

# Inledning

Johanna Overud, Ann-Mari Sätre och Arja Tyrkkö

## Introduktion

En avgörande och på lång sikt hållbar förbättring i kvinnornas status kan inte ernås bara genom speciella åtgärder, som inriktas enbart på kvinnor [---] De speciella kvinnoreformerna måste emellertid vara så utformade att de stimulerar till kvinnornas fullständiga integration på samhällets alla områden. Det är avgörande att man har denna målsättning klar för sig. Risken är annars, att man genom speciella kvinnoaktiviteter bidrar till att ytterligare befästa en traditionell arbetsfördelning, som försvårar att på längre sikt uppnå en jämlikhet i praxis mellan könen.<sup>1</sup>

Det här citatet skulle kunna vara hämtat ur något nutida politiskt dokument där man förordar och definierar gender mainstreaming, jämställdhetsintegrering. Istället kommer det från den rapport som den svenska regeringen lämnade till FN för fyrtio år sedan, 1968, och som handlade om kvinnors status i Sverige. Rapporten redogjorde för hur regeringen tänkte inrikta sitt framtida jämställdhetsarbete och främja kvinnors inträde på arbetsmarknaden ”tills klyftan avsevärt minskat” mellan kvinnor och män.

Idag, 40 år och ett oändligt antal satsningar senare, finner vi att vi fortfarande befinner oss mitt i en sådan politik av ”särskilda satsningar” och att den könsuppdelade arbetsmarknaden består. Vi läser forskarrapporter om att den generella politiken i stora stycken har ersatts av selektiva program och riktade åtgärder mot ”utsatta” grupper, det kan gälla invandrare, flyktingar, kvinnor (Pierre & Rothstein 2003, 13).

I den här studien undersöker vi hur nationella program förhåller sig till regional praktik i ett par arbetsmarknadspolitiska satsningar som specifikt riktar sig mot kvinnor och vad det betyder i olika samhälleliga tidskontexter, på 1960-talet respektive 2000-talet. Med vårt tidsperspektiv fångar vi in en förskjutning i politisk retorik, som synliggörs i de särskilda satsningarna. Den visar att satsningarna har kommit att handla mindre om lönearbete och mer om att skapa förutsättningar för entreprenörskap. Syftet är att mot bakgrund av detta diskutera betydelsen av särskilda satsningar för kvinnor på arbetsmarknaden ur ett genusperspektiv.

Vi gör två nedslag i tiden i Jämtlands län. Förändringar i utvecklingsmönster blir särskilt tydliga i ett glest befolkat län därför att varje förändring har en relativt större betydelse när befolkningen är liten. Som del av Norrlands inland, som efter EU-inträdet har möjlighet att få tillgång till t.ex. strukturfondsmedel, har också den s.k. ”nya” regionalpolitiken i flera avseenden fått ett tydligt genomslag

---

<sup>1</sup> Detta är ett citat ur regeringens rapport till FN år 1968 över kvinnors status i Sverige, hämtat ur *Kvinnorna och arbetsmarknaden. Fördomar, fakta, framtid* (1969). Stockholm: Arbetsmarknadsstyrelsen, s. 63ff.

i Jämtland. Med den nya regionalpolitiken markeras att en övergång skett från den regionalpolitik som etablerades som särskilt politikområde på 1960-talet till det som sedan 2001 benämns ”regional utvecklingspolitik”.

Studien placeras i skärningspunkten mellan arbetsmarknadspolitik, jämställdhetspolitik och regionalpolitik. Arbetsmarknadspolitik har länge varit ett av de starkaste medlen för att uppnå målen med jämställdhetspolitiken. Arbetsmarknadsverket, AMV, hade länge uppdraget att medverka till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet och motverka den könsuppdelade arbetsmarknaden, med länsarbetsnämnderna som verkställare på länsnivå. Nu skriver vi 2008 och en större omorganisation har gjorts. Arbetsmarknadsverket, tillsammans med AMS och länsarbetsnämnderna har gått till historien. I dess ställe har den nya myndigheten Arbetsförmedlingen bildats, men uppdragets formulering står fast.

Vi får alltså anledning att titta närmare på den del av arbetsmarknadspolitik som samverkar med den regionala utvecklingspolitiken och hur den utformas i relation till de jämställdhetspolitiska målen. De frågor vi intresserar oss för är: Vad innebär särskilda satsningar på kvinnor ur ett genusperspektiv? Vilken betydelse har den nya regionalpolitiken och förskjutningen i satsningarna från lönearbete till företagande haft för kvinnors integrering på arbetsmarknaden? Hur har nationella jämställdhetsmål integrerats på den regionala arbetsmarknaden?

Målet att i högre grad engagera den regionala nivån i jämställdhetsarbetet har lett till att kommuner, organisationer, det lokala näringslivet samt statliga myndigheter på lokal nivå blir involverade på ett mer genomgripande sätt än tidigare. Det ger oss anledning att studera förändringar i retorik och tankesätt när det gäller jämställdhetsfrämjande satsningar på arbetsmarknaden.

## **Två tidsbilder**

Vi tar upp två exempel på statliga aktiveringsprogram eller satsningar för att integrera kvinnor på arbetsmarknaden. Utifrån dessa diskuterar vi vad som händer med de arbetsmarknads- och näringspolitiska programmen när de möter en regional och lokal verklighet. På de närmare trettio år som skiljer programmen åt i tid har mycket förändrats både regionalpolitiskt och arbetsmarknadspolitiskt. Dessutom har jämställdheten blivit ett eget politikområde. Det är alltså samma geografiska plats, men ändå två skilda samhällsbilder som omger de olika satsningarna, vilket är en av poängerna med att sammanföra dessa studier. På så vis kan vi jämföra hur satsningar på att integrera kvinnor har genomförts under en period när arbetsmarknadspolitikens inriktning och ansvarsfördelning förändrats. Det ger oss också möjlighet att diskutera vilken plats satsningar på att uppnå ett mer jämställt arbetsmarknadsdeltagande haft i förhållande till den förda arbetsmarknadspolitik och dess förändringar.

Det första exemplet handlar om Arbetsmarknadsstyrelsens, AMS, aktiveringsprogram för kvinnor 1961. Programmet innebar en stor satsning på att yrkesutbilda och undanröja hinder för kvinnor att lönearbeta utanför hemmet. Högkonjunktur och brist på arbetskraft gjorde att man från statligt håll såg sig om efter tänkbara sätt att utöka arbetskraften. 1960–70-talen kom snarast att innebära en ”revolution” i svenska termer, sett till det stora antal kvinnor som då

började lönearbete utanför hemmen (Leijon 1968; Hirdman 1998; Florin & Nilsson 2000). 1961 hade man ännu bara hunnit se begynnelsen av en sådan utveckling och tydligare då i större städer och vissa industriregioner. I orter och regioner där den övervägande delen av befolkningen fortfarande försörjde sig inom jordbrukssektorn kan man tala om en fördröjd effekt. Här visas exempel på hur aktiveringsprogrammet landade vid Länsarbetsnämnden i Jämtlands län.

Det andra exemplet hämtas från de statliga satsningar på kvinnors företagande som gjorts från slutet av 1980-talet. Småföretagen betraktas här som en viktig resurs för den framtida sysselsättningen i Sverige. Inte minst har strävan att minska arbetslösheten resulterat i ett nytt intresse för kvinnors företagande. Eftersom kvinnors företagandandel inte motsvarar deras andel på arbetsmarknaden riktas särskilda insatser för att uppmuntra kvinnor att starta eget.<sup>2</sup> Samtidigt är detta en period av den svenska politikens anpassning till EU vilket innebär att samarbete som kallas partnerskap används av beslutsfattare i offentlig verksamhet för att involvera lokala aktörer i formulering och genomförande av åtgärder på lokal nivå. En central aktör i genomförandet av såväl den nya regionalpolitiken som den särskilda satsningen på kvinnors företagande är Verket för näringslivsutveckling, Nutek. Med utgångspunkt i erfarenheter och föreställningar hos jämställdhetsansvariga vid olika myndigheter beskriver vi hur politiken upplevs och förverkligas på regional nivå. Utifrån intervjuer gjorda med (solo)företagare i Östersunds kommun ger vi en bild av hur deras situation ser ut, en bild som problematiserar några av politikens konsekvenser ur ett genusperspektiv.

Förenklat kan man säga att 1960-talets AMS-program hade som mål att förvandla kvinnlig arbetskraftsresurs till lönearbetare, medan ”det nya programmet” handlar om att förvandla arbetslösa eller lönearbetande kvinnor till företagare.

## Ord i tiden

På 1960-talet då det första programmet för aktivering av kvinnlig arbetskraft kom hade begreppet jämställdhet ännu inte etablerats och börjat användas i svensk politik. Enligt historikern Yvonne Hirdman kan begreppets genombrott i politiken tidsbestämmas. Ordet ”jämställdhet” hade visserligen använts tidigare utan att få genomslag som politiskt begrepp (Hirdman 1998; Lundqvist 2007). När den socialdemokratiska regeringen tillsatte Delegationen för jämställdhet mellan könen 1972 skulle det, enligt Hirdman, ännu gå fyra år innan begreppet etablerades. Att begreppet sedan blev så allmänt accepterat tycks ha varit dess intryck av att vara begreppet lagom. Historikerna Christina Florin och Bengt Nilsson skriver att det uttryckte en ”vision med måtta”, som många kunde enas om även om det också kunde tolkas ”olika av olika aktörer” (Florin & Nilsson 2000, 8). Det tidigare ordet ”jämlighet” kom att hädanefter stå för klassproblematiken, medan jämställdhet blev den nya normgivningen för den politiska strävan kring hem- och familjeliv (Hirdman 1998, 351f).

---

<sup>2</sup> Se också Eva Blombergs pågående forskningsprojekt vid Mälardalens högskola ”Chefen Fru Ingeborg. Entreprenörer i en medialiserad och politiserad beslutsprocess 1980–2005” som bl.a. handlar om hur kvinnliga (små)företagares branschorganisationer har förhållit sig till jämställdhetsfrågan.

I dag är det allmänt politiskt godtaget att jämställdhet är något som skall eftersträvas. Regeringens övergripande mål för jämställdhetspolitiken är ”att kvinnor och män skall ha samma makt att forma samhället och sina egna liv”.<sup>3</sup> Detta mål för jämställdheten innebär bl.a. att kvinnor och män skall ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter till arbete som ger ekonomiskt oberoende och möjlighet till utveckling samt till delat ansvar för hem, familj och barn. Ett annat delmål är att kvinnor och män skall ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare, att forma villkoren för beslutsfattandet samt när det gäller makten att forma sitt eget liv.

Även om dessa olika dimensioner lyfts fram som mål i de jämställdhetspolitiska programmen är det vanligt att man med jämställdhet menar antalsmässiga förhållanden mellan könen (se Tyrkkö 2005b). Därför har olika åtgärder vidtagits för att uppnå en jämn könsmässig fördelning inom vissa områden. Att öka antalet kvinnliga företagare är ett exempel på en åtgärd som vi undersöker i den föreliggande studien. Andra exempel är försöken att öka kvinnoandelen inom mansdominerade yrken inom ramen för s.k. brytprojektet, strategierna inom utbildningssystemet och positiv särbehandling. Även om mer nyanserade uppfattningar om kvinnors integrering på arbetsmarknaden som mål existerar, präglas politiken ofta av denna förenklade syn på jämställdhet.

Sedan början av 1990-talet arbetar regeringen med begreppet ”mainstreaming”, eller jämställdhetsintegrering, som sin huvudstrategi. Den huvudsakliga betydelsen av att jämställdheten skall ”mainstreamas” är att den skall integreras i alla politikområden. Således skall ett jämställdhetsperspektiv anläggas på alla politikområden för att motverka tendensen att jämställdheten verkar isolerat på en egen arena.

”Jämställdhet” är inget analytiskt begrepp i den här studien. Den ingår i det fält vi studerar när vi synar de statliga programsatsningarna för att öka kvinnors arbetskraftsdeltagande och företagande. Att vi anlägger ett genusperspektiv på studien innebär att vi med begreppet genus vill markera och skapa förståelse för att det handlar om båda könen, inte bara kvinnor. Vi menar att integrering inte är möjligt i varken manliga eller kvinnliga termer utan den sätter press på samhället att förändra genusrelationerna i sin helhet. Att använda ett genusteoretiskt perspektiv innebär för oss att analysera sociala mönster av segregering och integrering samt de mönster av hierarkiska genusrelationer som bygger på en föreställning om en manlig norm. I de arbetsmarknadspolitiska satsningarna och deras genomförande kan vi utläsa föreställningar om manligt och kvinnligt och vilken effekt det kan ha haft på den studerade politiken.

Sett i historiskt perspektiv betyder utvecklingen inom området att vi i den här studien kan syna ett ”före” och ett ”efter” det att jämställdhet, liksom jämställdhetsintegrering blivit begrepp i svensk politik.

---

<sup>3</sup> Under detta övergripande mål anges också fyra delmål för jämställdhetspolitiken: 1) jämn fördelning av makt och inflytande, 2) ekonomisk jämställdhet, 3) jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet, samt 4) mäns våld mot kvinnor skall upphöra. Dessa mål antogs av riksdagen den 16 maj 2006. Se <http://www.regeringen.se/sb/d/2593/a/64241>.

## Mainstreaming versus särskilda kvinnosatsningar

Jämställdhetsarbetet genomförs idag parallellt med två arbetssätt, mainstreaming (jämställdhetsintegrering) och särskilda satsningar. Det konkreta jämställdhetspolitiska arbetet vilar på två ben (SOU 2007:15, 20-21). Det ena benet representerar jämställdhet enligt jämställdhetslagen – att motverka könsdiskriminering på arbetsmarknaden.<sup>4</sup> Här har frågor som könsfördelning på olika befattningar och löneskillnader mellan könen varit viktiga. Det andra benet representeras av strategin jämställdhetsintegrering där fokus riktas mot kärnverksamheten (Prop. 1993/94:147; Council of Europe 1998). Den centrala tanken med mainstreaming – att fokusera på kärnverksamheten – innebär strävan att komma bort från särskilda satsningar och jämställdhetsarbete som sidoordning, exempelvis i form av ”kvinnoprojekt”. Mainstreaming har inte fokus på diskriminering av individer eller grupper utan på diskriminerande praktiker, normer och processer. Mainstreaming innebär att jämställdhetsperspektiv skall införlivas i allt beslutsfattande på alla nivåer av de aktörer som normalt deltar i beslutsfattandet. Som en strategi och ett arbetssätt utgår mainstreaming utifrån likhetstänkandet, att kvinnor och män skall kunna mötas på lika villkor inom ordinarie strukturer. Jämställdhet skall vara ett av målen för den ordinarie verksamheten som syftar t.ex. till att öka sysselsättning och tillväxt.

Uttrycket särskilda satsningar förknippas med speciella målgrupper. För att kunna göra särskilda satsningar skapas olikhet – ofta utifrån stereotypa uppfattningar. För att skapa olikhet måste det finnas en norm, ”det generella”, gentemot vilken ”det särskilda” kan jämföras, kontrasteras och mätas. De särskilda satsningarna är inte könsneutrala. De görs oftast till förmån för kvinnor (utan att män missgynnas). Men de generella satsningarna kan också problematiseras ur ett könsperspektiv. De är inte heller könsneutrala; de har utformats efter behov som företrädesvis uttrycks av män. Därför får de generella åtgärderna ofta olika effekter för kvinnor, respektive män (Stenmark & Johansson 2005; Danilda 2001).

Argumenten för särskilda satsningar kan utgå från antingen likhets- eller särartstänkandet (Stenmark & Johansson 2005). I likhetslinjen ses att satsningarna behövs i dagsläget, tillfälligt. Så länge det finns en efterfrågan på riktade åtgärder till förmån för kvinnor så skall sådana också tillhandahållas med offentliga medel. Särartstänkandet utgår från att kvinnor och män har olika behov och därför kommer riktade åtgärder alltid att behövas. Oavsett vilken ståndpunkt man utgår ifrån är jämställdhet det uttalade huvudmålet i de särskilda satsningarna.

Existensen av dessa två parallella arbetssätt ger upphov till olika tolkningar om de mest grundläggande målen i det regionala jämställdhetsarbetet. Mainstreaming i de regionala tillväxtprogrammen har utvärderats och farhågor har då framkommit om att jämställdheten snarast försvunnit som mål för projekten genom denna integrering (Länsstyrelsen Västra Götaland 2001; Nutek 2004b och 2006). Det finns flera studier som pekar på att det ofta råder en mycket oklar definition av vad jämställdhet är och vilken jämställdhet det är som skall ”mainstreamas” (Rönblom 2004; Forsberg 2005; Sundin & Göranson 2006, 15).

---

<sup>4</sup> Gäller även könsdiskriminering inom högskolan och i skolan.

I den här studien riktar vi, i likhet med statsvetaren Malin Rönnblom, in oss på en politik som tappat fotfästet i definitionen av jämställdhet och därmed låtit integrering glida över i särskiljande eller omärkbart försvinna ut ur politikens fokus. Det innebär i Rönnbloms termer att integrering av jämställdhet görs till särskilda satsningar på kvinnor och att dessa satsningar blir ”att kvinnor och kvinnors (brist) på handlande görs till det problem som politiken syftar till att lösa” (Rönnblom 2004, 52).

## Hur skall man se på särskilda satsningar?

I jämställdhetssträvandena på arbetsmarknaden ses de riktade (särskilda) satsningarna på underrepresenterat kön inte som åtskilda från den jämställdhetsintegrerande (horisontella) strategin. Numera betraktas de som komplement till den övergripande, horisontella insatsen (Nutek 2004c, 118). Även EU har klargjort att utöver lagstiftning mot könsdiskriminering behövs både särskilda satsningar och jämställdhetsintegrering som strategi i jämställdhetsarbetet (Sternier & Biller 2007). Detta innebär att det dubbla förhållningssätet präglar den officiella jämställdhetspolitiken.

Hur skall man förhålla sig till ”särskilda satsningar” ur ett genusperspektiv? Med fokus på genusrelationen (kvinnor – män) är det ett klassiskt dilemma inom genusforskningen att särskilja, i det här fallet, kategorin ”kvinnor” och satsningar på ”kvinnors arbetskraft” eller ”kvinnors organisering” (se t.ex. Riley 1996; Scott 1996; Waldemarson 2000; Eduards 2002). Å ena sidan riskerar ett särskiljande av kvinnor som grupp på arbetsmarknaden att förstärka könsstereotyper, reproducera könsarbetsdelningen och upprätthålla kvinnors underordning. Å andra sidan kan sär-agerandet ses som ett sätt att förbättra kvinnors villkor, där agerandet som en självständig kategori också kan betraktas som emanciperande (Waldemarson 2000). Men diskussionen kring förhållningssätten äger rum på två olika nivåer, den förstnämnda på en vetenskaplig/filosofisk nivå (där kön/genus diskuteras som vetenskaplig kategori) och den andra på aktörsnivå (vad som händer när aktörerna benämns eller benämner sig själva som kvinnor) (Waldemarson 2000; Eduards 2002). För politiska aktörer blir användandet av kategorier helt nödvändig, menar Maud Eduards. Annars blir det omöjligt att organisera sig och agera som grupp (Eduards 2002). Detta dilemma finns med i studiens olika delar: särskilja eller inte, särskilda satsningar eller inte. Vad som kan vara avgörande för synsättet på särskilda satsningar på arbetsmarknaden är snarast om deras utformning kan leda till könsmässig integrering.

Men talet om särskilda satsningar ligger också nära frågan om benämning, om vem som benämner den särskiljande handlingen och hur det görs. Historikern Ylva Waldemarson har studerat makten att benämna och, med utgångspunkt från Eduards, urskiljt fem former av benämning. Den första anger hur kvinnor generellt utpekade som avvikare från en manlig norm (”kvinnlig arbetskraft”, ”kvinnlig företagare” etc.). Den andra är ett aktivt benämning av kvinnors (negativa) avvikelse, utförd av det manliga sammanhang som representerar normen. Den tredje avser en handling som kvinnor själva utför, men inom en fastställd norm om vad verksamheten skall handla om eller vilken form den skall ha. I den fjärde formen väljer kvinnor en självständig organisering, utan en manlig normering

som styr. Enligt den femte formen kan kvinnor aktivt utpeka och benämna män som grupp (Waldemarson 2000).

I vår studie ligger problematiken med integreringen av kvinnor på regional och lokal arbetsmarknad också i jämställdhetspolitikens organisation och i vad denna jämställdhet skall innebära.

## Disposition

Rapporten består av en inledning, tre artiklar och en slutdiskussion.

I den första artikeln ”AMS-program för aktivering av kvinnlig arbetskraft på 1960-talet” behandlar Johanna Overud AMS-program för aktivering av kvinnlig arbetskraft från början av 1960-talet. Utifrån exempel från arbetet med detta program vid Länsarbetsnämnden i Jämtlands län diskuterar hon vilken betydelse programmet hade för integreringen och segregeringen av kvinnor på arbetsmarknaden i en glesbygdsregion. En kritisk granskning av implementeringen bygger på dokument, handlingar och intervjuer. Handlingar i Länsarbetsnämndens arkiv i Jämtlands län som rör AMS aktivitetsprogram för kvinnligt arbetskraft från 1961 har studerats. Även handlingar från centrala AMS rörande det programmet har använts. År 2006 genomfördes även två intervjuer med f.d. anställda hos Länsarbetsnämnden i Jämtlands län som arbetat inom Arbetsmarknadsverket sedan 1960-talet.

Ann-Mari Sätre och Arja Tyrkkö belyser i artikeln ”Om jämställdhetspolitik på regional nivå efter EU-inträdet” förändringen i regionalpolitiken, inklusive nya möjligheter till följd av EU-inträdet. Denna process illustreras utifrån hur jämställdhetsarbetet bedrivs vid Länsstyrelsen och Länsarbetsnämnden i Jämtlands län. Intervjuerna med tjänstemännen, en representant för Länsstyrelsen och en anställd hos Länsarbetsnämnden i Jämtlands län, genomfördes 2006. Resultaten av intervjuerna belyser den nationella arbetsmarknads- och jämställdhetspolitikens implementering i Jämtland och om och hur, enligt de intervjuades uppfattningar, regionalpolitiken har förändrats till följd av EU-inträdet, samt om den ökade fokuseringen på företagande.

I artikeln ”Kvinnors företagande – politiska satsningar och lokala erfarenheter” behandlar Ann-Mari Sätre och Arja Tyrkkö företagarnas villkor och särskilda satsningar att verka för ambitionen att skapa jämställt företagande. Artikeln inleds med en kort beskrivning av trender inom företagandet och av olika särskilda satsningar som utarbetats för att uppmuntra kvinnor till egenföretagande. Därefter redovisas resultaten av intervjuer med 44 företagare i Östersunds kommun 2004. Datainsamlingen utfördes inom ramen för EU-projektet ”Gender Differences in Access to Managerial and Entrepreneurial Positions” (Gendmap) med sju deltagande länder (Lundåsen & Sätre Åhlander 2005). Utifrån resultaten beskrivs hur de kvinnliga och manliga företagarna upplever sin situation och sina möjligheter och hinder för företagande. För att få perspektiv på deras upplevelser intervjuas även regionchefen för Svenskt Näringsliv om sin syn på företagarnas villkor.

I den avslutande diskussionen diskuterar författarna jämställdhetsinsatsernas betydelse i den regionala kontexten, förskjutningen från lönearbete till företagande samt dess tänkbara konsekvenser för jämställdhet ur ett genusperspektiv.