



Från lokal mobilisering till *puts på fasaden*

Demokratiseringssträvanden i regionalpolitiken

RAPPORTERING AV FORSKNINGSTÖD 2015

Från lokal mobilisering till
puts på fasaden

Demokratiseringssträvanden i regionalpolitiken

Innehåll

Inledning	5
Den lönsamma demokratin?	6
Projektfinansieringens villkor och långsiktigt förändringsarbete	7
”Puts på fasaden”	8
Förutsättningarna att bedriva demokratipolitik	10
Tillvägagångssätt	13
Referenser	14

Inledning

I denna artikel belyser vi de huvudsakliga resultaten av ett forskningsprojekt som pågått under 2016 om demokratiseringssträvanden i regionalpolitiken. Resultaten handlar om det politiska spänningsfältet mellan tillväxtmål och demokratimål, projektfinansieringens villkor och effekter för långsiktigt förändringsarbete. De handlar också om vad vi identifierat som en diskrepans mellan hur ”jämställdhetsproblemet” betraktas av jämställdhetsarbetare och hur jämställdhetspolitiken i stor utsträckning genomförs.

År 2015 kan betraktas som en brytpunkt i den styrningspolitiska relationen mellan kvinnorörelse och statlig förvaltning i regionalpolitiken, vad som också kan förstås som en relation mellan civilsamhälle och stat. Efter 20 års projektfinansiering beslutade regeringen att avskaffa det så kallade resurscentraprogrammet till fördel för jämställdhetsintegrering inom myndigheter med regionalt utvecklingsansvar. Regeringen beskriver detta som ett mer ändamålsenligt sätt att *utveckla jämställdhetsperspektivet* inom det regionala tillväxtarbetet. Detta innebär att resurscentraprogrammets mobiliserande ambition ersätts med en förvaltningspolitisk strategi. Resurscentra (RC) har vilat på projektfinansiering, där 36 miljoner kronor årligen har fördelats till lokala, regionala och nationella organisationer, dessa medel ska nu i stället fördelas till aktörer med regionalt utvecklingsansvar.

Jämställdhetsintegrering

”Gender mainstreaming”, definieras på följande sätt av Europarådet 1998: ”... (om)organisering, förbättring, utveckling och utvärdering av beslutsprocesser, så att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer, och i alla steg av processen, av de aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattandet”.

Ett tydligt startskott för den politiserade relationen mellan kvinnor och män i regionalpolitiken var Tora Fribergs idéskrift *Den andra sidan av myntet – om regionalpolitikens enögdhet* (1993). I skriften formulerades en ny ”kvinnovänlig” regionalpolitik som mynnade ut i ett konkret förslag om resurscentra för kvinnor. Idén anammades av regeringen och Fribergs skrift utgjorde underlag för den regionalpolitiska proposition som regeringen lade fram 1994. Det ledde i sin tur till att kvinnors resurscentra introducerades. Ett huvudsyfte med dessa var att öka kvinnors makt och inflytande i regionala besluts- och utvecklingsprocesser samt att kvinnor skulle delta i samhället på lika villkor som män (Lindberg 2010, Rönnblom 2002). Parallellt med dessa statliga satsningar på RC, där regionala resurscentra (RRC) kommit att spela en allt större roll, har jämställdhetsintegrering varit en förvaltningspolitisk strategi i regionalpolitiken från mitten av 1990-talet och framåt.

Den lönsamma demokratin?

En central dimension i vår studie handlar om hur jämställdhet framställs både som mål och medel i den svenska regionalpolitiken. Argument för jämställdhet kan både ta sin utgångspunkt i emancipatoriska målsättningar om politisk jämlikhet mellan män och kvinnor och i en funktionell målsättning att bidra till attraktivitet, konkurrenskraft och ekonomisk tillväxt. Dessa skilda perspektiv tolkas ibland som ömsesidigt förstärkande och ibland som grund för konflikter.

Vår studie påvisar en stor skillnad mellan hur jämställdhet beskrivs i offentliga dokument och i våra intervjuer. I offentliga dokument framställs jämställdhet och ekonomisk tillväxt i huvudsak som två starkt integrerade målsättningar där jämställdhet är ett medel för tillväxt utifrån en ekonomiserad förståelse av ”jämställdhetsproblemet”.

I intervjustudien framkommer en mer problematiserande, konfliktorienterad bild av jämställdhetsproblemet i termer av en skev fördelning av pengar, makt och inflytande mellan kvinnor och män i samhället. Våra respondenter beskriver olika sätt att strategiskt förhålla sig i detta spänningsfält, vilket vi förstår i termer av en avvägning mellan tillväxt och demokrati. Avvägningen syftar till att jämställdhetsmålsättningar inte ska undermineras av tillväxt- och lönsamhetslogiker samtidigt som tillträde till tillväxtpolitiken som arena för att påverka den politiska agendan kräver en tillväxtlogik.

Det handlar därmed om att betona jämställdhetens värde för tillväxt med ambitionen att säkra resurser för jämställdhetsarbete, att kunna argumentera för jämställdhetsarbete i förhållande till näringslivet och de som arbetar med näringslivsfrågor samt att hitta former för att utveckla ett långsiktigt jämställdhetsarbete. Det handlar också om att avdramatisera och tona ned vad som riskerar att uppfattas som en konfrontativ, rättighetsorienterad feministisk retorik som fokuserar på intersektionella maktrelationer. Samtidigt betonas risken med att jämställdhet motiveras i termer av ekonomisk nytta och retorik, för *”vad händer om jämställdhet inte visar sig vara lönsamt, ska vi sluta sträva efter det då?”*

- Baserat på vår studie anser vi att det finns anledning för myndigheter, kommuner, landsting och civilsamhällets aktörer att vara medvetna om att spänningsfältet mellan tillväxtmål och demokratimål är av stor betydelse för hur jämställdhetsarbete villkoras och bedrivs.

Projektfinansieringens villkor och långsiktigt förändringsarbete

En gemensam utmaning som beskrivs av personer som arbetar eller arbetat med resurscentraverksamhet är hur jakten på pengar för finansiering av verksamheten sätter ramar för vad som kan göras och hur. Företrädare för RC beskriver hur statlig finansiering ger legitimitet att delta i regionala processer, samtidigt som projektfinansieringen bidragit till kortsiktiga och osäkra anställningar. Projektformen leder till att organisationer måste lägga stort fokus och mycket tid på att söka ny finansiering för fortsatt överlevnad och verksamhet. Organisationer i det civila samhället är särskilt sårbara för projektpolitiken.

”Du är ju pappersarbetare, men jag hade faktiskt blodsmak i munnen. Du jobbar ju ihjäl dig i princip, det är oändliga behov och det är knappa resurser” (intervju med tidigare anställd i resurscentra, 2016).

Resurscentraverksamheten har övergripande syftat till storskalig samhällsförändring (jämn fördelning av makt och inflytande) samtidigt som den bedrivits med relativt små och kortsiktiga resurser. Den tidsbegränsade projektformen och styrande idéer från projektfinansiärer om att projekt ska vara innovativa kan också leda till att fungerande modeller och långsiktiga strategier måste överges.

Projektfinansieringen kräver att nya problem och lösningar formuleras för att projekt ska betraktas som nydanande nog för att få finansiering och det duger inte, uppger de som arbetar i RC, att söka pengar för sådant som visat sig vara framgångsrikt. Samtidigt är de frågor som RC (och även jämställdhetsarbetare anställda på förvaltningsorganisationer) arbetar med av en mer strukturell och långsiktig karaktär, vilket sätter fokus på hur projektformen med sin korta tidshorisont och avgränsade inriktning står i ett delvis motsatt förhållande till verksamhetens mål och syfte.

- Baserat på vår studie anser vi att det finns anledning för myndigheter, kommuner, landsting och civilsamhällets aktörer att vara medvetna om att projektformens villkor är styrande för verksamhetens innehåll och deras förutsättningar för långsiktigt förändringsarbete samt för maktrelationen mellan civilsamhälle och stat.

”Puts på fasaden”

Forskning om relationen mellan kvinnorörelse och stat använder begreppet kooptering för att förstå den problematiska rollen att vara ”femokrat”, att vara anställd som byråkrat i förvaltningen och driva feministiska frågor (se Mansbridge 1995, Wendt Höjer & Åse 1999). Femokrati innebär oftast att de som arbetar med förändringsarbete har tillgång till information om och tillträde till beslutsprocesser och beslutsfattare. Å andra sidan kan det innebära att de krav som ställs från en sådan position tonas ned. Att i stället driva arbete för förändring från utsidan av förvaltningen möjliggör i regel en mer kritisk hållning samtidigt som frågor som rör tillträde och information kan vara mer problematiska.

Denna bild bekräftas i vår studie. Regeringens nyorientering i frågan innebär att den mobiliserande funktion som RC föreslogs spela under 1990-talet nu ersatts med jämställdhetsarbetare inom offentliga organisationer med regionalt utvecklingsansvar. Konsekvenserna av detta beslut, i termer av både möjligheter och utmaningar, bör diskuteras med utgångspunkt i denna problematiska roll.

Vi kan också se tendenser, till skillnad mellan vad som tidigare beskrivits, i termer av femokrater och vad som skulle kunna förstås som ”jämokrater” i betydelsen att jämokraterna är utbildade genusvetare och pedagoger och att dessa jämokrater inte på samma sätt har en (feministisk) rörelse i ryggen. Mansbridge (1995) pekade just på hur den feministiska rörelsen fungerade som motvikt till processer av kooptering för dessa femokrater. Vi har under studiens gång uppmärksammat att det bland jämställdhetsarbetare inom förvaltningsorganisationerna finns en rädsla för att prata om dessa frågor, en rädsla som vi tycker är viktig att uppmärksamma och utforska ytterligare.

Jämokrati präglas av åtminstone fyra tendenser: det bedrivs av jämställdhetsarbetare med en relativt radikal syn på jämställdhetsproblemet, en professionalisering av jämställdhetsarbetet, ett förflyttat fokus från organisationer till att arbeta med individer (i form av till exempel ”attitydförändringar”) samt en förflyttning från att arbeta med organisationer till att påverka organisationer från andra arenor. Denna utveckling har tidigare beskrivits av forskare som studerat de senaste decenniernas utveckling av jämställdhetsarbete i Sverige (Wahl & Höök 2007).

”Det ökade trycket utifrån gör ju att vi måste leverera också. Det vi gör är ju egentligen puts på fasaden, ska vi komma åt det riktiga problemet så måste vi liksom komma åt makt och pengar.” (intervju med jämställdhetsarbetare, 2016).

En tendens i jämokratin är att det jämställdhetsarbete som görs inte gör vad det säger att det gör samt att det lägger jämställdhetsproblemet ”utanför” den egna organisationen eller politikområdet. Vi ser uttryck för en diskrepans mellan hur problemet formuleras (i termer av pengar och makt) och hur jämställdhetspolitiken sedan görs.

I vår studie kan vi också se tydliga exempel på hur jämställdhetsarbetet fokuserar på individer, snarare än på organisationer, bland annat i form av olika attitydförändrande "jämställdhetslekar" som kan användas i alla typer av organisationer. På så vis riskerar jämställdhetsarbetet både att individualiseras, relativiseras och att frikopplas från den egna organisationen samt de regionala utvecklingsprocesser som det syftar till att förändra. I de samtida regionala strategier, handlingsplaner och dokument som vi studerat är det också svårt att hitta formuleringar kring vad problemet som ska adresseras är, utgångspunkten är snarare att vi redan lever i ett jämställt samhälle. Detta skiljer sig radikalt från hur problemet formulerades under 1990-talet. Det tycks också finnas en motvilja, som avspeglas både i policydokument och i intervjuer, mot att jämställdhetsarbete ska framstå som negativt och med en kritisk röst, då jämställdhetsarbetet beskrivs i termer av att det ska vara "*kul*", "*energigivande*", "*lättillgängligt*" och "*utan pekpinnar*".

De jämställdhetsåtgärder som bedrivs och nu premieras handlar i viss utsträckning om puts på fasaden, att ha "bra policyer" eller att kommunicera sitt jämställdhetsarbete på ett schysst sätt. Demokratipolitik tar på så vis i flera fall formen av PR-politik där det handlar om att skapa en bra bild utåt för det egna jämställdhetsarbetet eller den egna organisationen. Vi har sett tendenser till att nyorienteringen inom regionalpolitiken innebär att både femokrater och jämokrater ersätts av kommunikatörer och PR-arbetare.

Baserat på vår studie anser vi att det finns anledning för myndigheter, kommuner, landsting och civilsamhällets aktörer att vara medvetna om att avskaffandet av resurscentraprogrammet innebär att staten överger en tidigare dubbel strategi om civilsamhällelig mobilisering och jämställdhetsintegrering för att fokusera på den förvaltningspolitiska integreringsstrategin.

Förutsättningarna att bedriva demokratipolitik

Utifrån vår studie vill vi peka på en huvudsaklig utvecklingstrend som särskilt viktig att följa upp och studera vidare, nämligen den förändrade styrningspolitiska inriktningen som togs i december 2015. Resurscentraprogrammet har i skrivande stund lagts ned och Tillväxtverket har fått i uppdrag att fördela de 36 miljonerna (som tidigare fördelats till RC-verksamhet) till de offentliga aktörer som har det regionala utvecklingsuppdraget i varje region, med det uttalade syftet att de ska arbeta med jämställdhetsintegrering. Samtidigt som jämställdhetsintegrering varit den officiella strategin för att arbeta med jämställdhet sedan mitten av 1990-talet (i Sverige, EU och FN) råder det i regionerna osäkerhet om vad den nya inriktningen ska komma att innebära (se Alnebratt & Rönnblom 2016).

”Jag får frågan av en tjänsteman på länsstyrelsen om vad jämställdhets-integrering är för någonting, och då är det alltså ett projekt som handlar om jämställdhetsintegrering vi pratat om. Då förstår man ju att det får konsekvenser, de har ju uppenbarligen ingen koll på att de har ett uppdrag sedan 1996” (intervju med en anställd på ett resurscentra, 2016).

Den nya inriktningen betyder således att civilsamhällets förutsättningar för att delta i detta arbete är radikalt förändrade. Med utgångspunkt i våra resultat och i nyorienteringen av styrningen vill vi lyfta fram två områden som vi menar bör belysas ytterligare:

1. Vilken typ av jämställdhetsarbete kommer att premieras och möjliggöras i och med regeringens styrningspolitiska nyorientering i den regionala utvecklingspolitiken? Vad sker med den verksamhet som tidigare bedrivits av RC-organisationer? Hur kommer jämställdhetsintegrering att tolkas och tillämpas?
2. Hur kan vi förstå det faktum att anställda i offentliga förvaltningsorganisationer med ansvar för att arbeta med jämställdhet och mångfald uppvisar en rädsla för att prata om dessa frågor? Vad handlar rädslan om och hur påverkar den möjligheterna att driva demokratifrågor i den regionala tillväxtpolitiken?

Fallet kvinnors resurscentra

Syftet med forskningsprojektet har varit att analysera och problematisera vilka möjligheter det finns att arbeta för kvinnors inflytande i olika lokala kontexter, i en tid när politiken präglas av management-inspirerade förhållningssätt, projektpolitik och utvärdering. Projektets huvudsakliga empiriska fokus har varit den samtida organiseringen för kvinnors inflytande i regionala utvecklingsprocesser i fem regioner i Sverige. Två forskningsfrågor har varit vägledande för projektets genomförande:

1. Vilka betydelser har olika institutionella ordningar för *kvinnors resurscentras* handlingsutrymme och möjligheterna att arbeta för kvinnors makt och inflytande i regionalpolitiken?
2. Hur påverkar management-inspirerade styrnings- och kontrollinstrument (som projektfinansiering, mål- och resultatstyrning och utvärdering) handlingsutrymmet och möjligheterna att arbeta för kvinnors makt och inflytande?

Resurscentra

Kvinnors resurscentra (RC) är organisationer som syftar till att öka kvinnors inflytande och makt på olika nivåer i samhället. De växte fram som gräsrotsrörelser och har ingen enhetlig organisatorisk form, även om de vanligen är ideella föreningar. Snarare förenas de av sitt syfte, sina aktiviteter och sin målgrupp. Det betyder att organisationer som inte själva benämner sig som RC ändå kan definieras som sådana.

Som ett resultat av politisk kamp har staten sedan mitten av 1990-talet tillfört medel som tillfallit RC via olika myndigheter och program. Ungefär vid samma tid gavs också länsstyrelserna i uppdrag att bilda så kallade regionala resurscentra (RRC) med det uttalade syftet att öka kvinnors delaktighet i det regionala utvecklingsarbetet. År 1998 övertog Nutek (i dag Tillväxtverket) ansvaret för att fördela de medel som fanns till förfogande till RC och RRC. Via en rad olika program-perioder med olika fokus och syften har RC och RRC sedan dess kunnat söka pengar från Tillväxtverket för att finansiera projekt. Den senaste programperioden omfattade upp till 36 miljoner om året mellan 2013 och 2015. Regeringen tog i december 2015 beslutet att inte initiera en ny finansieringsperiod, vilket gör att RC och RRC lever med högst osäkra framtidsutsikter.

Den första forskningsfrågan problematiserar relationen mellan civilsamhälle och stat genom att studera kvinnors organisering i förhållande till staten i regionalpolitiken. Regeringens beslut att inte förlänga resurscentraprogrammet som togs i december 2015 har inneburit att det under forskningsprocessens gång rått osäkerhet kring framtidens förutsättningar för och finansiering av de verksamheter som bedrivits inom dessa program.

Det har också rått en påtaglig osäkerhet kring vad regeringens nya strategi, att i stället fokusera på jämställdhetsintegrering inom myndigheter med regionalt utvecklingsuppdrag, skulle komma att innebära i termer av resurstilldelning och arbetsformer. Den andra forskningsfrågan handlar om hur dominerande bilder av den samtida regionalpolitikens syften, mål och förutsättningar formar villkoren för mötet mellan staten och det civila samhället samt mellan politiken och marknaden. Vi har på så vis fokuserat på uppfattningar om handlingsutrymmet att arbeta med demokratifrågor med utgångspunkt i den ökade marknadsanpassningen av regionalpolitiken generellt och jämställdhetspolitiken mer specifikt.

Tillvägagångssätt

Studien har utformats för att skapa så stor variation och spridning som möjligt i termer av erfarenheter och uppfattningar av att arbeta med frågor som rör kvinnors makt och inflytande samt jämställdhetsfrågor i regionala utvecklingsprocesser. Kvalitativa intervjuer har genomförts med 17 personer i fem regioner med olika typer av organisering av resurscentraverksamhet samt olika former av institutionella arrangemang för regionalt utvecklingsansvar. Resultaten av projektet bygger också på analyser av nationella och regionala policydokument, strategier, handlingsplaner och utvärderingar som rör dels resurscentraverksamhet, dels jämställdhet i regionala utvecklingsfrågor.

Den regionala politiska nivån i Sverige, liksom statliga lösningar för att administrera den regionala utvecklingspolitiken från 1990-talet, kan beskrivas som rörig (Mitander, Säll & Öjehag-Pettersson 2013). Olika typer av organisationer har det statliga regionala utvecklingsuppdraget i olika regioner. Länsstyrelserna har det övergripande ansvaret för att jämställdhetsfrågan förs ut i länen, där särskilt sakkunniga i jämställdhet arbetar med de jämställdhetspolitiska målen. I vissa fall har länsstyrelserna också det statliga regionala utvecklingsuppdraget. I andra fall ligger detta uppdrag i stället på regionala samverkansorgan, regionkommuner eller kommunen. Det är i denna ”regionala röra” av organisatoriska lösningar, roller och uppdrag som RRC och jämställdhetspolitik bedrivits parallellt. RRC har i vissa regioner och vid vissa tidpunkter varit lokaliserade inom de förvaltningsorganisationer som har det regionala utvecklingsuppdraget och i vissa fall utanför desamma. Det är också inom ramen för denna rörlighet som studien genomförts, där vi i första hand kontaktat ansvariga på RC i respektive region, sakkunniga i jämställdhet på länsstyrelserna samt anställda som arbetar med jämställdhet på den organisation som har det statliga regionala utvecklingsuppdraget.

Medverkande forskare: Line Säll, Andreas Öjehag-Pettersson, Tomas Mitander och Malin Rönnblom, Karlstads universitet. De resultat som publiceras som en del av forskningsprojektet kommer att beskrivas på projektets webbplats www.kau.se/demgov

Referenser

Alebratt, K. & Rönnblom, M. (2016). *Feminism som byråkrati: jämställdhetsintegrering som strategi*. Stockholm: Leopard.

Friberg, T. (1993). *Den andra sidan av myntet: om regionalpolitikens enögdhet: en idéskrift ur kvinnligt perspektiv från Glesbygdsmyndigheten*. Östersund: Glesbygdsmyndigheten.

Lindberg, M. (2010). *Samverkansnätverk för innovation: en interaktiv och genusvetenskaplig utmaning av innovationspolitik och innovationsforskning*. Diss. Luleå: Luleå tekniska universitet.

Mansbridge, J. (1995). What is the Feminist Movement. In *Feminist organizations. Harvest of the new women's movement*. Philadelphia: Temple University Press.

Mitander, T., Säll, L. & Öjehag-Pettersson, A. (Red.) (2013). *Det regionala samhällsbyggandets praktiker. Tiden, makten, rummet*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos.

Rönnblom, M. (2002). *Ett eget rum? – kvinnors organisering möter etablerad politik*. Umeå: Umeå universitet.

Wahl, A. & Höök, P. (2007). Changes in working with gender equality in management in Sweden. *Equal Opportunities International*. 26(5) s. 435–448.

Wendt Höjer, M. & Åse, C. (1999). *Politikens paradoxer*. Lund: Academia Adacta.

© Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2017

ISSN 1651-2855 ISBN 978-91-88455-47-5

projektledare Omar Nur

text Line Säll, Karlstads universitet

textredigering Ingrid Bohlin

grafisk form Christián Serrano

distribution MUCF, Box 17801, 118 94 Stockholm

webbplats www.mucf.se

e-post info@mucf.se

tfn 08-566 219 00

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Vi tar fram kunskap om ungas levnadsvillkor och om det civila samhällets förutsättningar. Vi ger stöd till föreningsliv, kommuner och internationellt samarbete.

mucf | Myndigheten för ungdoms-
.se | och civilsamhällesfrågor