

Uppföljning av CEMR- deklarationen i Sverige



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Förord

I maj 2006 antog de europeiska kommun- och regionförbundens samarbetsorganisation ”Council of European Municipalities and Regions” (CEMR) den europeiska deklARATIONEN för jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå (CEMR-deklARATIONEN).

CEMR-deklARATIONEN är ett verktyg för kommuner och regioner att främja jämställdhet mellan kvinnor och män inom ramen för en sammanhållen och ambitiös strategi och integrera jämställdhetsperspektivet i både det politiska beslutsfattandet och den praktiska verksamheten. Beslut om att ställa sig bakom deklARATIONEN fattas av kommunens eller regionens politiska ledning.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) står bakom CEMR-deklARATIONEN och rekommenderar kommuner och regioner att underteckna den. Till dags dato har den undertecknats av 112 kommuner och 19 regioner i Sverige.

SKR har dock saknat en övergripande bild av hur CEMR-deklARATIONEN används i svenska kommuners och regioners jämställdhetsarbete. CEMR-deklARATIONENS femtonårsjubileum 2021 blev därför inte bara startskottet för en översyn av deklARATIONEN som CEMR genomför. Det blev också en avstamp för SKR att genomföra en nationell uppföljning av hur svenska kommuner och regioner använder deklARATIONEN i sitt jämställdhetsarbete och inventera undertecknarnas behov av stöd för att genomföra de åtaganden som ett undertecknande innebär.

SKR gav hösten 2021 i uppdrag åt WSP Advisory att genomföra den nationella uppföljning som redovisas i denna rapport. Rapportförfattare är Karin Sjöberg Forssberg och Thomas Lidén som ansvarar för innehållet och står för de avslutande slutsatserna och rekommendationerna. Rapporten utgör ett bra underlag för SKR att fundera vidare över hur förbundet kan uppmuntra fler kommuner och regioner att utveckla sitt jämställdhetsarbete genom att underteckna CEMR-deklARATIONEN och stödja undertecknarna i detta viktiga arbete.

Stockholm, juni 2022

Helén Lundkvist Nymansson

Sektionen för hälsa och jämställdhet

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 CEMR-deklarationen	7
1.3 Jämställdhetsintegrering	9
1.4 SKR:s arbete med jämställdhetsintegrering.....	11
2 Metod och genomförande	12
2.1 Syfte och frågeställningar	12
2.2 Datainsamling.....	12
3 Resultat	16
3.1 När och i vilket sammanhang undertecknades CEMR-deklarationen? ..	16
3.2 I vilken utsträckning är dagens politiska och administrativa ledning medveten om det åtagande som deras kommun/region gjort?	19
3.3 Om, och i så fall hur, arbetar kommuner och regioner för att genomföra deklARATIONEN?	22
3.4 Vilket stöd behöver de kommuner och regioner som har undertecknat deklARATIONEN för att fortsätta utveckla sitt arbete i enlighet med densamma? ..	26
4 Slutsatser och rekommendationer	33
4.1. Beslut om undertecknande har skett på högsta politiska nivå och utifrån olika motiv	33
4.2 DeklARATIONEN har stor strategisk betydelse men mindre för det praktiska arbetet	34
4.3 Behov av stöd i implementeringen varierar stort.....	35
4.4 Avslutande reflektioner och några rekommendationer	37
Bilaga 1 De intervjuades förslag till utveckling av CEMR-deklARATIONEN ...	40

Sammanfattning

2006 antogs den europeiska deklARATIONEN för jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå, även kallad CEMR-deklARATIONEN. 112 kommuner och 19 regioner i Sverige har undertecknat den.

SKR, som är nationell koordinator för deklARATIONEN, har saknat en övergripande bild av deklARATIONENS betydelse för jämställdhetsarbetet i svenska kommuner och regioner och för många av undertecknarna har det gått lång tid sedan åtagandet gjordes. SKR beslutade därför att genomföra en nationell uppföljning av arbetet med deklARATIONEN och i samband med detta även inventera undertecknarnas behov av stöd i arbetet med den.

Den nationella uppföljningen har genomförts av WSP Advisory och redovisas i föreliggande rapport. Slutsatser och rekommendationer bygger på drygt 50 djupintervjuer och två validerande analysseminarier. Politiker, ledning och strateger i 14 kommuner och 6 regioner har intervjuats liksom företrädare för SKR samt forskare och utredare.

Resultaten visar att beslut om undertecknande av deklARATIONEN fattats på högsta politiska nivå och i stor enighet. Flera olika motiv uppges ligga bakom ett undertecknande: att systematisera jämställdhetsarbetet, en bekräftelse på ett pågående jämställdhetsarbete, ett ställningstagande och/eller åtagande för jämställdhet, utvecklandet av gemensamma normer, en solidaritetshandling gentemot andra kommuner och regioner och/eller länder, en försäkring mot eventuella framtida hot mot jämställdhetsarbetet. Exempel på det sistnämnda är ett politiskt styre där jämställdhetsfrågor inte prioriteras eller en förändrad styrning som utifrån hur den tolkas i praktiken skulle kunna innebära att jämställdhetsarbetet försvagas.

En övergripande slutsats är att deklARATIONEN är viktig för kommuners och regioners jämställdhetsarbete, men på olika sätt. En annan att SKR är en betydelsefull aktör när det gäller fortsatt spridning av deklARATIONEN och stöd i kommuners och regioners jämställdhetsarbete.

DeklARATIONEN har främst betydelse på strategisk nivå där den fungerar mer som ett ställningstagande än som ett åtagande eller guide för det praktiska jämställdhetsarbetet. Studien synliggör även stora skillnader när det gäller hur kommuner

och regioner tar sig an jämställdhetsarbetet: hur det tolkas, organiseras, styrs, leds och följs upp. Studien synliggör också stora skillnader mellan kommuner/regioner när det gäller förutsättningar för arbetet med jämställdhet.

Vi rekommenderar SKR att ta ställning till *om*, *varför* och *hur* CEMR-deklarationen ska spridas samt *vad* det ska leda till. Det är också viktigt att SKR reflekterar över och tydliggör vad deras roll som nationell koordinator innebär och vad den kan utvecklas till. Ett fortsatt stöd från SKR behöver anpassas till kommuners och regioners skiftande förutsättningar. Kunskap behövs kring de olika sätt kommuner och regioner organiserar sitt arbetet med jämställdhet och vilka resultat och effekter det leder till. Särskilda jämställdhetsåtgärder behöver kombineras med ett jämställdhetsintegrerat stöd i andra insatser från SKR.

Rapporten har författats av Karin Sjöberg Forsberg och Thomas Lidén. Karin är forskare och senior konsult med gedigen erfarenhet av förändrings- och utvecklingsarbete med särskilt fokus på jämställdhet. Thomas har varit uppdragsledare för studien. Han är statsvetare med lång erfarenhet som projektledare, processtöd och utvärderare med särskilt fokus på jämställdhet.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Europeiska kommun- och regionförbundens samarbetsorganisation CEMR (Council of European Municipalities and Regions) har tagit fram en deklARATION för jämställdhet på lokal och regional nivå, CEMR-deklARATIONEN. DeklARATIONEN omfattar såväl det politiska arbetet som arbetsgivarfrågor och service till invånarna. Den antogs av CEMR:s högsta politiska ledning 2006.¹

Sveriges kommuner och regioner (SKR) står bakom deklARATIONEN och rekommenderar svenska kommuner och regioner att göra detsamma. I Sverige har 112 kommuner och 19 regioner undertecknat deklARATIONEN, däribland de tio största kommunerna (november 2021).² För många av undertecknarna har det gått lång tid sedan åtagandet gjordes och SKR har saknat en övergripande bild av deklARATIONENS betydelse för jämställdhetsarbetet idag. En kartläggning från 2020 visade till exempel att SKR inte når alla CEMR-undertecknare och att det politiska åtagandet i många fall inte inneburit att organisationen tagit del av SKR:s stöd till jämställdhetsarbetet.³

SKR beslutade därför att genomföra en nationell uppföljning av arbetet med CEMR-deklARATIONEN och i samband med detta även inventera behovet av stöd hos undertecknarna.

Den nationella uppföljningen redovisas i föreliggande rapport. Efter detta inledande kapitel följer en beskrivning av metod och datainsamling följt av resultatredovisning och slutsatser. Avslutningsvis ges rekommendationer till SKR i det fortsatta arbetet med att stödja medlemmarnas jämställdhetsarbete.

1.2 CEMR-deklARATIONEN

CEMR är en bred sammanslutning för kommunförbund och regionförbund i Europa. CEMR:s huvudsyfte är att främja ett starkt och enat Europa baserat på

¹ The European Charter for Equality of Women and Men in Local Life

² 2021, avropsförfrågan konsultstöd för en uppföljning av CEMR-deklARATIONEN i Sverige, SKR

³ 2020, Hur utnyttjar kommuner och regioner SKR:s stöd till jämställdhetsarbete? Analys. Dnr: 19/01503

lokalt och regionalt självstyre och demokrati, ett Europa där besluten tas så nära medborgarna som möjligt.

CEMR-deklarationen om jämställdhet mellan kvinnor och män riktar sig till Europas kommuner och regioner. Den utarbetades 2005-2006 med stöd av CEMR:s medlemmar vilket innebar kommunförbund och regioner från över 30 europeiska länder. Framtagandet stöddes av Europeiska kommissionen genom dess femte handlingsprogram för jämställdhet. Deklarationen har översatts till svenska av SKR. Den beskrivs av SKR som *ett verktyg för kommuner och regioner att integrera jämställdhetsperspektivet i all verksamhet*.⁴

I deklARATIONEN uppmanas Europas kommuner och regioner att använda sina befogenheter och partnerskap för att uppnå jämställdhet för sina invånare. Jämställdhet mellan kvinnor och män beskrivs som en grundläggande rättighet för alla och ett omistligt värde i en demokrati. För att denna rättighet skall förverkligas är det nödvändigt att den inte enbart erkänns i lag utan också tillämpas effektivt på alla områden – politiska såväl som ekonomiska, sociala och kulturella. Europas kommuner och regioner inbjuds att underteckna deklARATIONEN, att offentligt ta ställning för principen att jämställdhet ska råda mellan kvinnor och män och att inom sina verksamhetsområden genomföra sina åtaganden enligt deklARATIONEN.⁵

I deklARATIONEN framhålls att Europas kommuner och regioner, genom det kommunala och regionala självstyret, kan och bör förverkliga rätten till jämställdhet och jämlikhet inom alla sina ansvarsområden: i politiken, i sina organisationer och i sin service gentemot medborgarna. Vidare lyfts att en förutsättning för att nå jämställdhet är att det finns en vilja att lösa följande komplementära uppgifter:

”Avskaffandet av direkt ojämställdhet, avskaffandet av indirekt ojämställdhet och skapandet av en politisk, rättslig och social miljö som stödjer en proaktiv utveckling mot en jämlik demokrati” (s. 5).

Deklarationen vilar på 6 principer vilka ska vara grundläggande för undertecknarnas agerande. Genomförande och åtaganden beskrivs relativt utförligt i

⁴ [CEMR-deklarationen](https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/manskligarattigheterjamlikhet/jamstallldhet/cemrdeklarationen.5809.html)

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

⁵ [Sveriges Kommuner och Regioner](http://www.skr.se) (www.skr.se)

deklarationen och det framgår bland annat att varje undertecknare ska utarbeta och anta en handlingsplan för jämställdhet för att sedan genomföra, följa upp och revidera den. I arbetet ingår regelbunden rapportering om hur genomförandet fortskrider.

De 6 principerna utgör grunden för 30 artiklar. Dessa beskriver kommunernas och regionernas demokratiska ansvar, den politiska rollen, allmän ram för jämställdhet, arbetsgivarrollen, upphandling av varor och tjänster, rollen som tjänsteleverantör, planering och hållbar utveckling, rollen som reglerande instans samt vänortssamarbete och internationellt samarbete.

Sammanfattningsvis innebär ett undertecknande av deklarationen att offentligt ta ställning för att jämställdhet ska råda och att arbeta för att genomföra deklarationens åtaganden. Genom detta förväntas undertecknaren bidra till en jämställd politik, jämställda organisationer, jämställd service och i förlängningen ett jämställt och demokratiskt samhälle.

1.3 Jämställdhetsintegrering

En av de grundläggande principerna i CEMR-deklarationen beskriver att jämställdhetsintegrering av alla kommunens/regionens verksamheter är nödvändig för att främja jämställdhet.

”Jämställdhetsperspektivet måste beaktas vid utformningen av politiska åtgärder, metoder och instrument som påverkar människors vardag – till exempel genom jämställdhetsintegrering (gender mainstreaming) och jämställdhetsintegrering i budgetarbetet (gender budgeting).” (s. 7)

I deklarationen används följande definition av jämställdhetsintegrering:

”En process för att bedöma konsekvenserna för kvinnor och män av planerade åtgärder, däribland lagstiftning, politik eller program, på alla områden och på alla plan. Det är en strategi för att göra såväl kvinnors som mäns synpunkter och upplevelser till en integrerad del av utformning, genomförande, övervakning och utvärdering av politik och program inom alla politiska, ekonomiska och sociala områden, så att kvinnor och män gagnas i samma utsträckning och så att ojämställdheten inte blir bestående. Det yttersta målet för jämställdhetsintegrering är att uppnå jämställdhet.” (s. 7)

Definitionen är från 1997 och är FN:s ekonomiska och sociala råds (ECOSOC) definition av jämställdhetsintegrering.

Jämställdhetsintegrering som strategi för att nå jämställdhet är förhållandevis vedertagen i många länder, inom EU och internationellt. I Sverige är det sedan mitten av 1990-talet den huvudsakliga strategin för att uppnå de nationella jämställdhetspolitiska målen.⁶

Trots att jämställdhetsintegrering är en vedertagen strategi har det visat sig vara svårt att få förändring i praktiken. Arbetet riskerar att fastna på policynivå och kritik har riktats mot att arbetet enbart leder till anpassning till rådande diskurs i en organisation och inte till önskad transformation och ökad jämställdhet i samhället.⁷

Det finns även forskning som visar transformationspotentialen hos strategin.⁸ Transformationen är beroende av att drivkrafter för förändringsarbetet skapas och att det finns förändringskompetens hos både politiker och tjänstepersoner.⁹ Det behövs organiserade läroprocesser för att driva fram arbetet och för att analysera det utifrån ett genus- och jämställdhetsperspektiv.¹⁰ Arbetet förutsätter en lärande organisation och mottaglighet för nya arbetssätt där såväl strukturer som kultur främjar arbetet.¹¹

⁶ SOU (2007) *Stöd för framtiden. Om förutsättningar för jämställdhetsintegrering*. (SOU 2007:15)

⁷ Andersson, R. & Hedlund, G. (2011) Jämställdhetsintegrering och lokal demokrati. I Lindholm, K. (red) *Jämställdhet i verksamhetsutveckling*. Studentlitteratur; Callerstig, A-C. (2014). *Making equality work: Ambiguities, conflicts and change agents in the implementation of equality policies in public sector organisations*. Akademisk avhandling; Moser, C. & Moser, A. (2005) Gender mainstreaming since Beijing. A review of success and limitations in international institutions. *Gender and Development*, Vol.13: 11-22; Rönnblom, M. (2011) Vad är problemet? Konstruktioner av jämställdhet i svensk politik. *Tidskrift för genusvetenskap*, nr 3-4, s 35-55; Wittbom, E. (2009) *Att spränga normer. Om målstyrningsprocesser för jämställdhetsintegrering*. Akademisk avhandling; Alnebratt, K. & Rönnblom, M. (2016). *Feminism som byråkrati*. Leopard förlag.

⁸ Walby, S. (2005) Gender mainstreaming. Productive tensions in theory and practice. *Social Politics*, 12(3):321-343; Squires, J. (2007) *The new politics of gender equality*. Palgrave Macmillan; Fogelberg Eriksson, A. (2014). A gender perspective as trigger and facilitator of innovation. *International Journal of gender and Entrepreneurship*, Vol.6, no 2:163-180.

⁹ Sjöberg Forssberg, K. (2016) *Att skapa drivkrafter för lärande och förändring. En studie om jämställdhetsintegrering och dess förutsättningar i en kommun*. Licentiatavhandling.

¹⁰ Sjöberg Forssberg 2016 (som fotnot 9)

¹¹ Andersson, S. & Sjöberg Forssberg, K. (2018) Lärande organisation med mottaglighet för innovation. I O. Granberg & J. Ohlsson (red). *Den lärande organisationen 2.0*. Studentlitteratur.

En forskningsanalys från ett utvecklingsarbete kring implementering av CEMR-deklarationen som bedrivits av kommuner i Norrbotten visar på såväl framgångsfaktorer som risker i arbetet.¹² Här dras slutsatsen att undertecknandet av deklarationen främst fungerat som dörröppnare snarare än som praktiskt verktyg för kommunernas jämställdhetsinsatser. I avstampet för jämställdhetsarbetet har det varit en framgångsfaktor att motivera det med att de undertecknat CEMR-deklarationen. Att implementera något de åtagit sig att följa har varit motiverande för kommunernas insatser.

1.4 SKR:s arbete med jämställdhetsintegrering

SKR har i uppdrag av sina medlemmar att stödja arbetet med jämställdhetsintegrering i kommuner och regioner. Stödet sker bland annat genom Modellkonceptet där deltagarna genom systematiska jämförelser utvecklar sitt arbete med jämställdhetsintegrering. Modellkonceptet har kontinuerligt vidareutvecklats sedan 2015 och bygger bland annat på erfarenheter och lärdomar från Program för hållbar jämställdhet (2008-2013). För att skapa hållbarhet och långsiktighet ställdes krav på dokumenterat politiskt åtagande för deltagande i Program för Hållbar jämställdhet och så även i Modellkonceptet. Undertecknandet av CEMR-deklarationen har fungerat som ett sätt för kommuner och regioner att visa ett sådant åtagande.

I arbetet med att stödja kommuners och regioners arbete med CEMR-deklarationen har SKR tagit fram en vägledning för jämställdhetsintegrering. Kommuner och regioner som undertecknar deklarationen åtar sig att kommunicera sitt jämställdhetsarbete till sina invånare och för detta ändamål har SKR tagit fram en vägledning med lärande exempel och faktablad. SKR har också utvecklat verktyg som underlättar samordningen av jämställdhetsarbetet med barnkonventionen, mänskliga rättigheter, folkhälsa och Agenda 2030. SKR håller även i nätverk för olika funktioner och genomför utbildningsinsatser.¹³

¹² Lindberg, M. (2021) *Forskningsanalys av "På väg mot jämställda och attraktiva kommuner" i Norrbotten*. Luleå tekniska universitet

¹³ För ytterligare exempel på stöd i jämställdhetsarbetet hänvisas till SKR:s webbplatsform www.skr.se.

2 Metod och genomförande

I det följande redogörs för uppföljningens genomförande. Inledningsvis beskrivs syfte och frågeställningar enligt SKR:s avropsförfrågan. Därefter följer en beskrivning av datainsamling och analys liksom några reflektioner över arbetet med datainsamlingen.

2.1 Syfte och frågeställningar

Vårt uppdrag har varit att följa upp vilken roll CEMR-deklarationen spelar i Sverige och hur den används i kommuner och regioner, samt i samband med detta inventera behovet av stöd i arbetet med deklarationen och jämställdhet. Ett övergripande syfte med uppföljningen är att stärka arbetet med jämställdhet utifrån CEMR-deklarationen.

Övergripande frågeställningar enligt avropet från SKR:

1. När och i vilket sammanhang undertecknades CEMR-deklarationen?
2. I vilken utsträckning är dagens politiska och administrativa ledning medveten om det åtagande som deras kommun/region gjort?
3. Om, och i så fall hur, arbetar kommuner och regioner för att genomföra deklarationen?
4. Vilket stöd behöver de kommuner och regioner som har undertecknat deklarationen för att fortsätta utveckla sitt arbete i enlighet med densamma?
5. Rekommendationer till SKR och CEMR för en fortsatt spridning av CEMR-deklarationen.

2.2 Datainsamling

Insamling av data har skett genom intervjuer med nyckelpersoner på SKR, intervjuer med politiker, ledning och strateger i kommuner och regioner samt intervjuer med forskare och utredare. De insamlade underlagen och den efterföljande analysen har därefter validerats genom analysseminarier tillsammans med SKR och de intervjuade. För att stärka analysen har även inläsning av olika dokument och forskningsrapporter genomförts.

Intervjuer

För att fördjupa förståelsen av studiens syfte och uppdragsgivarens förväntningar genomförde vi inledningsvis 4 sonderande intervjuer med nyckelperso-

ner vid SKR. Dessa intervjuer bidrog i framtagandet av intervjuguide och i val av respondenter. 46 intervjuer genomfördes sedan med representanter för 14 kommuner och 6 regioner. 12 av dessa kommuner och samtliga regioner är undertecknare till deklARATIONEN. För att belysa frågorna utifrån olika perspektiv eftersträvades att intervjua en politiker, en person i ledande befattning samt en strateg i varje kommun/region. 4 intervjuer genomfördes även med särskilt sakkunniga, i form av forskare och utredare.

Totalt genomfördes 54 intervjuer. Detta sammanfattas i tabellen nedan, där det även fördelning mellan organisation, roll och kön framgår. Kategoriseringen utifrån kön baseras på intervjuarnas tolkning av de intervjuades juridiska kön (binär indelning). För representanter för SKR och sakkunniga redovisas inte kön med anledning av att dessa grupper består av få personer.

Tabell 1. Intervjuade fördelade utifrån organisation, roll och kön

Organisation/roll	Strateg	Ledning	Politiker	Övrig	Summa
Kommun (kvinnor/män)	17 (16/1)	16 (9/7)	13 (7/6)		46
SKR				4	4
Sakkunniga				4	4
TOTALT					54

De intervjuade innehar olika roller på de olika nivåerna. På den politiska nivån har vi intervjuat kommunalråd och regionråd för både kommunfullmäktige och kommunstyrelse respektive regionfullmäktige och regionstyrelse. Flera är ordförande i sina församlingar. Vissa har särskilt ansvar för just jämställdhet. På ledningsnivå har vi intervjuat kommunchefer, regiondirektörer, hållbarhetschefer och chefer för olika förvaltningar. På strategnivå har den vanligaste rollen varit strateg eller samordnare med specifikt fokus på jämställdhet. Men det finns även de med andra fokusområden: mänskliga rättigheter, hållbarhet och folkhälsa. En del har en mer generell roll som strateg/samordnare eller utvecklare.

Urval

Urval av respondenter har skett i dialog med uppdragsgivaren. En övergripande princip har varit att dessa ska representera SKR:s medlemmar och vara goda informanter när det gäller att belysa utvärderingens övergripande syfte och frågeställningar. Urvalet har utgått från följande principer:

- geografisk spridning
- storlek (större och mindre kommuner)
- graden av nyttjat stöd från SKR (i hög grad eller i mindre omfattning) i arbete med jämställdhetsintegrering

Kommuner och regioner som valdes ut tillfrågades om att ge förslag på personer att intervjua på respektive nivå: politiker, ledning och strateg.

Kommuner som inte undertecknat deklARATIONEN och/eller frånträtt deklARATIONEN inkluderades i urvalet för att bidra med ytterligare perspektiv i analysen. Samma sak gäller de särskilt sakkunniga som intervjuats.

Genomförande

Intervjuerna har främst skett i form av enskilda intervjuer som tagit mellan 30 och 60 minuter att genomföra. I tre fall har de olika funktionerna önskat delta tillsammans. Intervjuerna har genomförts digitalt. Intervjuerna har varit semi-strukturerade, vilket innebär att de utgått från en intervjuguide med fasta frågeteman samtidigt som det har funnits en öppenhet för det oväntade.

Under intervjun har anteckningar förts på dator. I direkt anslutning till varje intervju har intervjuerna även gjort noteringar över reflektioner utifrån en gemensam mall. Reflektionerna har kontinuerligt följts upp av intervjuerna och varit ett viktigt underlag i analysarbetet och i arbetet med att utveckla frågeguiden. Ett exempel är fyndet från en av kommunerna att utveckling mot en mer tillitsbaserad styrning påverkade jämställdhetsarbetet. Detta föranledde att frågor om tillitsbaserad styrning ställdes i alla efterföljande intervjuer.

Analyseseminarier

När merparten av intervjuerna var genomförda genomfördes ett återkopplande analysseminarium med arbetsgruppen vid SKR då preliminära resultat och analyser diskuterades. När alla intervjuer var genomförda bjöds samtliga intervjuade och arbetsgruppen på SKR in till ett andra seminarium där vi presen-

terade och diskuterade resultat, slutsatser och rekommendationer. Vid det sistnämnda seminariet deltog 20 personer från 8 kommuner och 5 regioner samt 5 personer från SKR. Båda våra analysseminarier fördjupade och stärkte våra analyser och resultat samt validerade våra preliminära slutsatser.

Reflektioner kring genomförandet

En utmaning i arbetet har varit att med relativt snäva tidsramar få kontakt med högt uppsatta politiker och tjänstepersoner i kommuner och regioner. Det har också varit en utmaning att få tag på rätt personer. Omorganisationer sker, personer byts ut och stödpersoner som strateger/samordnare saknas ibland. Utifrån det förlängdes tidsperioden för datainsamlingen.

Vi noterar samtidigt ett stort intresse från medlemmarna när det gäller att bidra med erfarenheter och synpunkter till SKR. Politiker och tjänstepersoner med välfyllda kalendrar har i de flesta fall prioriterat en intervju. Det har varit lärorikt att få tillgång till olika perspektiv och erfarenheter från jämställdhetsarbete i kommuner och regioner runt om i Sverige.

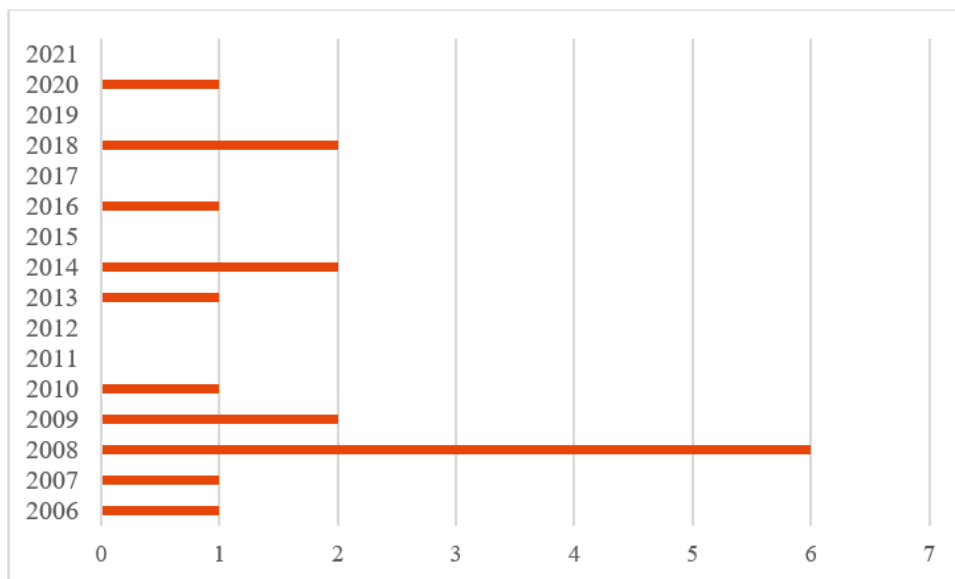
3 Resultat

I denna del beskrivs resultaten utifrån de frågeställningar som varit vägledande för uppdraget. Resultat och analyser är sammanvävda.

3.1 När och i vilket sammanhang undertecknades CEMR-deklarationen?

Av de intervjuade som kunnat svara på när deras kommun/region undertecknade CEMR-deklarationen finns det en tydlig topp 2008 med sex undertecknanden (företrädare för 18 kommuner/regioner har kunnat svara på frågan). Övriga aktörer sprids relativt jämnt över övriga år enligt diagrammet nedan.

Figur 1: Diagram över kommuners och regioners tidpunkt för undertecknande av CEMR-deklarationen



Det är värt att notera att toppen i diagrammet sammanfaller med SKR:s Program för hållbar jämställdhet som genomfördes 2008 – 2013. Under dessa år var det totalt 10 aktörer i undersökningen som skrev under deklarationen. Året efter tillkom 2. Vi kan inte se att SKR:s efterföljande jämställdhetsstrategi Modellkonceptet, med start 2015, resulterat i en liknande topp bland de kommuner och regioner våra respondenter representerar. Det sistnämnda kan för-

klaras av att arbetet med Modellkonceptet varit en mer utdragen process som berört färre kommuner och regioner än vad som var fallet när det gäller Program för hållbar jämställdhet. Vår bedömning är ändå att SKR:s krav på dokumenterat politiskt åtagande har lett till fler undertecknanden.

Beslut om undertecknande på högsta politiska nivå

Samtliga intervjuade, förutom ett fåtal som svarat att de inte vet, anger att deklARATIONEN antagits i kommunstyrelse eller kommunfullmäktige respektive regionstyrelse eller regionfullmäktige, det vill säga i högsta politiska organ. Det är ingen som nämnt en politisk strid eller debatt kring undertecknandet. Beslutet verkar ha präglats av bred samsyn bland politikerna i de olika församlingarna. Många av de intervjuade betonar snarare att undertecknandet setts som en självklarhet.

”Kontentan var att vi gör ju redan detta, det är klart vi ska skriva under den. Det var ingen större politisk fråga. Det föll sig ganska naturligt.” (Ledning, kommun)

”Det var en no brainer, här kan vi få en europeisk koppling och ett stöd.” (Strateg, kommun)

Initiativet till ett undertecknande har kommit från olika aktörer: enskilda strateger i kommunen/regionen men även politiker/politiska partier.

”Från politiken – ja absolut! Vi var pådrivande redan när jag kom 2003. Då drev vi på att vi ville ha en anställd som skulle arbeta med jämställdhetsfrågorna, en strateg, och då fick vi det och sen drev vi på med kvinnofridsplan och så.” (Politiker, kommun)

Flera uppger att de upplevt ett tryck eller uppmuntran från aktörer utanför den egna kommunen eller regionen. I ett fall var det ett kommunförbund som tog initiativ till att dess kommuner och region skrev under. Några har även nämnt SKR:s rekommendation och arbetet med Program för hållbar jämställdhet och Modellkoncept som sammanhang där beslutet att underteckna deklARATIONEN tagits.

Flera olika motiv till beslut om undertecknande

I intervjuerna uppges olika motiv till undertecknandet. Flera lyfter ett behov av att ”växla upp” och systematisera arbetet med jämställdhet. Några beskriver un-

dertecknandet mer som en bekräftelse på ett redan pågående arbete. Det finns de som inte haft någon tanke på att utveckla eller ändra riktning på arbetet med jämställdhet. Valet att skriva under har i ett par fall beskrivits med hänvisning till att alternativet – att inte skriva under en deklARATION om jämställdhet – ansetts konstigt.

Det är flera som ser undertecknandet som ett ställningstagande för jämställdhet, för en del även som ett åtagande. Skillnaden mellan undertecknandet som *ställningstagande* och *åtagande* återkommer vi till. Ställningstagandet riktar sig framförallt inåt i verksamheten – för att motivera arbetet i de egna leden men även till viss del gentemot medborgarna. Några av de intervjuade beskrev det även som en signal utåt, mot andra kommuner.

”Det var en signal att vi ville vara med och markera att detta är något vår kommun tar på allvar och att det är viktigt (...). Även regionalt (...). Det visar för de andra kommunerna var vi står i frågorna.” (Politiker, kommun)

Deklarationen har också benämnts som normbildande, när såväl kommuner som region undertecknat den tillsammans.

”Viktig som gemensam norm för hela länet. Alla har undertecknat den.” (Strateg, kommun)

Undertecknandet handlar i flera fall också om att visa sitt stöd för en viktig fråga – en solidaritetshandling gentemot andra kommuner i länet och i Europa.

”Det är viktigt att visa på den internationella solidariteten i Europa!” (Ledning, kommun)

Det är flera som nämner undertecknandet som en försäkring för framtiden. Försäkringen förväntas ge ett skydd för om den politiska majoriteten förändras och jämställdhet nedprioriteras.

”Vi har inte behov av den just nu men den har en jättestor betydelse! Om man inte har den, eller om det svajar, det kan ändras (...). Det är jätteviktigt att den finns och att många kommuner har skrivit under den.” (Strateg, kommun)

Undertecknandet förväntas även ge skydd mot förändringar i styrningen. Hos några av de intervjuade uttrycks oro för att övergången mot en mer tillitsbaserad styrning ska påverka jämställdhetsarbetet negativt. Det som oroar är att en

minskning av övergripande styrdokument och handlingsplaner leder till minskat fokus på jämställdhet eftersom verksamheterna inte ”bär” arbetet av egen kraft.

”Sen är det som i så många andra kommuner att vi svänger mot tillitsbaserad styrning. Hos oss har man tolkat det som att vi inte ska kontrollera och ställa frågor (...). Vår jämställdhetsstrategi kommer försvinna när giltighetstiden går ut 2025 (...). Deklarationen har haft betydelse där, det här är inte bara att plocka bort.” (Strateg, kommun)

Flera av de intervjuade menar att de har beslut om eller har inslag av en tillitsbaserad styrning. Några att de kombinerar en sådan styrmodell med mål- och resultatstyrning. Vi upplever också att innebörden av en tillitsbaserad styrning tolkas på olika sätt. Vår bedömning är att de olika styrmodellerna sannolikt kan påverka arbetet med jämställdhet och att CEMR-deklarationen kan spela olika roller beroende av, bland annat, kommuner och regioners olika styrning. Vi återkommer till styrningens betydelse.

Sammanfattningsvis:

- Krav från SKR på politiskt ägarskap för deltagande i större jämställdhets-satsningar har bidragit till fler beslut om undertecknande.
- Beslut om undertecknande har fattats i bred politisk enighet och på högsta politiska nivå.
- Flera olika motiv till beslut om undertecknande anges: som ställnings-tagande, åtagande, bekräftelse på ett redan pågående jämställdhetsarbete, normbildande, solidaritetshandling (regionalt, nationellt och internationellt), försäkring för framtiden (politiska svängningar och förändrade styrmodeller).

3. 2 I vilken utsträckning är dagens politiska och administrativa ledning medveten om det åtagande som deras kommun/region gjort?

Även om undertecknandet i många fall beskrivs som en självklarhet är det vår bedömning att många i den politiska och administrativa ledningen har en ganska låg medvetenhet om det åtagande ett undertecknande av CEMR-deklarationen innebär, något som också stöds av våra intervjuer med strateger. Vår tolkning är att undertecknandet ofta ses mer som ett *ställningstagande* än ett *åtagande*.

Vår bedömning grundar sig i bristen på kunskap om och efterlevnad av hur deklARATIONEN ska genomföras. Bedömningen grundar sig också i att deklARATIONEN i många fall inte verkar utgöra ett levande dokument – det var få som kunde säga något om innehållet eller som ansåg sig kunna säga något om behov av revideringar av texten. Samtidigt har några av respondenterna god kännedom om deklARATIONENS innehåll och vad åtagandet innebär.

De flesta uppfyller inte kravet på handlingsplan

Enligt deklARATIONEN ska varje undertecknare upprätta en handlingsplan för jämställdhet där prioriteringar, åtgärder och de resurser som ska tilldelas respektive ändamål uppges. Det betonas i deklARATIONEN att handlingsplaner och tillräcklig finansiering är nödvändigt för att jämställdhetsarbetet ska nå framgång.

Enbart 4 kommuner/regioner i studien har *både* upprättat och kontinuerligt följt upp den handlingsplan som ska tas fram inom två år efter undertecknandet. Ytterligare 2 har tagit fram handlingsplaner men inte följt upp dessa. 3 aktörer menar att de ska ta fram handlingsplaner. Totalt är det alltså 9 av de 18 undertecknare som ingår i studien som tagit fram en handlingsplan.

Flera av de intervjuade menar dock att deras ordinarie jämställdhetsarbete och uppföljning täcker upp för deklARATIONENS krav. Det är också flera som anger att deras ordinarie systematik influerats av och/eller stämts av mot deklARATIONEN.

”När vi följer upp jämställdhet så görs det inom ramen för målen för social hållbarhet. Inte specifikt CEMR. Vi räknar med att detta täcks av målen för social hållbarhet. När vi tog fram målen så var det ändå en diskussion om att ta fram de i relation till CEMR. I övrigt tas den inte upp.” (Strateg, region)

”Finns ingen uppföljning av CEMR men vi räknar med att det täcks upp av vår generella uppföljning. CEMR är så pass omfattande och mer specifik än våra instrument.” (Strateg, kommun)

Det är flera som menar att det är svårt att efterleva allt som står i deklARATIONEN. Det handlar dels om omfattningen och specificiteten, som nämns i citatet ovan, dels om att deklARATIONEN är ett av (för) många styrdokument som ska följas upp. Men det handlar också om att deklARATIONEN inte alltid anses relevant. Relevansen kan gälla för vilka åtaganden en kommun respektive region har i Sverige men även att områden som nämns i deklARATIONEN organiseras i linje med befintlig lagstiftning i den svenska kontexten.

Stor betydelse på strategisk nivå – mindre för det praktiska arbetet

”Bara för att något inte används (...), det betyder inte att det inte har en mening!” (Ledning, kommun)

Respondenterna ombads att skatta vilken betydelse CEMR-deklarationen har för kommunens/regionens jämställdhetsarbete på en skala mellan 1 – 5 (där 1 är väldigt liten betydelse och 5 väldigt stor betydelse). De ombads också motivera sitt svar.

29 personer använde skalan och medelvärdet bland svaren var 3 (även medianen 3). De flesta beskrev att deklarationen har ett större strategiskt än operativt värde. Det strategiska värdet ligger i undertecknandet som bakgrund och referens att hänvisa till och/eller som katalysator för arbetet med jämställdhet. Men det påverkar inte det operativa arbetet i särskilt stor utsträckning.

”Den är skitbra om man ska prata med chefer och politiker men spelar ingen roll när man pratar med de som ska göra jobbet. (...). Betydelsen av den, hade man inte skrivit under den så hade nog inte allt som hänt faktiskt hänt. Det var en katalysator. När man skrev under den så var man tvungen att ta fram en plan. Sen hade man plötsligt något som den högsta nivån hade beslutat, då måste man ju jobba med det. Sen tillsatte man också tjänster och pengar som skulle användas.” (Strateg, kommun)

Deklarationens betydelse för jämställdhetsarbetet varierar också över tid. Flera av respondenterna menar att den haft störst betydelse i samband med undertecknandet. Det ges flera exempel där deklarationen ligger till grund för kommunens arbete och där innehållet väglett verksamheterna i utformningen av mål och aktiviteter. Det handlar också om att deklarationen skapat eller utvecklat ett förhållningssätt som sedan varit vägledande, vilket illustreras av följande citat:

”CEMR har fejdut ut (...). Den var viktig då sen har den blivit ännu mer konkret på avdelningsnivå (...). Från början hade den en stor betydelse för själva mind-setet.” (Ledning, kommun)

Sammanfattningsvis:

- Generellt sett låg medvetenhet om vilket åtagande ett undertecknande innebär.
- Undertecknandet ses mer som ett ställningstagande än ett åtagande.
- Deklarationen har stor betydelse på strategisk nivå men mindre för det praktiska arbetet.

- Deklarationen har störst betydelse i ett inledande skede efter undertecknandet.

3.3 Om, och i så fall hur, arbetar kommuner och regioner för att genomföra deklARATIONEN?

Intervjuerna visade att det bara är ett fåtal kommuner och regioner som arbetat aktivt med att genomföra de åtaganden som ett undertecknande innebär. Vi vill därför poängtera att samtalen om det operativa arbetet kom att beröra det generella arbetet med jämställdhet snarare än arbetet med att förverkliga CEMR-deklARATIONEN. Det är också tydligt att arbetet med jämställdhet organiseras på olika vis.

En mängd styrdokument vägleder arbetet med jämställdhet

Sett till internationella styrdokument nämns deklARATIONEN om mänskliga rättigheter och Kvinnokonventionen (CEDAW). Vi tolkar det som att CEMR-deklARATIONEN ofta kategoriseras tillsammans med dessa internationella deklARATIONER. Den benämns som mer övergripande och, i vissa fall, därför inte fullt relevant för den enskilda kommunen/regionen. Detta menar vi är anmärkningsvärt med tanke på att CEMR-deklARATIONEN tagits fram av företrädare för lokala organisationer. DeklARATIONEN kan också sägas vara relativt konkret och på så vis särskiljer den sig från andra internationella deklARATIONER.

Agenda 2030 utgör en viktig del av många kommuners och regioners arbete med jämställdhet, exempelvis som grund för kommun/regionplaner liksom hållbarhetsplaner. Flera av de intervjuade menar att deras arbete präglas av Agenda 2030 i betydligt större utsträckning än CEMR-deklARATIONEN.

När det gäller nationella styrdokument nämns regeringens jämställdhetspolitiska mål men också lagstiftning som Skollagen och Diskrimineringslagen. Bland lokala och regionala styrdokument nämns kommun/regionplaner, regionala utvecklingsstrategier, verksamhetsplaner och översiktsplaner men även mer specifika verksamhetsområden såsom trafikförsörjningsplaner och kulturstrategier. Bland lokala styrdokument nämns även olika handlingsplaner, strategier och policys. Dessa berör jämställdhet, könsuppdelad statistik, mäns våld mot kvinnor, folkhälsa, likabehandling, diskriminering och social hållbarhet. I linje med svensk lagstiftning som diskrimineringslagen nämns arbetsgivaransvaret oftast som en separat process med fokus på bland annat lönekartläggning, lönepolicy och rekryteringsprocesser.

Olika ingångar och strategier för arbetet med jämställdhet

Samtliga respondenter beskriver ett pågående jämställdhetsarbete, både utifrån ett arbetsgivarperspektiv och i form av jämställdhetsintegrering. Dessa processer drivs huvudsakligen parallellt och av olika delar i organisationen. Jämställdhetsarbetet utifrån arbetsgivarperspektivet vägleds av den svenska lagstiftningen snarare än av innehållet i CEMR-deklarationen. I samtalen med respondenterna blir det också tydligt att jämställdhetsarbetet i kommuner och regioner bedrivs utifrån olika ingångar till jämställdhet och utifrån olika strategier. I det följande beskrivs de intervjuades olika beskrivningar av hur de organiserar arbetet med jämställdhetsintegrering.

Jämställdhet som särskild fråga och/eller integrering

I några kommuner och regioner innebär arbetet med jämställdhetsintegrering att jämställdhet beaktas både som en egen fråga där det finns en jämställdhetsstrategi eller plan med specifika jämställdhetsmål *samtidigt* som jämställdhet också integreras i övriga planer och mål. I andra verksamheter är strategin att jämställdhet ska integreras i och utgöra en del i ett hållbarhetsprogram vilket i sin tur kan vara mer eller mindre integrerat i övergripande strategidokument och verksamhetsplaner.

I verksamheter som fokuserar och driver jämställdhet både som egen fråga och som integrerad i övriga processer stöttas ofta arbetet av jämställdhetsstrateger eller jämställdhetsamordnare. Dessa verksamheter kännetecknas ofta av att de har en stödjande organisation med ytterligare resurspersoner kring exempelvis hållbarhet, tillgänglighet och icke-diskriminering. Flera av de kommuner och regioner som har en lång tradition av jämställdhetsarbete hör till den här kategorin.

Några av de verksamheter som inte har lika lång tradition av jämställdhetsarbete och som inte deltagit i lika hög utsträckning i SKR:s olika stödinsatser har valt strategin med hållbarhetsprogram, i vilka jämställdhet utgör en aspekt av flera hållbarhetsdimensioner. I en kommun som frånträtt deklarationen finns inte längre någon jämställdhetsstrateg. Arbetet i den kommunen drivs som en av flera hållbarhetsaspekter vilket, enligt den intervjuade, riskerar att urvattna jämställdhetsarbetet och att jämställdhetskompetensen hos chefer och medarbetare på sikt minskar.

Det finns även kommuner och regioner med längre erfarenhet av att arbeta med jämställdhet, där övergången från jämställdhet till ett sammanhållet och intersektionellt jämlikhetsperspektiv ses som ”nästa steg”. Det handlar till exempel om att komplettera jämställdhetsperspektivet med en förståelse av kön som omfattar mer än den binära indelningen mellan kvinnor och män samt inkludera fler diskrimineringsgrunder eller andra olikheter.

Flera av de intervjuade lyfter även vikten av, och utmaningen med, att arbeta för att så kallade ”horisontella” perspektiv (som jämställdhet, funktionsrätt och barnperspektivet) alla ska skära igenom verksamheternas ”vertikala” saksområden (som utbildning, äldreomsorg och sjukvård).

Att jämställdhet handlar om kvinnors och mäns rättigheter och möjligheter liksom betydelsen av att flerfaldig diskriminering och andra missgynnanden behöver bekämpas inom alla verksamhetsområden slås fast i CEMR-deklarationens grundläggande principer. Men, som tidigare nämnts, verkar det inte vara just deklarationen som driver det operativa arbetet i den riktningen.

Olika modeller för styrning och ledning

Jämställdhetsintegrering innebär att integrera jämställdhet i ordinarie styrning och ledning. Kommuner och regioner styrs och leds utifrån olika modeller vilka i sin tur tolkas på olika sätt. I det praktiska arbetet innebär dessa olika tolkningar olika förutsättningar och villkor för jämställdhetsarbetet. Genom intervjuerna uppfattar vi överlag en rörelse från mål- och resultatstyrning mot en mer tillitsbaserad styrning.

Att gå från målstyrning till en mer tillitsbaserad styrning handlar förenklat uttryckt om att kombinera styrning ”ovanifrån” med styrning ”underifrån”. Målstyrning innebär att ledningen upprättar mål och indikatorer som medarbetare ska arbeta för att uppnå men även att ledningen ofta tar fram riktlinjer för *hur* medarbetarna ska arbeta för att göra det. Stegen mot en mer tillitsbaserad styrning handlar istället om att ledningen beslutar om övergripande ramar för arbetet men att det i högre utsträckning är upp till medarbetare på olika nivåer att genom dialog och samverkan utveckla hur de ska arbeta. I en forskningsantologi från Tillitsdelegationen används följande definition av tillitsbaserad styrning och ledning:

”Tillitsbaserad styrning och ledning är styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och brukarnas behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa förmåga, integritet och hjälpvillighet” (s. 66)¹⁴

I några fall uppfattar de intervjuade inte att beslut om en mer tillitsbaserad modell inneburit några större förändringar i praktiken. Flera respondenter är tveksamma till om rörelsen mot en mer tillitsbaserad styrning kommer påverka arbetet med jämställdhet – varken negativt eller positivt. Några menar att det kan verka stärkande och lyfter då framför allt underifrån-perspektivet.

”Tänker att det kan påverka arbetet med jämställdhet. Första linjens medarbetare måste kunna konkretisera när vi inte jobbar jämställt. Så att vi kan väcka ett större intresse för det. Om vi har ett tillitsbaserat ledarskap borde våra förutsättningar för det öka.” (Politiker, kommun)

Andra ser risker beroende på hur modellen tolkas. En sådan risk är att jämställdhet blir en lägre prioriterad fråga. En av de intervjuade strategierna menar att de politiska intentionerna kan påverka jämställdhetsarbetet i såväl positiv som negativ riktning i en övergång mot tillitsbaserad styrning och ledning.

”Tänker att det påverkar vilket politiskt styre vi har. Det kan säkert gå jättebra om vi har politiska partier som prioriterar frågan, men om inte så kan vi nog tappa styrfart i arbetet med jämställdhet. Jag tror det skulle bli svårare att nå fram med frågan. Om det inte finns några beslut eller processer att knyta upp frågan på så blir det stora utmaningar att sätta frågan på agendan. Så då skulle man nog få hitta nya sätt att arbeta på.” (Strateg, kommun)

Någon lyfter att strategin jämställdhetsintegrering förutsätter inslag av kontroll framför tillit och menar därför att tillitsbaserad styrning förutsätter en fungerande organisation.

”Jag är lite, det är lite klurigt (...). Jämställdhetsintegrering som metod är inte jättetillitsbaserad, den handlar ju om kontroll. Samtidigt, det finns så mycket bra och kloka människor så det kan funka (...). Tillitsbaserad styrning handlar om att man har en fungerande organisation” (Strateg, kommun)

¹⁴ SOU 2018:38. Styra och leda med tillit. Forskning och praktik. Bringselius, L. (red)

En annan menar att mål- och resultatstyrning och jämställdhetsintegrering som strategi passat ganska bra ihop, men att en framgångsrik övergång till en mer tillitsbaserad styrning, där jämställdhet följer med som integrerat perspektiv, kan innebära att CEMR-deklarationen tappar i relevans.

”Jämställdhetsintegreringen är ju en byråkratisering och en systematisering, som varit väldigt framgångsrik. (...). Hela CEMR-deklarationen har nog spelat ut sin roll lite, deklarationens intentioner har vi kommit förbi.” (Strateg, kommun).

Sammanfattningsvis:

- CEMR-deklarationen är ett av många styrdokument som kommuner och regioner hänvisar till i sitt jämställdhetsarbete. CEMR-deklarationen präglar dock inte det operativa arbetet i särskilt stor utsträckning.
- Agenda 2030 ges ofta större tyngd än CEMR-deklarationen
- Olika ingångar och organisering innebär olika förutsättningar för arbetet med jämställdhet.
- Kommuner och regioner med lång tradition av arbete med jämställdhetsintegrering kännetecknas av att jämställdhet drivs och följs upp som egen fråga (kvinnor och män i fokus) *och* som intersektionellt perspektiv samt integrerat i olika verksamhetsområden (horisontellt och vertikalt).
- Kommuner och regioner med lång tradition av arbete med jämställdhetsintegrering kännetecknas av en välfungerande styrning och ledning *och* goda interna förutsättningar för stöd i arbetet (utvecklingsorganisation med resurspersoner/strateger).
- Olika tolkningar av styrnings- och ledningsmodeller innebär olika förutsättningar för det praktiska arbetet med jämställdhet där såväl möjligheter som risker med en tillitsbaserad styrning och ledning identifierats.

3. 4 Vilket stöd behöver de kommuner och regioner som har undertecknat deklarationen för att fortsätta utveckla sitt arbete i enlighet med densamma?

För att ta reda på vilket stöd som behövs har vi först frågat om vilket stöd de intervjuade upplever att de har idag, i form av möjligheter till internt och regionalt stöd samt i vilken mån stödinsatser från SKR nyttjas. Vi har utifrån detta frågat om vilket ytterligare stöd våra intervjuade upplever behov av. I följande del pre-

senteras därför först hur de befintliga stödorganisationerna ser ut, sedan vilket stöd kommunerna regionerna önskar sig.

Vi vill återigen poängtera att intervjuerna framförallt präglats av vilket stöd kommunerna och regionerna har och upplever att de behöver i sitt fortsatta arbete med jämställdhet. Det kopplas med andra ord inte nödvändigtvis till CEMR-deklarationen.

Möjligheter till internt stöd varierar

Möjligheter till internt stöd varierar stort mellan kommuner och regioner i vår studie. De som har lång tradition av jämställdhetsarbete har utvecklingsorganisationer med strukturer för lärande och erfarenhetsutbyte och resurspersoner som stöttar chefer och medarbetare i arbetet med jämställdhetsintegrering. Trots, eller snarare tack vare, att dessa verksamheter hållit i och hållit ut i arbetet över tid finns relativt goda möjligheter till internt stöd.

Det interna stödet bidrar även till att lyfta blicken och skapa externa kontakter och nätverk vilket ger ytterligare stöd i arbetet. Vi ser ett mönster där dessa organisationer behåller ett särskilt fokus på jämställdhet samtidigt som arbetet utifrån andra hållbarhetsaspekter också pågår i organisationen. Vi ser även exempel på organisationer där olika tvärgående dimensioner hålls samman i hållbarhetsprogram och där arbetet stöds av hållbarhetsstrategier. Strategin för arbetet med jämställdhet bygger då på att jämställdhet utgör en del av hållbarhetsarbetet.

Möjligheter till stöd från länsstyrelserna varierar

Liksom när det gäller det interna stödet varierar möjligheterna till stöd från länsstyrelserna stort, enligt de intervjuade. Några berättar om ett välfungerande och nära stöd. I ett fall lyfts stöd i arbetet med regional utveckling kring hållbarhetsarbete som Agenda 2030. I ett annat fall nämns inrättandet av en delegation för jämställdhet. Flera nämner att stödet från länsstyrelsen främst handlar om stöd i arbetet mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.

”Bra samarbete! Jättebra kring 6:e delmålet om mäns våld. Jämställdhet i stort har varit lite upp o ner” (Strateg, kommun)

Andra upplever begränsade möjligheter att få stöd från länsstyrelsen när det gäller arbetet med jämställdhetsintegrering.

”Det (stöd från länsstyrelsen, vår anm.) har vi ju men inget specifikt när det gäller den här frågan (...). Kan bero på att de saknar resurser för det, och vi också, jag upplever att de hade mer för några år sedan än idag. Det har tunnat ur lite här och där.” (Ledning, kommun)

Dessa skillnader kan förstås mot bakgrund av den analys av länsstyrelsernas strategier för jämställdhetsintegrering 2018-2020 som Jämställdhetsmyndigheten genomförde 2018. I rapporten konstateras en stor variation mellan de 21 strategierna, trots samma uppdrag.¹⁵ Skillnaderna bedöms bero på bristen av en sammanhållen, stödjande och uppföljande struktur för länsstyrelsernas arbete med jämställdhet. Jämställdhetsmyndigheten konstaterar vidare att dessa variationer riskerar att påverka det stöd som erbjuds regionala och lokala aktörer till såväl form som innehåll och utsträckning. Jämställdhetsmyndigheten bedömer också att länsstyrelsernas stöd i arbete med jämställdhet och jämställdhetsintegrering som erbjuds regionalt bör stärkas för att säkerställa en minsta gemensam nivå i vad för stöd som erbjuds över landet. I rapporten beskrivs vidare att arbete utifrån det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet *Mäns våld mot kvinnor ska upphöra* inte bör fränkopplas från det övergripande jämställdhetsarbetet och inte heller från strategier för jämställdhetsintegrering.

Nyttjande av stöd från SKR varierar

Som tidigare konstaterats når inte SKR alla sina medlemmar med stöd i jämställdhetsarbete.¹⁶ Föreliggande studie bekräftar dessa resultat. Det finns de som deltagit i såväl Program för hållbar jämställdhet som efterföljande Modellkoncept vilket innebär ett samarbete med SKR under många års tid. Det finns också medlemmar som inte alls nyttjat SKR:s stöd för jämställdhetsarbete.

Det finns flera undertecknare som har goda möjligheter till både internt och regionalt stöd som även tagit emot ett flertal stödinsatser från SKR. Några av dessa ingår även i internationella nätverk och projekt vilket också bidrar med stöd i arbetet. Vi ser dock även en grupp som inte nyttjar SKR:s stöd i jämställdhetsarbete, inte undertecknat deklARATIONEN (eller frånträtt den) och där möjligheter till såväl internt som regionalt stöd upplevs otillräckligt.

¹⁵ 2018, Ett uppdrag – 21 strategier. Beskrivning och analys av länsstyrelsernas strategier för jämställdhetsintegrering 2018-2020. Rapport 2018:1

¹⁶ 2020, Hur nyttjar kommuner och regioner SKR:s stöd till jämställdhetsarbete? Analys. Dnr: 19/01503

Bland de intervjuade som tagit del av SKR:s stöd är det tydligt att de flesta är nöjda. Det handlar då om det tidigare programmet för hållbar jämställdhet och det pågående Modellkonceptet. Vi konstaterar dock att möjligheter till stöd i jämställdhetsarbetet varierar hos de intervjuade och att stödet från SKR har svårt att kompensera för otillräckligt internt eller regionalt stöd. Vad säger då de intervjuade om behovet av stöd från SKR – vad önskar de sig?

Önskemål om att SKR jämställdhetsintegreras

Trots att de flesta av de som nyttjat stöd från SKR är nöjda är det många som samtidigt lyfter att SKR bedriver en stor del av sin verksamhet utan att jämställdhet vare sig är i fokus eller integrerat. Kort och gott finns en upplevelse av att SKR kan och borde stödja sina medlemmar genom att själva jämställdhetsintegrera sin verksamhet.

”Inte jämställdhetskonferenser utan mer in med det i de befintliga strukturerna! In i de träffar inom hälso- och sjukområdet och inom skolan och så vidare, in i de organisatoriska strukturerna och lyft det inte bara ut till strategierna.” (Ledning, kommun)

Många upplever alltså att SKR är ett viktigt stöd i arbetet med jämställdhetsintegrering, men genom att främst driva på utvecklingen genom särskilda och parallella insatser lever SKR inte som de lär. Det upplevs inte bara som en brist, utan även som ett hinder i det lokala arbetet.

”SKR är lite splittrade. Man driver MR, barn, folkhälsa, jämställdhet i olika spår. Det komplicerar för oss, när vi ska försöka få ihop det.” (Ledning, region)

Samtidigt finns det många perspektiv som ska integreras i SKR:s stöd. Upplevelsen av perspektivträngsel har lyfts i flera intervjuer: att jämställdhet konkurrerar med flera andra frågor. Det här är en utmaning som lyfts av kommuner och regioner med både längre och kortare erfarenhet av jämställdhetsarbete.

Det är flera som även är självkritiska och pekar på en brist i den lokala politik som förs idag. Överlag är det många av respondenterna som lyfter vikten av engagerade, kunniga och drivande politiker, men också att jämställdhet behöver uppmärksammas och ges vikt i hela styrkedjan.

”Det måste komma ett politiskt uppdrag. Då skulle det börja hända saker. (...) Men att säga detta allmänt, utan att vägleda oss i vad vi ska jobba med, och vilka effekter det ska leda till, det är inte möjligt. Man behöver bli mer konkret, i alla fall inledningsvis. Om någon säger att jag ska spara 50 miljoner så vet jag vad jag ska göra. Men om någon säger att jag ska jobba med jämställdhet så vet jag inte det.” (Ekonomidirektör, kommun)

Sammanfattningsvis, givet att jämställdhet behöver prioriteras av politiker och ledning i deras vardag är det problematiskt och förmodligen kontraproduktivt att jämställdhet inte är integrerat i all SKR:s stödverksamhet.

Önskemål om tydligare samplanering mellan olika aktörer

I intervjuerna efterfrågas mer samplanering och en tydligare rollfördelning mellan olika aktörer. I detta sammanhang lyfter flera av de intervjuade behov av utvecklingen av ”ekosystem” och mer ”nätverksstyrning”. Vi tolkar det som att arbetet med jämställdhet upplevs fragmenterat och i avsaknad av röd tråd.

”Vi tycker inte det är optimalt att ansvaret för jämställdhetspolitiken är uppdelad som det är i det här länet där länsstyrelsen har vissa frågor och regionen har vissa frågor och kommunerna har alla frågor! (...). För att få kraft behöver vi jobba tillsammans på ett annat sätt än att vi träffas några gånger per år (...). Det behöver bli mer verkstad (...). Det är lite rörigt.” (Politiker, region)

Samtidigt finns det exempel på platser och sammanhang där den typen av ordning har skapats. Ett sådant är arbetet i Norrbotten, där CEMR-deklarationen undertecknats av samtliga kommuner i länet samt av regionen i en gemensam insats. Arbetet har också underlättats genom ett projekt som kommunförbundet projektlett i ett samarbete där ett lärosäte även bidragit med följeforskning.

Men ibland är samverkan mellan de närmsta kommunerna i en region inte det mest hjälpsamma. Gemensam värdegrund och problembild kanske i högre grad kan finnas hos andra utanför det egna länet.

”Med länsstyrelsen, då blir det begränsat (...). Vi är fem kommuner här och det är mest jag som är intresserad av frågorna här (...). Jag vill vara med dem som har en vilja att jobba med att implementera det i organisationen, med andra som har en uthållighet i arbetet” (Ledning, kommun)

SKR föreslås även ha rollen som aktiv koordinator i olika nätverk för lärande och erfarenhetsutbyte. Den typen av samverkan har i flera intervjuer lyfts som

särskilt viktigt för mindre kommuner i jämförelse med större, med hänvisning till att de mindre inte har samma förutsättningar att bygga upp en lika specialiserad organisation på egen hand.

”Nätverken är väldigt viktiga, vi är ju ganska ensamma som strateger. När projekttiden för olika satsningar försvann så försvinner mina bästa kollegor, alltså de som har samma roll som jag har men i andra kommuner och regioner” (Strateg, kommun)

Här menar flera av de intervjuade att SKR har en unik roll i Sverige, som intresseorganisation för samtliga kommuner och regioner med både mandat och möjligheter att till exempel uppmuntra till eller koordinera den här typen av samverkansinitiativ.

Övriga önskemål om hur SKR kan bidra i jämställdhetsarbetet

De som nyttjat stöd från SKR är som tidigare nämnt nöjda. Flera av de vi intervjuat har efterlyst fortsatt stöd efter deltagandet i Modellkonceptet. Att stärka det interna stödet för att driva och fördjupa arbetet och utvecklas mot alltmer lärande organisationer skulle kunna vara en naturlig fortsättning på arbetet.

”När det gäller idéer och tankar kring hur SKR kan stötta oss som kommun så skulle modellkommunkonceptet kunna tas vidare ner till kommunen och bli ett ”modellförvaltningsprojekt”. Då skulle SKR kunna utgöra ett stöd för ett sådant arbete.” (Strateg, kommun).

Andra lyfter betydelsen av att SKR sammanställer goda exempel, så att kommuner och regioner inte behöver ”uppfinna hjulet” på nytt.

Det framförs också att SKR borde driva på för nationella skrivningar om jämställdhet som rör exempelvis socialtjänsten eller skolan. Om jämställdhet kommer med i revideringar av lagtexter menar en av de intervjuade att det praktiska jämställdhetsarbetet i kommuner och regioner kan underlättas.

”Kommuner styrs både lika och olika så nationella skrivningar är avgörande (...). Där i verksamheten, där man har mycket statlig styrning, där är vi beroende av att det finns statlig styrning (...). Där skulle jag önska mer påtryckning från SKR, om kommunerna ska kunna göra gränsdragningar mellan det kommunala självstyret och att det finns bra skrivningar vi kan luta oss mot, och att trycka på alla myndigheter som ger extern finansiering till kommuner.” (Strateg, kommun)

Sammanfattningsvis

- Möjligheter till internt och externt stöd varierar mellan kommuner och regioner.
- Nyttjande av stöd från SKR varierar också mellan kommuner och regioner.
- Det finns önskemål från kommuner och regioner om stöd i jämställdhetsarbete *och* genom jämställdhetsintegrerade stödinsatser från SKR genom att SKR jämställdhetsintegrerar sina egna verksamhet.
- Önskemål från kommuner och regioner om tydligare samplanering mellan olika aktörer och SKR för att stärka jämställdhetsarbetet.

4 Slutsatser och rekommendationer

Syftet med föreliggande studie är att ge en övergripande bild av CEMR-deklarationens betydelse för jämställdhetsarbetet i svenska kommuner och regioner. Studien innebär samtidigt en inventering av behovet av stöd i kommuners och regioners jämställdhetsarbete. Intervjuer har genomförts med politiker, ledning och strateger i kommuner och regioner som undertecknat deklarationen men även med några som inte undertecknat eller som valt att lämna den. I det följande redovisas de viktigaste slutsatserna. Till sist ges några avslutande reflektioner samt rekommendationer till SKR när det gäller insatser i syfte att sprida och fördjupa arbetet med deklarationen.

4.1. **Beslut om undertecknande har skett på högsta politiska nivå och utifrån olika motiv**

Beslut om undertecknande av deklarationen har fattats på högsta politiska nivå i kommuner och regioner och i stor enighet. Hos flera har undertecknandet skett i samband med deltagande i stödinsatser från SKR där krav ställts på politiskt ägarskap för jämställdhetsarbetet.

Flera olika motiv uppges ligga bakom ett undertecknande. Motiv som nämnts i intervjuerna är: att ”växla upp” och systematisera jämställdhetsarbetet, en bekräftelse på ett pågående jämställdhetsarbete, ett ställningstagande och/eller åtagande för jämställdhet, utveckla gemensam norm, en solidaritetshandling gentemot andra kommuner och/eller länder, en försäkring mot eventuella framtida hot mot jämställdhetsarbetet. Exempel på det sistnämnda är ett politiskt styre där jämställdhetsfrågor inte prioriteras eller en förändrad styrning som utifrån hur den tolkas i praktiken skulle kunna innebära att jämställdhetsarbetet försvagas.

En slutsats är att SKR är en betydelsefull aktör när det gäller fortsatt spridning av deklarationen och att flera olika motiv ligger bakom kommuners och regioners undertecknande.

4.2 Deklarationen har stor strategisk betydelse men mindre för det praktiska arbetet

Utifrån motiven som uppges ligga bakom ett undertecknande dras slutsatsen att deklARATIONEN fyller en viktig strategisk funktion hos de kommuner och regioner som undertecknat den. Trots att deklARATIONEN är utformad med konkreta utvecklingsområden och beskrivningar om vad ett åtagande innebär är det få som utgår från dessa i det praktiska arbetet.

Störst betydelse har deklARATIONEN i det inledande arbetet i anslutning till undertecknandet. Några av undertecknarna tog inledningsvis fram handlingsplaner med direkt koppling till deklARATIONEN. Därefter formulerades egna visions- och policydokument för jämställdhetsarbetet och /eller styrdokument där jämställdhetsaspekter integrerades. Eventuella handlingsplaner kopplades till dessa styrdokument. DeklARATIONEN blev ett av flera dokument att hänvisa till.

En slutsats är därför att deklARATIONEN främst har betydelse på strategisk nivå där den fungerar mer som ett ställningstagande att hänvisa till än som ett åtagande och guide för det praktiska arbetet.

Det är främst i arbetet med jämställdhetsintegrering som hänvisningar till deklARATIONEN sker. När det gäller jämställdhetsarbete utifrån ett arbetsgivarperspektiv, som också beskrivs i deklARATIONEN, hänvisas framför allt till Diskrimineringslagen och Arbetsmiljölagen. Detta motiveras med att den svenska lagstiftningen är mer långtgående än skrivningarna i deklARATIONEN när det gäller dessa aspekter av jämställdhet.

Behovet av att hänvisa till olika policydokument för att motivera verksamhetens jämställdhetsarbete känner vi igen. Behovet av att markera ett ställningstagande för demokrati, jämställdhet och lika rättigheter, gentemot andra kommuner/regioner liksom oro för politiska svängningar där jämställdhetsfrågor nedprioriteras verkar vuxit fram under senare tid. Flera respondenter lyfter även att undertecknandet ses som en solidaritetshandling gentemot andra länder i Europa där jämställdhetsutmaningar är stora och där utvecklingen i vissa fall har backat.

Resultaten väcker frågor kring om det över tid skett en förändring när det gäller deklARATIONENS betydelse. Har det skett en glidning från att främst motivera och guida det interna arbetet till att skydda mot framtida hot mot demokrati och jämställdhetsarbete? Vad detta i så fall innebär för det fortsatta arbetet med

spridning och kommunikation av deklARATIONEN är en fråga för fortsatta samtal inom SKR och mellan SKR och kommuner och regioner.

4.3 Behov av stöd i implementeringen varierar stort

Det finns en idealbild av vad som behövs i arbete med jämställdhetsintegrering men i praktiken är det mindre troligt att alla vill, kan och förstår vad som krävs för att skapa en sådan organisationen. Utveckling av arbete med jämställdhet kan inte heller ses som en linjär process utan är snarare föränderlig och beroende av olika förutsättningar, vilka varierar över tid. Chefer och nyckelpersoner byts ut liksom det politiska styret, resurser och styrmodeller förändras. Även yttre faktorer som Corona-pandemin påverkar arbetet.

Vår studie bekräftar bilden av att kommuner och regioner har olika förutsättningar när det gäller att implementera det åtagande ett undertecknande av deklARATIONEN innebär. Vi ser en stor variation när det gäller villkor och förutsättningar för kommuners och regioners arbete inte minst när det gäller möjligheter till internt och regionalt stöd.

Vår studie bekräftar tidigare forskning¹⁷ som visar betydelsen av att skapa drivkrafter för jämställdhetsarbetet, inte minst genom en intern stöd- och utvecklingsorganisation. En sådan kan organiseras på olika sätt. Att utbyta erfarenheter och lärdomar av hur interna stödfunktioner organiseras och fungerar skulle kunna utgöra en del i kommande stödsatser gentemot politiker, ledning och strateger.

Samverkan och nätverkande är hjälpsamt för alla men särskilt betydelsefullt för mindre kommuner och regioner med begränsade resurser vilka ofta har svårt att bygga upp en intern stöd- och utvecklingsorganisation för jämställdhetsarbete. Vi har i studien sett exempel där kommuner och regioner har otillräckliga interna stödorganisationer och där stödet från länsstyrelsen samtidigt inte fungerar som tänkt. Här skulle SKR kunna kroka arm med länsstyrelserna för att gemensamt stärka det regionala stödet. Högskolor och universitet liksom regioners

¹⁷ Sjöberg Forssberg, K. (2016) *Att skapa drivkrafter för lärande och förändring. En studie om jämställdhetsintegrering och dess förutsättningar i en kommun*. Licentiatavhandling

forsknings- och utvecklingsenheter skulle kunna också kunna utgöra värdefulla samarbetspartners.¹⁸

Begränsade möjligheter till stöd ger sämre möjligheter till utveckling av kompetens och kapacitet för att uppfylla åtagandet CEMR-deklarationen innebär. Dessa resultat överensstämmer i stort med den uppföljning av arbetet med deklarationen som genomfördes på europainivå 2015, av Council of European Municipalities and Regions (CEMR)¹⁹. Då konstaterades att undertecknarna hanterar åtagandet på olika sätt och att graden av implementering varierar såväl inom som mellan kommuner och regioner liksom mellan medlemsländerna. Olikheterna förklaras av faktorer som skillnader i kompetens och brist på kapacitet och att ramverk och att andra viktiga förutsättningar för jämställdhetsintegrering inte alltid är tillräckliga.

En av slutsatserna i vår studie är att jämställdhetsarbetet tolkas, organiseras, styrs och leds på flera olika sätt. Kommunerna och regionerna har också olika förutsättningar. Olika angreppssätt och strategier skapar olika villkor och förutsättningar och leder till olika resultat och effekter. Vi menar att det vore värdefullt att lära om hur olika sätt att hantera och arbeta med jämställdhet påverkar möjligheter att nå ökad jämställdhet.

Eftersom jämställdhetsintegrering innebär att integrera jämställdhet i ordinarie styrning och ledning påverkas arbetet också av olika tolkningar av de styr- och ledningsmodeller som används. Tvärsektoriella frågor är komplexa att styra och välkända ”styrningsutmaningar” ställs på sin spets när kommuner/regioner ska styra över jämställdhetsfrågorna som spänner över alla verksamheter.²⁰

I vår studie ser vi exempel där övergången mot en mer tillitsbaserad styrning förväntas påverka arbetet i så väl positiv som negativ riktning, eller inte alls. SKR är en viktig aktör i arbetet med att följa upp hur olika tolkningar av styr- och ledningsmodeller påverkar jämställdhetsarbetet liksom när det gäller kunskapsutveckling kring styrning i tvärsektoriella frågor.

¹⁸ Lindberg, M. (2021) Forskningsanalys av *“På väg mot jämställda och attraktiva kommuner”* i *Norrbottnen*. Luleå tekniska universitet

¹⁹ 2015, The situation of Gender Equality at local and regional level in Europe, CEMR

²⁰ Svensson, P. (2019) *Att skapa helhet i offentlig sektor*. Nordic Academic Press; Jmfr. Statskontoret (2022) *Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter*. Om offentlig sektor.

Vidare, om SKR ska vara ett stöd för alla sina medlemmar behöver verksamheten vara flexibel och anpassas till den enskilda kommunen/regionens förutsättningar här och nu. Stödet bör inte begränsas till särskilt jämställdhetsstöd utan integreras i allt stöd som ges, exempelvis till utveckling av socialtjänst, skola eller kring upphandling och kvalitetsarbete.

4.4 Avslutande reflektioner och några rekommendationer

I denna studie ingick att ge rekommendationer till SKR och CEMR för en fortsatt spridning av CEMR-deklarationen. Vi har inte fokuserat på själva spridningen utan snarare på att undersöka om och hur deklarationen används, motiven bakom ett undertecknande samt vilket stöd kommuner och regioner önskar och behöver i det fortsatta arbetet med jämställdhetsintegrering. Vi har även några medskick till CEMR från svenska kommuner och regioner när det gäller utvecklingen av deklarationen, vilka presenteras i Bilaga 1. Baserat på våra resultat och slutsatser har vi några rekommendationer till SKR.

En övergripande slutsats är att deklarationen kan vara en viktig pusselbit i arbetet med jämställdhet men på olika sätt för olika kommuner/regioner. SKR är betydelsefulla och viktiga för jämställdhetsarbetet i många kommuner och regioner. När det gäller frågan om vilket stöd de kommuner och regioner som undertecknat deklarationen behöver för att fortsätta utveckla sitt jämställdhetsarbete är vår övergripande slutsats att stödinsatser behöver anpassas till skiftande behov och förutsättningar. Vi föreslår insatser med fokus på ömsesidigt lärande och gemensam utveckling av kunskap såväl inom som mellan kommuner/regioner som mellan dessa och SKR.

Som nationell koordinator är SKR en betydelsefull aktör när det gäller fortsatt spridning av deklarationen men även när det gäller att bidra med erfarenheter och lärdomar internationellt. SKR har en viktig roll när det gäller att stödja kommuner och regioner i arbetet med att genomföra de åtaganden som ett undertecknande innebär. Nedan presenteras några rekommendationer inför utvecklingen av ett fortsatt stöd:

- 1. Ta ställning till om, varför och hur CEMR-deklarationen ska spridas samt vad det ska leda till. Reflektera även över vad rollen som nationell koordinator innebär och vad den kan utvecklas till.**

Studiens resultat pekar på en rad olika motiv till ett undertecknande. Reflek-

tera över hur det påverkar SKR:s framtida insatser och kommunikation kring deklARATIONEN. Reflektera även över vilken roll SKR kan/vill ha som nationell koordinator.

2. Hjälpa medlemmarna att sätta CEMR-deklARATIONEN i ett sammanhang. Synliggör hur den hänger samman (eller inte) med andra europeiska och internationella styrdokument

En mängd internationella och nationella styrdokument vägleder jämställdhetsarbetet i kommuner och regioner. Agenda 2030 och hållbarhetsaspekter har en stark ställning i kommuner och regioner vilket påverkar hur kommuner och regioner organiserar, genomför och följer upp jämställdhetsarbetet. Vilken roll kan eller skulle CEMR-deklARATIONEN kunna ha i relation till Agenda 2030? Hur hanterar kommuner och regioner arbetet utifrån olika horisontella/tvärgående styrdokument idag? Hur påverkas jämställdhet och jämlikhet av olika angreppssätt?

3. Anpassa krav och stöd utefter enskilda kommuner och regioners befintliga förutsättningar och arbetssätt

Ett undertecknande av CEMR-deklARATIONEN innebär ett åtagande som bygger på att tillräckliga resurser avsätts och kapacitet byggs för genomförandet. Kommunerna och regionerna har olika förutsättningar och kapacitet att driva ett förändrings- och utvecklingsarbete kring jämställdhet. Vilken roll har och vill SKR ha när det gäller att bidra till ökad likvärdighet mellan kommuner/regioner? Hur kan SKR anpassa stödet till kommunernas och regionernas olika behov och förutsättningar?

4. Stärk och skapa tydligare samarbete mellan olika aktörer samt verka för koherens mellan olika satsningar

SKR når inte alla medlemmar med stöd. Länsstyrelsernas förmåga att bidra i kommunernas/regionernas jämställdhetsarbete skiftar. Samverkan med forskare och lärosäten varierar. Hur kan samverkan mellan olika aktörer som länsstyrelser, lärosäten, kommun/region, FoU-enheter och myndigheter stärkas för att bidra till att nå både de kommuner/regioner som inte kommit så långt men även de med lång tradition av jämställdhetsarbete? Hur kan ökad koherens mellan olika satsningar nås för att skapa röda trådar och effektivisera kommunernas och regionernas jämställdhetsarbete? Vilken roll kan SKR ha i detta?

- 5. Agera som koordinator/facilitator av organiserade lärprocesser**
Skapa och/eller använd befintliga nätverk som arenor för gemensam utveckling av kunskap kring angelägna utmaningar och dilemman i jämställdhetsarbetet. Dra lärdomar av pilotprojekt som byggt på samverkan mellan kommuner, region och lärosäten och växla upp. Fortsätt, gärna i samverkan med forskare, att bidra till ökad förändringskapacitet för jämställdhetsarbete i kommuner och regioner. Stärk och utveckla lokala och regionala stödstrukturer. Sammanställ och syntetisera resultat och lärdomar från arbetet i nätverken. Använd underlag och nya kunskaper i utveckling av stödmaterial och stödinsatser.

- 6. Stärk SKR:s interna kapacitet och kunskap kring hur kommuner och regioner förstår och arbetar med jämställdhet på olika sätt, i syfte att utveckla stödinsatser**
Samla kunskap och lärande exempel kring hur kommuner/regioner styr, leder och organiserar jämställdhetsarbete samt hur detta påverkar resultat och effekter. Bidra till kunskapsutveckling när det gäller hur olika angreppssätt bidrar till såväl verksamhetsutveckling (kvalitetsarbete) som samhällsutveckling (demokratiska jämställda samhällen).

- 7. Jämställdhetsintegrera alla insatser gentemot medlemmarna – genomför inte enbart särskilda jämställdhetssatsningar**
Förstärk fokus på politiker och högre tjänstepersoner/ledning. Använd lärdomar från kommuners och regioners utvecklingsarbete för att utveckla arbetet internt på SKR. Medlemmarna efterlyser implementering av SKR:s interna åtagande som undertecknare. Tillsammans med särskilda jämställdhetssatsningar skulle det utgöra ett värdefullt och hjälpsamt stöd i kommuners och regioners jämställdhetsarbete.

Bilaga 1 De intervjuades förslag till utveckling av CEMR-deklarationen

Vid intervjuerna erbjöds respondenterna inkomma med synpunkter om hur deklarationen skulle kunna utvecklas. De flesta menade att de inte hade en sådan detaljkänning att de kunde säga något om texten men vi fick några konkreta tips vilka sammanfattas nedan.

Önskemål uttrycktes om att deklarationen skulle uppdateras och breddas utifrån aktuella samhällsutmaningar som exempelvis klimat- och välfärdsfrågor.

”Klimatfrågan (...) skulle vara bra om deklarationen lyfte vikten av ett jämställdhetsperspektiv i klimatarbetet, där är vi inte och det finns ett sug efter det (...), kommer finnas mycket medel för omställning. Där frågorna om jämställdhet skulle kunna komma in.. (...) så det inte glöms bort.” (Strateg, kommun)

Agenda 2030 har en stark ställning i kommuner och regioner och flera menar att deklarationen borde utveckla och beskriva kopplingar till den. Några föreslår att särskilt synliggöra områden där det saknas progression.

”Jämställdhetsintegreringen har nog de flesta kommit igång med. Kanske pinpointa vilka områden vi inte ser någon progression kring. Skapa en ny deklaration.” (Politiker, kommun)

Andra områden som saknas är frågor om mäns våld mot kvinnor, om våldsprevention och om hedersrelaterat våld och förtryck. Några poängterar vikten av att deklarationen behåller sitt fokus på jämställdhet mellan kvinnor och män. Andra föreslår att skrivningar om intersektionalitet behöver utvecklas.

”Det som slår mig ganska mycket när vi jobbar i den kontexten (internationella nätverk, vår anm.) är frågor om intersektionalitet (...) kommer inte ihåg hur mycket som står om det (...) behöver finnas med i den översynen, vilka kvinnor och män pratar vi om?” (Strateg, kommun)

Någon menar att transfrågan borde lyftas in och andra att ett resonemang kring betydelsen av kunskap om och arbete med olika maktstrukturer behövs.

”Se till att det blir en del av ett rättighetsbaserat arbetssätt inte stuprör (...), trycka på kunskap och arbete med maktstrukturer då (...). Kan man få till bättre så det inte blir jämställdhetsintegrering (...) och här jobbar vi med barnets rättigheter, så det blir mer som en helhet! Viktigt att man får in en helhet!” (Strateg, region)

Ytterligare ett förbättringsförslag handlar om att synliggöra vad arbetet innebär för respektive nivå i kommuners och regioners hierarkiska organisation som ett komplement till beskrivningar om vad åtagandet innebär för politikerrollen.

”Om jag som läsare kan få hjälp att förstå min nivå. Nu kanske man läser igenom den utan att förstå hur den är relevant för just mig.” (Strateg, region)

Till sist uttrycks önskemål att utveckla en mer kommunikativ text. Nuvarande text känns något stel och byråkratisk.

Vi vill poängtera att de flesta intervjuade uppgav att de inte har tillräcklig detaljkänedom om deklARATIONEN för att ge förslag. Vi noterar även att förslagen till stor del präglas av olika förståelser av jämställdhet och de olika sätt kommuner och regioner organiserat arbetet med jämställdhet.

Sammanfattningsvis:

- Synliggör kopplingar till aktuella samhällsutmaningar
- Synliggör kopplingar till Agenda 2030
- Lyft in frågor om våld och hedersrelaterat våld och förtryck
- Behåll fokus på jämställdhet mellan kvinnor och män
- Utveckla ett intersektionellt perspektiv
- Synliggör vad arbetet innebär för respektive nivå i kommuners och regioners hierarkiska organisationer
- Utveckla en mer kommunikativ text

Uppföljning av CEMR-deklarationen i Sverige

2006 antogs den europeiska deklarationen för jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå, även kallad CEMR-deklarationen. 114 kommuner och 20 regioner i Sverige har undertecknat den.

SKR, som är nationell koordinator för deklarationen, har saknat en övergripande bild av deklarationens betydelse för jämställdhetsarbetet i svenska kommuner och regioner och för många av undertecknarna har det gått lång tid sedan åtagandet gjordes. SKR beslutade därför att genomföra en nationell uppföljning av arbetet med deklarationen och i samband med detta även inventera undertecknarnas behov av stöd i arbetet med den.

En nationell uppföljning har genomförts av WSP Advisory och redovisas i föreliggande rapport. Slutsatser och rekommendationer bygger på drygt 50 djupintervjuer och två validerande analysseminarier. Politiker, ledning och strateger i 14 kommuner och 6 regioner har intervjuats liksom företrädare för SKR samt forskare och utredare.

Upplysningar om innehållet
Erik Svanfeldt: erik.svanfeldt@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2022
ISBN: 978-91-8047-022-3
Text: Karin Sjöberg Forssberg, Thomas Lidén