

Diskussion

Johanna Overud, Ann-Mari Sätre och Arja Tyrkkö

Inledning

Den här rapporten har ett tidsperspektiv på närmare 50 år. I det perspektivet fångas en viss förskjutning in i den politiska retoriken som kan tillskrivas både samhällsomvandlingen, EU-medlemskapet och olika partipolitiska ståndpunkter. Förskjutningen blir synlig i de särskilda satsningar som initierats för att främja kvinnors arbetsmarknadsdeltagande. Satsningarna har varit av olika karaktär och lanserats vid olika tidpunkter. Den politiska ambitionen har varit att med hjälp av offentliga medel utöka arbetskraftsantalet och/eller stimulera jämställdhet genom att öka kvinnors integration i svenskt arbets- och näringsliv.

En jämställdhetspolitik tar form

Även om ökad jämställdhet mellan könen inte var ett uttalat mål för den aktiva arbetsmarknadspolitikerna på 1960-talet, så blev ändå utfallet att kvinnor, genom att i högre grad integreras på arbetsmarknaden, också ökade sitt inflytande i samhället. Därför kan man säga att arbetsmarknadsfrågorna har haft en central position i jämställdhetsarbetet i Sverige. Tidigare forskning framhåller AMS som ett bra exempel på nationell nivå på hur en byråkratisk organisation kan driva jämställdhetspolitik (Hirdman 1998; Florin & Nilsson 2000; Lindvert 2002).

Hur har institutionella betingelser och arbetsmarknadsmonster formats när man ser på implementeringen av 1961 års aktivitetsprogram för kvinnor på regional nivå? I vår studie ser vi hur länsarbetsnämnden på 1960-talet inte följde punkterna i det program som AMS föreslagit som också syftade till att bryta en traditionell könsuppdelning på arbetsmarknaden. I Jämtland, liksom i andra delar av landet, har den ensidiga styrningen av kvinnor mot arbete inom vården gjort kvinnor beroende av den offentliga sektorn. Särskilt tydligt blir det i landsbygds- och glesbygdsområden. Lan Z stod då inför möjligheten att skapa ett mer differentierat mönster på kvinnors arbetsmarknad i länet. Man kan tänka sig ett scenario där Lan Z kunnat arbeta med programmet så som det var tänkt från AMS och avdelningen ”Detaljen” där frågorna om kvinnlig arbetskraft hade sin bas.

AMS-politikens rörlighetsambition bidrog till ”flyttlasspolitiken”, d.v.s. utflyttning från glest befolkade regioner till städerna. För Jämtlands län kan man se att det bidrog till en närmast katastrofal befolkningsutveckling mellan 1950 och 1970. Men samtidigt var den AMS-politik vi studerat här också en ”jämställdhetspolitik”, innan det begreppet fanns. Ambitionen att utjämna könsskillnader i samhället hade funnits länge i Sverige, fast mer hos olika intressegrupper och inte i statliga aktivitetsprogram med nationell räckvidd. Men som vi tidigare nämnt kunde man för Jämtlands del se exempel på hur programmet ”urvattnades” innan det nådde den lokala praktiken. Det kan vara ett exempel på fördröj-

ningseffekter, att genomförandet av förutsättningar för jämställda levnadsmönster släpat efter på regional och lokal nivå. Det hör till faktorer som måste tas hänsyn till när man studerar genus regionalt och lokalt (Forsberg 1997). På 1960- och 70-talen var det "könsroller" och "könsrollsmedvetenhet" som var de begrepp man använde. Att "könsrollsmedvetenheten" var ganska låg på Lan Z på 1960-talet är tydligt, både utifrån det material vi tittat på och i det som de intervjuade tjänstemännen berättat om.

Mäns tillväxt, kvinnors jämställdhet

Genom våra olika nedslag i tiden har vi omfamnat en rad politiska förändringar. Men det vi särskilt velat hålla fast vid här är en förändring i politikens riktning över tid. Denna förändring kan (förenklat) sägas ligga i en omsvängning från 1960-talets lokaliseringspolitik, som var en statlig fördelningspolitik uppifrån-och-ner, till den regionala tillväxtpolitikens riktning nedifrån-och-upp som utvecklats under 1990-talet (Sätre Åhlander 2003; Westerdahl 2005; Westberg 2005; Forsberg 2005). Medan 1960-talets AMS-politik på ett tydligt sätt illustrerar en top-down politik, skulle man kunna se den nuvarande EU-politiken som uttryck för en vilja att bygga utvecklingen underifrån, på samhällets lokala krafter. Det hela ingår som ett led i den svenska regionalpolitikens anpassning till EU.

Det som tydliggörs i vår undersökning och som bl.a. Forsberg (2005) också betonar är att jämställdhetsarbete kräver mer organisation och större genuskompetens ute i regionerna.

I den regionalpolitiska propositionen 2001/02 kom hållbar tillväxt att innehålla tre dimensioner, en social, en ekonomisk och en ekologisk. Den sociala dimensionen skulle nu rymma allt som rörde delaktighet och inflytande, utbildning, social och kulturell mångfald samt kvinnors och mäns lika förutsättningar. När det gäller begreppet hållbar tillväxt och dess tre dimensioner ser Rönnblom ett grundläggande problem. Hon tolkar det som att den sociala dimensionen förblir abstrakt och "aldrig riktigt 'när ner till' åtgärdsförslagen" (Rönnblom 2004, 52). Istället pekas avvikarna ut (det må vara kvinnor, samer, invandrare, ungdomar) som just avvikare för att sedan ges särskilt stöd "för att kunna bli en del av normen" (ibid., 53).

Ett gemensamt problem i de flesta svenska regioner idag är att integrera jämställdhetstänkandet i tillväxttänkandet. I de flesta fall har tillväxten varit ett spår och jämställdheten ett annat. Vissa forskare ser orsakerna till detta i de enkönade, homosociala, sammanhang där respektive fråga hanteras. Det är i stor utsträckning män som driver tillväxtarbetet, och mest kvinnor som driver jämställdhetsarbetet. Sådana enkönade grupperingar riskerar att bli "enögda", menar de.²⁸

Liksom under tidigare år pågår idag dubbla könsrelaterade diskussionslinjer om hållbar samhällsutveckling (jfr Acker 1992). Diskussionen om jämlikhet i klassmässiga termer har emellertid inte präglat de tillväxtinriktade programmen.

28 Se intervju med Gerd Lindgren och Gunnel Forsberg: "Kluster utan kvinnor missar möjligheter?" i Nyheter från Karlstads universitet, nr 4/2005.

En förändring i synen på kvinnors arbetskraft i tillväxttänkandet i riktning från löntagarreserv till företagareserv är också en förskjutning i klassmässiga termer. I själva verket integrerar klass och genus på många olika "leder" p.g.a. att även den könsmässiga segregeringen har en tydlig klassdimension.²⁹ Kvinnor arbetar oftare på delarbetsmarknader som mer eller mindre saknar karriärmöjligheter, inflytande och anställningstrygghet för de anställda (Gonäs 2005, 276). Den könsmässiga segregeringen bland företagare är i stor omfattning en förlängning av kvinnors och mäns segregerade arbetsmarknad. Dessa starka samband mellan klass och genus, mellan jämlikhet och jämställdhet, leder inte till att kvinnors situation blir bättre om inte maktstrukturer utmanas, mäns överordning och kvinnors underordning.

Ökad egensysselsättning – bristande välfärd

Under senaste åren har företagandet fått ökad betydelse i arbetsmarknadspolitiken. Detta ter sig naturligt eftersom företagandet ökat som en del av den pågående samhällsomvandlingen. Strukturomvandlingen, EU-politiken och den offentliga sektorns neddragning är tendenser som verkar i samma riktning, mot ökat företagande. Vad vi sett under 1990-talet är också ett delvis nytt utvecklingsmönster med många nya, väldigt små företag drivna av kvinnor, inte minst på landsbygden. De institutionella systemen är dock inte anpassade till denna utveckling. De är istället uppbyggda kring den dominerande normen på svensk arbetsmarknad, att individer i rollen som anställd utför arbete som de får betalt för (se t.ex. Ds 2003:27).

Ökningen i soloföretagandet ligger inte i linje med den svenska välfärdsmodellen som byggt på en tydlig ansvarsfördelning mellan offentlig sektor och näringsliv när det gäller sysselsättningen. Medan regeringen ansvarar för att politiken underlättar jobbskapande är det näringslivet som skall skapa jobben. Den som har tillsviðare anställning och är inne i systemet omfattas automatiskt av alla trygghetslagar. Förutom försäkringar i form av a-kassa, föräldrapenning, sjukpenning och pension skyddas den fast anställde av en mängd arbetsrättsliga regler vid eventuell uppsägning. Vidare är arbetstiden reglerad, liksom rätten till viss semester osv. Dessa lagstadgade rättigheter utvecklades stegvis under en tid då full sysselsättning var en naturlig och realistisk målsättning. Men den tidigare parallella utvecklingen av stat och marknad har kommit i obalans. Offentlig sektor har tidigare ökat mycket i förhållande till expansionen av den privata sektorn. Problemen i försörjningssystemet i dagens läge gör att det behövs alternativa lösningar för att kompensera för neddragningar i offentliga sektorn.

Även jämställdhetslagstiftningen har främst varit inriktad på arbetstagare, inte på företagare. Samtidigt som jämställdhetslagstiftningen inte har någon verkningkraft inom företagandet har ansvaret för att kombinera regional utveckling med jämställdhetspolitiken överförs från nationell till regional och lokal

²⁹ Intersektionalitet är det begrepp som fångar in samtidigheten av maktrelationerna genus, klass och etnisk tillhörighet. För diskussion om detta begrepp se t.ex. de los Reyes, Molina & Mulinari 2005 och de los Reyes & Mulinari 2005; se även Andersson 2004.

nivå, utan att de regionala partnerskapen egentligen har någon beslutskraft. Med utgångspunkt i en undersökning genomförd i Östersunds kommun har vi visat hur olika villkor uppstått som en bieffekt av den nya politiken. Det är framför allt två aspekter vi lyfter fram, dels att kvinnor upplevt diskriminering som kan ha att göra med att de som företagare inte har jämställdhetslagen i ryggen, dels att välfärdssystemet för en egenföretagare, man som kvinna, inte är tillgängligt på samma sätt som för en anställd. Men också det faktum att kvinnor i genomsnitt driver mindre företag än män bidrar till att de förefaller vara mer utsatta än män i sina relationer med omgivningen.

Utvecklingen i Jämtland visar att ett högt ny- och småföretagande inte behöver betyda att den ekonomiska tillväxten är god. Vår studie liksom tidigare studier visar att ökningen av företagandet i Jämtland mycket väl kan bero på att individer själva skapar jobb till följd av problem på arbetsmarknaden. Därmed kan också regionaliseringen av arbetsmarknadspolitiken utgöra en delförklaring till att företagande som sysselsättningsstrategi har ökat. Det finns en risk att sådana företags utvecklingsmöjligheter negligeras och att individer som söker lösa sysselsättningsproblem genom företagande hamnar i en ekonomiskt och socialt utsatt situation där samhällets trygghetssystem, som är uppbyggda kring lönearbete, inte fungerar. Företagande som sysselsättningsstrategi kan således drabba redan utsatta kvinnor, och män, hårt.

Den politiska retorikens fokusering på kvinnors företagande motsvaras inte av tydlighet i det konkreta jämställdhetsarbetet. Ställs jämställdheten i fokus som ett numerärt mål t.ex. bland företagare kan effekten ändå bli försämrade villkor för denna grupp av kvinnor vad gäller försörjningsförmåga och livsvillkor om de ekonomiska och sociala förutsättningarna för ett lönsamt företagande saknas. Konsekvensen av jämställdhetsåtgärningarna blir ett bakslag för jämställdheten som en bieffekt av den genomförda politikens otidlighet.

Det könssegregerade företagandet

Insatser som är speciellt inriktade på kvinnors företagande möjliggör kvinnors val att starta eget. För den enskilda företagaren kan då företagandet vara en strategi att försörja sig, att bo kvar på orten, att få livet gå ihop, att förverkliga sina yrkesmässiga ambitioner, att tjäna pengar etc. Det politiska syftet med särskilda satsningar som möjliggör valet kan kläs i jämställdhets-, sysselsättnings-, tillväxt och regionalpolitiska termer. Den okritiska retoriken tar inte hänsyn till att viktiga förutsättningar för kvinnors företagande saknas.

På 1960- och 70-talen skapades generella förutsättningar för kvinnors arbetsmarknadsdeltagande. Högre sysselsättning bland kvinnor var ett resultat av en medveten politik där olika åtgärder ingick (förändringar i skattepolitik, föräldraledighetslagstiftning, utbyggandet av barnomsorg). Dessa institutioner kom inte av sig själva utan skapades genom medvetet politiskt agerande nationellt och i regionerna (Gonäs 1999, 984). Följden blev att kvinnors lönearbete visserligen blev normaliserat i högre grad, samtidigt som den manliga normen för lönearbetet förblivit stark. Drivkrafterna kring upprätthållandet av makt och norm har lett till en fortsatt könsuppdelad arbetsmarknad med kvinnor i en underordnad position.

Att företagandet är minst lika könssegregerat som arbetsmarknaden i övrigt har vi behandlat i den här studien och det styrks av tidigare forskning (t.ex. Gönäs m.fl. 1999; SOU 1998:6; SOU 2004:43). Den slutsatsen har ännu inte slagit rot som varandes ett problem i ute i länen. I handlingsprogrammet för RTP i Jämtlands län 2004–07 står t.ex. att man för att få fler kvinnliga företagare skall ”förbättra möjligheterna för företagande inom branscher med hög kvinnlig representation”.³⁰ Därmed förstärker man ytterligare den redan starkt könssegregerade arbetsmarknad som finns nu. Möjligen är det något som måste göras för att lösa den akuta situationen, men målsättningen bör vara en annan. Det gäller att skapa en medvetenhet om det som Forsberg (2005) påpekar, nämligen ”att det är skillnad mellan jämställdhetsåtgärder och åtgärder för kvinnor”. Det går exempelvis inte, enligt Forsberg, att skapa ett kortvarigt jobb för någon kvinna inom en typiskt kvinnodominerad sektor och samtidigt säga att man gjort något för att bidra till ökad jämställdhet.

Vi har i den här studien fokuserat på att kvinnor som grupp ständigt tycks hamna i fokus för problemet mellan strävan efter tillväxt (som bl.a. syftar till att fler kvinnor skall starta företag) kombinerat med hållbar utveckling (där jämställdhetsaspekten skall ingå). Vi vill, liksom Rönnblom (2004, 53), understryka att det i sig inte är något fel i att stödja kvinnors företagande. Det som är problemet är att jämställdhet görs till en fråga som berör kvinnor men inte män.

Murarna rivs inte

Vi såg i den första artikeln av Sätre och Tyrkkö hur den intervjuade länsexperten i Jämtland beaktade det ojämna maktförhållandet mellan könen och kvinnors och mäns skilda villkor på olika samhällsområden. Hon menade att så länge jämställdhetssatsningarna inte handlar om män förändras inte genusordningen i grunden; murarna rivs inte. För henne innebar jämställdhet först och främst att skapa en jämn fördelning av makt och inflytande. För den intervjuade Lantjästemannen var definitionen av jämställdhet en annan, nämligen att kvinnor och män skall vara jämt fördelade inom olika områden på arbetsmarknaden.

I tänkandet kring tillväxtavtalen finns enligt länsexperten olika könsrelaterade uppfattningar om vad som genererar utveckling. Westerberg (2002) lyfter fram liknande skillnader utifrån intervjuer med kvinnor som varit aktiva i arbetet med tillväxtavtalen: först en blomstrande industri sedan välfärd i bygden, eller först en blomstrande bygd med utvecklad social väv och utbildad arbetskraft som är öppen för företagande. De traditionella näringarna skog, trä och jordbruk förknippades med mäns arbetsuppgifter och satsningar på att utveckla småföretag inom industrin sågs som ett fasthållande vid tidigare syn på betingelser för välfärd. I betingelserna ingår reglerad arbetstid och lokaler för arbetets utövande samt en hierarkisk organisation. Dessa gamla betingelser för industrins utveckling verkade, enligt Westerberg, gälla för all slags verksamhet i arbetet med tillväxtavtalen. Detta innebar att rationalisering sågs som tidsbesparing och resultat eftersträvades i form av produkter och vinst, vilket var både synligt och mätbart.

³⁰ Regionalt tillväxtprogram Jämtlands län 2004-2007. Handlingsprogram, upplaga 1, s. 11.

Westerberg (2002) påpekar att många av de företagsidéer som kvinnor har inte följer de reglerna. Produktion av välfärd kräver t.ex. inte en given arbetsplats och kan inte beordras, påbörjas eller avslutas inom en viss, i förväg, bestämd tid. Den traditionella synen på skapande verksamhet kan, framhåller Westerberg, även ses i utvecklingsarbetet med tillväxtavtalen. En satsning är ett projekt, d.v.s. har en tydlig början och ett slut.

Slutsatsen från intervjuerna med länsexperten och Lan-tjänstemannen om att jämställdheten kommer i skymundan i arbetet med de regionala tillväxtavtalen i Jämtland ligger i linje med resultaten av tidigare studier, bl.a. av Westerbergs studie (se även Rönnblom 2002; Forsberg 2005; Hård 2005). Det råder olika uppfattningar om vad som är problemet och hur det skall lösas. Trots betoning på delaktighet och integrering har spelregler skapats som hindrar nya frågor och anorlunda dimensioner att lyftas upp i den politiska dagordningen. De konkreta förslag som presenteras av lokalt aktiva kvinnor uppstår från deras dagliga liv och är i sig inte kontroversiella. Flera av de frågor som förts fram av politiskt aktiva kvinnor togs upp av länsexperten som arbetar inom det etablerade systemet. Enligt henne var inte hennes synpunkter bekväma i den miljön. Hennes förslag fungerade som en utmaning till det etablerade politiska systemet där männens intressen vägde tyngst.

Från reserv till reserv

Sundin och Göransson (2006, 16) beskriver situationen på 1950-talet på följande sätt: "Kvinnors förvärvsintensitet var vid den tiden betydligt lägre än mäns. För att få dem ut i förvärvsarbete måste deras bundenhet vid hemmet brytas och för att få dem till industrin måste könsarbetsdelningen minskas. Det krävde förändringar både hos kvinnor och hos arbetsgivare." På 1990- och 2000-talen är kvinnors andel av företagandet fortfarande betydligt lägre än männens andel. För att få ut kvinnor i företagande måste deras bundenhet till lönearbete brytas (genom uppsägning, avknoppning, utkontraktering, frivilligt arbetsbyte etc.).³¹ Detta kräver förändringar hos kvinnor. I statligt finansierade satsningar har särskilda incitament införts för att motivera fler kvinnor att starta eget företag.

Vad är det vi ser när vi betraktar de särskilda satsningarna, vare sig det gällt lönearbete eller företagande med utgångspunkt från ett genusperspektiv? Vi ser att kvinnors insteg och närvaro på arbetsmarknaden ständigt omgivits av en politisk särbehandling vare sig det varit befogat eller inte. Kvinnors integrering på arbetsmarknaden, i lönearbete eller som företagare, formas av att det, enligt Yvonne Hirdman, aldrig handlat om att släppas in "i samma rum på lika villkor". Det har istället handlat om att utvidga (sidoordna) och särskilja verksamheter med ett "kvinno"-tillägg till en normal, manlig verksamhet "där det manliga ändå blir den yttersta förebilden" (Hirdman 2001, 114ff).

Mäns närvaro har varken benämnts eller problematiserats. Maud Eduards menar att tystnaden kring män som grupp är ett allvarligt politiskt problem (Eduards

³¹ Se t.ex. artiklarna i antologin *När anställda blir företagare* av Elisabeth Sundin och Annette Thörnquist (red.) 2006; Tillmar 2004; Hård, Sundin & Tillmar 2007.

2002). Därmed har manliga företagares eventuella problem, som varandes män, inte pekats ut och benämnts. Sådana spörsmål har betraktats som allmänna problem inom området företagande.

Kvinnors underordning, vilket är den genusteoretiska förklaringen till att kvinnor utpekats och särbehandlas, är en av anledningarna till att kvinnor ständigt betraktas som en outnyttjad resurs på den svenska arbetsmarknaden. Med en maktordning som underordnar kvinnor återkommer detta synsätt som leder till att politiska åtgärder gång på gång utformas utifrån synen på kvinnor (och andra grupper som avviker från normen manlig, vit, medelålders etc.) som en reserv.

Den målmedvetna skrivningen i rapporten till FN 1968 hade en till synes klar strävan: kvinnors fullständiga integration på samhällets alla områden. De särskilda satsningarna skulle vara temporära, tanken fanns om en begränsad tidsrymd, "tills klyftan avsevärt minskat". Idag 2008 läser vi likväl om vilka som skall lösa framtidens arbetskraftsbrist: "det är de unga, de äldre, de utrikesfödda och kvinnorna".³² "Kvinnorna", och då antar vi att det gäller både unga, äldre, utrikesfödda och svenskfödda, är problemet. Inte de svenskfödda männen, de arbetar redan så mycket. Men kanske måste män som grupp diskuteras, när problemfingret pekar mot "de andra", mot grupper som "kvinnor" och "utrikesfödda". Kanske finns en del av "problemet kvinnor" i könsrelationen, kanske beror en hög andel deltidsarbetande kvinnor, eller en låg andel kvinnor bland företagare, på något mer än kvinnor själva. En utmaning är, enligt Eduards, att just utmana och benämna "den nära kopplingen mellan maskulinitet, demokrati och medborgarskap", den koppling som gör att män sällan utpekats eller ifrågasätts i sina roller som arbetare, företagare, chefer, poliser etc.

Det vi ser i en tillbakablick är stora politiska och samhälleliga förändringar, men vi ser också stabiliteten i betraktelsen och utpekandet av avvikare från ständigt samma norm.

³² "Outnyttjad arbetskraft hoppet för framtiden", DN tisdag 27 maj 2008, angående rapporten Fler i arbete: Grunden för framtidens välfärd (2008), Stockholm: Finansdepartementet.