

Magisteruppsats i offentlig förvaltning [VT11]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Karin Pettersson

Handledare: Anette Gustafsson

Examinator: Östen Ohlsson

”Alltså allting handlar egentligen om... om styrning”

Om styrmedel och feministiska ideologier i statens jämställdhetspolitik

Sammanfattning

Sedan jämställdhetsfrågan blev en del av den statlig politiken 1972 har målsättningarna för jämställdhetsarbetet i princip inte förändrats. Då liksom nu framhåller man vikten av att kvinnor ska ha rätt till egenförsörjning, att arbetsfördelningen mellan män och kvinnor ska vara jämt fördelade i hemmet samt att representationen i beslutande församlingar ska vara jämt fördelad. Mäns våld mot kvinnor är något som också har kommit att bli en jämställdhetsfråga. Sedan 1982 faller mäns våld mot kvinnor i nära relationer under allmänt åtal.

1976 slog en utredning fast att en markant samhällsförändring är nödvändig för att jämställdhet mellan könen ska börja råda och att statens engagemang är viktigt när uppsatta mål ska införlivas. Vad som händer och inte händer när målen ska implementeras är viktigt att undersöka. Jämställdhet som begrepp är ganska neutralt och förutsätter inte en analys om att det finns en ojämn makt hierarki mellan könen. Därför har jag undersökt om, och i så fall vilka, feministiska ideologier som uttrycks i text och av praktiker. Det som jag har undersökt är vilka idéer som uttrycks i dagens lagstiftning (*Prop. 2005/06:155*) samt hur några praktiker som jobbar med jämställdhetspolitik formulerar sig kring sitt uppdrag och sin arbetsmetod. Min teoretiska ingångsvinkel är en kombination av styrmedelsteori och feministisk teori. Med hjälp av styrmedelsteori kan man få en uppfattning om varför man väljer ett specifikt styrmedel. Valet kan i sin tur problematiseras med hjälp av feministisk teori.

Den slutsatsen jag drar är att den statliga jämställdhetsdiskursen för närvarande spretar mellan att vara radikalfeministisk och liberalfeministisk. Verklighetsbeskrivningen är radikalfeministisk men styrmedlen följer i praktiken den liberalfeministiska idén om att samhället ska styras till jämställdhet genom en könsneutral lagstiftning och utbildning.

1. FYRA DECENNIER AV STATLIG JÄMSTÄLLDHETSPOLITIK.....	3
2. FEMINISTISK IDEOLOGI OCH STYRMEDELSPERSPEKTIVET.....	5
2.1 FEMINISMER.....	5
2.2 STYRMEDELSPERSPEKTIVET	11
2.3 FEMINISTISK ANALYS AV STYRMEDEL	13
2.4 PRECISERAT SYFTE OCH ANALYSVERKTYG.....	17
3. EPISTEMOLOGI, METODOLOGI, METOD OCH MATERIAL.....	19
3.1 KUNSKAPSSYN.....	19
3.2 DEN METODOLOGISKA UTGÅNGSPUNKTEN	20
3.3 METOD OCH MATERIAL	20
3.4 DISPONERING	22
4. IDENTIFIERANDET AV IDEOLOGIER I DEN JÄMSTÄLLDHETSPOLITISKA PROPOSITIONEN.....	23
4.1 DEN JÄMSTÄLLDHETSPOLITISKA PROPOSITIONENS PROBLEMBESKRIVNING	23
4.2 EN JÄMN FÖRDELNING AV MAKT OCH INFLYTANDE.....	24
4.3 EKONOMISK JÄMSTÄLLDHET.....	25
4.4 EN JÄMN FÖRDELNING AV DET OBETALDA HEM- OCH OMSORGSARBETET.....	26
4.5 MÄNS VÅLD MOT KVINNOR SKALL UPPHÖRA	27
4.6 SAMMANFATTNING OCH ANALYS.....	28
5 FYRA SAKKUNNIGA I JÄMSTÄLLDHET.....	31
5.1 STYRDOKUMENT OCH ANNAN STYRNING	31
5.2 ARBETSSÄTT	34
5.3 UTVÄRDERING OCH EFFEKTER.....	38
5.4 ALTERNATIVA STYRMEDEL.....	39
5.5 STYRNINGEN FRÅN REGERINGEN (I FÖRÄNDRING?).....	40
5.6 ANALYS.....	42
6. TJÄNSTEMAN VID DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN	47
6.1 STYRDOKUMENT OCH ANNAN STYRNING	47
6.2 ARBETSSÄTT	48
6.3 UTVÄRDERING OCH EFFEKTER.....	48
6.4 ALTERNATIVA STYRMEDEL.....	48
6.5 STYRNINGEN FRÅN REGERINGEN (I FÖRÄNDRING?).....	49
6.6 ANALYS	50
7. SLUTSATS.....	52
REFERENSER.....	54
BILAGA: INTERVJUGUIDE.....	1

1. Fyra decennier av statlig jämställdhetspolitik

I och med bildandet av *Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor* 1972 blev jämställdhetsfrågan formellt en del av statlig politik för första gången. I direktiven till delegationen framhålls främst tre frågor som viktiga; kvinnans rätt till arbete, arbetsfördelningen – på arbetsmarknaden och i hemmet samt representationen i organisationer och politiska församlingar (Ahlberg 20:15-21). 1976 kom en SOU (Statens offentliga utredningar) som var skriven på uppdrag av delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor. Denna slår fast att det måste ske genomgripande samhällsförändringar för att jämlikhet mellan könen ska börja råda. Samt att målet är att skapa hela människor genom att kvinnor och män får tillträde till samma livsområden (Liljeström m.fl. 1976).

Sedan dess har det hänt mycket inom jämställdhetspolitiken. Främst när det gäller könsdiskriminering i arbetslivet, den politiska representationen och lagstiftning som berör mäns sexualiserade våld mot kvinnor. 1980 började *Jämställdhetslagen*, som förbjöd könsdiskriminering i arbetslivet, att gälla och i samband med det inrättades det en ny tillsynsmyndighet; *Jämställdhetsombudsmannen* (Ahlberg 20:51). Dock fanns det en överenskommelse som innebar att arbetsmarknadens parter kunde skriva avtal som ställde sig över lagstiftningen. Jämställdhetsarbetet på arbetsmarknaden var därmed fortfarande utanför statens kontroll fram till 1994 då jämställdhetslagen kom att skrivas om, och därefter minskade arbetsmarknadens möjligheter till att ignorera statens ambitioner om en jämställd arbetsmarknad (Pincus 1997:149).

1993 kom propositionen *Delad makt och delat ansvar* som angav en målsättning om en jämnare representation i politiska församlingar samt att alla kommuner och statliga myndigheter ska jämställdhetsintegreras. Detta är något som det sedan dess har arbetats på att införliva (prop. 2005/06:155).

Som första landet i världen lagstiftade Sverige mot våldtäkt inom äktenskapet 1965 och mäns misshandel av kvinnor i nära relationer faller sedan 1982 under allmänt åtal. *Kvinnofridspropositionen* som kom under andra hälften av nittioåret presenterade förslag om ny lagstiftning som bland annat berörde grov kvinnofridskränkning, sexköp och könsstympning (prop. 2005/06:155).

Nationellt kan den statliga organisationen som i huvudsak arbetar med jämställdhet sammanfattas såhär:

- Jämställdhetsministern och jämställdhetsfrågorna finns på utbildningsdepartementet.

- Diskrimineringsombudsmannen (DO) är tillsynsmyndighet för diskrimineringslagen. Tidigare fanns det separata tillsynsmyndigheter för olika diskrimineringsgrunder och diskrimineringsgrunden kön hade Jämställdhetsombudsmannen (JämO) som tillsynsmyndighet. DO har, liksom JämO hade, uppdraget att arbeta främjande för att se till att diskriminering inte uppstår.
- På varje länsstyrelse finns det en sakkunnig i jämställdhet.
- Flera myndigheter har, i likhet med länsstyrelsen, ett jämställdhetsuppdrag inskrivet i myndighetsinstruktionen.

1.1 Problemformulering

Enligt Ingrid Pincus är statens engagemang viktigt när det gäller hur jämställdheten utvecklas och staten är beroende av andra aktörer för att införliva uppsatta mål. Hon menar att det är viktigt att undersöka vad som händer och inte händer när målen ska implementeras. Hennes egna undersökning visar att organisationsledningen har betydelse för om implementeringen ska bli framgångsrik eller inte. Pincus menar vidare att det är viktigt att synliggöra motstånd för att inte den valda jämställdhetsstyrningen inte ska framstå som onödig och verkningslös (Pincus 1997:148-152).

Trots att jämställdhet har varit ett statligt politikområde under en lång tid, finns det ingen forskning som med en helhetsbild har beskrivit vilka idéer som ligger bakom fattade beslut eller som har dragit slutsatser kring jämställdhetspolitikens konsekvenser. 2007 inleddes ett forskningsprojekt, med Yvonne Hirdman som projektledare, som enligt vetenskapsrådet har som syfte att beskriva hur jämställdhetspolitikens betydelse samt hur politikområdet har utvecklats (www.vr.se). Den här uppsatsen har en liknande problembeskrivning, med skillnaden att jag inte utgår från ett historiskt perspektiv och inte har en uttalad koppling till reella konsekvenser. Det som jag undersöker är vilka idéer som uttrycks i dagens lagstiftning samt hur några praktiker som jobbar med jämställdhetspolitik formulerar sig kring sitt uppdrag och sin arbetsmetod.

Syftet med uppsatsen är att ta reda på om det inom den jämställdhetspolitiska kontexten ges uttryck för alternativa styrmedel. Min teoretiska utgångspunkt är en kombination av feministisk teori och styrmedelsteori, en beskrivning av det finns i nästkommande kapitel. Teorikapitlet avslutas med ett specificerat syfte och en analysmodell. Därefter kommer ett metodkapitel som även innehåller en redogörelse av metodologi och epistemologi.

2. Feministisk ideologi och styrmedelsperspektivet

Min teoretiska ingång valde jag utifrån att jag ville undersöka hur den svenska jämställdhetspolitiken bedrivs i praktiken. Vilka styrmedel som används följer rimligen en idé om hur jämställdhetsfrågan relateras och värderas gentemot andra komponenter i samhället. Hur detta kan uttryckas beskrivs med hjälp styrmedelsteori. Med hjälp av styrmedelsteori kan man få en uppfattning om varför man väljer ett specifikt styrmedel. Valet kan i sin tur problematiseras med hjälp av feministisk teori. Ett exempel: lönediskriminering på grund av kön motverkas med hjälp av styrmedlet *information* som säger att lönediskriminering av kön är fel. Arbetsgivaren går fri från repressalier. Styrmedelsteorin som jag använder i den här uppsatsen betecknar information som ett styrmedel som har en stor inneboende liberal frihet, då det inte ingår något tvång. En feministisk teori skulle däremot kunna kritisera detta genom att hävda att styrmedlet, som har låg effektivitet, resulterar i att den som är lönediskriminerad blir mindre fri. Detta på grund av att denna inte kan avsäga sig sitt kön. De två perspektiven kan ställas mot varandra och därmed ge en fördjupad analys.

Jag hade kunnat problematisera de jämställdhetspolitiska styrmedlen utan att först analysera de mål som jämställdhetspolitiken har som sitt uttalade syfte. Det som jag dock först ville utröna var hur den svenska jämställdhetspolitiken uttrycks från politiskt håll. Jag anser det vara mer intressant att analysera styrmedel ur ett feministiskt perspektiv om själva syftet med styrmedlet är att införliva politik som kan förstås som feministisk.

2.1 Feminismer

Feminism skulle kunna definieras som ”en social och politisk rörelse, som arbetar för att kvinnors individuella rättigheter skall erkännas i samhället, inom familjen och andra sociala relationer” (Eliasson 1999:?).

Enligt Lena Gemzöe finns det en ordboksdefinition om vad en feminist är; ”en person som anser 1) att kvinnor är underordnade män och 2) att detta förhållande bör ändras” (Gemzöe 2002:13). Hon menar vidare att denna definition bara definierar en ”allmän idé om att kvinnor missgynnas och diskrimineras” (Gemzöe 2002:13) men att det inte framgår hur det kommer till uttryck och vad man bör göra åt det. Det som enligt Gemzöe bör läggas till i definitionen är att feminist är en person som agerar politiskt för att få jämlikhet mellan könen (Gemzöe 2002:23). Utifrån det skulle man alltså kunna säga att en feministisk ideologi inbegriper någon form av handling som syftar till en samhällelig förändring. Det finns även en kritik mot en definition som bara fokuserar

på ojämlikheten mellan könen då det finns andra förtryckarstrukturer som kan anses påverka kvinnors liv mer, exempelvis ekonomiskt och politiskt förtryck. En definition av feminism som bara tar upp ojämlikheten mellan män och kvinnor anses därmed endast vara relevant för vita medelklasskvinnor (Gemzöe 2002:26-27).

Inom feminismen som paraplybegrepp finns det flera olika feminismer som har olika verklighetsbeskrivningar och strategier för förändring. Gemzöe har identifierat fyra huvudinriktningar som hon benämner: liberalfeminism, radikalfeminism, marxism/socialistisk feminism och socialistisk radikalfeminism (Gemzöe 2002:28). Utifrån Gemzöes identifiering och annan litteratur inom disciplinen har jag kommit fram till följande kategorisering: *liberalfeminism, radikalfeminism, socialistisk feminism, queerfeminism, postkolonial feminism, intersektionell feminism*. I nästkommande stycken ska jag kort beskriva varje inriktning på ett förenklat och generaliserande sätt. Dessa beskrivningar utmynnar i olika nyckelbegrepp som jag anser vara signifikanta för respektive kategori.

Liberalfeminism

Liberalfeminismen anses härröra ur den första vågens feminism som tog plats under slutet av 1800-talet. Det som är tyngdpunkterna i ideologin är förespråkandet av en könsneutral lagstiftning och av att kvinnor och män ska ha samma möjligheter till deltagande i det offentliga livet. Det kan helt enkelt sammanfattas med att alla ska ha samma demokratiska fri- och rättigheter. Att nå ett jämlikt samhälle anses kunna ske med hjälp av utbildning och annan påverkan. Feminismens andra våg på 1960-talet resulterade i en lag som förbjöd könsdiskriminering på arbetsmarknaden i och med jämställdhetslagen. Det skall dock noteras att det inte bara var liberalfeminister som var jämställdhetsivrare under feminismens andra våg. Det som kan ses som signifikant för liberalfeminismen är att den har ett androgynt människoideal, vilket innebär en syn på att kvinnor och män i grunden är lika och att kvinnorna därmed delar männens förnuftskapacitet. Denna syn på förnuftskapacitet är huvudargumentationen till varför kvinnor och män ska ha samma medborgerliga rättigheter.

Den kritik som enligt Gemzöe har riktats mot liberalfeminismen är att den teoretiska förankringen är svag. Exempel på det är att synen på förnuftskapaciteten utgår från en manlig norm och att denna inte problematiseras. Liberalfeminismen är klassblind och har utgått från den mer bemedlade kvinnoklassen vilket innebär att det bara är deras behov som har identifierats. Sexualitetens betydelse i relationen mellan könen synliggörs inte av liberalfeminismen (Gemzöe

2002:42-45). Även om man säkert skulle kunna hävda att liberalfeminismen har en maktanalys är min slutsats, i förhållande till de andra inriktningarna, att en sådan saknas.

De begrepp som jag anser vara signifikanta för liberalfeminismen är: *medborgerliga rättigheter, androgynnt människoideal, saknar maktanalys, utbildning*

Radikalfeminism

Till skillnad från Liberalfeminismen, som är en del av liberalismens utveckling, uppstod radikalfeminismen genom kvinnorörelser. Radikalfeminismens grundantagande är att det finns ett kvinnoförtryck som är generellt och att det är den mest grundläggande formen av förtryck. Till skillnad från liberalfeminismen fokuserar den även på den privata sfären och hur maktrelationerna i hemmen ser ut; *det personliga är politiskt*. Genom att man inom kvinnogrupper delade med sig av sina erfarenheter blev man varse om att det fanns många erfarenheter som inte var individuella, utan kvinno-specifika. Systemet där män som grupp har dominans över kvinnor som grupp började man att kalla för patriarkat. Att maktpositionerna ser ut som de gör i patriarkatet beror på att det ses som något naturligt, vilket innebär att kvinnor inte ifrågasätter varför de och deras egenskaper tillmäts ett lägre värde än männens. Förutom denna internaliserade ideologi finns även hotet om våld i och med den sexuella kontroll och det våld som kvinnor utsetts för. Eftersom sexualiteten är en del av maktutövningen kan män och kvinnor aldrig mötas som jämlikar i ett patriarkalt samhälle. Därmed problematiseras heterosexualiteten som levnadsform - i och med att dess institution är en del av kvinnoförtrycket. Slutligen sker maktutövningen genom hur kvinnor är ekonomiskt beroende av män. Skillnaden mellan liberalfeminismen och radikalfeminismen består till stora drag av att där liberalfeminismen väddar till männen om att tas på samma allvar går radikalfeminismen åt andra hållet och ser endast en möjlighet i att skapa något helt nytt som inte är beroende av männens goda vilja. Inom radikalfeminismen har det funnits en diskussion om huruvida könsskillnader är biologiska eller socialt konstruerade. Den gemensamma kontentan har dock utmynnat i att man önskar uppvärdera det som anses vara kvinnligt. I den andra vågens feminism var de radikalfeministiska grupperingarna drivande i hur lagstiftningen mot våldtäkt skulle komma att se ut (Gemzöe 2002:45-55).

Kritiken mot radikalfeminismen består främst av beskrivningen att män alltid anses vara överordnade kvinnor. Män kan i olika sammanhang vara underordnade vissa kvinnor. En annan aspekt är att även män kan anses lida av att leva i ett patriarkalt samhälle, vilket är något som

ibland har osynliggjorts. Till skillnad från liberalfeminismen har radikalfeminismen en maktanalys, men denna är begränsad till en vit västerländsk medelklasskvinna (Gemzöe 2002:55-57).

nyckelbegrepp: *det personliga är politiskt, patriarkat, etnocentrisk och klassspecifik.*

Socialistisk feminism

Egentligen skulle jag kanske kunna kalla det här stycket för anarkafeminism, alternativt använda mig av Gemzöes benämning socialistisk radikalfeminism. Den socialistiska feminismen grundlades av anarkafeminismen, som utvecklades i (kommunistiska ryssland i början av 1900-talet), och kan även ses som en falang inom radikalfeminismen. Socialistisk feminism utgår från den marxistiska samhällsanalysen vilket innebär ett synliggörande av ekonomiska maktförhållanden. Då den traditionella socialistiska rörelsen inte har lyft upp arbetarklasskvinnornas situation som något specifikt som behöver en specifik lösning har de feministiska grupperingarna etablerat ett möte mellan en klass- och en könsanalys. Den socialistiska ideologin går ut på att kapitalismens avskaffande befriar både kvinnor och män från förtryck, medan feministiska rörelsen pekar på att ett förtryck även finns inom arbetarklassen - i form av patriarkatet (Gemzöe 2002:57-75).

Kritiken man skulle kunna använda är att även den socialistiska feminismen har varit etnocentrisk, vilket innebär att man bara har sett till den vita västerländska kvinnan.

nyckelbegrepp: *det personliga är politiskt, patriarkat, etnocentrisk, klassanalys*

Queer feminism

I slutet av 1980-talet blev feministisk teori på allvar en del av den tanketradition som bredde ut sig inom hela forskarvärlden; postmodernismen. Postmodernismens idé går ut på att allt är konstruktioner och att det inte finns en universell sanning. Den postmodernistiska forskningen går alltså i stora drag ut på att dekonstruera det som tas för givet. Den mest tongivande inom området, Judith Butler, menar att det inte går att göra en särskilnad mellan det sociala och det biologiska könet. Hur våra köns specifika egenskaper kommer till uttryck är bara en iscensättning och det finns ingen manlig eller kvinnlig kärna som kan anses vara mer sann än någon annan. Den socialt pådyvlade heterosexualiteten är en del av iscensättningen. Feminismen som utgår från Queerteori ifrågasätter heteronormen på ett annat sätt än tidigare och problematiserar varför och hur sexuella identiteter kan komma till uttryck (Gemzöe 2002:131-142).

Ordet Queer, som plockades upp av den radikala homorörelsen i slutet av 1980-talet, betyder konstig/knäpp/avvikande och användes som en nedsättande benämning av homosexuella. Anledningen till att man plockade upp begreppet var för att positionera sig gentemot den tidigare gayrörelsen som hade kämpat för tolerans. Den nya queera rörelsens fokus är att problematisera idén om att heterosexualitet ses som något normalt och naturligt genom att exempelvis belysa att olika samhällen har haft olika syn på vad som är sexuellt acceptabelt. Före mitten av 1800-talet var inte val av sexuella handlingar sammankopplade med en persons identitet. Konceptet med att individer har den ena eller den andra sexuella läggningen ses alltså som en social konstruktion (Kulick 1996).

Queer kan ses som någon eller något som utmanar en norm och som begrepp bör queer per definition vara svårdefinierat. Queer är en del av postmodernismen, vilket innebär en syn på att allting hela tiden bör dekonstrueras för att allt för stora maktcentrum inte ska uppstå (Gemzöe 2002:131-142).

Inom radikalfeminismen ställde man sig kritisk till detta perspektiv då verklighetsbeskrivningen gällande patriarkatet och kvinnospecifika erfarenheter upplevdes som hotade. Även om radikalfeminismen också talade om social konstruktion kom postmodernismen att dra det ett steg längre. Kritiken består främst i att sexuella identiteter beskrivs som föränderliga, det anses underminera idén om att kvinnor är fångar i patriarkatets förtryck (Gemzöe 2002:142).

nyckelbegrepp: *Ifrågasättandet av heteronormen*

Postkolonial feminism

Parallellt med västerländska vita medelklasskvinnors feministiska kamp har andra feministiska kamper uppstått bland andra kvinnor. Ett klassiskt exempel är när Sojourner Truth, en svart kvinna i Amerika i mitten av 1800-talet, påtalade att det faktum att hon var en slav inte innebar att hon inte också var en kvinna. Precis som feminister påpekar att vi har ett samhälle präglat av androcentrism där kvinnan är *den andra* i förhållande till mannen, finns det också en etnocentrism – där den vita västerländska kulturen ses som det normala och övriga kulturer som den andra. Denna etnocentrism har i allra högsta grad varit rådande inom feminismen - hävdandet av ett gemensamt världsomspännande kvinnoförtryck till trots. Det som man har reagerat på är att vita medelklasskvinnor har sett sig som företrädare för alla kvinnor, på samma sätt som vita

medelklassmän har sett sig som företrädare för alla människor. Inom den postkoloniala feminismen finns en divergens i hur maktordningar ska förstås och utmanas. En form kallas för identitetspolitik - som precis som radikalfeminismen vill belysa och uppvärdera den egna gruppens erfarenheter. Den andra formen kallas för skillnadspolitik. Det som man önskar belysa med skillnadspolitiken är att etnicitet, i likhet med kön, är format av historie- och platsspecifika kulturer. Att maktordningar ser olika ut inom och mellan olika etniciteter och kulturer är inte någonting som man kan bortse från (Gemzöe 2002:148-159).

Den kritik som man skulle kunna använda mot den postkoloniala feminismen, i en svensk kontext, är att rädslan för att tänka och agera på ett etnocentriskt vis leder till handlingsförlamning. Egentligen är det väl just det som den postkoloniala feminismen problematiserar. Om förtrycket inte beskrivs som samma beskrivs det som ociviliserat. Gemzöe tar upp hedersmord som exempel. Vissa hävdar att hedersmord är ett uttryck för ett generellt kvinnoförtryck medan andra menar att det bara händer i vissa typer av kulturer. Det Gemzöe menar är att man ska sätta ett och mellan kvinna och kultur. Hedersmord är ett uttryck för ett generellt kvinnoförtryck *och* finns i vissa kulturer (Gemzöe 2002:158-159).

nyckelbegrepp: *Ifrågasättande av etnocentrismen*

Intersektionell feminism

Med ett intersektionellt perspektiv försöker man ta hänsyn till att olika maktstrukturer påverkar varandra. Till skillnad från en mer traditionell feminism försöker man ta hänsyn till att kategorier som sexualitet, klass och etnicitet är med och formar olika typer av feminiteter och maskuliniteter (Mattson 2010:17). Man skulle kunna säga att perspektivet fördjupar och kombinerar den postkoloniala, det queera och den socialistiska feminismen, genom att framhäva att olika grupper av kvinnor möter olika former av förtryck. Det man önskar ge är en mer komplex och mindre generaliserande bild av kön. Både gruppen män och gruppen kvinnor är väldigt heterogena. Tina Mattson menar att "Svarta arbetarklasskvinnor kan exempelvis ha mer gemensamt med svarta arbetarklassmän än med vita medelklasskvinnor" (Mattson 2010:18). Hon menar vidare att perspektivet har lett till en kris för den feministiska rörelsen. Förtrycket utmålas som mer komplext när fokus inte bara ligger på att kvinnor blir förtryckta, utan att kvinnor också förtrycker andra kvinnor (och män). På arbetsmarknaden har svenskfödda kvinnor en annan status än invandrare kvinnor. Olika invandrare upplever olika former av förtryck. Med en intersektionell analys önskar man fånga hur olika förtryckande strukturer skär och korsar

varandra och belysa att kön inte är en kategori som kan isoleras från andra kategorier (Mattson 2010:19-20).

Att intersektionell feminism är komplex är dess styrka och samtidigt dess svaghet. Dels är det många kategorier att ta hänsyn till, men det är också svårt att tänka sig att man inte skulle glömma bort väsentliga kategorier. En risk om man hävdar att man utgår från en intersektionell feminism, för att man *vill* ta hänsyn till olika kategorier och *inte vill* osynliggöra, är att man bidrar till en mer förfinad form av osynliggörande. Då man hävdar att man har alla perspektiv i åtanke.

Nyckelbegrepp: *perspektivkorsning*

Kontenta

Feministisk ideologi inbegriper en idé om någon form av handling som syftar till en samhällelig förändring. Inom feminismen som paraplybegrepp finns det flera olika feminismer vilka har olika verklighetsbeskrivningar och strategier för förändring. De olika feminismerna går in i varandra och går inte alltid att skilja från varandra. Jag har gjort en uppdelning där jag benämner sex olika inriktningar; liberalfeminism, radikalfeminism, socialistisk feminism, postkolonial feminism, queer feminism och intersektionell feminism. I nästkommande delkapitel beskriver jag styrmedelsperspektivet och sedermera analyserar och problematiserar jag det utifrån feministisk teori.

2.2 Styrmedelsperspektivet

Val av styrmedel – en del av policyprocessen

Vid analys av en policyprocess bör man inte bara lägga fokus på hur policyn formuleras av det politiska styret. Styrmedel formuleras och verkställs även på en lägre nivå. Det innebär att en analys av policyprocessen bör inkludera en analys av styrmedlen. Lester M Salamon beskriver hur bilden av det politiska systemet har gått från att vara hierarkisk till att ses mer som ett nätverk. Styrningen består inte bara av *befall och kontroll*. Det finns inte heller en vattentät uppdelning mellan det privata och det offentliga, utan de föder varandra. Enligt Salamon karakteriseras nätverket av att det exempelvis präglas mer av indirekta styrmedel, ömsesidigt beroende, pluralism och att det är mer dynamiskt. Han menar att man med fokus på styrmedlen lättare kan analysera nätverket och dess komponenter. Det här perspektivet kallar Salamon för *new governance* (Salomon 2002).

Analysen anges ha utvecklats i och med att mängden styrmedel har ökat och breddats. Styrmedel har tidigare setts som någonting tekniskt och något som går att isolera och som därmed kan få en egen grundmening. Att ha en teknisk kunskap om styrmedel är viktigt, men blir verkningslöst om man inte tar hänsyn till det politiska perspektivet. Styrmedlen är alltid beroende av den kontext som de används i. Om en policy inte visar sig fungera kan det vara styrmedlen som det är fel på och inte policyn i sig. Det behöver inte heller vara fel på styrmedlet, utan det kanske bara blir fel när det inte används tillsammans i en rätt kombination. Styrmedlen kan ge oväntade resultat som endast kommer av styrmedlets karaktär, och kan i sig självt påverka det som är tänkt med policyn (Peters 2005:353-360). Ett exempel: Policyn är att förbättra miljön. Om man lagstiftade mot icke ekologiskt odlade grönsaker skulle alla vara tvungna att köpa ekologiskt odlade grönsaker. Det resulterar i att de närproducerade ekologiska grönsakerna tar slut och man är tvungen att transportera grönsaker långa sträckor, vilket är påfrestande för miljön. I slutändan mår miljön sämre av lagstiftningen och syftet med policyn blir på kort sikt inte uppfyllt, utan snarare motverkat.

Hävdbart är, enligt Peters, att styrmedlen är de avgörande faktorerna i en policyprocess, men det går också att vara lite mildare i dess betydelse. Det vill säga att styrmedel har en central betydelse men att det inte är den enda faktorn som påverkar. Vid en analys av styrmedel bör man tänka på att dess syfte är att ge en lyckad implementering av ett fattat beslut. Policyanalytiker bör därför inte analysera styrmedel genom abstraktion, utan genom att placera dem i den kontext av de specifika politiska, sociala och ekonomiska situationer som styrmedlen ska påverka samt påverkas av. Eftersom kontexten är avgörande för det specifika styrmedlets effektivitet (Peters 2005:353-360).

När det beslutas om hur en policy ska implementeras har individer och organisationer ofta låst sig vid specifika tänkbara alternativ. De har bundit sig både intellektuellt och praktiskt och har därmed samma recept på styrmedel oavsett karaktären av policy, och vilka möjligheter och utrymmen som finns till förfogande. Resultatet blir att valet av styrmedel ofta inte blir det mest optimala (Peters 2005:353-360).

Målgruppsbaserat val

Ray C Rist menar också att det inte är själva policyn det nödvändigtvis är fel på vid ett policyproblem, utan att det kan vara så att dess styrmedel inte passar den aktuella målgruppen. Samtidigt är val av styrmedel en del av policyformuleringen. Vad som behövs är en anpassning till

målgruppen, till kontexten, då policymakaren har begränsade möjligheter till att påverka kontexten och därmed begränsade valmöjligheter gällande vilka styrmedel som är brukbara. Vad han förespråkar är alltså att mer hänsyn bör tas till kontexten, som i det här fallet betyder att man ska fråga sig hur målgruppen kan tänkas reagera på olika styrmedel, och att det kan göras genom att man undersöker den specifika gruppen (Rist 2006:152-157). Enligt Pierre Lascoumes och Patrick le Gales är valet av styrmedel alltid politiskt. Valet kan alltså aldrig tas ur en politisk kontext och det innebär att även ett målgruppsbaserat val i högsta grad bär på en normativ mening (Lascoumes; le Gales 2007).

Kontenta

Vid formuleringen av ett styrmedel ligger inte fokus enbart på måluppfyllelse utan man försöker också se till bieffekter – välkomna och ovälkomna, samt hur styrmedlen förhåller sig till ideologiska ståndpunkter gällande exempelvis frihet. Utifrån det är det intressant att undersöka vilken inneboende ideologi en teori om styrmedel kan tänkas ha, alltså vilka grundantaganden om samhällsstyrning som tas för givna.

2.3 Feministisk analys av styrmedel

Genom att referera till vad några feministiska teoretiker har skrivit om övertalningsprocesser, frihet och kontext problematiserar jag Salamons beskrivning av styrmedelperspektivet. Inledningsvis motiverar jag min ingång genom att beskriva behovet av en feministisk analys.

Behovet av en feministisk analys

Stivers menar att människor, som i första hand har behov som har blivit konstruerade utifrån en identitet som i första hand är präglad av deras kön och etnicitet, osynliggörs om frågor kring kön och etnicitet ses som irrelevanta i teorier om den offentliga förvaltningen (Stivers 1993:126).

Enligt Nancy J. Hirschmann och Christine Di Stefano menar många att feminismens roll är att dekonstruera det som vi finner för självklart. Politisk teori har alltid handlat om nya bilder och visioner av politiken och olika teoretiker, exempelvis Platon och Rawls, skiljer sig radikalt från varandra. Genom att aktivt vara en del i omformuleringen av dominerande teorier kan ett ömsesidigt beroende uppstå, feminismen vidgar inte bara perspektiven i andra vetenskaper, utan befinner sig också själv i en ständig förändringsprocess (Hirschmann; Di Stefano 1996:1-6).

Vad som behövs är att utmana och förändra bilden av vad som anses vara politiskt. Ett passande uttryck i sammanhanget är *the innocent space*, som betyder att det finns en grundläggande begreppsvärld i politisk teori som oftast tas för given och som därmed inte ifrågasätts. Dessa *oskyldiga* begrepp upplevs vara universella, men är effekterna av en specifik maktordning (Hirschmann; Di Stefano 1996:9-10). Genom att undersöka *the innocent space* både förenklas och försvåras teoretiseringen. Utan den fundamentala teoretiska grunden att stå på ställs hårdare krav på nya definitioner och teorier. När *the innocent space* krymper blir resultatet att de som tidigare har en alienerad position, i exempelvis en maskulin västerländsk kontext, har en möjlighet att ge sitt bidrag till den politiska teorin och den offentliga samhällskildringen (Hirschmann; Di Stefano 1996:11).

I följande stycken ger jag en beskrivning av hur Salamons olika begrepp kan problematiseras. Begreppen jag har valt att analysera är *persuasion* (övertala genom sociala processer), *frihet* och *kontext*. Anledningen till att jag valde dessa är att jag ser dem som relevanta i diskussionen om jämställdhetspolitiska styrmedel.

Övertalningsmetoden

Salamon beskriver, som sagt, ett samhälle som styrs genom *new governance*. Den offentliga förvaltning styr samhället genom att i första hand använda sig av indirekta styrmedel. Förhandling och övertalning anses ha ersatt befall och kontroll som den mest eftersträvarvärda styrmetoden. Det räcker inte att ge order utan policyskapare måste också motivera de aktörer som är utförarna, eftersom det inte finns en direktkontroll. Förhandlingen som sker mellan aktörerna leder till att en ny policy kan skapas, en policy som bättre stämmer överens med de olika aktörernas intressen (Salamon 2002:15).

Ledare som vill använda sig av *persuasion* istället för att använda sig av auktoritär makt, överskattar ofta de gemensamma intressena mellan sig själva och de som de försöker att övertala. De existerande maktrelationerna gör det svårt för den dominerande gruppen och den dominerade gruppen att kommunicera med varandra på lika villkor, då den dominerande *äger* språket (Mansbridge 1996:130). Frågan som uppstår är med andra ord huruvida *new governance* ger en mer dynamisk policyprocess där fler intressen tas i beaktande eller om rent av motsatsen sker.

Övertalning genom sociala processer beskrivs av Salamon som att graden av tvång är låg och att den liberala friheten därmed är stor. Detta behandlar jag i nästa del.

Om friheten och att kategorisera styrmedel

Graden av tvång är det vanligaste sättet att kategorisera styrmedel på. Ju mer tvingande ett styrmedel är desto mer inskränker den, enligt Salamon, på den liberala friheten och i en demokrati ser man på alla styrmedel med skepticism; ”The more coercive the tool, the greater the infringement on individual liberty, the greater the potential threat to political legitimacy” (Salamon 2002:25). Här ger Salomon en given mening till både frihet och demokrati, samtidigt som han inte problematiserar vad som orsakar legitimitet.

Utifrån litteratur om implementering drar Salamon slutsatsen att ett tvingande styrmedel också innebär att det är mer *Effective*. Det mest grundläggande kriteriet för att lyckas med styrmedlet är att använda sig av det styrmedel som är mest effektivt. Det vill säga, det styrmedel som på bästa sätt åstadkommer det som intentionen är att det ska åstadkomma och som på bästa sätt förenklar en omfördelning av resurser. Det här innebär att det är lättare att vinna politisk support hos dem som gärna vill att förvaltningen ska engagera sig i specifika angelägenheter. Dock menar Salamon att det har ett högt pris eftersom det brister i form av *Efficiency*. Till skillnad från effectiveness som bara fokuserar på resultatet, ser efficiency även till kostnader. Det styrmedel som bäst balanserar resultat med kostnader är inte nödvändigtvis det mest effektiva. Kostnader för de organisationer som befinner sig utanför den offentliga förvaltningen är också något som bör tas i beaktande. Vad som behövs är en dubbel balansräkning där den ena tar hänsyn till den offentliga förvaltningen och den andra till det privata - samhället i stort. Kritiska ekonomer hävdar att om man ersätter marknadens beslut med politiska minskar marknadens efficiency (Salamon 2002:23-27). Hur dessa kostnader räknas ut och vem det är som avgör vilken typ av kostnader som ska räknas anges inte. ”Finally, because they restrict human freedom, coercive tools are presumptively suspect in liberal political regimes” (Salamon 2002:27) Det handlar alltså, enligt Salamon, inte bara om en liberal frihet utan rentav om den mänskliga friheten. Något som enligt min mening är märkligt, i benämningen av frihet, är att det motiveras som en mänsklig frihet trots att det främst är företag som ska erhålla denna frihet.

Det värde vi ger frihet i kombination med vilken mening vi ger ordet är inte naturlig och determinerad, utan är resultatet av en specifik historisk och platsbunden kontext. Frågan är inte om vi borde vara fria – det ses som självklart – utan hur frihet är definierad, praktiserad och upplevd. Definitionen av frihetsbegreppet bör därför inte ses som naturgivet (Hirschmann 1996:56-57).

Frihet definieras i en traditionell liberal kontext som individuell *autonomi*, vilket innebär en konstruktion av ett subjekt som någon som står i motsatts till *det/den andra*. Begreppet autonomi förstås som en tro på separation och en abstrakt självständighet. Enligt Hirschmann bör frihet omformuleras, då begreppet är formulerat för män i en liberal kontext och för att man sedan helt sonika har låtit begreppet även gälla övrig befolkning (Hirschmann 1996:55).

Vad som avgör om ett styrmedel är effektivt beror till någon del av kontexten. Som tidigare nämnts: styrmedlen är alltid beroende av den kontext som de används i. Därmed ger jag i följande stycke en utförligare beskrivning av hur kontext kan förstås.

Kontextberoendet

Kontexten är vad som ger något mening och meningen tolkas som verkligheten. Kontexter är eller konstruerar vår verklighet. Om man ser kontexten som en påverkansfaktor måste man också se att vi är den vi är på grund av denna kontext. Kontexten begränsar men kan också möjliggöra frihet. Eftersom all mening kräver kontext, och eftersom kontext konstrueras genom social interaktion och inte av individuell vilja, innebär det att den negativa frihetens individualitet är beroende av den existerande kontexten, en kontext som underordnar kvinnor. En kontext kan inte vara mer eller mindre politiskt neutral och en liberal kontext bär lika lite på universella värden som den feministiska (Hirschmann 1996:59;69). Det som en policyskapare bör ta i beaktande är att individens frihet är avhängig kontexten. Mitt fokus är därmed inte på hur man effektivt använder styrmedel, utan hur styrmedel konstrueras i en kontext, av en kontext samt konstruerar kontexten. Med jämställdhetspolitiska styrmedel som exempel är det intressant vilken slags kontext som de befinner sig i och hur de reproducerar kontexten.

En ideologianalys

Styrmedelsteori präglas av hegemoniska antaganden och värderingar som innebär att samhällets rådande makthierarki reproduceras. Frågan är hur det teoretiska perspektivet korrelerar med en policyprocess i praktiken. Extra intressant är om en policy som utgår från en feministiskt verklighetsbeskrivning också utmanar den rådande normen gällande val av styrmedel. I det sammanhanget är vilka typer av feministiska ideologier som går att utläsa i dagens jämställdhetspolitik intressant.

Att samhället snabbt kan byta ideologi ger Fischer exempel på när han beskriver hur Reagan ändrade den ekonomiska politiken under 70-talskrisen. I USA förändrade Reagan den ekonomiska forskningens ideriktning, med den nya ekonomiska politiken, och det säger ganska mycket om den objektiva samhällsforskarens legitimitet. Det går inte att ställa sig utanför den ideologi som är varande i samhället. Det som under ett årtionde upplevs som en helt normal verklighetsbeskrivning kan under en annan ses som extrem. Enligt Fischer kan en förskjutning av den accepterade ideologin ske genom bland annat ledare, media och folkrörelser (Fischer s. 1-17). Tanken att samhället ska vara jämställt har varit en del av svenskt politik i fyra decennier. Beskrivningen som ges av *prop. 2005/06:155* är att samhället fortfarande inte är jämställt och därför är det intressant att analysera vilken typ av styrmedel man använder för att uppnå sina mål.

Som en avslutning på det här teorikapitlet om feministisk ideologi och styrmedelsperspektiv ska jag presentera uppsatsens preciserade syfte och analysverktyg.

2.4 Preciserat syfte och analysverktyg

Syftet med uppsatsen är att ta reda på om det inom den jämställdhetspolitiska kontexten ges uttryck för alternativa styrmedel – om det finns luckor i kontexten. Jag har undersökt vilka feministiska ideologier som har formaliserats och rekonstruerats i svensk jämställdhetspolitisk lagstiftning. I den akademiska litteraturen finns det inget genusperspektiv på styrmedel och det är intressant om det statliga jämställdhetsarbetets metoder utmanar den diskurs som den verkar inom. För att besvara syftet har jag ställt följande forskningsfrågor:

- * Vilka feministiska ideologier går att utläsa i den jämställdhetspolitiska propositionen?
- * Återfinns den jämställdhetspolitiska propositionens feministiska ideologier i tjänstemännens beskrivning av det egna arbetet?
- * Vilka styrmedel använder sig länsstyrelserna och Diskrimineringsombudsmannen av när de ska införliva de jämställdhetspolitiska målen?
- * Ger tjänstemännen uttryck för alternativa styrmedel?

I mitt intervjumaterial har jag identifierat beskrivningar av styrmedel och analyserat det utifrån kapitel 2.2 och 2.3. De mest betecknande begreppen för kapitlen i fråga är: *kontext, frihet, persuasion, tvång, effektivitet* och *efficiency*.

Utifrån kapitlen om feministisk ideologi ansåg jag att: *androgynnt människoideal, maktanalys, patriarkat, det personliga är politiskt, etnocentrisk, klassanalys, heteronorm* och *perspektivkorsning* var de begrepp som det var mest relevant att utgå från. Med hjälp av schemat (*Analysmodell*) nedanför har jag sorterat och analyserat mitt material. Om jag anser att den feministiska inriktningen uppfyller begreppets innebörd har jag gjort ett kryss.

Analysmodell

	Liberal- feminism	Radikal- feminism	Socialistisk- feminism	Queer- feminism	Postkolonial- feminism	Intersektionell- feminism
<i>Androgynnt människoideal</i>	X					
<i>Maktanalys</i>		X	X	X	X	X
<i>Patriarkat</i>		X	X		X	
<i>Det personliga är politiskt</i>		X	X	X	X	X
<i>Etnocentrisk</i>	X	X	X	X		
<i>Klassanalys</i>			X		X	X
<i>Heteronorm</i>	X	X	X		X	
<i>Perspektivkorsning</i>			X	X	X	X

3. Epistemologi, metodologi, metod och material

I det här kapitlet redogör jag för min kunskapssyn och min metodologiska utgångspunkt. Sedan beskriver jag metod och material. Avslutningsvis redovisar jag hur de empiriska kapitlen är disponerade.

3.1 Kunskapssyn

Kunskap är det som åberopas och erkänns som kunskap och som därmed har en mottaglig marknad inom forskarvärlden. Denna marknad kan dock även finnas utanför den sfären. Så är, enligt Mona Eliasson, bland annat fallet med den feministiska forskningen vars perspektiv fick sitt genombrott i det övriga samhället före universitetsvärlden på allvar tog den till sig (Eliasson 1999). I den traditionella forskningsvärlden har man en positivistisk syn som består av en objektiv forskare som kan producera objektiv kunskap. Denna syn består i att om man använder sig av en etablerad och standardiserad metod antas forskningsresultatet bli det samma oavsett vem som bedriver forskningen. Bilden av den objektiva forskaren, och en textproduktion där författaren gör sig osynlig, leder till en föreställning om att kunskapsproducerandet kan vara något opartiskt och neutralt. Forskaren är en del av forskningsprocessen och dennes intressen och urval påverkar ofrånkomligen resultatet. Vad som enligt feministisk forskning behövs är en syn på forskaren som forskningssubjekt, vilket innebär att denne har insikt i hur man som forskare upprätthåller vissa värderingar och att vetenskap inte kan ses som något objektivt. Att dela upp någonting som antingen objektivt eller subjektivt är, enligt Eliasson, inte önskvärt eftersom det kan ge en bild av att man förespråkar eller bara har en tro på det ena eller det andra (Eliasson 1999).

Forskning bör ha en hög reliabilitet, det vill säga, olika subjekt bör få samma resultat - intersubjektivitet. Min uppfattning är att intersubjektiv forskning inte bara är avhängigt vilka metoder man använder samt hur tydlig man är i redovisningen av dessa. Val av forskningsfrågor och hur svaren avgränsas och tolkas avgörs av forskarens bakgrund och verklighetsuppfattning. En syn på att forskaren ska osynliggöra sig i texten är därmed, enligt min mening, något som minskar intersubjektiviteten och som förutsätter och upprätthåller en mängd föreställningar om *sanningar*. För att två forskare ska uppnå samma resultat behöver de skriva under på samma beskrivning av verkligheten.

3.2 Den metodologiska utgångspunkten

Enligt Boel Berner är inte en forskare nödvändigtvis medveten om vilka metodologiska grundantaganden som är styrande i dennes forskning. En oformulerad förförståelse bygger på en syn som innebär att det som man själv ser som självklart och naturligt inte behöver, och inte ska, ifrågasättas. Berner menar därför att man bör synliggöra sin egna metodologiska ingång vid formuleringen av ett forskningsproblem (Berner 2005:41).

Den här uppsatsen har jag skrivit utifrån ett konstruktivistisk synsätt och mitt tankesätt utgår från att jag till stor del har tänkt i diskurser. Detta innebär att jag ser allting som föränderligt och kan ha ett kritiskt perspektiv utan att behöva utgå från en specifik förklaringsmodell, såsom exempelvis en marxistisk maktanalys. Frank Fischer är exempel på en person som argumenterar utifrån ett diskursanalytiskt synsätt. Vad diskursanalytiker menar är att samhället är uppbyggt av diskurser och vi människor agerar i de diskurserna. Det går inte att objektivt analysera diskurserna eftersom vi är en del av dem. Det som är den stora poängen utifrån diskursanalysen och Fischers resonemang är att det finns en hegemonisk diskurs samt hegemoniska maktcentrum inom diskurserna. Vad som av en positivist ses som en objektiv sanning är med andra ord den hegemoniska diskursen. Kritik som kan vändas mot diskursanalysen och den kritik som Fischer tar upp är att den är relativistisk. Hans respons på det är att även den policyanalytiker som anser sig vara objektiv, ofrånkomligen också är relativistisk. En policyanalytiker kan inte ställa sig utanför den rådande verklighetsbeskrivningen, utan denne finns hela tiden i en kontext. Även en positivist följer samhällets moraliska tidsålder (Fischer s. 136-138). Genom att tänka i diskurser får man ord för förändringar men det som jag främst är ute efter med det här tänkandet är *luckorna* i diskursen. Sara Eldén beskriver hur hon söker efter luckor i sitt empiriska material; ”Med det menas att söka efter öppningar i diskursen, dvs. de eventuella motsägelsefullheter och instabila resonemang som kan tänkas finnas. Hur öppen är diskursen för att tänka i nya banor?” (Eldén 2005:70-71).

3.3 Metod och material

Metoden jag använder i den här uppsatsen är ideologianalys av en proposition och fem intervjuer. Urvalet gjorde jag genom att jag, utifrån min tanke om att jag ville skriva om jämställdhetspolitik och styrmedel, läste in mig på vad andra har skrivit om Sveriges statliga jämställdhetspolitik. Detta resulterade i att jag fick en mängd olika uppslag till hur arbetet skulle kunna fortlöpa. På grund av att jag var tvungen att kraftigt avgränsa mig valde jag det material som framstod som mest signifikant för Sveriges statliga jämställdhetspolitik och som jag ansåg skulle ge ett bra

underlag för mina frågeställningar och därmed ge hög validitet. Det material jag valde var *Prop. 2005/06:155 Makt att forma sambället och sitt egna liv – nya mål i jämställdhetspolitiken*, som jag i den här uppsatsen mestadels benämner som den *Jämställdhetspolitiska propositionen*. Jag valde även att intervjua några nyckelpersoner vad gäller implementeringen av propositionen. De jag intervjuade var fyra sakkunniga i jämställdhet vid fyra länsstyrelser samt en person som jobbar på DO. Eftersom intervjuerna skedde genom personliga möten valde jag ut de länsstyrelser som jag ansåg var mest praktiskt möjligt för mig att besöka. När det gäller intervjupersonen på DO så bad jag att få intervjua någon som tidigare arbetat på JämO, då jag hade en föreställning om att denne skulle kunna ge en reflekterande bild av antidiskrimineringsarbetet kontra jämställdhetspolitiken. Motivet till intervjuerna är att jag ville veta hur intervjupersonerna styr och blir styrda. Med tanke på de tidsmässiga och ekonomiska begränsningarna skulle alternativet till intervjuer vara att göra enkätundersökningar - med motivet att uttalanden av fler tjänstemän skulle ge ett mer generaliserbart resultat. Dock skulle det brista i validitet, då mitt material troligen inte skulle gå att analyseras utifrån uppsatsens syfte.

Jag använde mig av en delvis strukturerad intervjumetod för att försäkra mig om att jag skulle få svar på mina huvudsakliga frågeställningar. Jag hade på förhand gjort ett frågeformulär som jag använde mig av vid alla intervjuer (se bilaga). Under intervjuerna lät jag intervjupersonerna ha frågeformuläret framför sig, vilket gav dem möjlighet att prata mer fritt och själva förändra svarsordningen. Jag flikade även in några följdfrågor för att få förtydligande svar och för att få svar på frågor som uppstod hos mig under respektive intervju. Jag spelade in och transkriberade samtliga intervjuer. Även om jag redovisar vilka länsstyrelser jag besökte har jag inte kopplat svarsalternativen till en specifik länsstyrelse. Detta dels för att jag inte vill peka ut någon, men också för att jag inte vill att den som läser uppsatsen ska ha förutfattade meningar om varför någon har svarat som den har gjort. Jag vet att jag inte kan gå utanför mina egna fördomar om exempelvis kön, utbildning, etnicitet och ålder men mitt mål har varit att fokusera på det som sägs och inte på vem det är som säger det. Min ambition har alltså inte varit att analysera tjänstemännen som personer, eller trovärdigheten i det som sägs, utan jag har enbart använt dem som informanter.

Metoden jag använder för att analysera mitt material är en form av ideologianalys. Utifrån den analysmodell jag redogjorde för i teorikapitlet har jag plockat ut textstycken som jag anser symboliserar något av mitt nyckelbegrepp. Det har också varit viktigt att notera vad som inte sägs, det vill säga vilka nyckelbegrepp som inte går att koppla till empirin. Exempelvis om det inte

finns något som går att koppla till klassanalys. Utifrån detta har jag kunnat ge en bild av vilka feministiska ideologier som kommer till uttryck i materialet. Jag har också kunnat ge en bild av vilka tankar det finns kring styrmedel och jag har resonerat kring kopplingen till olika ideologier. Intervjumaterialet sorterades även genom att jag plockade ut sådant som kan härledas till styrning.

3.4 Disponering

Inledningsvis (kapitel 4) ger jag en deskriptiv beskrivning av hur problemet beskrivs i den jämställdhetspolitiska propositionen. Jag avslutar kapitlet med en analys och drar slutsatser kring vilka feministiska ideologier som figurerar. I nästkommande huvudkapitel (kapitel 5) redogör jag för intervjuerna med de sakkunniga i jämställdhet och i kapitlet därefter (kapitel 6) beskriver jag intervjun med tjänstemannen som jobbar på DO. Varje kapitel följs av analys. Det avslutande kapitlet besvarar syftet.

Intervjukapitlen följer följande struktur:

Styrdokument och annan styrning – Målet med arbetet, vilka styrdokument som intervjupersonerna anger att de arbetar utifrån samt om det förekommer någon annan form av styrning. Synliggör styrmedlen.

Arbetsätt – Hur intervjupersonerna säger att de arbetar - vilka styrmedel som används. Synliggör styrmedlen.

Utvärdering och effekter – Hur intervjupersonerna beskriver att arbetet utvärderas samt deras uppfattning om eventuella effekter. Synliggör styrmedlen.

Alternativa styrmedel – Om intervjupersonerna anger några alternativa styrmedel som de tror skulle kunna ha effekt. Problematiserar valda styrmedel.

Styrningen från regeringen (i förändring?) – Åsikter om regeringens styrning och beskrivningen av en eventuell förändring. Synliggör feministiska ideologier.

4. Identifierandet av ideologier i den jämställdhetspolitiska propositionen

4.1 Den jämställdhetspolitiska propositionens problembeskrivning

Regeringens jämställdhetspolitiska mål, som formuleras i Prop.2005/06:155 är ”att kvinnor och män skall ha samma makt att forma samhället och sina egna liv” (s. 1). Delmålen är följande:

- ”– En jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män skall ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet.
- Ekonomisk jämställdhet. Kvinnor och män skall ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.
- En jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Kvinnor och män skall ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjlighet att ge och få omsorg på lika villkor.
- Mäns våld mot kvinnor skall upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar, skall ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet”(s.1).

Målen beskrivs utgå från ett feministiskt perspektiv. Grundtanken är att det finns ett ”socialt system i samhället som upprätthåller ojämlika maktförhållanden mellan könen, där kvinnor är underordnade och män är överordnade som grupper i samhället och där mannen/det manliga utgör normen” (s. 43). Jämställdhetspolitiken uppges ha som syfte att bryta denna maktordning. I samband med denna målbeskrivning problematiseras möjligheterna kring måluppfyllelse. Då samhället är strukturerat kring kön anses det svårt att föreställa sig ett samhälle med en annan ordning. Att utmana normer och det som vi traditionellt sett tillskriver manligt och kvinnligt ses som något som sträcker sig utöver frågan om diskriminering. Jämställdhetspolitikens mål är att förändra hur kön påverkar individens livsval, men även att förändra att det som ses som manligt värderas högre än det som ses som kvinnligt (s.43-44). Maktbegreppet är centralt och beskrivs som att ”kvinnor och män skall ha samma rätt, förmåga och möjlighet att forma samhället och sina egna liv” samt att ”kvinnor och män skall ha lika mycket makt och att de skall ha maktresurser av samma slag och på samma områden, såväl i det offentliga som i det privata livet”. Målet ska gälla ”oberoende av ålder, etnicitet, sexuell läggning, funktionshinder eller var i landet man bor” och när delmålen följs upp bör man ”granska hur jämställdheten ser ut för olika grupper i samhället” (s. 44).

Det anges att jämställdhetspolitiken är utformad utifrån hur den genusvetenskapliga forskningen beskriver kopplingen mellan makt och kön. Det som anses skapa brist på jämställdhet är informella strukturer. Jämställdhetspolitiken kan därför inte nöja sig med att försöka förändra attityder, utan måste fokusera på strukturer. Kvinnor och mäns representation i politiska och ekonomiska beslutande organ ses som en betydande och symbolisk del i upprätthållandet av

maktfördelningen mellan könen. Dock betonas det att alla samhällsområden berörs och att en jämn representation på maktpositioner inte per automatik innebär en reellt jämn maktfördelning (S. 9). Något som särskilt betonas som ett samhällsproblem är mäns våld mot kvinnor (s.1).

Målen ska nås genom jämställdhetsintegrering (s. 1) och sättas i relation med olika verksamhetsmål. Genom att verksamhetsmålen specificeras anpassas de jämställdhetspolitiska målen till respektive verksamhet (s. 43).

Varje delmål har i propositionen en utförligare förklaring vilket jag i nästkommande stycken redovisar.

4.2 En jämn fördelning av makt och inflytande

Orsaken till att representationen i beslutande organ är så pass jämn fördelad mellan könen kan, enligt den undersökta propositionen, härledas till propositionen *Jämställdhetspolitiken inför 90-talet (prop. 1987/88:105)* som angav en sådan målsättning. Det poängteras dock att män fortfarande är överrepresenterade och att det finns skillnader mellan vilka slags positioner män respektive kvinnor har. Det hänvisas till en enkätundersökning som anger att 60 procent av kvinnorna i riksdagen har upplevt att de har blivit förtryckta på grund av att de är kvinnor. Enkätundersökningen uppges också visa att det finns ett problem med att männen i riksdagen har informella nätverk dem sinsemellan. Detta sammantaget anses påvisa att det inte bara går att ta hänsyn till den kvantitativa jämställdheten, utan att även den kvalitativa jämställdheten bör vara föremål för jämställdhetspolitiken (s. 10-11).

När det gäller fritidspolitiker anger fler kvinnor, än män, att tidsbrist är ett hinder för det politiska deltagandet. På de ledande posterna är män överrepresenterade. Som skäl till avhopp från politiska uppdrag anger merparten av de förtroendevalda att det är på grund av personliga skäl. Det är fler kvinnor än män som anger den orsaken när de frånsäger sig uppdrag (s. 11-12).

En förutsättning för en jämn fördelning av den reella makten är att kvinnor i samma utsträckning som män har inflytande över vilka frågor som tas upp, att alla ges samma möjlighet till att ta del av kunskap och informella beslutsvägar samt att ingen kvinna förtrycks på grund av sitt kön. Formella såväl som sociala och ekonomiska hinder måste försvinna. Makten bör dels fördelas jämt i politiska beslutsorgan, men även inom andra områden som har makt över hur vårt samhälle tar form, som exempelvis företag och medier. I detta ingår det att båda könen ska vara

med att formulera bilden av sig själva. Ett särskilt ansvar tillmäts skolan, kulturen och föreningslivet när det gäller att flickor och pojkar ska ges samma möjligheter (s. 46).

Motiveringen till varför fördelningen mellan män och kvinnor ska vara jämn är att det är en ”demokratifråga”, ”ökar förutsättningarna för ett bredare beslutsunderlag” samt ger ”bättre beslut i olika samhällsfrågor” (s. 31).

Propositionen utelämnar hur andra faktorer än kön påverkar det politiska deltagandet. Det anges bero på att ”Det saknas tillräckliga kunskaper för att kunna dra relevanta slutsatser om samverkan mellan kön och andra sociala faktorer (klass, etnicitet, funktionshinder etc.) när det gäller fördelning av makt och inflytande” (s. 12).

4.3 Ekonomisk jämställdhet

Ekonomisk jämställdhet anges bli uppnådd när makten över de ekonomiska resurserna är jämt fördelade på samhällsnivå, familjenivå och på individnivå. Frågan berör alltså dels vem som har makt i näringslivet, dels vem som har den ekonomiska makten i familjen samt huruvida en individ har möjlighet att förverkliga sina önskningar. Så som det ser ut nu råder det ojämställdhet på alla tre nivåer. Genom att mäta den disponibla inkomsten blir man även varse att statens omfördelning av resurser jämnar ut skillnaden (s. 14-15).

Möjligheterna till lika försörjning ses som en central jämställdhetsfråga. Att kvinnor har lägre lön förklaras med den segregerade arbetsmarknaden där kvinnodominerade sektorer värderas lägre samt att kvinnor i högre utsträckning arbetar inom den offentliga sektorn (s. 32). Arbetsmarknaden är även könssegregerad vertikalt; kvinnor har i lägre utsträckning chefspositioner. Löneskillnaderna förklaras med denna segregering, men lönediskriminering ses också som en orsak (s. 18-19). Kvinnor har lägre löner än män trots att de har en högre utbildningsnivå (s. 40). Det som ses som det största problemet är den strukturella diskrimineringen i form av att exempelvis kvinnodominerande yrken värderas lägre (s. 33). Lönebildningen ses som en fråga för arbetsmarknadens parter (s. 32).

En annan förklaring till att kvinnor har en lägre inkomst är att kvinnor i större utsträckning arbetar deltid –frivilligt och ofrivilligt– vilket påverkar lönebildningen liksom ersättningarna i socialförsäkringssystemet. Kvinnor är också i större utsträckning sjukskrivna. Frivilligt deltidsarbete brukar förklaras med att kvinnor har det största ansvaret för det obetalda arbetet.

Varför kvinnor i högre utsträckning är sjukskrivna finns det inte mycket forskning kring men tänkbara förklaringar är att den medicinska vetenskapen, inte i samma utsträckning har forskat på kvinnors medicinska besvär samt att kvinnor oftare arbetar inom yrken som är psykosocialt och ergonomiskt krävande – orsakerna kan alltså härledas till bristerna i jämställdheten (s. 20).

Skillnaderna i inkomstnivåer mellan kvinnor och män har minskat men det finns fortfarande stora skillnader. Skillnader återfinns även inom gruppen kvinnor och gruppen män. Ensamstående mödrar är den grupp som har lägst disponibel inkomst. Propositionen slår fast att ekonomisk utsatthet drabbar barnens välbefinnande negativt (s. 15).

När det gäller utlandsfödda respektive svenskfödda är utlandsfödda i större utsträckning utanför arbetsmarknaden. Skillnaden mellan gruppen kvinnor och gruppen män vad gäller deltagande på arbetsmarknaden bland utlandsfödda är större än bland svenskfödda (s. 17). Utlandsfödda är överrepresenterade bland dem som driver företag, vilket har ett samband mellan hur hög arbetslösheten är. Sambandet är dock tydligare hos männen (s. 23).

Lika tillgång till utbildning beskrivs av propositionen som ett mål som är formellt uppfyllt (s. 20). Skolan har som uppgift att ”motverka traditionella könsmonster och att aktivt främja jämställdhet” (s. 21), trots det är studievalen ofta könsbundna. Jämställdheten är en lågt prioriterad fråga i många skolor trots att det ska ingå i kommunala verksamheters demokrati- och värdegrundsarbete. Flickor har länge marginellt presterat bättre än pojkar i matematik och naturkunskap men är trots det inom dessa ämnen underrepresenterade bland universitetsstuderande (s. 22).

4.4 En jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet

”Kvinnor ägnar dubbelt så mycket tid som män åt hushållsarbete, vilket är den mest tidskrävande delen av det obetalda arbetet”. Hårdast arbetande är kvinnor med små barn. Att kvinnors obetalda arbete hänger samman med att de tjänar mindre på den reguljära arbetsmarknaden anges ha ett uttalat samband (s. 25).

Något som har minskat kvinnors obetalda arbete och som ger dem möjligheter att delta på arbetsmarknaden är den offentligt finansierade barn- och äldreomsorgen. Obekväma arbetstider i kombination med tillgången av barnomsorgen påverkar kvinnors möjligheter till förvärvsarbete, vilket i sin tur anges påverka barnens välfärd (s. 24-25).

Män sprider ut sin föräldraledighet och tar ut betydligt mindre än kvinnor – som i sin tur stannar hemma med barnen cirka ett år efter dess födelse. Kvinnor tar även ut mer ledighet utan att ta ut föräldrapenning (s. 25). En ojämn fördelning påverkar möjligheterna för barnen att knyta band till sina föräldrar. ”För barnets skull är det därför viktigt att föräldrarna tar ansvar för och är delaktiga i sina barns uppväxt” (s. 50). Nästan 80 procent av allt omsorgsarbete av äldre och funktionshindrade utförs av kvinnor (s. 26). Omsorg av de äldre är ett viktigt jämställdhetspolitiskt område likväl som att förändra bilden av kvinnor som den självklara omsorgsgivaren (s. 50). Målet är att: ”kvinnor och män skall ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjlighet att ge och få omsorg på lika villkor” (s. 51).

Att det finns ett mål om att det obetalda hem- och omsorgsarbetet ska fördelas jämt mellan kvinnor och män beror på att individer inte ska behöva välja mellan arbete och familj. Föräldraromsorg, barnomsorg och äldreomsorg har haft stor betydelse för kvinnors möjligheter att delta på arbetsmarknaden samtidigt som de skaffar barn. Att kvinnor i större utsträckning utför obetalt arbete innebär att deras handlingsutrymme fortfarande inskränks, då det försvårar deras möjligheter till ekonomisk självständighet samt deras deltagande i samhällslivet (s. 49-50).

4.5 Mäns våld mot kvinnor skall upphöra

Mäns våld mot kvinnor anges vara ett allvarligt och omfattande problem och antas ha ökat under 1990-talet. 46 procent av Sveriges kvinnor har utsatts för våld av en man. 1990 var första gången en proposition presenterade mäns våld mot kvinnor som en egen jämställdhetsfråga och som en del av den sneda maktbalansen könen emellan (s. 27).

Propositionen menar att det våld som kvinnor blir utsatta för ”är den yttersta konsekvensen av mäns överordning och kvinnors underordning”, ”förhindrar kvinnors och flickor åtnjutande av de mänskliga rättigheterna” och att kvinnor och män ska ha ”samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet” (s. 52). Förutom att våldet är en konsekvens av maktordningen könen emellan är det även ett medel för att upprätthålla densamma. Propositionen menar att det bara är mäns våld mot kvinnor som är en fråga för jämställdhetspolitiken och att andra former av våld därför inte behandlas. Samtidigt belyses det kort att våld förekommer i samkönade relationer och att det våldet följer samma sorts mekanismer. Även barns våldsutsatthet ses som något som är viktigt att uppmärksamma. I målet ingår alla typer av våld och hot som riktas mot kvinnor och flickor. Särskilt nämns att prostitution, trafficking och hedersrelaterat våld ingår i målet (s. 52-53).

En del i frågan om kroppslig integritet innefattar objektifieringen av kvinnokroppen - vilket också är ett uttryck för kvinnors underordning - som resulterar i en normalisering där könsförtryck i form av trakasserier och sexualiserat våld tenderar att bagatelliseras. När människor reduceras till objekt ökar deras våldutsatthet. Att motverka "stereotypa och objektifierande bilder av kvinnor, liksom att motverka kommersialisering och exploatering av kvinnor i pornografin" anges därför som en viktig del i motverkandet av våldet mot kvinnor (s. 52).

4.6 Sammanfattning och analys

Propositionen beskriver tydligt en maktanalys som är baserad på kön; en social makthierarki där kvinnor är underordnade män. Önskan är att bryta denna hierarki på det offentliga såväl som på det privata planet. Det anges att jämställdhetspolitiken ska utmana normerna för det som anses vara manligt respektive kvinnligt men det uttrycks inte explicit att det inbegriper att utmana heteronormen. Det ges också en målsättning om att man ska granska hur olika grupper i samhället påverkas, men det förklaras inte ytterligare och propositionen föräras inte med hur en sådan granskning ska gå till. Propositionen analyserar därmed inte ytterligare hur andra grupptillhörigheter än kön kan påverka en individs möjligheter till maktresurser. Målet om att makten i det offentliga, i det privata och att könsnormerna ska utmanas anser jag följer idén om ett androgynt människoideal. De begrepp som går att kopplas till propositionens övergripande problembeskrivning är: *androgynt människoideal, patriarkat, maktanalys, det personliga är politiskt, etnocentriskt och heteronorm.*

En jämn fördelning av makt och inflytande

Det jämställdhetspolitiska målet en jämn fördelning av makt och inflytande motiveras med att män är överrepresenterade i beslutfattande församlingar samt att det skiljer sig mellan vilka positioner män respektive kvinnor har. När det gäller fritidspolitiker är det fler kvinnor som anger sig hoppa av på grund av personliga skäl. Kvinnor är inte bara underrepresenterade, utan mer än majoriteten anger att de känner sig förtryckta på grund av deras kön. Det som beskrivs är att det inte bara ska vara en formell jämställdhet eller en jämställdhet som går att mätas med kvantitativa mått. Jämställdheten ska vara kvalitativ. När propositionen ska motivera varför det ska vara jämställt inom området makt och inflytande anges det vara av demokratiskäl, bredare beslutsunderlag samt att det ger bättre beslut. Utifrån denna beskrivning plockar jag bort androgynt människoideal som begrepp eftersom det ges en bild av att kvinnor och män ska ha samma inflytande för att det ger ett bredare beslutsunderlag samt att det är en demokratifråga,

snarare än att könen delar samma förnuftskapacitet. Att andra faktorer än kön kan påverka tas återigen upp, men det hanteras enbart genom en hänvisning till att man inte har tillräckligt med kunskap för att ta det i beaktande. Det är värt att notera att media, företag, skolan, kulturen och föreningslivet tillmäts stor betydelse för formandet av respektive köns självbild, vilket alla är sektorer som staten inte är huvudman för. Ovanstående problembeskrivning kopplar jag till begreppen: *maktanalys, patriarkat, det personliga är politiskt, etnocentriskt* och *heteronorm*.

Ekonomisk jämställdhet

Delmålet ekonomisk jämställdhet ger en beskrivning av ett samhälle där kvinnor har en lägre inkomst på grund av att de arbetar inom den offentliga sektorn, inom kvinnodominerande yrken, har färre chefspositioner, har ett lägre deltagande på arbetsmarknaden –frivilligt och ofrivilligt– samt att de blir utsatta för direkt könsdiskriminering. Den ekonomiska ojämställdheten finns på samhällsnivå, familjenivå såväl som på individnivå. Dock utjämnas skillnaderna i den disponibla inkomsten med hjälp av statens omfördelningssystem. I övrigt ses inkomstskillnaderna som en fråga för arbetsmarknadens parter. Det hänvisas även till skolan och att alla har lika tillgång till utbildning. Skolan brister dock i att motverka traditionella könsmönster. Det tas även upp att det finns inkomstskillnader inom gruppen kvinnor och gruppen män samt att ensamstående mödrar har lägst disponibel inkomst. Propositionen anger även att utlandsfödda har ett lägre deltagande på arbetsmarknaden. Dock ges inte en närmare förklaring eller analys av vad det beror på så jag anser inte att begreppet etnocentrisk kan tas bort eller att klassanalys kan läggas till. Begreppen som går att koppla är till detta delmål samma som till föregående; *maktanalys, patriarkat, det personliga är politiskt* och *heteronorm*.

En jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet

En jämn fördelning av det obetalda omsorgsarbetet knyter tydligt an till: *det personliga är politiskt*. Som orsak till målet anges att individer inte ska behöva välja mellan arbete och familj, vilket sker när kvinnor tar huvudansvaret för det obetalda arbetet, och som innebär att deras handlingsutrymme inskränks. Den offentligt finansierade omsorgen anges påverka kvinnors möjligheter till förvärvsarbete. Även om det inte är uttalat får man anta att målet om en jämn fördelning av det obetalda omsorgsarbetet bygger på en syn om att mannen har förmågan att vara en lika god omsorgsgivare som kvinnan. *Androgynt människoideal* à la liberalfeminismen syftar i första hand på förnuftskapacitet men jag anser att man kan översätta det till att också gälla empatisk förmåga vilket därmed skulle kunna ge uttryck för ett mer queerfeministiskt synsätt. Dock utgår hela problemformuleringen från synen om en kärnfamilj där det finns två föräldrar i

form av en mamma och en pappa, något som inte skulle tas förgivet med ett queerfeministiskt perspektiv - med tanke på den mängd olika familjebildningar som finns. Exemplet med att ensamstående kvinnor har lägst disponibel inkomst tas inte upp vidare i problemformuleringen kring det obetalda arbetet. Beskrivningen av målet en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet är *etnocentriskt* och *heteronormativt*.

Mäns våld mot kvinnor ska upphöra

Målet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra har en tydlig maktanalys där våldet beskrivs vara den yttersta konsekvensen av mäns underordning. Det är endast det våldet som begås av män mot kvinnor som anses vara en fråga för jämställdhetspolitiken. Våldet anses vara en del av en struktur där våld mot kvinnor bland annat är en konsekvens av objektifieringen av kvinnokroppen. Man nämner kort att även barns våldutsatthet är viktigt att uppmärksamma, men stannar vid det. Begrepp som går att koppla till målet om upphörandet av mäns våld mot kvinnor: *maktanalys, patriarkat, det personliga är politiskt* och *heteronorm*.

Kontenta - Feministiska ideologier i den jämställdhetspolitiska propositionen

I sin helhet följer propositionen en radikalfeministisk verklighetsbeskrivning. Det finns en tydlig skildring av en makthierarki som syftar till att visa att kvinnor som grupp är underordnade män som grupp. Vilket gör att både maktanalys och patriarkat är relevanta begrepp. Det är också tydligt att jämställdheten ses vara en angelägenhet på olika plan. Kvinnor och män ska inte bara vara jämställda i riksdagen och på arbetet utan även i hemmet. Det innebär att det privata ses som politiskt. Vidare finns det ingen närmare problematisering kring hur olika kategorier av kvinnor respektive män påverkas av den könsbaserade maktuppdelningen. Därmed finns det ingen utförligare analys kring klass (även om det konstateras att ensamstående mammor tjänar på statens fördelningspolitik), etnicitet, sexualitet och övriga tänkbara aspekter.

De begrepp som jag ser som mest signifikanta för propositionen är med andra ord: *patriarkat, maktanalys, det personliga är politiskt, etnocentriskt* och *heteronorm*.

5 Fyra sakkunniga i jämställdhet

I det här kapitlet redogör jag för hur fyra sakkunniga i jämställdhet vid fyra olika länsstyrelser beskriver sitt arbete och länsstyrelsens praktiserande av statens jämställdhetspolitik. Jag kallar intervjupersonerna för L1 (Länsstyrelse 1), L2 (Länsstyrelse 2), L3 (Länsstyrelse 3) och L4 (Länsstyrelse 4). De olika intervjupersonerna gav olika utförliga svar på olika frågor och därför varierar det i hur mycket svarsredogörelse för respektive Länsstyrelse det är under varje tema.

5.1 Styrdokument och annan styrning

Länsstyrelse 1

På frågan om vad som är målet med arbetet svarar L1: ”Vi jobbar med uppdrag kan man säga, som vi har, så målet är ju att utföra uppdragen”. Målet är att all deras verksamhet ska vara jämställdhetsintegrerad, vilket den inte är idag. L1 menar vidare att det är ett mål man aldrig blir färdig med, utan att det är någonting de jobbar mot hela tiden. De jämställdhetspolitiska målen ligger alltid som en bakgrund. Alla utbildningar som L1 håller utgår från målen. Alla uppdrag som syftar till att motverka våld utgår från det fjärde delmålet och det är också det målet som de främst fokuserar på eftersom det är vad regeringen vill ha fokus på.

L1 säger att de har två styrdokument. Länsstyrelseinstruktionen och regleringsbrevet. I instruktionen står det att de ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i länsstyrelsens alla verksamheter och att de ska ha könsuppdelad statistik på i princip allt som de gör statistik över. I regleringsbrevet har det tidigare funnits lite olika specifika uppdrag som har att göra med stöd till andra aktörer. Det tillkommer alltid uppdrag under årets gång. Just nu har de ett uppdrag som handlar om tillväxt och om att integrera ett jämställdhetsperspektiv i det regionala tillväxtarbetet. Det finns alltså dels grunduppdraget att de ska verka för alla målen, men sedan beror det på hur politiken är utformad och ”just nu har vi en regering som lägger sitt största krut på det fjärde delmålet” och då handlar verksamheten automatiskt om att förebygga våld. De uppdragen kommer oftast tillsammans med medel, till exempel att fördela medel inom hedersrelaterat våld och förtryck.

De har sakkunnigträffar några gånger om året för alla sakkunniga från de olika länsstyrelserna och då har de oftast med sig en representant från departementet som kan ge en hint om åt vilket håll de ska jobba.

L1 säger sig ha ett väldigt stort handlingsutrymme när det gäller planeringen och genomförandet av uppdrag. ”Litet i den meningen att jag är en person. Jämställdhet är ingen kioskvältare”, L1 menar att det finns ett naturligt motstånd och att frågan inte prioriteras. Att man ska ta sig in i de ordinarie strukturerna innebär att man ska försöka ta sig in i verksamheter som ofta är överbelastade och som inte har lust att ta till sig nya perspektiv och att jobba extra.

Länsstyrelse 2

Enligt L2 är målet med arbetet ett samhälle som är jämställt, vilket mer konkret innebär att bidra till att de nationella målen uppfylls och att öka medvetenheten om ojämställdheten i yrkesroller, strukturer, och organisationer. Att ge en ökad kunskap om att vi hela tiden bidrar till att reproducera ojämställda mönster samt att ge kunskap om skillnaderna i mäns och kvinnors levnadsvillkor. Men det handlar inte bara om att få människor medvetna utan det ska också resultera i handlingar som gör att dom i sitt eget arbete kan bidra till att de nationella målen uppnås.

L2 anger att styrdokumenterna främst är de nationella målen men även Länsstyrelseinstruktionerna. Om man jobbar med företagande är det de instruktionerna att utgå från samt den regionala planen för tillväxt. L2 berättar om att ESF-rådet fördelar Socialfondens projektets pengar (ESF-rådet är en statlig myndighet som förvaltar Socialfonden och Integrationsfonden - www.esf.se) vilket innebär att dokumenten som berör det är betydelsefulla. EU-dokument kan alltså i viss mån påverka och Socialfondsprojektet kräver jämställdhetsintegrering. L2 ser även Pekingplattformen som betydelsefull (Pekingplattformen är ett tilläggsdokument till FN:s kvinnokonvention – www.unwomen.se). L2 konstaterar att jämställdhet är brett och rör sig över alla politikområden, vilket innebär att man måste kunna ta ställning till alla möjliga olika ärenden och försöka arbeta in de nationella målen i det.

Externt har L2 tillsammans med de viktigaste aktörerna i länet jobbat fram en strategi som gäller åren 2008 till 2013. Strategigruppen består bland annat av kommunförbundet, landstinget och skattemyndigheten. De träffas regelbundet och följer upp jämställdhetsstrategin.

Departementet följer upp Länsstyrelsens arbete varje år genom en dialogkonferens, vilket L2 menar kan ses som en slags informell styrning. Man går igenom alla politikområden tillsammans med länsstyrelsen högsta ledning och sedan sätts betygen väl godkänd, godkänd eller underkänd. Om man blir underkänd talar departementet muntligt och skriftligt om vad de är missnöjda med

och myndigheten ges möjlighet att förbättra sig till nästa år. Och som L2 säger ”det finns ju inga böter eller sanktioner eller sådant, tyvärr”. De Länsstyrelser som gör ett bra jobb får ofta extra uppdrag och L2 menar att som ledare av en verksamhet borde man ha intresse av att göra ett bra jobb. Så en positiv feedback kan ses som en form av belöning.

Länsstyrelse 3

L3 tycker att uppgiften är att föra ut de jämställdhetspolitiska målen, övertyga andra att jämställdhet är en viktig utvecklingsfråga, göra en strategi över hur länet ska jobba med de jämställdhetspolitiska målen och att jämställdhetsintegrera; ”Det vill säga i sin verksamhet så ska man ge samma service till både kvinnor och män”. I myndighetsutövningen ska inte besluten slå mot det ena eller det andra könet. ”Man ska vara en modern myndighet helt enkelt”.

L3 berättar, liksom L1 och L2, att länsstyrelsen, liksom alla andra myndigheter, har en instruktion. Internt gör de en verksamhetsplanering, som består av vad ledningen tycker eller vad de själva säger att de ska göra under året. L3 menar att man är beroende av ledningens intresse och engagemang i frågorna och att varje landshövding och länsråd sätter sin prägel. På det sättet menar L3 att det blir en informell styrning i och med att verksamheten präglas av ledningens intressesfärer.

Mäns våld mot kvinnor har varit starkt politiskt. Jämställdhetsministern har skickat ut mycket pengar, gett uppdrag till polisen, åklagarmyndigheten, brottsförebyggande rådet och migrationsverket. Vilket L3 menar gör att frågan märks, i och med att de ger uppdrag till flera myndigheter samtidigt som länsstyrelsen får i uppdrag att samordna. Det leder till att frågan inte är ifrågasatt utan att folk är engagerade i den.

L3 säger sig ha ett stort handlingsutrymme. Dock menar L3 att handlingsutrymmet är begränsat av resurser, att regeringskansliet inte har skickat några pengar. Det innebär att L3 måste vara uppfinningsrik, alternativt bara hålla sig till de saker som står i instruktionen. L3 är intresserad av utvecklingsfrågor och arbetar med det, men det är ingenting L3 måste och inte något som görs i alla län.

Länsstyrelse 4

L4s säger också att arbetsuppgifterna består av det som står i länsstyrelseinstruktionen. Där står det att länsstyrelserna ska verka för att nationella mål ska få genomslag i respektive län och att de

ska ta hänsyn till regionala förutsättningar. För de sakkunniga i jämställdhet är det de nationella målen för jämställdhetspolitiken som det ska verkas för. I instruktionen står det också att de ska presentera och analysera statistik med kön som övergripande indelningsgrund. Det andra är variabler. Du kan ”ha handikapp av olika slag eller du kan va homosexuell och så vidare men du har ändå ett kön... oftast”. Den andra punkten i länsstyrelseinstruktionen som riktar sig till den sakkunniga handlar om metodutveckling och jämställdhetsintegrering. L4 har en handlingsplan som hon har gjort tillsammans med rådet (rådet består av representanter från olika aktörer i länet).

L4 har ett stort handlingsutrymme, med frihet under ansvar. L4 har sin enhetschef, men är egentligen länsledningens stöd och behöver därmed inte gå den hierarkiska vägen, utan kan gå direkt till länsrådet och landshövdingen. L4 säger sig vara sin egen expert. Vidare så har de som jobbar med ”dom här demokratiska frågorna” funktionsmöten en gång i månaden. De tar lärdom av varandra eftersom de arbetar på ett liknande sätt; information och kunskapsförmedling.

De får återkoppling från regeringen varje år när de skriver årsredovisningen. Då får de betyg och kommentarer på vad de kan utveckla. L4 tycker att feedback är viktigt och något som de får för lite av.

5.2 Arbetssätt

Länsstyrelse 1

L1 berättar att de har två stycken nätverk, det ena består av representanter från nästan alla myndigheter i länet och sedan finns det ett nätverk där kommunernas jämställdhetsintegreringsansvariga är samlade. Nätverken är forum för erfarenhetsutbyte och ger länsstyrelsen möjlighet att ge information och erbjuda utbildningar om de jämställdhetspolitiska målen samt metodstöd och rådgivning.

De har gjort en kartläggning över hur kommunerna jobbar med jämställdhetsintegrering för att se till att det finns kunskap och för att kunna sätta in insatser där man ser att det brister. Ett exempel på när det brustit är området uppföljning och utvärdering, som ledde till att de valde att ha en konferens som handlade om könsuppdelad statistik – hur könsuppdelad statistik kan fungera som ett verktyg i jämställdhetsarbetet. L1 tar fram en statistikbok om kvinnor och män i länet som agerar kunskaps och planeringsunderlag.

högskolor. Förutom den sakkunniga är det ganska många på länsstyrelsen som jobbar med jämställdhetsfrågor. På socialavdelningen har de ett tiotal handläggare för kvinnofridsfrågorna. Det är två som jobbar med kvinnors företagande. På bostadsenheten finns en som jobbar med *tryggt och jämt* (ett projekt för en tryggare samhällsplanering) tillsammans med boverket. På landsbygdsavdelningen arbetar man med att få fler kvinnor att söka landsbygdsmedel för företagande.

L2 berättar att det interna arbetet till stor del består av en jämställdhetsutbildning för alla nyanställda. Enheterna på länsstyrelsen kan också få en fortsättningskurs i olika metoder för jämställdhetsintegrering. Arbetssättet är utbildning och annan påverkan, sprida information och kunskap samt att försöka få folk att omsätta kunskapen i handling. Internt har de ett handlingsprogram för hur alla beslut ska jämställdhetsintegreras.

Länsstyrelse 3

L3 anger att de ger ut statistik där också de jämställdhetspolitiska målen står, vilket de skickar ut till alla politiker som finns i länet. De har ett jämställdhetsråd som landshövdingen leder, i rådet ingår det representanter från olika aktörer i länet. Där får och ger de information samt diskuterar saker att dra i gång. De har konferenser och ”ja, vi driver saker så att säga”. L3 brukar anordna offentliga föreläsningsserier och då ger nätverket förslag på ämnen och fokus. L3 jobbar genom andra, genom råden och med att få andra att agera.

Arbetet går ut på att initiera och driva projekt (som det även måste letas resurser till). Projekten består av lobbyverksamhet och om att utveckla kvinnors företagande. I och med projekten är det fler som kan jobba med frågan vilket L3 menar är nödvändigt då området är stort, horisontellt och inte är någon ”medvindsfråga direkt”. L3 menar vidare att folk är väldigt engagerade och att många säger att vi är jämställda i Sverige, men L3 menar att det inte är så, att det på många håll till och med går bakåt ibland. Det synliggörs med statistiktäckerna. I L3s arbetsuppgifter ingår det också att utbilda folk på länsstyrelsen.

Länsstyrelse 4

L4 berättar att verka för målen ”handlar mycket om kunskapsförmedling”, ”projektutveckling” och hur ”egna ärenden då ska bli jämställdhetsintegrerade”. L4 anger sig ha hjälp av ett jämställdhetsråd som är bildat tillsammans med landshövdingen. Landshövdingen kontaktade ett antal aktörer i länet som de ”trodde då var viktiga för länets utveckling som hade

påverkansmöjligheter” sedan bildade de tillsammans med elva organisationer ett råd som leds av länsrådet. L4 menar att det är en bred samverkan, då både idrottsförbund, universitet, länets största kommun, arbetsförmedlingen, LO, TCO, handelskammaren och regionen ingår. De träffas fyra gånger per år och har en handlingsplan för vilka områden som ska tas upp.

L4 gör ofta rapporter och tar fram statistik som visar hur länet ser ut ur jämställdhetssynpunkt, och menar att det sistnämnda är något som ganska många län gör. L4 tycker att det är bra med en sammanställning eftersom frågan ”hur ser det ut liksom?” ofta ställs. Statistikunderlaget visar att utvecklingen sker väldigt långsamt, vilket enligt L4 betyder att länsstyrelseinstruktionen om statistikunderlag är viktig.

L4 menar att förpackningen av budskapet kan vara viktigt och att det är bra att vara kreativ. Det behövs en länsanpassning och L4 arbetar därför med områden som hon anser vara specifika för länet. L4 tror att det är lättare att jobba med frågorna när man har varit ute i arbetslivet ett tag och vet vilka man ska prata med eftersom det handlar mycket om nätverkande. Det är L4 som blir tillfrågad om att hålla utbildningar om de inte får uppdrag från regeringen om något speciellt område. Eller om ledningen har något som de vill att L4 ska granska.

Regeringen har lagt särskilda pengar på det fjärde delmålet, mäns våld mot kvinnor, och hedersrelaterat våld. De har en person som jobbar med det. För det som L4 jobbar med, jämställdhetsintegrering och att verka förebyggande, har de aldrig fått några medel till. Enligt L4 har de ”lämnats i sticket ganska mycket”. De ”får sitta och uppfinna var och en” och det är upp till dem att dela med sig - något som inte alla är lika bra på.

På länsstyrelsen har de en grupp som jobbar med mänskliga rättigheter (MR-grupp) där jämställdhetsintegrering liksom barnperspektivet är inkluderat. L4 säger att ”det här med intersektionalitet kommer in mer och mer”. De har en handlingsplan för hur och vilka som ska utbildas. L4s kollega som är utredare i mänskliga rättigheter och barnperspektivet håller först utbildning om det, tillsammans med en personalkonsulent, och sen tar L4 vid och pratar om jämställdhet. L4 menar att de är sina egna piloter då det inte är någon som har arbetat med det här förut, men att de kan ta lärdom av varandra och att de har ett nationellt nätverk där de kan få inspiration av dem som jobbar med samma sak i andra län.

5.3 Utvärdering och effekter

Länsstyrelse 1

De försöker utvärdera alla insatser som de gör. Men det är svårt att få bra svar. När L1 pratar med enheterna internt är det inte säkert att de pratar samma språk och det är inte heller säkert att enhetscheferna vet vad L1 frågar efter.

Med hjälp av utvecklingsmedlen kring mäns våld mot kvinnor har en mängd olika verksamheter både startats och utvecklats så det ser L1 som viktigt. En bra insats kan också vara när man når personer som har strategiska funktioner, en som sitter och planerar och som har många mandat. Konferenserna är det alltid svårt att mäta effekterna av. Det handlar mer om att hålla uppe kunskapsnivån och att påminna om frågorna.

Länsstyrelse 2

Något år hade de en strategi där de satte väldigt konkreta mål. Då kunde de se att de nådde målen inom vissa områden. Men att se vilka handlingar som ger effekt menar L2 är svårt att se. En orsak är att resultat och effekter ofta kommer väldigt långt efter. Externt är resultaten väldigt svåra att se.

L2 har genom åren märkt en förändring av folks attityder, men också att människor byts ut och att utbildningen då måste börja om från början. Enligt L2 tror många att unga kan jämställdhet per definition bara för att de är unga, men så är inte fallet. Och ”sen plankar man ju dom mönstren som finns i organisationen”. L2 menar vidare att utbildningar inte leder till någonting om inte ledningen samtidigt säger att det är prioriterat.

Att man har lagt massa energi på frågan om våld mot kvinnor betyder inte att våldet minskar. Utan L2 menar att det snarare är något kosmetologiskt, samtidigt poängterar L2 att det är bra att kvinnor och barn får skydd. Insatserna mot hedersrelaterat våld tror dock L2 kan leda till någonting eftersom ”där kommer det ju mycket förberedande kurser där man utbildar föräldrar”. Samma menar L2 gäller prostitution och trafficking, där det också finns förebyggande i och med att man bland annat har gått ut till restaurangbranschen. Boverkets projekt tryggt och jämt menar L2 gav effekt direkt.

Länsstyrelse 3

L3s länsstyrelse har i sitt regleringsbrev fått i uppdrag att ta fram indikatorer för att mäta hur de jobbar med jämställdhetspolitiken. Regeringen har själva inte kunnat hitta några och det finns egentligen inte några bra metoder för att mäta huruvida samhället har blivit mer jämställt. Man kan titta på hur representationen ser ut i politiska församlingar och man kan titta på inkomsten, undersöka varje del. Men det är svårt att mäta vad det beror på, om det är länsstyrelsens arbete eller vad media skriver som har påverkat.

Länsstyrelse 4

L4 tycker sig se effekt när det har producerats någonting som man kan ha i händerna. Som exempelvis en statistikbok. L4 säger att insatserna ger effekter men att det inte går att avgöra om de är lång- eller kortsiktiga. L4 ser dock att arbetet har gett effekt på den egna enheten.

5.4 Alternativa styrmedel

Länsstyrelse 1

”Alltså allting handlar egentligen om... om styrning”, och med det menar L1 att man får det man efterfrågar. Om de hade haft väldigt tydliga och konkreta uppdrag kring jämställdhetsintegrering och de fyra delmålen, i likhet med de uppdrag som de har kring våld, tror L1 att det hade blivit mer resultat. Detta för att det blir mer kraft i det man gör när man har ett tydligt utpekade område kring vad som ska åstadkommas. L1 menar att det skulle ge mer kraft i ryggen. Att ”verka rent allmänt för dom jämställdhetspolitiska målen” kan göras på väldigt olika sätt, och L1 menar skämtsamt att det skulle kunna tolkas som att det bara är att luta sig tillbaka och vänta på att telefonen ska ringa; ”sitta och verka”. Med mer specifika uppdrag kanske man hade lagt mer resurser på området och anställt mer personal.

Länsstyrelse 2

L2 saknar kvinnorörelserna som fanns på 1970- och 80-talet, och menar att det inte finns en folklig opinion som driver på beslut. L2s spekulation är att orsaken till det är att man har tagit in jämställdhetsfrågan i byråkratin.

Länsstyrelse 3

L3 tror att den jämställdhetspolitiska styrningen skulle kunna vara starkare. Att man generellt sätt skulle kunna ge mer direktiv och att det görs rätt lite. L3 tolkar det som att det är för att frågan upplevs vara självklar, men så är inte fallet om man skrapar lite på ytan. L3 tycker att det är ”rätt

förskräckligt faktiskt” att det får ske med politikerns goda vilja. Men säger att det är så i politiken, de ställer sig utanför jämställdhetsfrågorna. L3 menar att det skulle kunna vara starkare än bara smala insatser, att vissa insatser är jättebra men att ”det stora” sker i kommuner och landsting. Att det bara sker projekt som sen försvinner. L3 tycker att det borde styras mer med regleringsbrev, även till kommunerna. Mycket upplevs vara frivilligt och det händer inte mycket om man bryter mot lagen.

Länsstyrelse 4

Enligt L4 skulle det inte fifflas lika lätt med skattelagen som ”man fifflar med diskrimineringslagen”. L4 säger att man kanske skulle ha mera lagkrav, att länsstyrelsen skulle kunna vara en tillsynsmyndighet. Om man hade vissa regler skulle man också få effekter. L4 menar att det är som i näringslivet, att kvinnorna inte får plats i styrelser eller blir chefer om det inte händer något radikalt. L4 tror med andra ord att det skulle behövas lite piska. ”Både morot och piska”. ”Money talks” både när det agerar bestraffning i form av böter och när det ges möjligheter till insatser, med mer pengar skulle fler kunna jobba med frågan och därmed arbeta mer riktat. Moroten skulle kunna användas genom att lyfta fram positiva exempel i länet.

5.5 Styrningen från regeringen (i förändring?)

Länsstyrelse 1

Förändringen i och med den nya diskrimineringslagstiftningen är en förändring som har pågått länge och som pågår på flera plan. Jämställdhet har haft en särställning ganska länge vilket förändras nu när perspektiven samordnas och många olika aspekter måste vägas in. L1 vill inte uttrycka sin personliga åsikt om omorganiseringen, med hänvisning till tjänstemannarollen, men säger ändå att ”det är lite rörigt just nu” och att det är något som de kommer att kunna utvärdera senare. På frågan om L1 tror att det har förändrat jämställdhetsarbetet är svaret att det troligen är en nödvändig väg att gå och att det inte går att göra på något annat sätt. L1 tror dock att jämställdhetsarbetet har fått stå tillbaka. När uppdraget med mänskliga rättigheter kom in innebar det att de pausade det pågående arbetet med jämställdhetsintegrering för att vänta in att alla enheter skulle få utbildning i mänskliga rättigheter. Samtidigt vill L1 inte säga att det har missgynnats eftersom de har en bättre utgångspunkt nu; ”alla har blivit liksom drillade i ett rättighetsbaserat arbetssätt som vi kallar det”. De kommer in i ett annat läge eftersom det är ett prioriterat område och de har ledningen bakom sig. Samtidigt är det svårt i och med att det tenderar att bli ett ”perspektivträngsel” då det är olika politikområden som följer olika logiker.

Länsstyrelse 2

L2 anser att resurserna inte är tillräckliga, och att de aldrig har varit det, men att de har blivit än mindre. ”Särskilt om man jämför med resurserna för integration som har tio personer eller för miljöarbete som har halva länsstyrelsen - där miljonerna bara rullar. Det läggs inga pengar från regeringen till jämställdhet annat än till kvinnors våld. Det tycker jag är helt fel.” Framför allt är det prioriteringen av jämställdhetsarbetet som har förändrats. Det är inte så prioriterat som det var när det kom. De har jobbat länge med frågan utan framgång och att det kanske ger orsak att ifrågasätta om ”är det rätt sätt att ha det som en uppgift i statsförvaltningen?” Att förändra inifrån har kanske visat sig vara svårare än vad kvinnorörelserna trodde.

Direktiven tycker L2 är okej även om det senaste regleringsbrevet var underligt och vagare än vad det brukar vara. Det stod inte att de skulle fortsätta att jämställdhetsintegrera den egna organisationen, vilket L2 ger beskrivningen konstigt och ”lite mesigt”. L2 tycker att regeringen gör för lite men att det är bra att de ger pengar till kvinnors företagande. L2 menar att det hade behövts pengar till jämställdhetsintegrering, men att de pengarna har lagts på *Sveriges Kommuner och Landsting* och att de också borde ha gett något till staten. *Jämstöd* tyckte L2 ”var jäkligt bra” till skillnad från *Jämi* som L2 tyckte var för akademiska och inte så bra (*Jämstöd* och *Jämi* är statliga jämställdhetsprojekt).

Sedan den nya diskrimineringslagstiftningen kom beskriver L2 att tendensen i samhället är ”någon slags backlash”. Den nya lagstiftningen innebär att människor blandar ihop jämställdhet med kön och diskrimineringslagen säger inte mycket om jämställdhet och jämställdhetsarbete. Den tar ingen hänsyn till de nationella målen för jämställdhet och är snäv snarare än bred. ”Så det tycker jag är lite utav en tillbakagång”. Jämställdheten har försvunnit under alla andra diskrimineringsgrunder och folk vet inte riktigt vad de ska göra. ”Ska de ha jämställdhetsplan? ska de ha likabehandlingsplan? ska man jobba ihop och hur ska man jobba med alla perspektiven på en gång?” L2 menar även att det inte längre hörs något från DO. JämO var väldigt aktiva med att följa upp lönekartläggningar och dylikt medan det som hörs från DO mest handlar om romer eller könsdiskriminering. L2 poängterar att könsdiskriminering inte är samma sak som jämställdhetsintegrering. Vidare har alla länsstyrelser en stor plan för mänskliga rättigheter. L2 tycker att det är bra att det finns en verksamhetsintegrering av alla perspektiv, men att jämställdhet har ställts utanför det. Merparten tycker att det har jobbats mycket med jämställdhet och att det är dags att ta itu med andra frågor såsom integration. De jämställdhetspolitiska målen har legat fast oavsett politisk styre, det enda är att inriktningarna kan se lite olika ut.

Länsstyrelse 3

L3 anger att de hade ett nära samarbete med tidigare JämO eftersom jämställdhetslagen hade en förebyggande del som var väldigt stark. Något som L3 tyckte var väldigt bra. Idag menar L3 att man mer är inne på efterbehandling, det vill säga när diskriminering har uppstått. Vikten ligger på att man ska anmäla och hon menar att främjandedelen därför har blivit lidande. Hopslagningen har inneburit mer fokus på individen, till skillnad från tidigare då det var mer fokus på strukturen såsom vilken inställning arbetsgivaren hade till föräldraledighet och dylikt. L3 berättar om hur JämO gick in och granskade sektorer, exempelvis mediesektorn, IT-sektorn och industribranscher. Att JämO åkte runt och träffade alla kommunledningar, ”det tog ju skruv”.

DO, menar L3, vet inte hur de ska jobba med den främjande delen än. L3 undrar hur arbetsgivaren ska jobba förebyggande med exempelvis sexuell läggning, då sånt inte är något som registreras. Det är bara ålder och kön som är offentligt. L3 menar vidare att kön är en indelningsgrund. Det finns sexuell läggning, etnicitet och religiös uppfattning etcetera, men det är kvinnor och män inom de områdena. L3 tycker att det är svårt, och tror att det är därför man mer tar hand om dem som har blivit diskriminerade i efterhand. Men L3 är ändå öppen för att det främjande arbetet kanske kommer och menar att det finns fördelar med hopslagningen samt att man får ge det en chans. L3 tycker dock än så länge att det var bättre förut.

5.6 Analys

Styrdokument och annan styrning

Den styrningen som kommer från regeringen är de formella styrdokumenterna som ger länsstyrelserna instruktioner och i vissa fall medel. Vad gäller de ekonomiska medlen är de dock begränsade och har bara lagts på det fjärde jämställdhetspolitiska målet; mäns våld mot kvinnor. I övrigt uppges det att de måste söka pengar för att genomdriva projekt. Vilket innebär att det där antagligen också sker någon form av styrning i form av en policyprocess. Dels avgörs det var ifrån det är möjligt att söka pengar, och när ansökan ska formuleras anpassas den troligen för att möjligheterna att få pengarna ökar.

De anger också deltagande i organiserade nätverk som består av olika aktörer i respektive län. I dessa nätverk utbyts erfarenheter och den sakkunniga i jämställdhet har möjlighet att få hjälp med utformningen av strategier. Detta delvis för att de från regeringens håll är instruerade att samverka. Dock ges inte uppfattningen att nätverken består av personer som länsstyrelsen har i

uppdrag att styra genom påverkan, utan dessa myndigheter har också instruktioner om jämställdhetsintegrering och därmed finns ett ömsesidigt intresse. Vad som dock kan sägas är att vilken strategi som antas kan likväl styras av övriga aktörer i länet, då länsstyrelsens roll är att vara en spindel i nätet snarare än att själva diktera agendan. Styrningen av länsstyrelsen präglas därmed dels av *befall och kontrollera*, men även av *new governance*. Aktörer som är på samma hierarkiska plan som länsstyrelsen kan direkt och indirekt styra det jämställdhetspolitiska arbetets inriktning. Policyprocessen går därmed till så att utifrån regeringens instruktioner går jämställdhetsexperten ut i sina nätverk för att *informera* och *förmedla kunskap*, samt för att inhämta kunskap. Detta resulterar att vilka projekt som länsstyrelsen väljer att genomdriva avgörs av länet och dess aktörer. Tanken bakom att ha löst formulerade direktiv kan tänkas vara att policyn ska verksamhets- och länsanpassas. En tolkning som även inbegriper Salamons beskrivning av hur staten eftersträvar att styra med indirekta styrmedel. I fallet med hur staten styr i jämställdhetspolitiken handlar det inte bara om att det finns en privat marknad som man vill undvika att styra med mer direkta styrmedel, utan det är statens representanter på den lokala nivån som ska samverka och styra varandra genom övertalning. Det vill säga motivera aktörerna och förhandla om vilken policy som ska vara rådande i länets verksamheter. Orsaken till detta är, enligt Salamons perspektiv, att det kan ske en anpassning till aktörernas intressen.

Arbetsätt

Det styrmedel som de intervjuade länsstyrelserna i första hand använder sig av är informationsspridning i olika former. Samtliga uttrycker att de skulle vilja ha mer pengar så att de lättare skulle kunna driva projekt. Antagligen skulle dessa projekt också handla om informationsspridning, men även pengar som en motivationsfaktor anges som ett tänkbar möjlighet. Ett exempel är att länsstyrelsen som utdelare av pengar till olika projekt kan kontrollera om företag som har sökt pengar följer lagen när det gäller att ha en jämställdhetsplan. Men i huvudsak verkar information vara ett institutionaliserat styrmedel. Enligt Salamon är information ett styrmedel som har en låg grad av tvång och som därmed ger stor frihet till den aktör som ska styras. Det är därför ett styrmedel med låg effektivitet. Dock måste man väga önskemålet om effektivitet mot andra kostnader, så att den sammanlagda samhällskostnaden blir så låg som möjligt. Det är därför intressant att reflektera över vilka alternativkostnaderna är. Den jämställdhetspolitiska propositionen beskriver i första hand fyra målområden för jämställdhetspolitiken. Dessa är: jämn fördelning av makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet, jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet samt att mäns våld mot kvinnor skall upphöra. Dessa målsättningar ställs, med ett teoretiskt perspektiv, mot eventuella kostnader för

en effektiv måluppfyllelse samt alternativa samhällsideologier. Om effektivitet hade varit det enda som hade varit av betydelse hade man antagligen valt andra former av styrmedel. I föregående huvudkapitel identifierades en tydlig feministisk ideologi i propositionen, och det är intressant om samma ideologi återfinns i tjänstemännens beskrivning av det egna arbetet. Anledningen till varför det är intressant är för att det innebär att det finns en överensstämmelse mellan hur politiker och tjänstemän formulerar jämställdhetspolitiken, och att det därmed i så fall inte skulle kunna ses som en orsak till varför tjänstemännen beskriver sitt arbete som en motvindskamp. Vad som därmed kan tillmätas betydelse är valet av styrmedel.

Utvärdering och effekter

Att utvärdera uppges vara svårt, även inom organisationen. Vad som anses ha gett effekt är satsningen som regeringen har haft kring mäns våld mot kvinnor, men det är tvetydigt om denna har haft en reell effekt i form av minskat våld. Till och med den länsstyrelse som har fått specifikt uppdrag om att utarbeta nationella indikatorer framhåller hur svårt det är. Då den sakkunniga i jämställdhet inte sysslar med tillsyn är det förståeligt att de egna insatserna är svåra att mäta. Det statistiska underlag som länsstyrelserna tar fram handlar ju om hur män respektive kvinnor generellt sätt har det och aktörerna som länsstyrelserna hjälper till att jämställdhetsintegrera verkar inte utvärderas närmare. Även om länsstyrelserna beskriver hur de tar fram strategier som anpassas till det egna länet ges intrycket av att de jobbar väldigt brett med måluppfyllelsen, något som visserligen inbegrips i instruktionen ”verka för de jämställdhetspolitiska målen”. Det som också en av länsstyrelserna framhåller är att när de hade en strategi med väldigt konkreta mål kunde de också mäta måluppfyllelsen på ett annat sätt.

Alternativa styrmedel

Det luftas en tanke om att byråkratiseringen av jämställdhetsfrågan har gjort att den folkliga opinionen har försvagats och att det därmed inte finns några pådrivare av besluten. Frågan upplevs som självklar och är därmed inte en fråga som prioriteras av politiker. Det efterfrågas en mer konkret styrning från regeringens sida, samt resurser och mer personal. Liknande satsningen kring våld. Samtidigt ska det inte ske i för små projekt som sedan bara försvinner.

Kraven på aktörerna ses som alldeles för svaga, vilket innebär att det efterfrågas fler lagkrav. En åsikt är att jämställdhetsintegrering och antidiskrimineringsarbete inte ska ses som något frivilligt och att lagöverträdelser i större utsträckning ska bestraffas. Ett förslag är att länsstyrelsen skulle kunna vara tillsynsmyndighet.

Förutom piska ges det även förslag om morot. Utdelning av medel som är förenade med krav, eller som används för att visa på goda exempel, ses som en bra metod. I vilket fall är mer ekonomiska medel från regeringen något som samtliga länsstyrelser efterfrågar.

Vad som efterfrågas är alltså motsatsen till det som präglar new governance. Länsstyrelserna beskriver sitt arbete som att det till stor del handlar om samverkan och nätverkande. Men för att få mer effekter tror de att det skulle behövas en starkare styrning som sträcker sig utanför information och annan persuasion. Det ges inget reflekterande kring vad det skulle kunna innebära i form av efficiency och jag gör därför tolkningen att de anser att alternativkostnaderna som skulle komma av en sådan politik inte är viktigare än måluppfyllelsen. Självfallet är de sakkunniga starkt engagerade i det område de arbetar inom och de när en förhoppning om måluppfyllelse, men att de är förespråkare av en hårdare statlig styrning bör inte ses som något som bara är orsakat av det personliga engagemanget. Om det vore så att de såg tydliga effekter av sitt arbete kanske åsikterna hade sett annorlunda ut.

Information som styrmedel har per definition en låg grad av tvång, vilket innebär att det är svårt med effektivitetsutvärdering. Även om den jämställdhetspolitiska utredningen har en radikalfeministisk analys, och ser ganska allvarligt på den ojämna maktfördelningen, följs den inte upp med kraftfulla styrmedel. Det som snarare präglar policyprocessen är en idé om att information och utbildning ska frammana en diskursiv förändring i samhället. Något som alltså anses ska samordnas genom att det bland annat sitter en sakkunnig på varje länsstyrelse.

Styrningen från regeringen (i förändring?)

Den särställning som jämställdhetsarbetet har haft gentemot arbetet med andra maktordningar håller på att luckras upp. Inte minst i och med den nya diskrimineringslagstiftningen. Numer har även länsstyrelserna ett uppdrag om att belysa olika maktordningar utifrån ett MR-perspektiv.

Den allmänna uppfattningen är att de fortfarande väntar på resultatet av omorganiseringen från JämO till DO men att det än så länge inte har skett en förbättring, utan snarare tvärtom. Det som det främst yttras missnöje kring är att DO inte längre verkar jobba främjande utan snarare riktar in sig på individer som redan har blivit diskriminerade. Det verkar också saknas kunskap kring hur ett främjande arbete som utgår från andra diskrimineringsgrunder än kön ska gå till.

När länsstyrelserna beskriver det egna arbetet överensstämmer det väl med den jämställdhetspolitiska propositionens feministiska ideologi. Det som det dock påtalas när jag frågar om DO är att regeringens jämställdhetspolitik har gått mot mer *perspektivforskning*. Även L1s beskrivning av det egna arbetet ger sken av att fler perspektiv har tagits in i det egna arbetet. Frågan är dock om det går mot en feministisk perspektivforskning eller om det bara handlar om att man önskar belysa olika diskrimineringsgrunder på bekostnad av jämställdhetspolitiken. En klarare bild ges i nästa kapitel som är en redogörelse av intervjun med tjänstemannen vid DO.

6. Tjänsteman vid Diskrimineringsombudsmannen

I det här kapitlet redogör jag, som sagt, för hur en tjänsteman vid Diskrimineringsombudsmannen beskriver sitt arbete och DOs praktiserande av statens jämställdhetspolitik. Jag kallar intervjupersonen för D.

6.1 Styrdokument och annan styrning

D menar att målet med arbetet är att synliggöra de normer som finns i samhället. Att synliggöra de föreställningar som upprätthåller normer och de konsekvenser som normer orsakar. Ett förändringsarbete som, utifrån ett strukturellt maktperspektiv, går ut på att förändra normer som leder till utanförskap, underordning och diskriminering. Enligt D går arbetet ut på att få olika aktörer att verka för lika rättigheter och möjligheter. Arbetsmarknadens parter, det civila samhället, andra nyckelaktörer kan göra en skillnad när det gäller respekten för de mänskliga rättigheterna. Det handlar om att få olika människor att göra mer än vad lagen kräver. Kärnverksamheten utgår från diskrimineringsgrunderna. De jobbar med att försöka få in ett intersektionellt och normkritiskt perspektiv i arbetet. D menar att det finns många beröringspunkter mellan DOs arbete och de jämställdhetspolitiska målen.

De främsta styrdokumenterna är verksamhetsplanen, som ska styra verksamhetens inriktning, och den strategiska planen. Den strategiska planen är utformad av den tidigare ombudsmannen Katri Linna tillsammans med staben. D säger att den strategiska planen består av vad ”Katri hade hoppats uppnå på de här sex åren.” D berättar vidare om ett råd som är knutet till diskrimineringsombudsmannen. Rådet består av tio olika företrädare för arbetsmarknadens parter och det civila samhället - människor som jobbar med lika rättigheter. Den strategiska planen och verksamhetsplanen har varit uppe i rådet för diskussion. D tror att inriktningen antagligen kan påverkas av rådet om de har kloka synpunkter, men att de inte har någon beslutanderätt. Det är mer en möjlighet till att få feedback från viktiga aktörer.

D berättar att det finns ramar men att det innanför ramarna finns ett ganska stort handlingsutrymme, och att arbetsuppgifterna kan utformas utifrån den egna kompetensen. En förutsättning är dock att man delar myndighetens perspektiv gällande hur man ska jobba med frågan. D menar vidare att de enheter som jobbar med tillsyn är mer efterfrågansstyrda. På den främjande enheten kan de själva göra prioriteringar och har alltså en annan typ av valfrihet.

6.2 Arbetssätt

Enligt D fokuserar de både på dem som riskerar att bli diskriminerade och på dem som riskerar att diskriminera. Arbetet går ut på att kalla till olika typer av dialoger och erfarenhetsutbyten - ömsesidig kunskapsutveckling. Att göra saker tillsammans med de olika målgrupperna. Som ett framgångsrikt exempel beskrivs arbetet med den romska gruppen - som är en av de mest strukturellt diskriminerade grupperna i samhället. Det arbetet syftar till att stärka deras rättigheter, dels genom att ge ökad kunskap om vilka rättigheter som finns och dels informera om hur man får upprättelse om man utsätts för diskriminering eller kränkningar på olika sätt. Arbetet har resulterat i fler anmälningar av personer ur den romska gruppen. D menar att de behöver mer kunskap om målgrupperna. Det behövs en ömsesidig dialog för att man ska kunna komma ut med kunskap om rättigheter, men det är också viktigt då envägskommunikation är en typ av maktutövning. Man kan inte göra saker för andra grupper utan man måste ha en strategisk målgruppsmedverkan. D tror att målgruppsmedverkan har kommit som en del med det nya normkritiska perspektivet, att man ska granska sin egna position i sitt arbete.

DO arbetar alltså dels med specifika diskrimineringsgrunder men även med olika områden som exempelvis sjukvården. Förutom att behandla anmälningar gör de även granskaningar genom stickprov. Det som händer när de granskar om de som granskas inte motsvarar lagens krav är att de kan gå till nämnden mot diskriminering. Nämnden mot diskriminering kan besluta om att utfärda ett vite.

6.3 Utvärdering och effekter

Vad gäller utvärdering av utbildningars effekter säger D att det inte finns någon färdig metod, då det är oklart vad som ska mätas, men att det sker en metodutveckling.

D menar att ömsesidig kunskapsutveckling och rättighetsbaserade utbildningar har varit väldigt framgångsrikt och att det är det enda sättet man kan göra det på i princip. Som exempel ges återigen den romska gruppen; det finns inget annat land i hela Europa som har lika många anmälningar och som därmed lyckats ge romska personer upprättelse.

6.4 Alternativa styrmedel

Att det är flera mindre myndigheter som har gått ihop till en större tycker D att man ska ta i beaktande. Kordinerande av pressmeddelanden och dylikt ser D som självklart, men anser i övrig

att myndigheten borde våga ha ”lite fler bollar i luften” och tror vidare att de ”måste jobba lite mer kreativt med att även göra små poänger”.

D ser att det finns ett stort behov av deras arbete och att de måste tacka nej till mycket. Det faktum att Sverige ofta utmärker sig och hamnar i topp när det gäller jämställdhet och mänskliga rättigheter, vilket regeringar oavsett politisk färg ofta framhåller, motsvarar inte dagens resurstilldelning. D menar att det är många steg kvar tills Sverige når slutmålet vad gäller att tillgodose mänskliga rättigheter.

6.5 Styrningen från regeringen (i förändring?)

Enligt D jobbade man mer med attitydpåverkan på JämO, det vill säga opinionsbildande när det gäller olika typer av jämställdhetsrelaterade frågor. D menar att DO inte är en lika stark aktör i den jämställdhetspolitiska debatten och att jämställdhet inte bara är lika möjligheter och rättigheter oavsett kön. Enligt D har DO ställt sig lite vid sidan av denna jämställdhetsdiskurs, då de nu jobbar med alla diskrimineringsgrunderna och utifrån andra utgångspunkter. D tror vidare inte att det är någon som skulle vända sig mot användandet av JämOs gamla ledord könsmaktsordning, men att det nu är mer oklart kring vad man vill uppnå med jämställdhetsfrågan. D tycker inte att de har haft någon direkt satsning som har riktat in sig på jämställdhet. Troligen har vissa av de farhågor som fanns inför sammanslagningen besannats. Samtidigt ser D många positiva saker med sammanslagningen; att man kan jobba intersektionellt och normkritiskt. D anser sig därmed förstå båda sidor, dels dem som säger att det har varit negativt, men även de som säger att det kommer löna sig på lång sikt – även om man inte ser de positiva effekterna än.

D ser en poäng med att hela tiden prata om alla diskrimineringsgrunderna, då det är svårt att motivera varför man exempelvis bara skulle prata om könsmaktsordning och jämställdhet när det finns andra maktordningar. Att det är det som är poängen med de mänskliga rättigheterna, att de är odelbara och att man inte kan göra en hierarki mellan dem.

Sedan sammanslagningen har det utåt varit ganska mycket fokus på de nya grunderna: ålder och könsöverskridande identitet och uttryck. Då de har behövts upparbetas kunskap kring dem. Men D anser dock att man hade kunnat göra lite mer och inkluderat de andra grunderna också.

På frågan om regeringens politiska färg påverkar verksamheten svarar D att det inte märks så tydligt. ”Det har ju inte blivit nedskärningar till exempel.” D menar vidare att eftersom DO är en MR-institution ska regeringen inte lägga sig i verksamheten. De ska inte styra i detalj utan i första hand tilldela pengar, regleringsbrevet ska vara ”ganska blankt kan man säga” och inte innehålla för mycket synpunkter på inriktningen. Något som har försämrats är lagstiftningen kring arbetsgivares jämställdhetsplan och jämställdhetsplanskartläggning. Man har höjt gränsen från tio anställda till tjugofem anställda innan man måste ha en skriftlig jämställdhetsplan och förut skulle man ha en jämställdhetsplanskartläggning, nu är det bara var tredje år. Facken vittnar om att detta har resulterat i att arbetet med aktiva åtgärder har försämrats mycket. Detta är dock en lagförändring som, enligt D, inte går att till hundra procent säkerhet gå att förutsäga att en annan regering inte också skulle gjort.

6.6 Analys

Målet med arbetet är synliggöra normer och dess konsekvenser samt att de ska försöka få in ett intersektionellt perspektiv. Enligt utsago ska arbetet gå ut på att få aktörer att verka för lika rättigheter och möjligheter. Styrningen sker av myndighetsinstruktionen och verksamhetsplanen. I utformandet av verksamhetsplanen har ombudsmannen hjälp av staben. Det finns också ett externt råd som kan vara behjälplig med synpunkter. Det finns alltså ett visst mått av new governance då man tar in synpunkter från sakkunniga inom området.

Ds beskrivning av arbetet följer i stora drag de klagomål som Länsstyrelserna hade på omorganiseringen till DO. Dels har fokus varit på efterbehandlingen, det vill säga när någon har blivit diskriminerad, dels har jämställdheten har fått stå tillbaka då det har fokuserats på andra grunder än kön.

Det målgruppsbaserade kunskapsutbytet går att härleda till det som Rist skriver om att man bör ta hänsyn till kontexten (Rist 2006:152-157). Om målet är att det ska ske fler anmälningar får man anpassa styrmedlet som uppmanar till anmälning till den specifika målgruppen. När det gäller grupper som vanligtvis inte har förtroende för myndigheter kan det alltså löna sig, såsom med den romska gruppen, att anpassa informationen. D tar även upp maktutövningen som sker vid en envägskommunikation och det följer feministisk teori som säger att det är svårt att i maktställning kommunicera med någon som inte delar denna, då de inte delar samma språk (Mansbridge 1996:130).

Beskrivningen av hur fokus har legat på andra grunder än kön ger inte sken av att det har funnits någon perspektivkorsning. Även om det anges att ambitionen är att ha ett intersektionellt perspektiv. Att ha ett intersektionellt perspektiv handlar inte om att utesluta kön, utan att plocka in alla andra grunder som orsakar diskriminering. En av de sakkunniga på länsstyrelsen frågar hur man ska jobba förebyggande med ett intersektionellt perspektiv, och som jag förstår det är det inte något som DO för närvarande gör. MR-perspektivet innehåller liksom liberalfeminismen inte en maktanalys, utan det handlar om en lag som säger att alla ska ha samma rättigheter och möjligheter.

7. Slutsats

Syftet med uppsatsen var att ta reda på om det inom den jämställdhetspolitiska kontexten ges uttryck för alternativa styrmedel och att utifrån det dra slutsatser kring om det finns luckor i kontexten eller inte.

Tjänstemännen vittnar om att det finns ett starkt motstånd mot jämställdhet och att de därmed jobbar i motvind. De menar att mängden resurser påverkar hur starka insatser som är görbara. Det jämställdhetspolitiska målet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra är i huvudsak det målet som har fått särskilda pengar. Vilket är en intressant prioritering av regeringen då propositionen anger att våldet är en konsekvens av maktordningen och ett uttryck för det strukturella förtrycket. Arbetsmetoden att ta hand om problem när det har uppstått delas av DO, som fokuserar på individer som har blivit diskriminerade. Gällande DO är det dock så att det troligen bara är under en övergångsperiod då myndigheten är ny.

Arbetet beskrivs som en form av nätverkande där de olika tjänstemännen anpassar sig och har skapat ett ömsesidigt beroende till olika aktörer. Vad resultatet blir är därmed avhängigt den kontext som verksamheterna verkar inom. När en policy ska implementeras har individer och organisationer ofta låst sig vid specifika tänkbara alternativ. Tjänstemännen ger dock uttryck för en önskan om att även kunna använda andra metoder. Det som i första hand begränsar deras handlingsutrymme är bristen på resurser. Med resursmängden som given verkar de använda sig av ganska likartade metoder. Dock finns det idéer om att det skulle behövas mer kreativitet för att få ut budskapet man ska att förmedla, inte minst vad gäller anpassning till den aktuella kontexten.

Val av styrmedel är trots allt alltid politiskt och exakt vad som symboliseras med att information är det mest betonade styrmedlet står oklart. Dock går det att spekulera att det följer den traditionella västerländska kontexten där alla intressen måste vägas mot den liberala friheten. Styrning genom persuasion förutsätter att det finns gemensamma intressen mellan den som styr och de som blir styrda. När det gäller jämställdhetspolitiken förklarar propositionen ingående att ojämställdheten är något som genomsyrar samhällets alla områden. Och att samhället är strukturerat kring kön och att det därför är svårt att föreställa sig ett samhälle med en annan ordning. Jämställdhetspolitikens mål är att förändra hur kön påverkar individens livsval. Med det perspektivet i åtanke är den statliga jämställdhetspolitikens syfte, på policynivå, att göra en stor

samhällsomvandling. Jag har tidigare redogjort för att den genomsyras av en radikalfeministisk ideologi.

Det som alltså verkar prägla jämställdhetspolitiken är att det ska vara en låg grad av tvång, och därmed inte inskränka den liberala friheten. Frihet ska, utifrån feministisk teori, inte nödvändigtvis tolkas som att det förutsätter en frihet från påverkan i den mening som oftast görs sig gällande. När det gäller regeringens styrning finns det en idé om att många politikområden ska vara decentraliserade. Dock går de in och styr där de känner att någonting inte fungerar i tillräcklig utsträckning med hjälp av enbart instruktioner. Därför finns det tillsynsmyndigheter, vilket för mig in på att ett annat motiv skulle kunna vara att kostnaderna för en hårdare jämställdhetspolitik skulle resultera i kostnader som inte motiveras av önskemålet om ett jämställt samhälle. Dels för att det skulle ge direkta kostnader om man skulle använda sig av befall och kontrollera, men även för att det skulle kunna ge kostnader för de aktörer som har som uppdrag att jämställdhetsintegrera sin verksamhet.

Den slutsatsen jag drar är att den statliga jämställdhetsdiskursen för närvarande spretar mellan att vara radikalfeministisk och liberalfeministisk. Verklighetsbeskrivningen är radikalfeministisk men styrmedlen följer i praktiken den liberalfeministiska idén om att samhällets ska styras till jämställdhet genom en könsneutral lagstiftning och utbildning. Luckorna i kontexten består därav att det inte finns en fullständig ideologisk överenskommelse och att de som arbetar med att infria de jämställdhetspolitiska målen efterfrågar en hårdare styrning.

Vidare forskning

Då den här uppsatsen har ett brett syfte innebär det att det har gjorts många avgränsningar i materialet som skulle kunna gjorts annorlunda. Ett exempel är att jag inte har tagit upp lagstiftningar som inte är könsneutrala. Det är även så att det finns andra som är delaktiga i jämställdhetspolitiken och som därmed skulle kunna ha väsentliga saker att säga. Listan kan göras lång. Om jag dock skulle välja ett av alla spår jag skulle kunna gå hade jag nog valt att titta mer på hur dokumenten och strategierna som det berättas om formuleras i skrift. Det tror jag skulle kunna bidra till att ytterligare belägga min slutsats. Det skulle också vara intressant att intervjua jämställdhetsministern för att se vad denna har att säga om de jämställdhetspolitiska målen och hur man bör arbeta med dem och varför.

Referenser

Berner, Boel (2005) ”Problemen med problemet. Eller: Att fånga en Heffaklump” i Lundqvist. Åsa; Davies, Karen; Mulinari, Diana (red) *Att utmana vetandets gränser*. Malmö: Liber

Eldén, Sara (2005) ”Att fånga eller bli fångad i diskursen? Om diskursanalys och emancipatorisk feministisk metodologi” i Lundqvist, Åsa; Davies, Karen; Mulinari, Diana (red) *Att utmana vetandets gränser*. Malmö: Liber

Eliadis, Pearl; Hill, Margaret M; Howlett; Michael (red) (2005): *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.

Eliasson, Mona. (1999) ”Feministisk epistemologi: vetenskapsteori och social förändring”, i Allwood, C.M.; Eriksson, M.G. (red) *Vetenskapsteori för psykologi och andra samhällsvetenskaper*. Lund: Studentlitteratur.

Gemzöe, Lena (2002): *Feminism*. Stockholm: Bilda.

Hirschman, Nancy J. (1996): ”Revisioning Freedom: Relationship, Context, and the Politics of Empowerment” i Hirschmann, Nancy J.; Di Stefano, Christine (red) *Revisioning the political*. Boulder: Westview press

Hirschmann, Nancy J.; Di Stefano, Christine (1996): ”Introduction: Revision, Reconstruction, and the Challenge of the New” i Hirschmann, Nancy J.; Di Stefano, Christine (red.) *Revisioning the political*. Boulder: Westview press

Kulick, Don (1996): ”Queer Theory: Vad är det och vad är det bra för” i *lambda nordica* nr 3-4 1996. Stockholm: Scandinavian University Press

Lascoumes, Pierre och le Gales, Patrick (2007): ”Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Instrumentation” i *Governance* Vol. 20, No. 1, januari 2007

Liljeström, Rita; Liljeström Svensson, Gillan; Fürst Mellström, Gunilla (1976) *Roller i omvandling: en rapport skriven på uppdrag av Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor*. SOU 1976:71

Mansbridge, Jane (1996): "Reconstructing Democracy" i Hirschmann, Nancy J.; Di Stefano, Christine (red) *Revisioning the political* Boulder: Westview press

Peters, B. Guy (2005): "Conclusion: the future of instruments research" i Eliadis, Pearl; Hill, Margaret M; Howlett, Michael (red) *Designing Government. From Instrument to Governance*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press

Pincus, Ingrid (1997) "Män som hindrar och män som främjar jämställdhetsarbete" i Jonasdottir, Anna (red) *Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid*. SOU nr 114 s. 148-178.

Prop. 2005/06:155 *Makt att forma sambället och sitt egna liv – nya mål i jämställdhetspolitiken*

Rist, Ray C (2006): "Choosing the Right Policy Instrument at the Right Time: The Contextual Challenges of Selection and Implementation". I Bemelmans-Videc, Marie-Louise et al. Carrots, Sticks & Sermons. *Policy Instruments and their Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Salamon, Lester M (2002): "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction" i Salamon, Lester M (red) *The tools of government. A guide to the new governance*. New York: Oxford University Press.

Schneider, Anne; Ingram, Helen (1990): "Behavioural Assumptions of Policy Tools" i *Journal of Politics*, vol. 52, no. 2

Stivers, Camilla (1993): *Gender images in public administration: legitimacy and the administrative state*. Newbury Park: Sage Publications

Otryckt

Ahlberg, Jenny "Från könsrollsfrågan till JämO Kampen om jämställdhetsfrågan och tolkningsrätten", Delrapport i projektet *Från rörelsekrav till myndighetsansvar. Kön, etnicitet, handikapp och sexualitet i behovstolkningens politik*.

Hämtad från: http://www.oru.se/PageFiles/16240/1_10.pdf, 2011-05-29

www.vr.se

<http://www.vr.se/forskningvistodjer/humanioraochsamhallsvetenskap/demokratiforskning/vad-harddrygt35aravjamstalldhetsarbetegettipraktiken.4.5e8c90b8117f5bd550a80001928.html>,

Läst 2011-05-29

www.esf.se

www.unwomen.se

Intervjuer

Boel Kristiansson, Länsstyrelsen Västra Götalands län, 2011-05-02

Maritha Johansson, Länsstyrelsen Värmlands län, 2011-05-03

Gunilla Sterner, Länsstyrelsen Stockholms län, 2011-05-09

Kerstin Lillje, Länsstyrelsen Örebro län, 2011-05-10

Peter Christensen, Diskrimineringsombudsmannen, 2011-05-09

Bilaga: Intervjuguide

1. Kan du berätta om din bakgrund och dina arbetsuppgifter
2. Vad är målet med ditt arbete?
3. Hur stort handlingsutrymme anser du att du har i ditt arbete? (Alltså: upplever du att din tjänsteutövning är hårt styrd/reglerad eller har du stor frihet att utforma på vilket sätt ditt arbete ska utföras?)
4. Vilka styrdokument jobbar du utifrån?
5. Förekommer det andra former av informell styrning?
6. Vad gör länsstyrelsen/Diskrimineringsombudsmannen rent konkret för att införliva regeringens jämställdhetspolitiska mål? Kan du ge exempel?
 - En jämn fördelning av makt och inflytande
 - Ekonomisk jämställdhet
 - Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet
 - Mäns våld mot kvinnor ska upphöra
7. Är det något av målen som ni fokuserar mer på?
8. Gör ni något som du anser går utanför regeringens övergripande målformulering?
9. Om ni gör flera olika saker, är det något som du upplever ger mer effekt?
10. Tycker du att era arbetsätt är ändamålsenliga? (finns det andra metoder som du tror skulle kunna vara effektivare)
11. Har ni några metoder för att mäta och utvärdera resultatet av ert arbete? Vad säger i så fall de?
12. Är du nöjd med direktiven och resurserna från regeringen? (Gör de för mycket/för lite?)
13. Har arbetet förändrats i och med förändringen från JämO till DO?
 - Vad anser du personligen om denna omorganisering av diskrimineringsarbetet?
 - Har förändringen förbättrat jämställdhetsarbetet, eller missgynnat det? Varför, på vilket sätt?
 - Upplever du att förändringen har påverkat resurstilldelningen och/eller prioriteringen av jämställdhetsarbetet?
14. Om du har jobbat under flera mandatperioder, påverkar den politiska färgen på regeringen ert arbete?