst, Anette** (1999) *Hvad er det vi studerer?* s.151– 155 ur Bergqvist, Christina *Likestilte demokratier? Køn og politikk i Norden*. Nordisk Ministerråd. Oslo: Universitetsforlaget.
- Borchorst, Anette – Dahlerup, Drude** (2003) *Ligestillingspolitikk som diskurs og praksis*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Borchorst, Anette et.al.** (1999b) *Ligestillingsinstitutionerne*. s. 156 – 175 ur Bergqvist Christina et al.(red.) *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Nordisk Ministeråd. Oslo: Universitetsforlaget.
- Borchorst, Anette et. al.** (1999) *Ligestillingslovgivningen*. s. 175 – 191 ur Bergqvist Christina et al.(red.) *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Nordisk Ministeråd. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bruun, Niklas & Koskinen, Pirkko.K.** (1987) *Jämställdhetlagen*. Helsingfors: Juristförbundets Förlag.
- Carlsson, Åsa** (2001) *Kön, kropp och konstruktion. En undersökning av den filosofiska grunden för distinktionen mellan kön och genus*. Stockholm: Symposion.
- Christensen, Ann-Dorte & Siims, Birte** (2001) *Køn, demokrati og modernitet. Mod nye politiske identiteter*. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag
- Cleveland, Jeanette N. et al.** (2000) *Women and Men in Organizations. Sex and Gender Issues at Work*. USA: Lawrence Erlbaum Associates.
- Czarniawska - Joerges, Barbara** (1992) *Styrningens paradoxer. Scener ur den offentliga verksamheten*. Göteborg: Nordstedts Juridik.
- Dahlerup Drude** (1987) *Confusing concepts – confusing reality: a theoretical discussion of the patriarchal state*. s.93– 127 ur Showstack Sassoon, Anne (red.) *Women and the State*. Great Britain:Hutchinson.
- de los Reyes, Paulina & Molina, Irene& Mulinari, Diana** (2002) *Maktens (o)lika förklädnader. Kön, klass & etnicitet i det postkoloniala Sverige*. Bjärnum: Atlas.
- Fraser, Nancy** (2003) *Den radikala fantasin. Mellan omfördelning och erkännande*. Göteborg: Daidalos.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari** (1996) *Kommunallagen –bakgrund och tolkningar*. Ekenäs: Finlands Kommunförbund.
- Huhta, Liisa et. al** (2005) *Tasa-arvosta lisäarvo. Käsikirja työpaikkojen tasa-arvotyöhön*. Tasa-arvoaltuutettu. Vastapaino.
- Højgaard, Lis** (2003) *Magtens køn – kvinder og mænd i toppositioner inden for erhvervsliv, offentlig administration og politik*. 92 – 109 ur Borchorst, Anette (2003) *Kønsmagt under forandring*. Gylling: Hans Reitzel Forlag.

- Ikonen, Katja** (2003) *Arjen asiantuntemusta ja avoimuutta päätöksentekoon. Naisvaltuutetut Helsingin, Kotkan ja Kuopion kunnallispolitiikassa sukupuolisopimuksen näkökulmasta*. Yleisen valtio-opin pro gradu-tutkielma. Helsingin Yliopisto.
- Jonsson, Leif** (2002) *Organisering av politiskt arbete. En studie av vitalisering av kommunfullmäktiges arbete i en svensk kommun*. Västra Frölunda: Nya Doxa.
- Kolehmainen, Sirpa** (1999) *Naisten ja miesten työt. Työmarkkinoiden segregointuminen Suomessa 1970–1990*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Lindvert, Jessica** (2002) *Feminism som politik*. Umeå: Boréa Bokförlag
- Lindvert, Jessica** (2001) *Feminism och förvaltning*. s.82–104 ur Rothstein, Bo (red.) (2001) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Tredje upplagan. Angered: SNS Förlag.
- Lundqvist, Lennart** (1987) *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur
- Lundqvist, Lennart** (1999) *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundqvist, Lennart** (1999b) *Ämbetsmännen som demokratins väktare*. s.147–178 ur Amnå, Erik (1999) *Maktodelning. Demokrati utredningen*. Forskarvolym 1. SOU 1999:76
- Lundqvist, Lennart** (2001) *Etik och förvaltning*. 127–175 ur Rothstein, Bo (red.) (2001) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Tredje upplagan. Angered: SNS Förlag.
- Meier, Petra** (2006) *Implementing gender equality: Gender mainstreaming or the gap between theory and practice*. s. 179–198 ur Hellsten, Sirkku K. - Holli, Anne Maria - Daskalova, Krassimira (eds.): *Women's Citizenship and Political Rights*. Houndsmills, Basingstoke, and New York: Palgrave MacMillan.
- Mustakallio, Sinikka** (1988) *Naisten itsenäisyshistoriaa Suomessa*. Kansan Sivistystyön Liitto. Vanda: Painopuoti Oy.
- Nikula, Paavo** (1999) *Finnish equality policy*. s.129–145 ur *Women in Finland*.(1999) Helsinki: Otava.
- Nousiainen, Kevät et al.** (2001) *Responsible Selves. Women in the Nordic legal culture*. Wiltshire: Ashgate Publishing Company.
- Parvikko, Tuija** (1990) *Conceptions of Gender Equality: similarity and difference*. s. 89–111 ur Keränen, Marja (red.) (1990) *Finnish "Undemocracy" –Essays on Gender and Politics*. ed. Jyväskylä: Gummerus Printing.
- Pincus, Ingrid** (2002) *The Politics of Gender Equality – A studie of Implementation ans Non-Implementation in Three Swedish Municipalities*. Örebro: Örebro Universitetsbibliotek.

- Pincus, Ingrid – van der Ros, Janneke** (1999) *Vilje eller evne? Staten, kommunene og likestillingspolitikken*. s.192– 293 ur Bergqvist Christina et al.(red.) *Likestilte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Nordisk Ministerråd. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pressman Jefferey L. & Wildavsky Aaron** (1973) *Implementations*. London: University of California Press Ltd.
- Pylkkänen Anu** (1999) *The Finnish understandings of equality*. s. 24–38 ur *Women in Finland*.(1999) Helsinki: Otava.
- Roth, Ann-Katrine** (2002) *Nya jämställdhetsboken–från teori till praktik*. Stockholm: Elanders Gotab.
- Rothstein, Bo** (2001) *Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet*. 49-81 ur Rothstein, Bo (red.) (2001) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Tredje upplagan. Angered: SNS Förlag.
- Rönblom, Malin** (2002) *Ett eget rum? Kvinnors organisering möter etablerad politik*. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen.
- Sannerstedt, Anders** (2001) *Implementering – om hur politiska beslut genomförs i praktiken*. s.18 – 48 ur Rothstein, Bo (red.) (2001) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Tredje upplagan. Angered: SNS Förlag.
- Schauman, Barbro** (2003) *Från Venus och från Mars. Om jämställdhet som organisatorisk fars*. Åbo: Åbo Akademis Förlag.
- Schömer, Eva** (2003) *Jämställdhetens dilemma*. s.89 – 117 ur Mulinari, Diana, Sandell, Kerstin & Schömer, Eva(red). (2003) *Mer än bara kvinnor och män. Fem perspektiv på genus*. Lund: Studentlitteratur.
- Sinkkonen, Sirkka** (1989) *Den Kommunala jämställdhetskommittén i Kuopio – bildad 1981, nedlagd 1983!* 182 – 183 ur Dahlerup, Drude (1989) *Vi har väntat länge nog – handbok i kvinnorepresentation*. Randers: Nordisk Ministerråd (Nord).
- Sinkkonen Sirkka& Hänninen-Salmelin, Eva** (1991) *Women in Public Administration in Finland*. s.69 – 84 ur Bayes, Jane H.(red.) (1991) *Women and Public Administration. International Perspectives*. London: Harrington Park Press.
- Teigen, Mari** (2003) *Kvotering og kontrovers. Om likestilling som politik*. Norge: Thesis.
- Tuori, Salla & Silius, Harriet** (2002) *Finland*. s.69 – 121 ur *Women's Employment, Women's Studies and Equal Opportunities 1945-2001.Reports from nine European Countries*. Netherlands: University of Hull
- Thurén, Britt - Marie (red.)** *Genusvägar – en antologi om genusforskning*. Malmö: Liber
- Wahl, Anna, Holgersson, Charlotte, Höök, Pia & Linghag, Sophie** (2002) *Det ordnar sig. Teorier om organisation och kön*. Lund: Studentlitteratur.

**Yanow, Dvora** (1996) *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*. Washington D.C:Georgetown University Press.

**Åström Gertrud** (1992) *En naturlig ordning – Om organisation efter kön*. s.133–153 ur Åström, Gertrud & Hirdman, Yvonne (1992) *Kontrakt i kris*. Helsingborg: Carlssons.

## 9 BILAGOR

Bilaga A: Utdrag ur lag om jämställdhet mellan kvinnor och män 1995.

Bilaga B: Utdrag ur lag om jämställdhet mellan kvinnor och män 2005.

Bilaga C: Frågeformuläret.

Bilaga D: Första följbrevet 17.12.2004.

Bilaga E: Påminnelse e-post 24.1.2005.



Utdrag ur Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män (17.2.1995/206)

#### 4 § Myndigheternas plikt att främja jämställdheten

Myndigheterna skall främja jämställdheten mellan kvinnor och män på ett målinriktat och planmässigt sätt i synnerhet genom att ändra de förhållanden som hindrar att jämställdhet genomförs.

I statliga kommittéer, delegationer och andra motsvarande statliga organ samt i kommunala organ, med undantag för kommunfullmäktige, skall kvinnor och män vara representerade till minst 40 procent vardera, om inte särskilda skäl talar för något annat.

Om ett ämbetsverk eller en inrättning eller ett bolag med kommunal eller statlig majoritet har ett förvaltningsråd, en direktion eller ett annat lednings- eller förvaltningsorgan, som består av förtroendevalda, skall i organet finnas en jämn representation av kvinnor och män, om inte särskilda skäl talar för något annat.

#### 6 § Arbetsgivarnas skyldighet att främja jämställdheten

Varje arbetsgivare skall i arbetslivet på ett målinriktat och planmässigt sätt främja jämställdheten mellan könen.

För främjande av jämställdheten i arbetslivet skall arbetsgivarna med hänsyn till sina resurser och andra relevanta omständigheter

- 1) verka för att lediga platser söks av både kvinnor och män,
- 2) främja en jämn fördelning mellan kvinnor och män i olika uppgifter samt skapa lika möjligheter för kvinnor och män till avancemang,
- 3) utveckla arbetsförhållandena så att de lämpar sig för både kvinnor och män, och underlätta sammanjämkningen av arbetslivet och familjelivet för kvinnor och män och
- 4) i mån om möjligt se till att arbetstagarna inte utsätts för sexuella trakasserier.

#### 6 a § Åtgärder för främjande av jämställdheten

Om antalet anställda i arbetsförhållande hos en arbetsgivare regelbundet är minst 30, skall arbetsgivaren i den årliga personal- och utbildningsplanen eller i verksamhetsprogrammet för arbetarskyddet ta med åtgärder för påskyndande av att jämställdhet uppnås mellan kvinnor och män på arbetsplatsen.

Utdrag ur Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män ([15.4.2005/232](#))

#### 4 § Myndigheternas skyldighet att främja jämställdheten

Myndigheterna skall i all sin verksamhet främja jämställdheten mellan kvinnor och män på ett målinriktat och planmässigt sätt samt skapa och befästa sådana förvaltnings- och tillvägagångssätt som säkrar främjandet av jämställdheten mellan kvinnor och män vid beredningen av ärenden och i beslutsfattandet.

Framför allt skall de förhållanden ändras som hindrar att jämställdhet uppnås.

Främjandet av jämställdheten mellan kvinnor och män skall beaktas på det sätt som avses i 1 och 2 mom. i fråga om tillgången på och utbudet av tjänster.

#### 4 a § Sammansättningen av organ inom den offentliga förvaltningen och organ som utövar offentlig makt

I statliga kommittéer, delegationer och andra motsvarande statliga organ samt i kommunala organ och organ för kommunal samverkan, med undantag för kommunfullmäktige, skall kvinnor och män vara representerade till minst 40 procent vardera, om inte särskilda skäl talar för något annat.

Om ett organ som utövar offentlig makt eller ett ämbetsverk, en inrättning eller ett bolag med kommunal eller statlig majoritet har ett förvaltningsråd, en direktion eller ett annat lednings- eller förvaltningsorgan, som består av förtroendevalda, skall i organet finnas en jämn representation av kvinnor och män, om inte särskilda skäl talar för något annat.

Myndigheter och alla de parter som ombeds utse kandidater till de organ som nämns i denna paragraf skall i mån av möjlighet föreslå både en man och en kvinna för varje post.

#### 6 § Arbetsgivarnas skyldighet att främja jämställdheten

Varje arbetsgivare skall i arbetslivet på ett målinriktat och planmässigt sätt främja jämställdheten mellan könen.

För främjande av jämställdheten i arbetslivet skall arbetsgivarna med hänsyn till sina resurser och andra relevanta omständigheter

- 1) verka för att lediga platser söks av både kvinnor och män,
- 2) främja en jämn fördelning mellan kvinnor och män i olika uppgifter samt skapa lika möjligheter för kvinnor och män till avancemang,
- 3) främja jämställdheten mellan kvinnor och män när det gäller anställningsvillkor, särskilt lön,
- 4) utveckla arbetsförhållandena så att de lämpar sig för både kvinnor och män,
- 5) göra det lättare för kvinnor och män att förena arbete och familjeliv, framför allt genom att fästa avseende vid arbetsarrangemangen, och
- 6) verka för att förebygga diskriminering på grund av kön.

**6 a § Åtgärder för främjande av jämställdheten**

Om antalet anställda i anställningsförhållande hos en arbetsgivare regelbundet är minst 30, skall arbetsgivaren genomföra åtgärderna för främjande av jämställdheten i enlighet med en jämställdhetsplan som görs upp årligen och som särskilt gäller lön och andra villkor i anställningsförhållandet. Planen kan inkluderas i personal- och utbildningsplanen eller i verksamhetsprogrammet för arbetarskyddet.

Jämställdhetsplanen skall utarbetas i samarbete med representanter för personalen och den skall innehålla

- 1) en redogörelse för jämställdhetsläget på arbetsplatsen inklusive en specificering av fördelningen av kvinnor och män i olika uppgifter samt en kartläggning av klassificeringen, lönerna och löneskillnaderna i fråga om kvinnors och mäns uppgifter,
- 2) åtgärder som är nödvändiga för att främja jämställdheten och uppnå lönejämställdhet och som enligt planerna skall inledas eller genomföras, och
- 3) en utvärdering av hur tidigare åtgärder som ingått i jämställdhetsplanen har genomförts och av deras resultat.

I stället för den årliga genomgång som avses i 1 mom. kan man lokalt komma överens om att åtgärderna enligt 2 mom. 1 punkten genomförs minst vart tredje år.

## Frågor angående jämställdhetsarbete i Er kommun (17.12.2004)

Fyll i formuläret genom att sätta ett kryss framför passande svarsalternativ och svara på frågorna så utförligt som möjligt. Kom ihåg att för säkerhets skull spara dokumentet på din hårddisk innan du börjar svara på frågorna.

1. Hur ser ni på kommunens ansvar i jämställdhetsarbetet som offentlig myndighet?
2. Har kommunen arbetat med jämställdhetsfrågor?  
Ja  
Om ja, vilka frågor?  
~  
Nej (gå vidare till fråga nummer 10)
3. Finns det något dokument där dessa ansträngningar beskrivs?  
Ja  
Nej  
Om nej, varför inte? (efter besvarad fråga gå vidare till fråga 7)  
~
4. Är detta dokument  
-en separat jämställdhetsplan eller  
-en del av ett annat dokument, vilket dokument är det en del av?  
~
5. Vilket år godkändes för första gången den del eller punkt i det efterfrågade dokumentet där jämställdhet ingår?/Vilket år godkändes den första jämställdhetsplanen?  
~
6. När har punkten med jämställdhet/jämställdhetsplanen reviderats? (antal gånger samt årtal)  
~
7. a) Har åtgärder uppställts för att ta itu med de ojämlikheter som hittats?  
Ja  
Nej  
b) Beskriv eventuella *konkreta* åtgärder som vidtagits (förutom planer och eventuella styr eller policydokument)  
~  
c) Har en årlig uppföljning av åtgärderna genomförts?  
Ja  
Nej, varför inte?  
~
8. Har en jämställdhetsgrupp tillsatts för jämställdhetsplaneringen?  
Ja; en hur stor grupp (hur många personer från vilka befattningar)?  
~

Nej

b) vilka uppgifter hade/ har gruppen?

~

c) vad har resultatet av arbetet varit?

~

d) vilka resurser har gruppen haft till sitt förfogande?

~

9. Har en eller flera ansvariga tilldelats jämställdhet som sitt ansvarsområde i kommunen?

Ja

Nej

10. a) Finns det eller har det i kommunen funnits en jämställdhetskommitté?

Ja

Nej → (gå vidare till fråga 12)

b) vilka uppgifter hade/ har gruppen?

~

c) vad har resultatet av arbetet varit?

~

d) vilka resurser har gruppen haft till sitt förfogande?

~

11. Vilket år tillsattes den nuvarande jämställdhetskommittén?/ Mellan vilka år verkade en jämställdhetskommitté?

~

b) Om jämställdhetskommittén upphört att verka, vilken var motiveringen för beslutet?

~

12. Vilka delar av jämställdhetsarbete har inte förverkligas? /Varför har det inte varit möjligt att genomföra något jämställdhetsarbete i kommunen? Redogör utförligt för orsakerna så underlättas analysen kring vari problemet/problemen egentligen ligger.

~

Tack för att ni tog er tid att fylla i enkäten så utförligt som möjligt. Jag vill gärna att ni bifogar dokument eller utdrag ur dokument som behandlar jämställdhet. Texterna och svaren på frågeformuläret kan Ni skicka per e-post ([malin.gustavsson@helsinki.fi](mailto:malin.gustavsson@helsinki.fi)) och/eller per fax på: 09-693 1968

Hejsan,

Jag kontaktade Er/Er kommun idag angående jämställdhetsarbete i kommunen och du lovade att försöka svara på mitt enkla frågeformulär/jag uppmanades att vända mig till dig med mitt ärende men du var inte anträffbar för tillfället.

Jag heter Malin Gustavsson och skriver min pro gradu-avhandling i kvinnovetenskap vid Helsingfors Universitet om jämställdhet i kommuner som har svenska som huvudspråk. Eftersom det sedan tidigare inte finns någon undersökning kring jämställdhetsarbetet kommer jag att försöka kartlägga läget i de berörda kommunerna. Jag vill genom mitt arbete ge Er i kommunerna perspektiv på hur kommunens jämställdhetsarbete ser ut i förhållande till andra kommuner, där jag speciellt vill visa på de möjligheter som finns och lyfta fram de positiva handlingsmönster som kommunerna själva arbetat fram. Genom detta vill jag sporra till ett effektivt och ändamålsenligt jämställdhetsarbete i den egna kommunen och hoppas på att kommunerna tar chansen och lär av varandra. Jag hoppas dessutom att mitt arbete ska vara en konkret hjälp för kommunen att tillämpa den nya jämställdhetslagen som träder i kraft 1.1.2005

För att möjliggöra detta projekt behöver jag hjälp från er kommun med material som kunde vara av intresse för analysen. Jag har sammanställt några korta frågor (12st) i bifogad bilaga och jag hoppas att ni besvara dem så utförligt som möjligt. Jag skulle vilja att ni skickade Ert svar elektroniskt till mig ([malin.gustavsson@helsinki.fi](mailto:malin.gustavsson@helsinki.fi)) gärna så snabbt som möjligt men senast 12 januari 2005.

Mina frågor har jag utarbetat på basen av den verktygssats som finns tillhanda på nätet och är utarbetad av jämställdhetsombudsmannabyrån och som jag vill dessutom vill tipsa om eftersom den ger en god bas för diskussioner kring och uppbyggandet av en jämställdhetsplan. ([www.tasa-arvo.fi](http://www.tasa-arvo.fi) (gå till->publikationer->broschyrer->verktygssats för jämställdhet)

Förutom Era svar på frågorna är jag intresserad av att ta del av dokument rörande jämställdhet i kommunen. Jag hänvisar härmed till jämställdhetslagen mellan kvinnor och män § 6a, för att precisera vad jag är ute efter:

6 a § (17.2.1995/206) Åtgärder för främjande av jämställdheten Om antalet anställda i arbetsförhållande hos en arbetsgivare regelbundet är minst 30, skall arbetsgivaren i den årliga personal- och utbildningsplanen eller i verksamhetsprogrammet för arbetarskyddet ta med åtgärder för påskyndande av att jämställdhet uppnås mellan kvinnor och män på arbetsplatsen.

Källa: jämställdhetslagen mellan kvinnor och män från [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi)

Jag är alltså i första hand intresserad av dokument där det finns målinriktade och planmässiga åtgärder, strategier eller dyl. angående jämställdhetsarbetet. Men i avsaknad av dylika intresserar jag mig för det material kring jämställdhet som finns tillgängligt (ex. deldokument dvs. utdrag ur andra dokument såsom verksamhetsplan eller dyl.). Dokumentet kan skickas till mig elektroniskt eller per fax (kontaktuppgifter nedan.) Jag är medveten om att kommunerna varierar i storlek, har olika ekonomiska förutsättningar och därmed olika utgångspunkter då det kommer till arbete kring jämställdhet, men jag ber er att så utförligt som möjligt svara på mina bifogade frågor. Om det finns några oklarheter så är det bra att kontakta mig på följande e-postadress:

malin.gustavsson@helsinki.fi eller att ringa mig på xxx

Tack på förhand för samarbetet!

Med vänliga hälsningar

Malin Gustavsson, filosofi magister studerande vid Helsingfors universitet

Kontaktuppgifter:

E-post: malin.gustavsson@helsinki.fi

Mobiltelefon: xxx

Fax: XXX

\*\*\*\*\*

Handledare och kontaktpersoner:

Hejsan,

Någon vecka före jul skickade jag er ett frågeformulär angående jämställdhet i er kommun. Jag har ännu inte fått något svar av er och jag skickar därför mitt formulär på nytt och uppmanar er att svara så utförligt som möjligt på mina frågor.

Om ni anser att ni inte är rätt person att svara på dessa frågor vidarebefodra då gärna dessa frågor till den person i er kommun som kan svara på frågorna bäst och skicka gärna denna persons e-post adress till mig så tar jag kontakt med denne i fortsättningen.

Förutom Era svar på frågorna är jag intresserad av att ta del av DOKUMENT rörande jämställdhet i kommunen.

Jag är i första hand intresserad av dokument där det finns målinriktade och planmässiga åtgärder, strategier eller dyl. angående jämställdhetsarbetet. Men i avsaknad av dylika intresserar jag mig för det material kring jämställdhet som finns tillgängligt (ex. deldokument dvs. utdrag ur andra dokument såsom verksamhetsplan eller dyl.). Dokumentet kan skickas till mig elektroniskt eller per fax(XXX)

Frågeformuläret är en av de viktigaste delarna i min Pro Gradu och därför är det mycket viktigt för mig att jag får alla frågeformulär ifyllda. Det räcker alltså inte att skriva svar i ett e-postmeddelande, utan formuläret måste fyllas i. Utgående från ert svar det vill jag skapa en helhetsbild av hur jämställdhetsarbetet ser ut i Svenskfinland. Frågeformuläret kommer att bli en unik källa för vilka goda erfarenheter och problem man stött på i arbetet med jämställdhet och därför är alla kommuners erfarenheter och åsikter viktiga. Jag vill ha ert svar så snabbt som möjligt, men senast torsdagen den 3 februari.

Jag kommer själv från Hammarland på Åland men är nu bosatt här i Helsingfors och anser mig därför ha en medvetenhet om att kommunerna varierar i storlek, har olika ekonomiska förutsättningar och därmed olika utgångspunkter då det kommer till arbete kring jämställdhet, men jag ber er att så utförligt som möjligt svara på mina bifogade frågor.

Om det finns några oklarheter, frågor eller funderingar, så är det bra att kontakta mig per e-postadress: malin.gustavsson@helsinki.fi eller på mobiltelefonen xxx

Tusen tack på förhand och god fortsättning på det nya året.

Med vänlig hälsning

Malin Gustavsson, pro graduskribent vid Helsingfors Universitet

Kontaktuppgifter:

E-post: malin.gustavsson@helsinki.fi

Mobiltelefon: xxx

Fax: xxx

\*\*\*\*\*

Handledare och kontaktpersoner: