

Sammanfattning av rapporten

Jämställdhet på lokal nivå?

En analys av andelen lokalt valda kvinnor inom EU:s medlemsstater

Aksel Sundström

Kvinnlig politisk representation i lokala församlingar

En rad svenska politikområden har som mål att nå ett jämställt deltagande mellan kvinnor och män i politiska församlingar. EU har också ett uttryckligt syfte att öka kvinnors närvaro i beslutsfattande institutioner.

Det nuvarande forskningsläget ger en väl utvecklad bild av hur andelen kvinnor i nationella parlament varierar över tid och mellan länder, men däremot inte i lokala församlingar i EU:s medlemsländer, det vill säga institutioner som motsvarar kommunfullmäktige. Jämförande studier av kvinnors politiska representation har nämligen sällan fokuserat på den lokala nivån inom EU:s olika medlemsstater. En orsak till det är den svaga datatillgängligheten. Vi har därför begränsad förståelse av jämställdheten i lokala institutioner, i bemärkelsen andelen lokalt valda kvinnor. Det innebär i sin tur begränsad förståelse av något som har stort inflytande på europeiska medborgares vardag.

Eftersom det finns förvånansvärt få jämförande studier om andelen lokalt valda kvinnor – såväl mellan som inom länder – utgör denna i hög grad deskriptiva rapport ett bidrag till förståelsen av kvinnors politiska representation i EU:s medlemsstater. Det har fram tills nu varit oklart i vilken utsträckning kvinnor är underrepresenterade på lokal nivå, huruvida deras närvaro ökar och vad som möjligen kan förklara en hög närvaro av kvinnor

på vissa geografiska platser. Rapporten ger alltså ett viktigt underlag för en förståelse av hur mäns dominerande närvaro i det politiska livet kan förändras.

Forskningsfrågor och studerade länder

Avsikten med den här rapporten är att ge en tidigare inte visad bild av den numeriska jämställdheten i lokala församlingar i 27 av EU:s medlemsstater (Cypern ingår inte i undersökningen). Data har samlats in som beskriver dels situationen i 277 regioner i de 27 länderna – med senast tillgängliga siffror – dels trenderna över längre tid i 14 av dessa länder. Uppgifterna ger möjlighet att besvara tre frågor: 1) I vilken utsträckning är kvinnor underrepresenterade i lokala församlingar i EU:s medlemsstater? 2) Ökar andelen lokalt valda kvinnor i Europa? 3) Vad förklarar att vissa regioner har en högre andel kvinnor valda på lokal nivå?

Långt kvar trots positiv trend

Rapporten visar att EU:s lokala församlingar fortfarande har lång väg kvar till jämställdhet, trots positiva trender. På ytterst få ställen utgör kvinnor nära hälften av de lokalt valbara platserna – det rör sig om en handfull regioner. Mest påtagligt är detta i regioner i Kroatien och Grekland: här är andelen lokalt valda män ofta högre än 80 procent. Även två länder som anses tillhöra de mest jämställda globalt, Danmark och Nederländerna, har långt kvar till att uppnå numeriskt jämn könsfördelning på lokal nivå.

Rapporten kan laddas ned från www.sieps.se

Siffrorna tydliggör även stora skillnader i jämställdhet inom länderna, en variation som hittills sällan har studerats. I flertalet länder med hög BNP per capita – som Italien, Tyskland och Österrike – finns det fortfarande flera regioner där kvinnor i genomsnitt innehar färre än en femtedel av platserna i lokalt valda församlingar.

I stort pekar därför analysen på att situationen i de granskade 27 EU-länderna ännu inte når upp till målsättningen om jämställdhet mellan kvinnor och män i den politiska sfären, formulerad för mer än två årtionden sedan i *the Beijing Platform for Action* (United Nations 1995).

För de 14 länder där vi har data över tid visar rapporten hur andelen kvinnligt deltagande har utvecklats. På den punkten ger rapporten en bild som tidigare aldrig har redovisats i sammanställd form. Av siffrorna att döma är det tydligt att andelen kvinnor ökar, men tendensen är inte genomgående. I många länder finns regioner där utvecklingen står stilla och flertalet länder uppvisar trots allt bara marginella förbättringar över tid.

Vad förklarar regionala skillnader?

Frågan är varför vissa regioner har en högre andel lokalt valda kvinnor. I rapporten prövas en rad hypoteser som enligt tidigare forskning är viktiga förutsättningar för en hög andel kvinnliga förtroendevalda. Hypoteserna omfattar både nationella faktorer (såsom typ av valsystem, tidpunkt för införande av rösträtt för kvinnor och federalt statsskick eller inte) och subnationella faktorer (såsom grad av urbanisering, stöd till vänsterpartier och kvinnors deltagande på arbetsmarknaden). Tidigare fallstudier om den lokala nivån ger vissa insikter, men en begränsning är att de inte har syftat till en systematisk jämförelse av kvinnors lokala representation inom och mellan ett större antal länder.

De faktorer som visar sig vara viktiga för den lokala representationen, i olika hög grad, är däremot subnationella: politiskt stöd för vänsterpartier, regional ekonomisk utveckling, andelen kvinnor som deltar på arbetsmarknaden samt grad av urbanisering. Flertalet av de nationella faktorerna visar sig sakna förklaringskraft på den lokala nivån, enligt denna mer systematiska jämförelse.

Välja rätt reformer och öka kunskapen

En viktig slutsats är att det inte räcker med att låta tiden ha sin gång. Det krävs sannolikt åtgärder från politiskt håll för att påverka utvecklingen. Exempelvis skulle reformer som på sikt underlättar kvinnors inträde och närvaro på arbetsmarknaden troligen öka mängden kvinnor som ställer upp i val, med möjlighet att nå framgång. Vad politiska partier, påtryckningsgrupper och folkvalda kan göra för att öka andelen lokalt valda kvinnor ytterligare är alltså en högst relevant fråga för framtida diskussion.

Rapportens viktigaste bidrag är som nämnts att den ger faktaunderlag om en situation som tidigare inte har varit systematiskt undersökt. Nu finns alltså en bild av hur låg den kvinnliga närvaron är i lokala församlingar och hur den har förändrats över tid.

När det gäller frågan om underlag diskuterar författaren det faktum att vissa länder slår ihop lokala data till regionala mått. Risker är då att nyanser inom regionerna försvinner. En annan begränsning är att relativt få mätpunkter över tid finns tillgängliga. Därför pekar författaren särskilt på behovet av att förbättra tillgången till historiska uppgifter. I ett stort antal EU-länder finns inga data över tid och där saknas i princip kunskap om hur situationen har förändrats. Det finns alltså goda skäl att etablera en systematisk uppföljning av dessa data – liksom uppgifter för fler länder – för att kunna utvärdera utvecklingens riktning.

Rapporten kan laddas ned från www.sieps.se

Ett exempel på betydelsen av mer nyanserade mått är att det visar sig finnas en skillnad mellan nationell och lokal nivå. I forskningen om kvinnors deltagande i nationella församlingar pekar majoriteten av studier på att institutionella reformer kan underlätta kvinnors närvaro. Till dem hör införande av lagstadgad mandatkvotering, kvotering till partiets vallistor, reformer av partiets rekryteringsprocesser samt ett proportionellt valsysteem. Många av dessa faktorer får dock inte stöd i denna undersökning – de förklarar inte kvinnors politiska närvaro på lokal nivå.

Kvotering är en annan fråga som vinner på att belysas med ett förfinat underlag. En illustration på det är Spaniens utveckling över tid. Landets införande av lagstadgad kvotering 2008 är enligt den deskriptiva analysen i denna rapport ett exempel på en reform som fram-

gångsrikt lett till en ökad andel lokalt valda kvinnor. Däremot ger den statistiska analysen av regionerna i 27 EU-länder inte stöd för att lagstadgade kvoteringar, så som det mätts här, skulle ha en signifikant effekt. En möjlig orsak är att politiska partier inte följer reglerna. Enligt författaren vore det därför intressant att se hur nationellt lagstadgade kvoteringar faktiskt följs och att pröva andra typer av operationaliseringar.

Sammanfattningsvis behöver kunskapsläget höjas och metoderna förfinas för att bättre mäta förklaringsfaktorer på de lokala nivåerna. Det finns exempelvis idag få etablerade mått på hur rekryteringen inom partier går till – och skiljer sig åt – inom länder och för lokala nivåer. Mer nyanserade mått skulle kunna bidra till att mer detaljerat förklara den stora variationen när det gäller andelen lokalt valda kvinnor.