



Styrningsdilemman vid implementering av jämställdhets- och likabehandlingsmål i statliga myndigheter

Akademien för ekonomistyrning i staten (AES), 21 april 2023, Foresta

Anne-Charlott Callerstig, anne-charlott.callerstig@oru.se

Agenda

- Uppdragen och tidigare forskning
- Implementering av jämställdhets- och likabehandlingsmål i myndigheter
- Styrningsdilemman för jämställdhets- och likabehandlingsmål
- Diskussion

2021: 100 år sedan rösträtt för kvinnor, Sverige får sin första kvinnliga statsminister



A meeting of Swedish suffragette in March of 1921.

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv

- En jämn fördelning av **makt och inflytande**. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet i samhällets alla sektorer.
- **Ekonomisk jämställdhet**. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.
- **Jämställd utbildning**. Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.
- Jämn fördelning av det **obetalda hem- och omsorgsarbetet**. Kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjligheter att ge och få omsorg på lika villkor.
- **Jämställd hälsa**. Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor.
- **Mäns våld mot kvinnor ska upphöra**. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.



Bäst i EU, men fortfarande en bit kvar

- Hög **sysselsättningsgrad** för kvinnor (78% kvinnor, 83% män sysselsatta), men många kvinnor arbetar **deltid** (30 %), **löneskillnader** (10-20 %), skillnader i **kapitalinkomster** (ca 46 % av männens) och en starkt **könssegregerad arbetsmarknad**
- Hög nivå av **politisk representation** (Sveriges riksdag, 46 % riksdagsledamöter är kvinnor), men män **kontrollerar företagen** (90 % styrelseordföranden, VD 87%, 64 % av styrelseledamöterna är män)
- Hög **föräldraledighet för män** (25 %), men kvinnor jobbar mer **obetald tid hemma**

Tre roller som statliga myndigheter har

- **Myndighet** - med ansvar för att verksamheten är likvärdig för alla medborgare
- **Samhällsaktör** - med ansvar för att använda sitt mandat och handlingsutrymme för att uppnå målen inom jämlikhetspolitiken.
- **Arbetsgivare** - som bemöter och säkerställer att anställda och de som söker jobb behandlas lika och som främjar jämställdhet, lika rättigheter och möjligheter

(inspirerad av ESV)

En omfattande portfölj för många myndigheter

Allmänna politiska uppdrag

- **Politiska mål** inom flera områden (jämsällldhet/integration/funktionshinder/MR mm)
- **Förordningar ex.vis:**
 - Enligt 3 § **myndighetsförordningen** (2007:515) ska myndighetens ledning se till att myndighetens verksamhet bedrivs effektivt.
 - Enligt 5 § **Förvaltningslagen** (2019:900) ska myndighetens verksamhet vara saklig och opartisk. För att uppfylla kraven i myndighetsförordningen och förvaltningslagen måste alltså myndighetens verksamhet bedrivas jämsällldt och icke-diskriminerande.
 - Enligt 1 kap 2 § första stycket och 8 § **regeringsformen** ska det allmänna, bland annat statliga myndigheter under regeringen, motverka diskriminering.
 - Arbetet med jämlikhet går hand i hand med den **statliga värdegrundens** mål om saklighet, opartiskhet och alla människors lika värde.
 - **Förordning (2001:526)** om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken
 - **Förordning (1984:803)** om jämsällldhet i statlig verksamhet
 - **Förordning (2006:260)** om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt
 - **Förordning (1986:856)** om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken mfl

Särskilda uppdrag

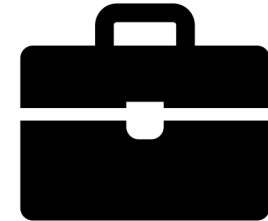
- Uppdrag via **tex regleringsbrev, jämsällldhetsintegrering, sektorsvisa målsättningar, samordna andra myndigheter osv**

Lagkrav

- **Tex DiskL/AML**

Övrigt

- **Internationella resoultioner och konventioner**
- **Eus rampolitik**
- **Agenda 2030**
- **m.fl**



”Jämsällldhets- och likabehandlingsportföljen”

Forskning om implementering inom offentlig förvaltning



- Implementering är "*vad som händer mellan politiska förväntningar och (upplevda) politiska resultat*" (Michael Hill and Peter Hupe, 2009)
- Implementeringsprocesser som **organisatoriska förändrings- och lärprocesser.**
- Många små beslut längs vägen. Fokus på "**förverkligandet**" (enactment stage) av implementeringsprocessen, dvs hur policy görs till handling (Schofield, 2004 p.293.)
- **Implementeringsproblemet**
 - Kan tillämparen förstå beslutet? Förstår tillämparen vad som ska genomföras? Vill tillämparen genomföra beslutet?

Hur implementera, vad säger forskningen?



2023 – google scholar "organizational change" ca 7,5 miljoner träffar
1995 – en miljon vetenskapliga artiklar om organisationsförändring

Forskning om organisationsförändring eller 8 punkter för att undvika de vanligaste fallgroparna

1. **Etablera en behovsbild och ta fram en tydlig och tilltalande framtidsvision** som är enkel att kommunicera
2. **Upprätta en plan, sätt mål och skapa en strategi** för att nå dem
3. **Skapa internt stöd** hos medarbetarna och **strategier för att hantera motstånd**
4. **Säkerställ stöd och engagemang från högsta ledningen**
5. **Säkra externt stöd** av viktiga nyckelaktörer
6. **Tillhandahåll resurser**
7. **Institutionalisera förändringar** i organisationens vardagliga rutiner och aktiviteter
8. **Bedriv ett "heltäckande" förändringsarbete**

Från: Fernandez, Sergio and Hal G. Rainey. "Managing Successful Organizational Change in the Public Sector." *Public Administration Review* (Mar/Apr 2006) 168: 9.

Forskning om integreringsstrategier (tex jämställdhetsintegrering)



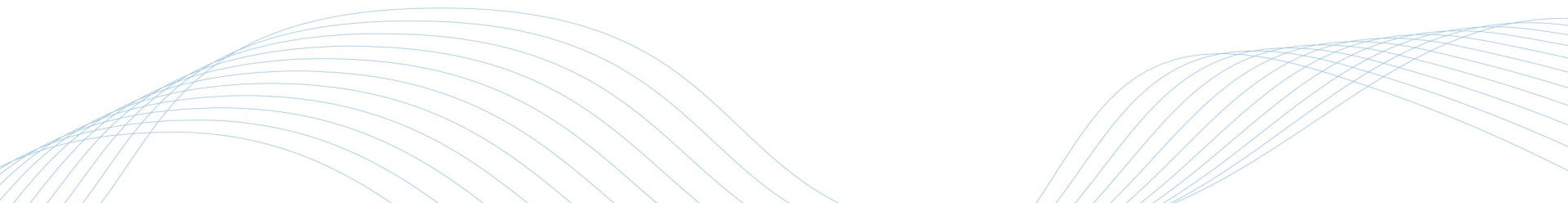
- 1990-talet, diskussion om behov av **nyorientering** "Joined-up governance" och tvärasektoriella lösningar samtidigt med moderniseringstrend (NPM)
- Redan 2006 **grunden för en tredjedel** av regeringens 50-tal politikområden (Statskontoret)
- Ett "**internationellt fenomen**" inklusive jämställdhetsintegrering, tillgänglighetsintegrering, anti-diskrimineringsintegrering, miljöintegrering, HBTQI-integrering

separat	→	integrerat i allt arbete
ad hoc	→	från start i planering och genomförande
individinriktat	→	strukturer, normer, processer
experter	→	alla medarbetare

Policy integrering – the holy grail of implementation?

“the implementation of these strategies appears to be seriously hampered by the same sort of challenges they are intended to overcome, such as lack of political engagement, inter-sectoral and multi-level coordination failures and turf wars, and shortages of capacities and resources.”

(Jeroen J. L. Candel 2017 s.15)



Faktorer begränsar implementeringen av integreringsstrategier

- 1) Att initiativen har **designats bristfälligt**.
- 2) Svårigheter att **förena tvärssektoriella mål** med det mottagande politikområdets kärnverksamhet.
- 3) Samma slags **brister i koordinering** återfinns på olika nivåer
- 4) Avsaknaden av **politisk vilja och prioritering**
- 5) Det saknas **institutionell kapacitet och resurser** hos genomförande aktörer, en relaterad svårighet är bristen på *uppföljning, utvärdering och lärande mekanismer*
- 6) Avsaknaden av **effektiva policy instrument**.

Candel, J. J. L. (2017). Holy Grail or inflated expectations? The success and failure of integrated policy strategies. *Policy Studies*, 38(6), 519–552.

Vad skiljer implementering inom jämlikhetsarbetet från andra policyområden? Faktorer att se upp enligt tidigare forskning



ORGANISERING

- Jämlikhetsmål **prioriteras inte** i organisationen
- Ett **aktivt stöd** från ledningen saknas
- Bristande **intresse/ovana** att hantera frågorna
- Finns inte tillräckligt med **resurser** (tid, pengar eller personer)
- Integreras inte den **interna styrningen/uppföljningsprocesserna**
- Målen **“vattnas ur”** i styrkedjan
- Bristande **långsiktighet, projektifieringstendens**

ENGAGEMANG OCH DELAKTIGHET

- Arbetet drivs av **eldsjälar** som saknar **mandat** att driva frågorna
- Bristande **förståelse och medvetenhet** kring jämlikhetsfrågor i organisationen
- Svårighet att se **relevansen för kärnverksamheten** internt/externt
- Jämlikhetsfrågor ses som **politiska** (bristande vetenskaplig legitimitet/hot mot professionellt kunnande/integritet)
- Det saknas **förankring** hos personalen.

(Callerstig 2014, Sjöo och Callerstig, 2021, Lehto och Lindholm 2014, Rönnblom 2012 mfl)

Kräver implementeringen av jämlikhetsmål "extra allt"?

1. En **vilja** att ifrågasätta och effektivt ta itu med djupt rotade **maktstrukturer, könshierarkier och värderingar**
2. Att arbeta i en **stegvis och systematisk process**: grundlig analys och ifrågasättande av befintliga strukturer, planering och definition av mål och åtgärder; en noggrann och omfattande "utrustning" av alla aktörer (med verktyg och resurser) och en ändamålsenlig övervakning av genomförandet;
3. **Samråd med, och medverkan av**, det civila samhället och/eller experter under processen;
4. **Ansvarsstrukturer/system eller "hårda incitament"**: att säkerställa att det finns ansvariga för åtgärder som vidtagits och för resultaten (Mergaert 2012, p. 55).

Kontexten viktigt för att förstå vad som påverkar implementeringen av olika strategier

		Conflict levels	
		lower	Higher
Ambiguity levels	lower	Anti-discrimination legislation (de jure)	Quotas or affirmative actions (de facto)
	higher	Gender Mainstreaming	Post-gender/Sexualities/ Queer/Transgender

(Callerstig, 2014 Efter Matland 1995)

Kontexter att beakta handlar om tex



- Tidigare **vana** och befintlig **kompetens** (se upp med att lägga ansvar för genomförande på experter med sakfrågeuppdrag!)
- Befintliga **kunskaps- och policyregimer** (osäkerhet/konflikt i förhållande till politikområdet)
- Olika **jämlikhetsregimer** utifrån organisatorisk kontext tex mans/kvinnodominerade
- Men även att **olika jämlikhetsmål har olika slags problematiker** att förhålla sig till, tex
 - Jämställdhet brottas med **neo-sexism** (Zeinert et al 2021), **gender fatigue** (Kelan, 2009)
 - Åldersdiskriminering med **osynlighet, generaliseringar och "compassionate ageism"** (Binstock 2010),
 - HBTQI med brist på data och **Heteronormativt motstånd/"heteroaktivism"** (Browne and Nash, 2017, 2018; Browne et al., 2018 , Nash and Browne 2019)

Ökad medvetenhet om positive effekter av jämställdhets- och likabehandling

- Tidig forskning inriktad mycket på **problem** såsom diskriminering, bias och symbolpolitik (Shore et. Al. 2011)

Positiva effekter:

- Bättre gruppdynamik och höjd prestationsförmåga leder till **ökad effektivitet och utvecklad innovationsförmåga**
- Bättre **service- och marknadsanpassning**
- Ökar möjligheten att ta till sig **ny teknik och nya arbetsätt** som kan effektivisera verksamheter
- Bättre **arbetskrafts- och kompetensförsörjning**
- Trivsel och arbetsplatskultur ger **lägre sjukfrånvaro**
- Ökad **goodwill och legitimitet** från kunder, anställda, allmänhet



Medarbetare (särskilt genZ) värdesätter alltmer organisationens sociala värden/engagemang tex lika lön, balans arbete/fritid, personlig utveckling, utalat arbete för jämställdhet, mot rasism etc)

(Källa: Tema likabehandling (ESF), forskningsöversikt "Likabehandling i arbetslivet", 2011, s 47-49)

Vad är ett styrningsdilemma?

Några utgångspunkter som organisationer som vill arbeta med frågorna ställs inför

- Många jämlikhetsproblematiker utgör **messy/wicked problems**
- Ett styrningsdilemma innebär olika former av **valsituationer, eller målkonflikter**, där det inte finns något enkelt svar på hur det är bäst att handla för att nå ett specifikt mål.
- Dilemman ofta inte möjliga att lösa, utan **måste hanteras** (jmf Callerstig och Lindholm 2011, Nilholm, 2005)
- Tidigare forskning har problematiserat **”bra/dåligt”** tänkande kring policyinstrument och framhållit hur **instrument kan kombineras** för att bli effektiva (Callerstig, Howlett, 2004 Capano och Howlett 2020)
- Olika **preferenser för** policysinstrument beror på förståelser för **vad** som utgör målet för förändringen, **varför** en förändring behövs och **hur** den bäst kan åstadkommas (Callerstig 2014, Lascoumes & Le Galès, 2004, 2007)

Klassiska styrningsdilemman inom jämlikhetsområdet, exemplet kvotering (Freidenvall och Dahlerup, 2005)



DEN INKREMENTELLA (GRADVISA) MODELLEN	DEN SNABBA (FAST TRACK) MODELLEN
Problemidentifikation	Problemidentifikation
<ul style="list-style-type: none"> Attityder och värderingar 	<ul style="list-style-type: none"> Informell och strukturell maktordning
Exempel på lösningar	Exempel på lösningar
<ul style="list-style-type: none"> Informations-, utbildnings- och opinionsinsatser 	<ul style="list-style-type: none"> Lagar, regler, tvingande åtgärder
Förändringssyn och förväntat resultat	Förändringssyn och förväntat resultat
<ul style="list-style-type: none"> Positiv syn på förändring Formell jämställdhet (de jure) 	<ul style="list-style-type: none"> Negativ syn på förändring Reell jämställdhet (de facto)

Olika kontexter, SAMMA styrningsdilemman?

- **Samordning** - från perspektivträngsel till perspektivtrivsel
- **Ambition** - en styrningsstrategi som synkar med målet
- **Medvetenhet** – jämlikhet i det som görs *och* hos de som gör det
- **Mätning** – att mäta förändring mot, och måluppfyllelse av, jämlikhetsmål
Argument - att balansera olika slags varför

SAMORDNING – hur gå från perspektivträngsel till perspektivtrivsel?



- En myndighetsövergripande integrering ställer krav på samsyn och samordning av personer och arbetsuppgifter kring;
 - **vad som utgör det övergripande målet** i förhållande till den egna verksamheten,
 - vilken **roll och uppgift** som en medarbetare har,
 - vilket **bidrag** denne kan göra i förhållande till andra medarbetare/verksamhetsdelar och
 - hur roller och uppgifter **samspekar** i att skapa en större helhet.
- Finns **en övertro på styrningens förmåga** att kunna skapa samordning, bla avseende dess **begränsade förmåga till informationsöverföring** (Jacobsson, 2011)
- Istället även förstå samordning som en **relationell och dynamisk** process. Dvs en samordning som sätter **individen** snarare än **produktionen och produkten** i centrum (Gittell 2010, Jacobsson 2011)
- Hur hantera olika uppdrag med delvis **överlappande mål**? Hur undvika ”prestationsträngsel”?
- Hur skapa en **intersektionell** snarare än en additativ förståelse av ojämlikhetsproblem utan att tappa specifika behov och erfarenheter som olika grupper kan ha?

AMBITION – att ha en styrningsstrategi som synkar med målet



- Klassiskt **dilemma** som handlar dels om att tydliggöra vad som är målet och dels hur bäst nå dit samt faran i att fasta i en "beslutsrationalitet" istället för att fokusera på handling (Brunsson, 1985, 2014)
- **Vad är slutmålet?** Är arbetet något som ska genomföras och sedan vara klart, eller en handlar det om att skapa en långsiktig struktur och processer för arbetet, eller både och?
- Ofta önskas en **addaptiv förändring**, tex bättre regelefterlevnad och tillämpning i det som redan görs), å andra sidan efterfrågas ofta **nya (innovativa) sätt** att arbeta
- **Vem ska driva arbetet och hur?** Är koordinatörer/HR-strateger kontrollanter eller förändringsledare? Dessa upplever ofta att de inte har tillräckliga mandat att driva frågorna i organisationen
- På vilket sätt är styrning viktig för att nå målet? En **paradox** - å ena sidan framhålls ofta för lite styrning och å andra sidan för mycket styrning
- **För mycket styrning kan skapa "red tape"** och även **motstånd** särskilt i kunskapsorganisationer, där autonomi och informell styrning föredras (tex Ehin, 2008) För lite styrning kan leda till **särkoppling och icke-implementering**

MEDVETENHET – jämlikhet i det som görs och hos de som gör det

- Jämlikhetsmål berör på olika sätt individuella normer/normreflexiv förmåga hos medarbetare
- Å ena sidan ska medarbetare kunna utföra arbetsuppgifter på ett **likartat sätt**, å andra sidan påverkar **underliggande värderingar** hur arbetsuppgifter utförs.
- **Underliggande och oproblematiserade värderingar och attityder** i organisationer påverkar
 1. **inkluderingsmöjligheter** i arbetsplatser viktig för innovationsförmåga;
 2. **reproduceras i organisationers verksamhet** samt;
 3. **påverkar möjligheten till ett effektivt jämlikhetsarbete** (Connell 2006, Young och Scherrer 2013, Callerstig, 2012, Armstrong and Jovanovic 2015).
- Arbetet med fokus på **verksamhet** och **personal** ofta åtskilda i svenska myndigheter. Exvis har **HR** ofta **lite insyn/påverkansmöjligheter** på verksamheter-och arbetet med policies, rutiner riskerar bli slutmålet och de processer som ger upphov ojämlikhet riskerar lämnas därhän (Simonsson 2020).
- För effektiv implementering behövs ett **partnerskap** mellan HR experter, chefer och anställda (Woodrow 2013)

MÄTNING – att mäta förändring mot och måluppfyllelse av jämlikhetsmål?



- Finns å ena sidan en **kritik mot jämlikhetsarbetet såsom destruktiv NPM**, "räkna huvuden", å andra sidan **saknas ofta jämlikhetsstatistik**
- **Ordinarie satsningar kan sakna ojämlikhetsindikatorer** samtidigt som **jämlikhetsinsatser** utvärderas in absurdum (=eländighetsforskning)
- **Kvantitativa mått kan ses som meningslösa** om de **kvalitativa aspekterna tappas bort**
- Många jämlikhetssatsningar **startar med kunskapsinhämtning**, inte sällan **stannar de där**.
- Svårigheter utifrån **etiska överväganden, mätbarhetsproblematiker**
- Risk med fokus på **prestationer** snarare än **effekter**
- Krav på data, mätbarhet och transparens kan **öka möjligheten att synliggöra ojämlikhet** samtidigt som det riskerar problem med **teaching to the test, tick the box och övertro på en mätbar objektivitet (tex meritokrati)**
- Risker med att avskaffa **traditionell kontroll/mätverktyg** tex vid införandet av **tillitsbaserad styrning**

ARGUMENT – att balansera olika slags varför



- Handlar om att styra i enlighet med **objektivitets och neutralitetskrav** och förverkliga **politiska målsättningar** (jmf förvaltningens kärnvärden - **rättssäkerhet, effektivitet och demokrati**)
- Leder till en **paradox** där organisationen å ena sidan inte vill **beskyllas för att vara politiska eller aktivistiska** och å andra sidan ska **förverkliga (normativa) politiska mål** (Gill, 2021), yttrar sig tex som att vissa ord kan bli **bannlysta tex rasism**
- Ett vanligt motstånd mot jämlikhetsmål yttrar sig som **ifrågasättande av den vetenskapliga legitimiteten** och en beskyllning av opartiskhet, **politisk påverkan** och **normativa förståelsers företräde över objektivitetskrav** (Mucciaron, 2011, Paternotte, 2018, Lombardo och Mergaert, 2013)
- Problem med **ansvarsförskjutning**, jämlikhetsmål lämnas odefinierade i förhållande till verksamhetens övergripande mål och överlåts till medarbetare eller externa målgrupper att definiera (tex i projektfinansiering)

Diskussionsfrågor

- Vilka styrningsdilemman upplever vi? Finns det andra styrningsdilemman?
- Vilka erfarenheter och lärdomar har vi gjort för att hantera dem?
- Skiljer sig styrning inom jämställdhets- och likabehandlingsområdet från andra policy områden?
- Vad skulle kunna skapa en positiv utveckling?

Tack för er uppmärksamhet!

anne-charlott.callerstig@oru.se