

# Makt att forma samhället och sitt eget liv

*– jämställdhetspolitiken mot nya mål*

*Slutbetänkande av Jämställdhetspolitiska utredningen*

*Stockholm 2005*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2005:66

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Elanders Gotab AB  
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22397-X  
ISSN 0375-250X

## Till statsrådet Jens Orback

Regeringen bemyndigade den 19 februari 2004 statsrådet Mona Sahlin att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av jämställdhetspolitiken. Med stöd i bemyndigandet förordnades den 1 april 2004 som särskild utredare vd/generalsekreterare Gertrud Åström.

Till huvudsekreterare i utredningen förordnades den 1 april 2004 departementssekreterare Helén Lundkvist. Som sekreterare på heltid förordnades den 3 maj 2004 utredare Petra Ulmanen. Som utredare på halvtid förordnades den 1 april 2004 förläggare Cecilia Nergårdh och den 13 april 2004 ämnesråd Lars Wittenmark. Utredningen har antagit namnet *Jämställdhetspolitiska utredningen*.

Tre personer förordnades tillfälligt som sekreterare i utredningen i syfte att skriva underlagsrapporter i uppdrag av utredningen. Den 4 oktober 2004 förordnades doktorand Soheyla Yazdanpanah som sekreterare i utredningen, förordnandet upphörde den 4 februari 2005. Den 1 december 2004 förordnades fil. dr. Birgitta Jordansson som sekreterare i utredningen, förordnandet upphörde den 31 januari 2005. Den 17 januari 2005 förordades professor Marta Szebehely som sekreterare, förordnandet upphörde den 28 februari 2005.

Utredningen har även lagt uppdrag på Statskontoret, professor Anita Nyberg på Arbetslivsinstitutet i samarbete med SCB, fil. dr. Roger Klinth, programchef Karin Alfredsson och skribent Ulrika Lorentzi.

Som sakkunniga förordnades den 22 juni 2004 Jämställdhetsombudsman Claes Borgström, departementsråd Marianne Laxén samt jämställdhetsdirektör Karin Tilly.

Som experter förordnades den 7 september 2004 kommunalråd Ilija Batljan, sektionschef Sveriges Kommuner och Landsting Boel Callermo, politisk sekreterare Annika Cullberg, fil. dr. Ulrika Dahl, utredare Statskontoret Claes Elmgren (förordnad t.o.m. 041129),

doktorand Fataneh Farahani, utredare Statskontoret Maria Ingelsson (förordnad fr.o.m. 041129), universitetslektor Roger Klinth, Samhällspolitisk utredare SACO Charlotta Krafft (förordnad fr.o.m. 050406), fil. dr.Magnus Nermo, jämställdhetsansvarig SACO Petter Odmark (förordnad t.o.m. 050406), fil. dr. Malin Rönnblom, chefsekonom TCO Roland Spånt, universitetsrektor Agneta Stark, ekonomisk utredare LO Anna Thoursie och politiskt sakkunnig Conny Wahlström.

Utredningen överlämnar ett betänkande i två delar: *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål* (SOU 2005:66) samt *Forskarrapporter till Jämställdhetspolitiska utredningen*. Utredningen publicerar också ett särtryck med sammanfattningen. Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm den 1 augusti 2005

Gertrud Åström  
Särskild utredare

/Helén Lundkvist  
Cecilia Nergårdh  
Petra Ulmanen  
Lars Wittenmark

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>11</b>
<b>Summary</b> .....	<b>35</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>39</b>
<b>2 Från genussystem till könsmaktordning: en begreppsdiskussion</b> .....	<b>47</b>
2.1 Inledning.....	47
2.2 Från attityder till makt .....	47
2.3 Från genussystem till könsmaktordning .....	48
2.4 Maktförståelse och jämställdhetsintegrering .....	50
2.5 Definitioner av kön och genus, könsmaktordning och genussystem .....	52
2.6 Definitioner av feminism och jämställdhet .....	54
2.7 Diskussion.....	57
Referenser .....	64
<b>3 Makt och inflytande</b> .....	<b>67</b>
3.1 Aktivt medborgarskap .....	68
3.2 Den svenska makteliten.....	72
3.3 Närvarons politik och representation.....	74
3.4 Organisationssverige .....	91

3.5	Makt i näringslivet.....	93
3.6	Analysen på olika ledder visar olika mönster .....	97
3.7	Slutsatser och förslag till fortsatt arbete .....	98
	Referenser .....	100
<b>4</b>	<b>Utbildning och forskning .....</b>	<b>107</b>
4.1	Utbildning .....	107
4.2	Forskningspolitik .....	120
4.3	Utredningens bedömning.....	123
	Referenser .....	127
<b>5</b>	<b>Utvecklingen av den ekonomiska jämställdheten.....</b>	<b>129</b>
5.1	Begreppsdiskussion .....	130
5.2	Utvecklingen från 1990-talet – ökad ekonomisk jämställdhet, men ... ..	132
5.3	... ökad ojämlikhet .....	133
5.4	Vilka är förutsättningarna för ökad ekonomisk jämställdhet? .....	139
5.5	Förslag om förvärvsavdrag för ensamstående föräldrar .....	142
	Referenser .....	146
<b>6</b>	<b>Arbetsmarknad och arbetsliv .....</b>	<b>147</b>
6.1	Anställnings- och arbetsvillkor på arbetsmarknaden .....	152
6.2	Den könssegregerade arbetsmarknaden.....	156
6.3	Löneskillnader mellan kvinnor och män.....	160
6.4	Deltidsarbetet .....	180
6.5	Sjukfrånvaron.....	199
6.6	Sammanfattning: Arbetslinjen är bruten?.....	208

6.7	Förslag för ökad jämställdhet på arbetsmarknaden .....	210
	Referenser .....	215
<b>7</b>	<b>Företagande.....</b>	<b>219</b>
7.1	Kvinnors och mäns företagande i Sverige.....	220
7.2	Varför startar kvinnor inte företag (i samma utsträckning som män)? .....	230
7.3	Bilden av företagande i politiken.....	233
7.4	Slutsatser och förslag till fortsatt arbete.....	240
	Referenser .....	242
<b>8</b>	<b>Pappapolitik och obetalt hemarbete .....</b>	<b>247</b>
8.1	Pappapolitikens historia .....	248
8.2	Fyra principiella frågor för pappapolitiken .....	250
8.3	Föräldraledighetens utveckling .....	257
8.4	Utvecklingen av vårdnad, boende och umgänge.....	269
	Referenser .....	287
<b>9</b>	<b>Omsorgsarbete .....</b>	<b>293</b>
9.1	Inledning.....	293
9.2	Bakgrund .....	294
9.3	Äldreomsorg .....	308
9.4	Barnomsorg.....	325
9.5	Diskussion.....	342
9.6	Förslag till fortsatt arbete.....	346
	Referenser .....	347

<b>10</b>	<b>Mäns våld mot kvinnor .....</b>	<b>355</b>
10.1	Inledning.....	355
10.2	Våldet i siffror.....	356
10.3	Kvinnofridsreformen .....	367
10.4	Utvecklingen i samhället och effekter av insatser .....	371
10.5	Kampen om tolkningsföreträdet: om kunskapsläget och inriktningen på det framtida arbetet .....	398
10.6	Förslag till fortsatt arbete .....	416
	Referenser .....	422
<b>11</b>	<b>Stärkt styrning i jämställdhetspolitiken .....</b>	<b>431</b>
11.1	Resultatstyrningen i staten .....	432
11.2	Styrning av kommunerna.....	433
11.3	Hur styrs jämställdhetspolitiken? .....	437
11.4	Är andra verktyg viktigare än resultatstyrningen? .....	442
11.5	Sammanfattande om styrningen av jämställdhetspolitiken .....	445
11.6	Hur bör jämställdhetspolitiken styras?.....	447
11.7	Förslag till stärkt styrning av jämställdhetspolitiken.....	452
	Referenser .....	458
<b>12</b>	<b>Förslag till nya mål för jämställdhetspolitiken .....</b>	<b>461</b>
12.1	Målstruktur .....	461
12.2	Övergripande mål – makt att forma samhället och sitt eget liv .....	462
12.3	Delmål.....	464
	Referenser .....	475



<b>13 Jämställdhetspolitikens organisation .....</b>	<b>477</b>
13.1 Bakgrund .....	477
13.2 Utredningens bedömning.....	503
13.3 Utredningens förslag .....	508
Referenser .....	521

### **Bilagor**

Bilaga 1 Utvecklingen av jämställdhetspolitiken sedan propositionen Delad makt – delat ansvar.....	523
Bilaga 2 Insatser och statistik gällande mäns våld mot kvinnor .....	549
Bilaga 3 Kommittédirektiv.....	561

# Sammanfattning

Jämställdhetspolitiska utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av jämställdhetspolitikens mål, inriktning, organisation och effektivitet. Vidare uppdrogs åt utredningen att pröva om de samhällsförändringar som skett under den senaste tioårsperioden medför att jämställdhetspolitiken bör ges en ny inriktning. I uppdraget har även ingått att föreslå nya mål och en ny organisation på jämställdhetspolitikens område. Vi har således haft i uppdrag att dels göra en översyn av politikområdet jämställdhetspolitik, dels undersöka hur jämställdhet får genomslag i andra politikområden.

Utredningen lämnar ett betänkande i två delar: *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål* (SOU 2005:66) samt *Forskarrapporter till Jämställdhetspolitiska utredningen*. Utredningen publicerar också ett särtryck med sammanfattningen.

Sammanfattningen inleds med en genomgång av hur vi har arbetat inom utredningen. Därefter följer en genomgång av slutsatserna kapitel för kapitel. Avslutningsvis presenteras utredningens förslag.

## Utredningens arbete

Vi har i våra analyser utgått från de befintliga jämställdhetspolitiska målen som fastställts av riksdagen. Vi har gjort fördjupningar av de välfärdspolitiska frågor som är centrala på respektive målområde. På områden där andra utredningar nyligen lämnat betänkanden eller där utredningar pågår har vi inte gjort stora egna undersökningar. Vi har där genomfört analyser utifrån ett precist jämställdhetspolitiskt perspektiv. Utifrån en översiktlig analys av förändringarna under 1990-talet och fram till idag har vi vidare fokuserat på områden som inte beaktats inom jämställdhetspolitiken, men som framstår som viktiga. Vi har också särskilt uppmärksammat de

målområden som vuxit snabbast under 1990-talet och fram till idag. Detta gör att de olika kapitlen varierar i inriktning och omfattning. Vi har försökt att visa vad som har hänt, men lagt krutet på områden där mycket finns kvar att göra. Den översyn av utvecklingen vi gjort fokuserar på 1990-talet och fram till idag, men i vissa avsnitt finns även längre tillbakablickar.

Utredningen har samrått med andra utredningar och inhämtat synpunkter från ett stort antal organisationer. Vi har samrått med Diskrimineringskommittén, Utredningen om kvinnofridsuppdragen, Delegationen för jämställdhet i förskolan, JämStöd – utredningen om jämställdhetsintegrering i staten och Föräldraför-säkringsutredningen. Vi har också varit i kontakt med Grundlags-kommittén och Ansvarskommittén. Synpunkter har inhämtats från bland andra Vetenskapsrådet, Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR), Statskontoret, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS), Sveriges kvinnojourers riksförbund (SKR), Handelsanställdas förbund, JämO, Folkhälsoinstitutet, Jämställdhetsenheten i Regeringskansliet och de särskilt sakkunniga för jämställdhet vid länsstyrelserna. Dessutom har en rad enskilda personer bidragit med sina sakkunskaper.

Under våren 2005 inbjöds utredningen till norska stortinget och Likestillingscenteret i Oslo. Den 17 februari arrangerades dels ett öppet seminarium, *Likestilling på svensk*, dels ett seminarium med norska stortingspolitiker, *En sammenligning av enkelte nasjonale apparater for likestilling sett fra et svensk perspektiv*. Föreläsningar och seminarier har på inbjudan hållits vid ett stort antal organisationer då synpunkter också inhämtats.

Utredningen arrangerade två seminarier med politiker från riksdag, landsting och kommuner. Representanter från samtliga riksdagspartier inbjöds. Seminarierna leddes av journalisten Karin Alfredsson och dokumenterades av skribenten Ulrika Lorentzi. En öppen konferens med forskare och politiker arrangerades den 14 mars 2005 under namnet *Vi är många vi är hälften – om kvinnor i politiken*. På konferensen deltog doktorand Lenita Freidenvall, professor Anita Göransson, doktorand Ann-Sofie Lennqvist-Lindén, fil.dr Malin Rönnblom, docent Lena Wängnerud. De deltagande politikerna var Lena Ek (c), Pia Lidwall (kd), Eva Olofsson (v), Marita Sander-Schale (fp) och Maj-Britt Theorin (s). Forskarnas bidrag publiceras i *Forskarrapporter till jämställdhetspolitiska utredningen* (SOU 2005:66).

För att belysa viktiga frågeställningar har utredningen lagt ut uppdrag. Statskontoret gavs i uppdrag att göra en analys och utvärdering av organisation och mål- och resultatstyrningen inom jämställdhetspolitiken. Resultatet finns publicerat i rapporten *Effektiva jämslälldhetspolitik*, Statskontoret, 2005:1. Professor Anita Nyberg har undersökt förändringar i fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män sedan början av 1990-talet, särskilt ensamstående föräldrar. Doktorand Soheyla Yazdanpanah har studerat lågavlönade kvinnors försörjningsstrategier. Professor Marta Szebehely har undersökt hur överflyttningar av omsorgen om äldre gått från det offentliga till anhöriga under 1990-talet. Fil.dr Roger Klinth har skrivit ett bidrag om föräldraförsäkringen som en jämställdhetspolitisk reform och fil.dr. Birgitta Jordansson har undersökt utbytet mellan genusforskning och jämställdhetspolitiskt arbete. Samtliga bidrag från forskarna finns samlade i *Forskarrapporter till jämställdhetspolitiska utredningen*, SOU 2005:66.

## Utredningens slutsatser

Vi har gjort en genomgång av de jämställdhetspolitiska insatserna efter den senaste jämställdhetspolitiska propositionen *Delad makt delat ansvar* (prop.) 1993/94:147. Där lades det övergripande jämställdhetsmålet samt sex delmål fast. Makt lyftes fram som ett grundläggande perspektiv och förslagen i propositionen grundades i en maktanalys. Ett helhetsperspektiv betonades och man konstaterade att jämställdhet inte kan bedrivas isolerat utan måste få genomslag inom alla politikområden. Mainstreaming föreslogs vara strategin för jämställdhetspolitikens genomförande. Vår analys visar att de förslag till insatser som föreslogs i propositionen har genomförts. Under senare delen av 1990-talet har en mängd andra insatser, som inte förekom i propositionen, genomförts. Redogörelse för dessa har gjorts i tre jämställdhetspolitiska skrivelser till riksdagen. Jämställdhetsfrågorna har i varierande grad införlivats inom andra politikområden. Utbildningspolitiken förtjänar att lyftas fram. (Se *Utvecklingen av jämställdhetspolitiken sedan propositionen Delad makt delat ansvar*, Bilaga 1 i detta betänkande).

## Utveckling av begreppsanvändningen

Grundläggande begrepp inom kvinnorörelsen och genusforskningen har importerats och använts inom jämställdhetspolitiken. Empiri och teori har haft betydelse för jämställdhetspolitikens möjligheter att förstå och förändra maktrelationer mellan kvinnor och män. Vår uppfattning är att det bör finnas en vaksamhet kring hur begrepp sprungna ur olika teoribildningar "lyfts in" i politiken. När begreppet "genussystem" introducerades i jämställdhetspolitiken gavs en utförlig redogörelse för Yvonne Hirdmans teori om genussystemet så som den presenterades i Maktutredningens huvudbetänkande. När begreppet könsmaktordning introducerades gjordes ingen motsvarande redovisning av teori eller empiri. Ändringen föregicks heller inte av någon utredning. När man lyfte fram att jämställdhetspolitiken skulle bli mer feministisk redogjordes inte heller för vilken feministisk inriktning som åsyftades.

När teoretiska begrepp lyfts in i politiken finns det risk för förenkling och/eller att begreppen börjar fyllas med en annan innebörd, så att endast ett semantiskt släktskap återstår mellan hur begreppet används inom politiken och inom den teori där begreppet har utvecklats. Det är troligen ett problem som inte endast berör jämställdhetspolitiken, utan även andra politikområden med kopplingar till utvecklad teoribildning. Att använda teoretiska begrepp utan närmare förklaring kan också innebära ett demokratiskt problem om det görs på ett sådant sätt att det utesluter människor. Det förutsätts att den enskilde ska ha djupgående teoretiska förkunskaper för att förstå vad politiken syftar till att uppnå och hur.

Vår slutsats är att radikaliteten, i bemärkelsen potentialen att åstadkomma förändring i riktning mot jämställdhet, inte ligger i vilka ord eller begrepp som används. Däremot är radikaliteten beroende av vilken innebörd centrala begrepp ges och i vad mån denna innebörd kan översättas i politisk handling som leder till önskade förändringar i samhället. Innebörden av jämställdhetsbegreppet och omsättningen i strategin jämställdhetsintegrering är mer radikalt om det innebär att man åstadkommer förändring. (Se kapitel *Från genussystem till könsmaktordning – om begreppsanvändningen i jämställdhetspolitiken*).

## Makt och inflytande

Fördelningen av makt och inflytande mellan kvinnor och män ser olika ut i olika delar av samhället. Könsfördelningen är jämnare inom politiska maktfält än inom ekonomiska. Skillnader finns också mellan olika nivåer inom ett fält eller sektor. En studie av eliterna i Sverige visar att andelen kvinnor har ökat inom samtliga fält – till viss del tack vare att kvinnorepresentation är hög inom politiken. I den politiska eliten utgör kvinnor 45 procent och män 55 procent. I övriga samhällsfält – vetenskap, förvaltning, kultur, massmedier, organisationer, svenska kyrkan och näringslivet – är kvinnorna färre. På ledande poster i näringslivet är mansdominansen allra störst, trots att vissa förändringar har kunnat anas de senaste åren. De statligt ägda bolagen har lyckats uppnå en jämnare könsfördelning i styrelser och ledningsgrupper än övriga aktiebolag.

Utredningens uppföljning av det nuvarande målet visar på en ganska snäv förståelse av maktbegreppet, där den demokratiska diskussionen i stort sett har handlat om representationsfrågor. Vår uppföljning av var kvinnor och män tar plats i samhällets beslutsfattande positioner visar att kvinnorepresentationen har ökat i direktvalda politiska organ och i indirekt valda organ som redovisas offentligt. På indirekt valda positioner, framförallt de som inte redovisas offentligt, råder däremot fortsatt mansdominans. Ett exempel på detta är de nya samverkansorganen och partnerskapen på regional nivå. På ledande nivåer inom kommuner och landsting – det gäller såväl på tjänstemannasidan som bland politiker – råder också mansdominans. Konsekvensen av detta är en manlig maktformation i ledningen för kommuner och landsting.

Trots den förhållandevis jämna fördelningen av kvinnor och män inom politiken, finns det brister när det gäller de kvalitativa aspekterna av jämställdhet i politiskt arbete. Kvinnor erfar att de motarbetas och marginaliseras. Fler kvinnor, i synnerhet yngre kvinnor, hoppar av sina politiska uppdrag jämfört med män. En fördjupad diskussion behövs kring villkoren för det politiska arbetet. Informella regler och maktordningar som styr det politiska livet kan innebära att kvinnors reella inflytande i politiken inte står i proportion till deras andel av de politiskt valda. (Se kapitel *Makt och inflytande*)

## Utbildning

Utbildning har varit en viktig fråga för jämställdhetspolitiken. Rätten och tillgången på utbildning har haft avgörande betydelse för att kvinnor i Sverige i så hög grad lyckats etablera sig på arbetsmarknaden. Det har i sin tur inneburit ökad ekonomisk självständighet för kvinnor och haft betydelse för kvinnors möjligheter att ta plats i politiska och andra beslutsfattande funktioner.

Den högre utbildningen har historiskt sett varit en manlig bastion. För några decennier sedan lyftes kvinnors lägre utbildningsnivå i jämförelse med män fram som ett allvarligt hinder för jämställdheten. Så är det inte längre. Under 1990-talet har kvinnor gått om män i utbildningsnivå och idag utgör kvinnor en majoritet bland studenterna på universitet och högskolor. Det jämställdhetspolitiska målet ”lika tillgång till utbildning” kan således huvudsakligen sägas vara uppfyllt, åtminstone i formell mening. Att ta bort formella hinder genom att öppna utbildningar som varit stängda för ettdera könet är enkelt. Att ta bort informella hinder är däremot betydligt svårare. De politiska redskapen är trubbiga.

Inom universitet och högskolor är könsfördelningen fortfarande ojämn i många tjänstekategorier. Särskilt tydligt är detta vad gäller professorstjänster. I de skolformer som riktar sig till de yngre eleverna är i stället frånvaron av män påtaglig. Det är anmärkningsvärt att jämställdhetsarbetet i så ringa grad har haft genomslag i dessa avseenden.

Skolan har stor inverkan på barnens könsocialisering. De vuxnas förväntningar och bemötande av barnen formar dem till pojkar och flickor. Samtidigt kan skolan erbjuda barnen möjligheter att utvecklas till självständiga individer och frigöra sig från de begränsningar som könsstereotyper utgör. Men frågan är om utbildningssystemet verkligen fungerar som ett effektivt verktyg för att bryta samhällets genusmönster, eller om det i stället bidrar till att åter skapa och stärka de rådande genusmönster som finns i samhället. Skolan åläggs att lösa många uppgifter och inte sällan kan det finnas en övertro på skolans möjligheter att förändra samhället. Jämställdhet är en sådan uppgift, vilket tydligt framgår i flera utbildningspolitiska styrdokument. Men effekterna ute i klassrummen förefaller inte stå i proportion till statsmakternas ambitioner. Regeringens insatser för att höja kvaliteten i skolans jämställdhetsarbete är vällovlig men förefaller otillräcklig, alltför kortsiktig och halvhjärtad. Jämställdhetsarbetet i skolan kan inte bli fram-

gångsrikt om det inte på allvar integreras och tar plats i hela utbildningspolitiken.

För några decennier sedan hade flickor sämre betyg än pojkar. Nu har förhållandena vänts till flickornas fördel. När flickor presterade sämre kunde det uppfattas vara naturligt, flickor ansågs inte på samma sätt som pojkar vara ämnade för teoretiska studier. Skolresultaten bekräftade föreställningar om skillnaderna mellan könen och man såg inte flickornas sämre resultat som en konsekvens av att pojkarna gynnades. I dag när förhållandet är det omvända anses skillnaderna inte vara naturliga. Likafullt finns det skäl att vara orolig över att så många pojkar är lågpresterande och riskerar att marginaliseras i unga år.

Fortfarande är elevernas studieval i hög grad könsbundna. Flickorna vidgar sina val medan pojkarna är mer traditionella. För att motverka de könsbundna studievalen krävs sannolikt såväl insatser från hela skolsystemet som från samhället i övrigt. Att bryta de könsbundna studievalen är en strategiskt viktig fråga för jämställdhetspolitiken eftersom den även har bäring på andra viktiga jämställdhetsmål som att bryta könsuppdelningen på arbetsmarknaden.

Genusforskningen har utvecklats kraftfullt i Sverige under de senaste decennierna. Den har växt i omfattning, genomgått förändringar och delvis institutionaliserats. Genusforskningen har allt tydligare inmutat ett område som självständig disciplin och har samtidigt integrerats i andra ämnen. Det öronmärkta statliga stödet har varit betydelsefullt för denna utveckling och behöver fortsätta. Dess institutionella resurser behöver stärkas och permanentas. (Se kapitel *Utbildning och forskning*)

### **Utveckling av den ekonomiska jämställdheten**

Utvecklingen under 1990-talet uppvisar både positiva och negativa faktorer för den ekonomiska jämställdheten. Beroende på om man väljer att anlägga en optimistisk eller en pessimistisk syn på hur utvecklingen kommer att gestalta sig, kan framskrivningen av en och samma företeelse bli olika.

Under 1990-talet har en positiv utveckling skett som innebär att kvinnor har höjt sin utbildningsnivå, stärkt positionen på arbetsmarknaden, minskat deltidsarbetet, minskat sitt obetalda arbete och ökat det betalda arbetet. Även om en betydande andel kvinnor fortfarande arbetar deltid pågår ansträngningar för att fler skall



kunna gå från deltid till heltid och lagstiftning som stärker rätten till heltid övervägs. När det gäller lönerna har många pekat på att det inom en snar framtid kommer att finnas stor efterfrågan på arbetskraft inom traditionellt kvinnliga yrken och sektorer på arbetsmarknaden. Detta kan sätta press på lönerna och eventuellt leda till löneökningar som skulle påverka både löneskillnader mellan könen och kvinnors inkomster av betalt arbete.

Kvinnor har minskat sitt obetalda arbete under 1990-talet. Tillgången på barnomsorg har ökat och maxtaxan i barnomsorgen har inneburit minskade marginaleffekter och ökade ekonomiska incitament för kvinnor att öka sitt betalda arbete. De kvoterade "pappamånaderna" i föräldraförsäkringen har inneburit att fäderna ökat sitt uttag av föräldrapenning under 1990-talet. Ett genomförande av ökad kvotering av föräldraförsäkringen kommer att öka fädernas uttag ytterligare. Det finns förhoppningar om att detta också kommer att innebära att män tar ett större ansvar för det obetalda arbetet förknippat med barn och familj.

På den *negativa* sidan kan vi se att kvinnors höjda utbildningsnivå inte har gett ekonomisk utdelning i form av högre löner i motsvarande grad. För att tala ekonomiskt: kvinnor får sämre avkastning på sitt humankapital än vad män får. Den förändring av tidsanvändningen som skett har inte inneburit någon reell omfördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet mellan kvinnor och män. Det är bara omfattningen på det obetalda arbetet som har minskat, därför att kvinnor har minskat det. Vi vet också att bland sammanboende kvinnor och män förefaller män helt opåverkade av om kvinnor arbetar deltid eller heltid. Det förefaller således vara ett mycket svårförändrat område. 1990-talet innebar också att ett större ansvar lades på anhöriga för omsorgen om gamla genom att tillgången på äldreomsorg minskade. Om inte andra lösningar på äldreomsorgsbehovet genomförs, finns det risk för att kvinnors obetalda arbete ökar.

En stor förändring som har skett sedan slutet av 1990-talet är att antalet sjukskrivna har skjutit i höjden. Det är främst kvinnor som står för den stora ökningen. Över tid följs sjukskrivningsmönstren åt för kvinnor och män, även om kvinnor hela tiden har legat på en högre nivå än män. Sedan 1997 har emellertid könsskillnaderna ökat. I dag står kvinnor för två tredjedelar av alla sjukskrivningsdagar och kvinnor är mer sjukskrivna än män oavsett ålder, utbildning, familjetyp eller bransch. Det som också hänt de senaste åren

är att antalet förtidspensionärer (kallas numera för aktivitets- och sjukersättning) har ökat. Även där är kvinnor överrepresenterade.

Att fler kvinnor än män är sjukskrivna är i sig ett jämställdhetsproblem. Men i ett framtidsperspektiv är det än mer problematiskt att könsskillnaderna ökar när det gäller förtidspensioner. Av de som förtidspensioneras återvänder endast 1 procent till arbetsmarknaden. Förtidspensionerna innebär sålunda ett hot mot kvinnors möjligheter till betalt arbete och därmed är det ett hot mot ökad ekonomisk jämställdhet. Med den stora mängd kvinnor som förtidspensioneras, kan det betyda att vi i dag cementerar en framtida ojämställdhet som blir mycket svår att förändra.

En sammanvägd bild av de förutsättningar som här mycket kortfattat diskuterats är att det finns risk för att den ekonomiska ojämställdheten i vissa avseenden ökar, men möjlighet att den minskar i andra avseenden. En trolig utveckling är också att skillnaderna i inkomster kommer att öka *mellan* kvinnor. De som kom som flyktingar till Sverige under 1990-talet har haft svårt att få en fast förankring på arbetsmarknaden och allra svårast har det varit för kvinnor. Ju längre ifrån Sverige födelselandet är, ju lägre deltar kvinnor i arbetskraften. Ensamstående mödrar har haft svårt att återhämta den sysselsättningsfrekvens gruppen hade i början av 1990-talet och inkomsterna för ensamstående mödrar har utvecklats sämre än sammanboende mödrars och mäns inkomster. (Se kapitel *Utvecklingen av den ekonomiska jämställdheten*)

## Arbetsmarknad och arbetsliv

En genomgång av kvinnors villkor på arbetsmarknaden ger vid handen att kvinnor har stärkt sin position på arbetsmarknaden och att förutsättningarna för kvinnor att vara ekonomiskt självständiga individer har förbättrats. Dock kvarstår hinder för att kvinnor kan sägas ha samma rättigheter och möjligheter som män på arbetsmarknaden.

Otryggheten på arbetsmarknaden har ökat under 1990-talet. Det gäller för både kvinnor och män, inom både offentlig och privat verksamhet. Den största otryggheten på arbetsmarknaden har emellertid de LO-anslutna kvinnorna. Denna utveckling har gått i motsatt riktning mot de jämställdhetspolitiska målen.

Den primära könssegregeringen mellan betalt och icke betalt arbete är bruten genom att kvinnor finns på arbetsmarknaden i

nästan lika stor utsträckning som män. Den sekundära könssegregeringen är fortfarande stark, där kvinnor och män återfinns inom olika sektorer, branscher, yrken och befattningar på arbetsmarknaden och arbetar i olika omfattning.

Könssegregeringen har också stark koppling till löneskillnaderna. Trots att kvinnor har höjt sin utbildningsnivå under decenniet och trots att fler kvinnor finns på arbetsmarknaden och arbetar fler timmar, kan inga större förändringar av löneskillnader noteras på aggregerad nivå. Löneskillnaderna har i stort sett varit oförändrade sedan 1980, vilket var samma år som jämställdhetslagen trädde i kraft.

Deltidsarbetet är ett problem med vida effekter vilket inte uppmärksammas i nödvändig utsträckning. Det är hög tid att ta itu med deltidssarbetet som norm för kvinnors arbete, där även uppfattningar om det så kallade frivilliga deltidssarbetet måste utmanas. Om deltidssarbetet har ansetts vara ett sätt att främja kvinnors möjligheter att ta plats på arbetsmarknaden till priset av att kvinnor behandlas som en andra sortens (och kanske sämre) arbetskraft, är frågan hur länge det skall dröja innan nästa steg tas och kvinnor skall kunna omfattas av samma villkor och värderingar som män gör på arbetsmarknaden.

För att få en bild av jämställdheten på arbetsmarknaden, som är en förutsättning för att analysera kvinnors möjligheter till ekonomisk självständighet, är det nödvändigt att se helheten. Att se till olika faktorer separerat döljer de faktiska förhållandena. Att lägga samman de olika orsakerna till kvinnors frånvaro från arbetsmarknaden (arbetslöshet, deltidssarbete, sjukfrånvaro) ger en annan bild än att se till dessa faktorer separerat. En jämförelse mellan kvinnors andel på arbetsmarknaden och deras andel av arbetade (betalda) timmar på arbetsmarknaden visar att det "saknas" (betalda) kvinnoarbetstimmar – dessa återfinns istället i det obetalda arbetet. (Se kapitel *Arbetsmarknad och arbetsliv*)

## Företagande

Antal företag startade av kvinnor tredubblades under 1990-talet. En tolkning är att hindren har minskat för kvinnor att starta företag och att de riktade insatser som gjorts för att öka antalet kvinnliga företagare har varit framgångsrika – även om det är svårt att veta exakt hur stor effekt de haft.

En annan tolkning är att en del av dessa företag utgör så kallade levebrödsföretag – dvs. företag som startas för att skapa egen sysselsättning. Satsningar på nyföretagande är en tveksam metod för att lösa arbetsmarknadsproblem. Risken är stor att man för över strukturella problem till den enskilda individen. Resultatet kan bli en ny fattigdomsfälla som hårdast riskerar att drabba kvinnor i glesbygd. Politikens uppgift är att främja ett företagande som är bra för individen och för samhället.

Det ska råda lika förutsättningar för kvinnor och män som vill starta eget företag. För att åstadkomma detta kan det behövas riktade satsningar på rådgivning, finansiering och stöd för kvinnliga företagare. Det viktigaste målet bör dock vara att bryta den manliga märkningen av innovationer, entreprenörskap och företagande. Regering, myndigheter och organisationer måste i högre grad analysera och utvärdera politiken utifrån ett genusperspektiv.

Mot bakgrund av de stora skillnader som finns mellan kvinnor och män när det gäller företagande, där kvinnor fortfarande är en mer eller mindre avvikande sort och där normerna kring företagaren som man fortfarande är stark, finns det skäl att fortsätta med de särskilda projekt som idag drivs av olika myndigheter och organisationer för att stödja kvinnliga företagare, entreprenörer och innovatörer.

För att kunna driva en effektiv politik för att främja kvinnors företagande måste den könsuppdelade statistiken utvecklas. Idag är endast en bråkdel av all statistik kring företagande könsuppdelad. Ett krav från jämställdhetspolitikens sida bör vara att oavsett hur den framtida uppföljningen av de statliga insatserna till näringslivet ska se ut så måste statistiken vara uppdelad på kön. (Se *kapitel Företagande*)

## Omsorgsarbete

Vår uppföljning omfattar fördelningen av det obetalda hemarbetet mellan kvinnor och män samt det vi valt att kalla ”pappapolitik”, dvs. den politik som har riktats mot fäderna när det gäller vårdnadsfrågor, omsorg om sina barn och uttag av föräldraförskringen. Vidare omfattar uppföljningen den offentligt finansierade omsorgen – både om äldre och omsorgen om barn – liksom den obetalda omsorgen som utförs av föräldrar, anhöriga och närstående.

Under 1990-talet minskade skillnaderna mellan kvinnor och män när det gäller det obetalda hemarbetet. Kvinnorna minskade sitt hemarbete med 4,5 timmar, medan män låg kvar på samma nivå. Strukturen på tidsanvändningen har blivit mer lika mellan kvinnor och män men någon reell *omfördelning* av det obetalda hemarbetet har inte ägt rum. Tidsanvändningen ser olika ut under olika faser av livet, beroende på familjesituation. Variation i tidsanvändningen i olika livsfaser är emellertid avsevärt större för kvinnor än den är för män. Tyngst belastade av obetalt hemarbete är kvinnor med små barn.

Flera reformer infördes under 1990-talet för att stimulera fäder att ta ett ökat ansvar för omsorgen om sina barn. Införandet av kvoteringen av föräldraförsäkringen och lagändringar som syftar till ökad användning av gemensam vårdnad är två exempel. Bruket av gemensam vårdnad har ökat. Efter föräldrars skilsmässa eller separation har barns umgänge med och boende hos sina pappor ökat. Det vanligaste är emellertid att barnen bor hos sina mödrar.

Mäns uttag av föräldrapenningdagar har ökat under 1990-talet, från 7 procent år 1990 till 19 procent år 2004. Kvotering är det styrmedel som påverkat mäns uttag av föräldrapenningdagar mest och det är ett effektivt medel för att markera mäns omsorgsansvar. Konstruktionen av och retoriken kring föräldraförsäkringen framställer emellertid fortfarande mäns föräldraledighet som ett fritt val eller ett attraktivt erbjudande. Vår bedömning är att ökad kvotering, med sikte på en individualisering av föräldraförsäkringen, är steg som måste tas för att öka mäns föräldrapenninguttag. Jämställdhetspolitiken strävar efter att män skall ta ett ökat ansvar för omsorgen om sina barn. Det har dock visat sig att våldutövande män kan använda sina rättigheter till att fortsätta kontrollera kvinnor och barn. Vår slutsats är att strävan mot att män ska ta ett större ansvar för omsorgen om sina barn *inte står* i motsättning till en strävan mot att mäns våld mot kvinnor och barn ska minska. Att minska mäns våld mot kvinnor kan inte lösas inom ramen för föräldraförsäkringen.

En kraftig utbyggnad av barnomsorgen ägde rum under 1990-talet. Idag anses förskolan i princip vara fullt utbyggd. Samtidigt tunnades resurserna ut, vilket ledde till större barngrupper och lägre personaltäthet. Under senare år har denna utveckling avstannat för förskolans del.

I motsats till utvecklingen i barnomsorgen har tillgången på den offentligt finansierade äldreomsorgen minskat. Människors möjlig-

heter att åldras med bibehållet oberoende och erhålla omsorg efter behov har minskat sedan 1980-talet. En markant minskning av antalet äldre som får hemtjänst och antalet institutionsplatser har skett parallellt med en kraftig ökning av antalet mycket gamla. Hemtjänsten har koncentrerats till de mest skröpliga. Det har skett en förskjutning av omsorgsansvaret från den offentliga sektorn till familjen. Kvinnliga anhöriga, främst äldre makar och medelålders döttrar, har ökat sitt obetalda omsorgsarbete om gamla. Insatserna från manliga anhöriga har inte ökat i motsvarande grad. Det saknas statistik och forskning om vad denna ökade ansvars- och arbetsbörda har fått för konsekvenser för kvinnors möjligheter att förvärvsarbeta liksom för deras hälsa. Det är av stor betydelse för jämställdhetspolitiken att följa denna utveckling. (Se kapitel *Omsorgsarbete*)

### Mäns våld mot kvinnor

Sedan början av 1990-talet har frågan om mäns våld mot kvinnor fått en mer framskjuten plats i jämställdhetspolitiken. I Kvinnofridspropositionen som kom 1998 föreslogs en stor mängd åtgärder för att bekämpa mäns våld mot kvinnor: ändringar i lagstiftning, förebyggande åtgärder och bättre bemötande av utsatta kvinnor. En ny bestämmelse infördes i brottsbalken om grov fridskränkning respektive grov kvinnofridskränkning. Köp och försök till köp av sexuella tjänster förbjöds och våldtäktsbrottet utvidgades. Socialtjänstlagen fick en ny bestämmelse om att socialnämnden bör verka för att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet får stöd och hjälp för att förändra sin situation.

Mörkertalet vad gäller mäns våld mot kvinnor och särskilt det våld som sker i nära relationer är stort. Det är svårt att erhålla tillförlitliga uppgifter om våldets omfattning i samhället och därmed är det svårt att bedöma huruvida våldet ökar eller minskar över tid. Antalet polisanmälningar om vålds- och sexualbrott har ökat sedan början av 1990-talet. ULF-undersökningarna tyder på att våld och hot om våld mot kvinnor har ökat. Denna utveckling har skett parallellt med att frågan kommit att prioriteras mer än någonsin tidigare i regeringens politik. Det är troligt att feministisk kritik, en allt större massmedial uppmärksamhet och ett allt starkare opinionstryck lett till såväl ökad prioritering av problemet hos myndig-

heter som ökad benägenhet hos kvinnor att anmäla och berätta om våldshändelser i undersökningar.

Vår sammantagna bedömning av utvecklingen på området är att lagstiftningen avsevärt har förbättrats. De största förbättringarna har skett hos polis och rättsväsende när det gäller de repressiva uppgifterna. Kommunernas och myndigheternas insatser på det sociala området har varit svaga. (Se kapitel *Mäns våld mot kvinnor*)

### Styrningen i jämställdhetspolitiken

I vår analys och bedömning av styrningen inom jämställdhetspolitiken noteras både framgångar och brister. De brister som är viktiga att särskilt fästa uppmärksamhet vid är:

- Resultatstyrningen har haft begränsad effekt på myndigheternas arbete och resultat.
- Målen i regleringsbrev till myndigheter är allmänt formulerade och beskriver sällan vilka resultat som förväntas.
- Kopplingen mellan de jämställdhetspolitiska målen och jämställdhetsmål inom andra politikområden är bristfällig.
- Återkopplingen från Regeringskansliet till myndigheterna är bristfällig.

Redan i propositionen *Delad makt delat ansvar* var kopplingen mellan mål och insatser i jämställdhetspolitiken svag, vilket kan vara en förklaring till den bristande användningen av målen. En annan förklaring kan vara att man då ansåg det vara tillräckligt att yrka på tillämpningen av jämställdhetsintegrering. Det kan ha funnits en uppfattning om att övriga politikområden och aktörer automatiskt borde utgå från de jämställdhetspolitiska målen. Idag visar det sig att detta inte alltid är fallet.

Vår slutsats är att jämställdhetspolitikens resultatstyrning – i meningen att jämställdhetspolitiken utifrån sina mål strategiskt och systematiskt styr in mot andra politikområden – har varit ett mindre viktigt verktyg för jämställdhetspolitikens genomförande jämfört med andra verktyg. Resultatstyrningen har snarare bedrivits av andra politikområden än av jämställdhetspolitiken. Vår slutsats är att jämställdhetsintegrering som strategi har varit framgångsrik eftersom jämställdhetspolitiska frågor, i varierande grad, har integrerats inom andra politikområden – dock utan tillräcklig koppling till de övergripande jämställdhetsmålen.

Att inte aktivt använda sig av de jämställdhetspolitiska målen och så gott som helt överlåta till andra politikområden att formulera sina egna jämställdhetsmål och att följa upp politiken riskerar att göra jämställdhetspolitiken passiv. De jämställdhetspolitiska målen bör vara uttryck för en politisk vilja till samhällsförändring i en viss riktning och användas aktivt för att driva politiken i den riktningen. Jämställdhetspolitiken skall definiera vad som är de mest centrala jämställdhetsproblemen i samhället och utifrån detta inrikta kraft och resurser på områden som är *särskilt centrala för jämställdheten mellan kvinnor och män i samhället*. I det avseendet bör jämställdhetspolitiken i större utsträckning använda sig av möjligheten att i samverkan med identifierade politikområden bedriva en tydligare resultatstyrning. (Se kapitel *Stärkt styrning i jämställdhetspolitiken*)

### Jämställdhetspolitikens organisation

Frågan om en statlig organisation för jämställdhetspolitiken har aktualiserats i en rad sammanhang under senare år. Det strukturella annorlundaskap som präglar jämställdhetspolitiken gör att det inte finns en naturlig aktör för de uppgifter som bedöms vara angelägna ur en rad olika utgångspunkter. Inom andra politikområden finns normalt en eller flera myndigheter ansvariga för genomförandet. Den traditionella, och ganska framgångsrika, svenska modellen för att hantera samhälliga problem har inte tillämpats inom jämställdhetspolitiken. Avsaknaden av en myndighet har varit till jämställdhetspolitikens förfång.

Vår bedömning är att dagens organisation i jämställdhetspolitiken har åtskilliga brister som hämmar jämställdhetspolitikens effektivitet och genomförande. Några av de brister som vi uppmärksammat är:

- *Ad hoc insatser* utan organisatorisk förankring skapar brist på kontinuitet och systematisk kunskapsuppbyggnad.
- *Brist på uppföljning av jämställdhetspolitiken* gör det svårt att bedöma i vilken mån de jämställdhetspolitiska insatserna har någon verkan och om målen uppnås.
- *Brist på samordning* mellan olika myndigheters jämställdhetsinsatser leder till bristande erfarenhetsutbyte och ineffektivitet.
- *Särorganisering* av jämställdhetspolitiken innebär att departementet i hög utsträckning utför uppgifter som en förvalt-



- ningsmyndighet normalt skulle utföra. Även JämO belastas med uppgifter som ligger utanför dess kärnverksamhet.
- *Brist på kunskapsförmedling och stöd* innebär att myndigheterna inte har något stöd för sitt arbete med jämställdhetsintegrering från en expertfunktion inom staten.
  - *Brist på stöd till det regionala jämställdhetsarbetet* innebär att de särskilt sakkunniga för jämställdhet vid länsstyrelserna inte har något centralt myndighetsstöd i sin verksamhet.
  - *Uppsplittad bidragsgivning* där olika myndigheter fördelar bidrag till jämställdhetsarbete utan samordning, medför en uppenbar risk för ett ineffektivt resursutnyttjande.

(Se kapitlet *Jämställdhetspolitikens organisation*)

### Utredningens förslag

Utredningen lämnar förslag rörande nya mål i jämställdhetspolitiken, stärkt styrning samt inrättande av en ny myndighet. Dessutom lämnar vi förslag rörande inrättande av en delegation för hälsa och heltid i välfärdssektorn, en lokal agenda för jämställdhet samt ett principförslag rörande införande av förvärvsavgifter för ensamstående föräldrar. Ett antal mindre förslag till myndighetsuppdrag lämnas också.

### Nya mål i jämställdhetspolitiken

Vårt förslag innebär en minskning av antalet mål, från sex till fyra delmål. Till varje delmål knyts en målkommentar, där begrepp definieras och tolkning av målet görs, samt förslag till indikatorer för hur måluppfyllelsen skall mätas. (Se kapitel *Förslag till nya mål för jämställdhetspolitiken*)

#### Övergripande mål:

*Kvinnor och män skall ha samma makt att forma sambället och sina egna liv.*

Det övergripande målet förutsätter att samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter råder på livets alla områden. Makt ses här inte enbart som en demokratisk förutsättning, utan som ett demo-

kratiskt innehåll. Målet anknyter också till de stora och internationella frågorna om hållbar utveckling och mänskliga rättigheter. Strävan mot ett jämställt samhälle kräver samma helhetssyn som strävan mot en hållbar samhällsutveckling.

### Delmål:

*Kvinnor och män skall ha samma rätt och möjlighet att utöva ett aktivt medborgarskap och att forma villkoren för beslutsfattandet.*

Begreppet *aktivt medborgarskap* innebär att medborgarskapet inte enbart är en formell rättighet utan också syftar till att kvinnor skall ha samma möjligheter som män att uttrycka sitt samhällsengagemang. Det handlar om att vara aktiv i sådant som politiska församlingar, folkrörelser och i fackföreningsrörelsen. Vidare handlar det om kvinnors lika möjligheter att delta i det som formar våra föreställningar, tankar och idéer om oss själva och vårt samhälle. Det gäller kulturen, utbildningen och folkbildningen. Med *rätt* avser vi den formella rätten men även att informella maktstrukturer inte i praktiken skall verka utestängande. Med *möjlighet* vill vi uppmärksamma att ekonomiska och sociala faktorer styr det utrymme individen har som medborgare.

*Kvinnor och män skall ha samma möjligheter till avlönat arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.*

Vi föreslår att begreppet ekonomisk självständighet introduceras och knyts till rätten till avlönat arbete. Det betecknar att kvinnor och män skall ha samma reella möjligheter att försörja sig själva och sina eventuella barn. Målet omfattar även att kvinnor och män skall ha samma *villkor* i det avlönade arbetet vad gäller anställnings-, löne- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet. Vidare innebär målet att det avlönade arbetet inte bara skall ge ekonomisk självständighet i förvärvsaktiv ålder, utan också innebära ekonomisk trygghet och självständighet som pensionär. Målet omfattar utbildningen. Av särskild betydelse för jämställdhetspolitiken är de könsbundna studievalen, där ungdomarnas val av gymnasieutbildning även ger effekter för universitetsutbildning och arbetsmarknad.

*Kvinnor och män skall ha samma möjlighet att ge och få omsorg utan att underordnas. Det obetalda hemarbetet skall delas lika.*

Målet omfattar obetalt hemarbete, omsorgen om de äldre samt omsorgen om barnen. Målet inbegriper både den som ger omsorg och den som tar emot den. Med hemarbete åsyftas det hushålls- och underhållsarbete vi utför i våra hem. I vårt förslag till mål vill vi lyfta fram att det råder ömsesidiga beroendeförhållanden människor emellan. Beroendet är lika – men förhållandet är ofta asymmetriskt. Vi menar att omsorgsgivande i sig inte är underordnande. Underordningen uppkommer av den *skeva fördelningen* i omsorgsgivandet. Ett stort och asymmetriskt fördelat ansvar för omsorgsgivandet beskär kvinnors möjligheter till förvärvsarbete, ekonomisk självständighet och deltagande i samhällslivet. Kvinnors handlingsutrymme inskränks och därmed kvinnors välfärd.

*Kvinnor och män skall ha samma möjlighet till kroppslig integritet. Mäns våld mot kvinnor skall upphöra.*

Vi föreslår begreppet *kroppslig integritet*. Det åsyftar kvinnors möjligheter att bestämma över sin egen kropp, sexualitet och reproduktion. Det handlar också om de kränkningar som kvinnor, reellt eller symboliskt, utsätts för. Kommersialiseringen och exploatering av kvinnokroppen – men även i ökande grad manskroppen – i reklam, medier och pornografi är en del av detta. Vi föreslår uttrycket ”mäns våld mot kvinnor” ingår i målformuleringen, eftersom det tydliggör målets innebörd. Det är angeläget att alla som utsätts för våld får samhällets stöd och hjälp, oberoende av vem som är förövaren. Men det är jämställdhetspolitikens uppgift är att verka för att mäns våld mot kvinnor bekämpas.

### **Stärkt styrning i jämställdhetspolitiken**

Vi föreslår att jämställdhetsintegrering som strategi för jämställdhetspolitiken ligger fast. Vidare föreslår vi en mer aktiv användning av de nationella jämställdhetspolitiska målen i resultatstyrningen. Detta menar vi skall åstadkommas genom en ökad *samverkan* mellan jämställdhetspolitiken och relevanta politikområden kring hur olika myndigheter kan bidra till uppfyllandet av de jämställdhetspolitiska målen. Vårt förslag om en mer strategisk användning

av de jämställdhetspolitiska målen i resultatstyrningen förstärker jämställdhetsintegreringen.

Vi föreslår att ett utvecklingsarbete med processbaserad verksamhetsstyrning i jämställdhetspolitiken igångsätts som en form för samverkan mellan politikområden och myndigheter. Syftet med utvecklingsarbetet skall vara att öka effektiviteten i genomförandet av jämställdhetspolitiken. Utgångspunkt för arbetet skall tas i de jämställdhetspolitiska delmålen eller i avgränsade delar av dessa. Vi föreslår att arbetet i en första etapp inriktas på målområdet mäns våld mot kvinnor (kvinnofrid). Området har förutsättningar som gör att det lämpar sig väl för en processorienterad styrning.

När det gäller *uppföljning och utvärdering* föreslår vi att en jämställdhetspolitisk rapport utarbetas vart fjärde år. Den skall ligga till grund för regeringens bedömning av utvecklingen. Rapporten skall med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen innehålla en redogörelse för utvecklingen i samhället och myndighetens bedömning av effektiviteten i jämställdhetspolitikens genomförande genom att ta fasta på vilka effekter och resultat jämställdhetspolitiken har gett upphov till. Vidare bör tematiska uppföljningar och utvärderingar genomföras av områden som är strategiskt viktiga för jämställdhetspolitiken. (Se kapitel *Stärkt styrning i jämställdhetspolitiken*)

### Lokal agenda för jämställdhet

Viljan och förmågan att skapa ett jämställt samhälle måste bäras på lokal nivå, med utgångspunkt i lokala förutsättningar. Kommunerna är centrala, men ett engagemang på lokal nivå som involverar lokalsamhällets olika aktörer skulle ge än större kraft i ett utvecklingsarbete.

Vi föreslår att uppdrag lämnas till länsstyrelserna att översätta de nationella jämställdhetsmålen till regionala jämställdhetsmål. I arbetet bör regionala och lokala aktörer involveras. Det gäller kommuner, företag, föreningsliv, organisationer, församlingar, samfund och statliga myndigheter på lokal nivå. De regionala strategierna skall bygga på analyser av jämställdheten på den lokala nivån i länet. Strategierna bör kunna kopplas till de regionala tillväxtprogrammen (RTP) och till de regionala utvecklingsprogrammen (RUP) och ses som komplement till dessa. Att samla aktörer kring en gemensam plattform bedömer vi kunna utgöra grund för framväxten av en

*lokal agenda för jämställdhet* där kommuner och lokalsamhällets olika aktörer är involverade. (Se kapitel *Stärkt styrning i jämställdhetspolitiken*)

### Delegation för hälsa och heltid i välfärdssektorn

Utredningens översiktliga analys av jämställdheten på arbetsmarknaden och i arbetslivet visar att kvinnors kollektiva problem i arbetslivet får lösas av kvinnor individuellt. Otrygga anställningar, deltidarbete och sjukskrivningar kan ses som utslag av den ojämställdhet som präglar arbetsmarknaden, men också som individuella lösningar på strukturella problem. Deltidsarbete och sjukfrånvaro hänger också samman.

Åtgärder för att minska deltidarbetet och sjukfrånvaron kan antingen riktas mot individerna eller inriktas på strukturella förändringar. Individinriktade åtgärder syftar till att stödja den enskilde att t.ex. komma ur sjukskrivning. En *strukturell* ansats riktar istället ljuset mot de faktorer som orsakar sjukfrånvaron, t.ex. mot arbetsmiljön eller arbetslivets villkor. Därmed är det snarare arbetsplatser och arbetsgivare som står i fokus för insatserna.

Vi föreslår att Delegationen för hälsa och heltid i välfärdssektorn inrättas. Huvudsyftet med delegationen skall vara att stödja ett förnyelsearbete i kommuner och landsting och därmed stärka kvinnors möjlighet till ekonomisk självständighet genom att öka kvinnors arbetsutbud. Ökad hälsa och heltidsarbete står i fokus.

Skäl till att inrätta en delegation är att det bidrar till möjligheten att fokusera på uppdraget och minskar risken för att arbetet hämmas av myndighetskulturer eller regelverk som vuxit fram för andra ändamål. Vidare innebär det att skapa en bred plattform där staten tillsammans med parterna, andra organisationer samt enskilda forskare och praktiker kan samarbeta kring uppdraget. Delegationen skall ledas av en ordförande och i övrigt bestå av ledamöter från Sveriges kommuner och landsting, från fackliga organisationer, forskare, arbetsmiljöexperter och företrädare för myndigheter. Ett sekretariat med experter på både nationell och regional nivå kopplas till delegationen.

Delegationens uppgift skall vara att utifrån delegationens syfte bevilja medel till utvecklingsprojekt som initieras och drivs av kommuner och landsting. Utvecklingsprojekten skall vara nyskapande och ha en bred förankring. De skall syfta till långsiktiga och

bestående resultat i det kommunala arbetslivet. Projekten kan röra: förbättring av arbetsmiljö och utveckling av arbetsorganisation, skapandet av förutsättningar för anställda att gå från deltid till heltid, utveckling av lönestrukturer och karriärvägar. (Se kapitel *Arbetsmarknad och arbetsliv*)

### **Förvärvsavdrag för ensamstående föräldrar**

Vår studie av den ekonomiska jämställdheten tyder på att ensamstående mödrar har fått sämre möjligheter att försörja sig och sina barn under 1990-talet, vilket inte gäller för de sammanboende mödrarna eller för kvinnor utan hemmavarande barn. Jämförande studier över risken för ensamstående mödrar att hamna i fattigdom visar att i Sverige är den risken avsevärt mindre jämfört med andra länder. Även om vi inte kan konstatera en ökad *fattigdom* bland kvinnor, är det inte förenligt med jämställdhetsmålen att ensamstående mödrar har tappat i välfärdsutveckling i relation till andra grupper. Även de ensamstående fäderna förefaller vara mycket känsliga för konjunkturförändringar. Förutom att det innebär hinder för ökad ekonomisk jämställdhet, berör det också de barn som lever under knappa ekonomiska förhållanden. Vår bedömning är att det behövs insatser inriktade på att främja en mer gynnsam ekonomisk utveckling för ensamstående föräldrar.

Vi föreslår att regeringen överväger möjligheten att införa ett förvärvsavdrag för ensamstående föräldrar. Vi väljer att lämna ett principförslag med motiveringen att konstruktionen av ett förvärvsavdrag bör utredas närmare.

Utifrån jämställdhetspolitikens strävan efter ökad ekonomisk jämställdhet samt mot bakgrund av utredningens analys av utvecklingen för de ensamstående föräldrarna under 1990-talet, anser utredningen att förvärvsavdraget bör konstrueras med syftena att:

- minska tröskel- och margineffekter för ensamstående föräldrar med låga inkomster,
- öka incitamenten till avlönat arbete,
- öka incitamenten till heltidsarbete,
- stärka en grupp som är ekonomiskt utsatt

(Se kapitel *Utvecklingen av den ekonomiska jämställdheten*)

## Ny Jämställdhetsmyndighet

Mot bakgrund av de brister som framkommit i vår analys av organisationen och effektiviteten i jämställdhetspolitikens genomförande föreslår vi att en ny jämställdhetsmyndighet bildas. Myndighetens uppgifter skall omfatta omvärldsbevakning, uppföljning och utvärdering, samordning och stöd, bidragsgivning samt kunskapsutveckling och information.

När det gäller omvärldsbevakning skall myndigheten förse regeringen med underlag för styrningen mot de jämställdhetspolitiska målen. Inom ramen för detta uppdrag ska myndigheten identifiera områden som kräver särskilda insatser eller nya problemområden som behöver uppmärksammas. Myndigheten ska även följa den internationella utvecklingen inom jämställdhetsområdet. Myndigheten skall följa upp och utvärdera de insatser som görs för att uppfylla de jämställdhetspolitiska målen och rapportera till regeringen samt även uppmärksamma utvärderingar som genomförs av andra organisationer. Myndigheten skall på eget initiativ eller efter uppdrag från regeringen samordna olika myndigheters arbete med jämställdhetspolitiska frågor som griper över flera politikområden eller över flera myndigheters kompetensområde. I uppdraget ligger även att skapa möjligheter till erfarenhetsutbyte mellan olika myndigheter som arbetar med likartade frågor.

De särskilt sakkunniga för jämställdhetsfrågor som arbetar på länsstyrelserna har behov av stöd från en sektormyndighet som kan bidra med samordning, erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling. Myndigheten skall ha en stödjande roll gentemot andra myndigheter och även mot kommuner i deras arbete med jämställdhet. I det stödjande uppdraget ingår att utveckla metoder för jämställdhetsintegrering och stödja myndigheter i detta arbete. Myndigheten bör även tillföras medel för att initiera forskning och utvecklingsarbete samt i samverkan med Sekretariatet för genusforskning förmedla forskning av relevans för de jämställdhetspolitiska målen.

(Se kapitel om *Jämställdhetspolitikens organisation*)

## Övriga förslag

Vi lämnar också förslag om att tillsätta en ny löneskillnadsutredning med uppdrag att studera löneskillnaderna samt utarbeta förslag till en strategi för hur löneskillnaderna mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden kan elimineras.

Vidare föreslår vi att uppdrag lämnas till Statistiska Centralbyrån, SCB att utifrån nya data i Arbetskraftsundersökningarna och i samarbete med lämpliga myndigheter genomföra en specialstudie av deltidsarbetet. Studien bör omfatta olika aspekter av deltidsarbetet, såväl det ofrivilliga som det frivilliga deltidsarbetet.

Inom de olika områden som vi har arbetat med har vi identifierat utvecklingsmöjligheter, kunskapsluckor, brister i statistik, etc. Där har vi valt att inte gå fram med formella förslag, utan enbart lämna rekommendationer till fortsatt arbete. Se respektive kapitel.



# Summary

The remit of the Inquiry on Gender Equality Policy has been to conduct a review of the objectives, orientation, organisation and effectiveness of gender equality policy. Furthermore, the Inquiry was instructed to examine whether the social changes that have occurred in the last ten years have led to a need for gender equality policy to be given a new orientation. The remit has also included proposing new objectives and a new organisation in the area of gender equality policy.

Below is a brief summary of the Inquiry's main proposals.

## **New objectives in gender equality policy**

The Inquiry proposes a new overall objective for gender equality policy: "Women and men are to have the same power to shape society and their own lives." A precondition for this is that the same rights, opportunities and responsibilities prevail in all areas of life.

Furthermore, we propose four new targets dealing with:

- Active citizenship.
- Paid jobs that provide lifelong economic independence.
- Care without subordination. Unpaid care work is to be shared equally.
- Physical integrity. Men's violence against women must stop.

For each objective, we propose indicators that are to form the basis for follow-up and evaluation of the effectiveness of gender equality policy.

### **Stronger control of gender equality policy**

Gender mainstreaming as a strategy for gender equality policy remains in place.

We propose more active use of the national gender equality policy objectives in performance management. More stringent strategic use of the gender equality policy objectives strengthens gender mainstreaming.

Development work should be initiated to examine the application of process-based programme management. By increasing cooperation between gender equality policy and other policy areas, development work is to aim at strengthening the implementation of gender equality policy. The first stage of the development work focuses on men's violence against women.

### **Local agenda for gender equality**

The will and the ability to create a gender-equal society must be supported at local level, based on local conditions. It is at local level that citizenship on equal terms is given concrete form. Municipalities play a central role in creating a normal existence for people that is characterised by gender equality.

We propose that county administrative boards be given the task of translating the national gender equality objectives into regional gender equality objectives. An overall county strategy is to be formulated based on the regional objectives. Regional and local actors should be involved in the work with the strategy. The regional strategies are to function as a platform for the development of a local agenda for gender equality.

### **Delegation for Health and Full-time Employment in the Welfare Sector**

The Inquiry's overall analysis of gender equality in the labour market and in working life shows that the collective problems faced by women in working life have to be solved by women individually. Insecure employment, part-time work and sick leave can be seen as a result of the inequality that characterises the labour market, but also as individual solutions to structural problems.

We propose that a Delegation for Health and Full-time Employment in the Welfare Sector be established. The main purpose of the Delegation will be to support efforts for renewal by municipalities and county councils and to strengthen the possibilities for women to take part in working life on a sustainable basis. Women's health and economic independence will be improved through structural changes in working life and by augmenting women's participation in the labour force.

### **Gainful employment tax allowance for single parents**

The Inquiry's study of the development of economic equality during the 1990s shows a general increase of economic equality. At the same time, the study shows that the income trend has been poorer for single mothers during the 1990s compared with mothers and fathers living together.

The Inquiry proposes that a gainful employment tax allowance for single parents be introduced. The aim of the tax allowance is to lower the threshold and marginal effects for lone parents with low incomes, increase the incitement to seek paid employment and full-time employment, and strengthen a group that is financially vulnerable.

### **New agency for gender equality**

Realising the gender equality policy objectives requires implementing measures in all sectors and at all levels of society. It is therefore necessary to establish an organisation that supports, coordinates, develops and evaluates gender equality policy measures.

We propose establishing an agency responsible for coordinating the implementation of gender equality policy. The agency's tasks are to include policy intelligence, follow-up and evaluation of gender equality policy. Furthermore, the agency is to be responsible for coordination, support to other agencies and providing grants as well as knowledge development and information.

# 1 Inledning

Sverige är världens mest feministtåta land. Det är inte vetenskapligt belagt men jag håller det för att vara en trolig hypotes. Inte i något annat land som är mig bekant är debatten om feminismen och jämställdheten så bred och så intensiv. Som en tråd genom diskussionens svängningar löper tanken om att en annan ordning än den vi har är möjlig. Det finns en väldig styrka i den tråden. Tanken om ett samhälle där kvinnor och män fullt ut är likvärdiga människor är ett hopp för många, kanske ett hot för några. Hur kommer det sig? Finns något svar i jämställdhetspolitiken?

Sverige fick pris som världens mest jämställda land vid FN:s fjärde kvinnokonferens i Beijing 1995 och har fortsatt att hålla sig kvar på den internationella jämställdhetstoppen. En relativisering av värdet i den utnämningen brukar låta så här: "Ja se, det säger mer om hur illa det är på andra håll än hur det är här, hum ...". Det finns saker kvar att åtgärda, helt enkelt, vi är inte jämställda. Det finns emellertid olika uppfattningar om hur pass ojämställda vi är och vari ojämställdheten består. En uppfattning är att inget har hänt, oklart vilka områden och vilka tidpunkter som avses, men dock. En annan och diametralt motsatt uppfattning är att jämställdheten gått för långt. I bägge fallen verkar teori eller ideologi vara överordnad empiri.

En tredje uppfattning är att framsteg, till och med stora sådana på sina håll, har gjorts på jämställdhetens område. Att framsteg kan iaktas leder inte till slutsatsen att vi är framme vid målet utan blir snarare till en förutsättning för att förstå vad som ska göras i framtiden. Framstegen i sig skapar både möjligheter och förhoppningar om att ännu mer ska ske. Toleransen för det som uppfattas som orättvisor minskar. Kvinnor är mer än någonsin förut medvetna om sin underordning. Män är i sin tur mer än någonsin tidigare medvetna om sin överordning. Det betyder att även om det blir bättre

växer otåligheten ändå. Detta är inte unikt för jämställdhetsområdet – det har kallats för ”de ökade förväntningarnas missnöje”.

Att vi är många jämställdhetskämpar bland politiker, forskare, skribenter, praktiker och aktivister hänger ihop med det politiska utrymme som funnits. Det är här intressant att göra internationella jämförelser. I ett internationellt perspektiv framstår den svenska utvecklingen som i det närmaste avvikande. Det finns en stor oro för bakslag i arbetet med kvinnors rättigheter och livsvillkor runt om i världen och detta bör beaktas i bedömningen av utvecklingen i Sverige. Oroande signaler kommer från organisationer och enskilda både när det gäller tillbakagång i sakfrågor och rent organisatoriska besparingar. Detta gäller inte bara i utvecklingsländer utan liknande tendenser rapporteras även från exempelvis USA, EU-arbetet och våra grannländer Norge och Danmark. Rädslan för bakslag finns även här i Sverige.

### Mycket har hänt – men har vi drabbats av kollektiv glömska?

Min personliga erfarenhet, av otaliga föreläsningar runt om i landet, är att intresset för jämställdhetsfrågor vuxit under de senaste tio åren. Men min erfarenhet är också att svenska folket är drabbat av något som närmast kan liknas vid en kollektiv demens.

Ett område där det råder stor kollektiv glömska rör den i jämställdhetspolitiken grundläggande strävan att möjliggöra för både kvinnor och män att arbeta och att ha barn. Bägge ska ha båda. Faktum är att kvinnor och män faktiskt *kan* kombinera förvärvsarbete med att ha barn. Vi behöver inte välja. Detta verkar vi inte ha riktigt klart för oss. Om man frågar hur många 40-åriga kvinnor som var barnlösa 1970 respektive 2003, brukar folk börja vinda med ögonen. Den frågan är alltför svår, men övertygelsen är stor att det är *många* fler kvinnor som är barnlösa idag, 30 procent kanske? Kanske till och med 35 eller 40 procent? Vid några (få) tillfällen har det framkommit förslag på 50 procent barnlösa kvinnor, men då har jag frågat om de är riktigt kloka. Det korrekta svaret är att det inte är någon egentlig skillnad. 14 procent var det 1970 och 15 procent 2003.

Hur ser det då ut med förvärvsarbetet, hur har det utvecklats sedan 1970? Kvinnors förvärvsarbete är idag nästan lika högt som mäns och det vet många. Men 1970 var väl andelen kvinnor i arbetskraften väldigt låg, kanske var det 20 procent, möjligen 35?

De flesta var väl hemmafruar, eller? Det rätta svaret är 60 procent. Ökningen av kvinnors förvärvsarbete mellan 1970 och fram till idag är alltså cirka 20 procentenheter. Under samma tid har mäns arbetskraftstal sjunkit med ungefär tio procentenheter.

Liknande missuppfattningar som blottlägger kunskapsluckor finns på snart sagt varje jämställdhetspolitiskt frågeområde och det har betydelse för vilka tolkningar som görs och beslut som fattas. Det glädjande är dock att samtidigt som minnet ofta sviktar och kunskapsnivån är låg, finns det ett stort intresse att komma ihåg och att förstå. Det som efterfrågas är just kunskap. En devis vi så småningom kommit att hålla oss med i utredningen är just att "saklighet är en underskattad feministisk strategi".

Bland dem som arbetar med jämställdhetsfrågor framförs ofta en stor längtan efter ett effektivare genomförande, bättre samordning och tillgång till en kunskapsorienterad part i arbetet. Man vill ha stöd för utveckling av metoder och råd för hur ett jämställdhetsarbete kan bedrivas. "Du behöver inte övertyga mig mer, utan jag vill veta vad jag kan göra" är en typisk mening. De senaste dryga tio åren har efterfrågan på råd och stöd ökat i takt med att strategin om jämställdhetsintegrering har vuxit fram. Det har tydligt framkommit att det inte är tillräckligt med viljeyttringar från exempelvis regeringshåll och besjälade individer för att möta den breda efterfrågan av kvalitativa svar som kommer från olika delar av samhället. Retorik har en plats i alla förändringar, men det som krävs idag är konkretion i mål och handling, man vill se resultat.

På jämställdhetsområdet finns också efterfrågan på en mer visionär blick. Eftersom vi aldrig haft ett jämställt samhälle är det onekligen intressant att fråga sig hur vi menar att ett sådant samhälle skulle se ut. Att ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter är ju bra, men vad ska det leda till?

När vi i utredningen funderade över en titel på vårt betänkande var "Mycket har hänt" ett arbetsnamn. Det är nämligen det som blir tydligt när man beskriver insatser som gjorts och förändringar som skett på jämställdhetspolitikens område. Men vi fastnade för en titel som inte är återspeglade utan mer framåtsyftande: *Makt att forma samhället och sitt eget liv.*

## Direktiven

Direktiven ger det mycket breda uppdraget att göra en översyn av jämställdhetspolitikens mål, inriktning, organisation och effektivitet. Utredningen har haft i uppgift att pröva om förändringar i samhället under de senaste tio åren medför att jämställdhetspolitiken bör ges en ny inriktning och utifrån denna analys föreslå nya mål och ta fram indikatorer för uppföljning av resultat. Utifrån utredningens analyser av hur organisationen för jämställdhetspolitiken fungerar har det ingått att lämna förslag på hur organisationen kan förbättras och effektiviseras.

Direktiven innebär således att utredningen dels ska göra en översyn av politikområdet jämställdhetspolitik, dels undersöka hur jämställdhet får genomslag i andra politikområden.

## Förändringar under 1990-talet

I utredningen har vi i enlighet med direktiven analyserat samhällsförändringar av betydelse för den framtida jämställdhetspolitiken vilka ägt rum under 1990-talet. Utredningens analyser har utgått från de områden som de jämställdhetspolitiska målen berör. Dessa analyser återfinns i betänkandets huvudkapitel där fördjupningar görs. Det finns emellertid en rad viktiga förändringar som inte direkt kan hänföras till något av de jämställdhetspolitiska målen men som ändå har betydelse för jämställdheten och som här kort ska skisseras. Utredningen bygger här bland annat på Ansvarskommittén och PARK-kommittén vilka haft i uppdrag att belysa övergripande samhällsförändringar och regional utveckling. Kvinnor och män påverkas olika av dessa förändringar eftersom vi har en socialt könsmissig inordning i samhället. De jämställdhetspolitiska analyserna bör i många fall fördjupas.

Några förkortningar fångar en del av de frågor som kommit att bli betydelsefulla under 1990-talet: EU, IT, HUT, MR, ESK. Sverige gick med i Europeiska Unionen (EU) 1995. Informationsteknologin gjorde kraftiga framsteg (IT). På världsarenan diskuterades allt mer intensivt hur en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling i världen (HUT) ska åstadkommas. De mänskliga rättigheterna (MR) lyftes internationellt bland annat inom FN:s kvinnoarbete och diskussionen ökade även i Sverige om hur de ska omsättas i praktiken så att alla människor kan garanteras ekonomiska,

sociala och kulturella rättigheter (ESK). Den närmast bortglömda kvinnokonventionen, CEDAW, fick förnyad uppmärksamhet. Globalisering, internationalisering, regionalisering, strukturförändringar på arbetsmarknaden, invandring och demografi är ytterligare områden. Konjunkturerna skiftade och välfärdsstaten sattes under ett förändringstryck som vi ännu inte sett slutet av. Stora besparingar i offentlig sektor och förändringar av nivåer i sjuk- och arbetslöshetsförsäkring genomfördes. Vi fick en ny pensionsreform. 1990-talet innebar en uppgång i arbetslöshet och nedgång i barnafödande. Sjukskrivningarna ökade snabbt.

En förändring som tilltog under 1990-talet var förskjutningen av makt och ansvar i samhället från en central enhetsstatlig nivå mot å ena sidan den internationella nivån, å andra sidan den regionala nivån. Internationaliseringen hänger ihop med ökad regionalisering och de bedömningar som görs menar att de två utvecklingstendenserna knappast kommer att minska i betydelse. Flera förklaringar ges till detta. Internationalisering handlar i grunden om att staterna minskar i betydelse när kapital, företagande, organisationer, handel och arbetsmarknad kan sträcka sig över nationella gränser. En viktig förutsättning för detta har utvecklingen av kommunikationstekniken varit. Ett ökat beroende av omvärlden innebär också ett förändringstryck på demokratin och på det politiska beslutsfattandet när den enskilda nationalstaten inte längre kan lösa alla frågor på egen hand. Vissa samhällsproblem och politiska frågor är eller har blivit allt mer transnationella – brottslighet, miljöproblem, ekonomi – och är därför nästan omöjliga att hantera enbart inom nationalstatens gränser utan stöd och samarbete med omvärlden. Handeln med kvinnor och barn för sexuella ändamål är en fråga som vuxit. Här kan det dock vara av intresse att konstatera att den svenska sexköpslagen gjort att människor som trafikeras är relativt få jämfört med andra länder. Antalet prostituerade är också jämförelsevis mycket lågt.

Det talas om att det politiska beslutsfattandet växer fram i nya processer och med inblandning av nya aktörer. Kodord är nätverk, samverkan och förhandling. Att det politiska beslutsfattandet sker i nya former är inte oproblemiskt ur demokrati- och jämställdhets-hänseende. En förskjutning från traditionellt beslutsfattande till förhandlingslösningar kan innebära en förskjutning från öppna demokratiska arbetsformer till behov av ökad slutenhet som kännetecknar förhandlingssystemet. Erfarenhetsmässigt vet vi att kvinnors representation och inflytande tenderar att minska med ökad



grad av slutenhet. Det är alltså av största vikt att sådana omorganisationer nog följs från jämställdhetspolitiskt håll.

I spåren av internationaliseringen har den subnationella eller regionala nivån visat sig få ökad betydelse. Sveriges inträde i EU har direkt bidragit till detta genom att EU har gjort de nationella regeringarna mer beroende av den regionala nivån när det gäller genomförandet av EU-politiken. Principen om jämställdhetsintegrering är inskriven i EU:s fördrag sedan 1999 (Artikel 2 och 3). I den strategi som gäller för EU:s jämställdhetsarbete åren 2001–2005 framhålls att jämställdhetsintegrering tillsammans med särskilda åtgärder riktade till underrepresenterat kön är det arbetssätt som skall användas. En särskild kommissionärsgrupp har tillsatts för att motverka diskriminering och denna har i uppgift att följa Kommissionens jämställdhetsarbete. EU:s ordförandeländer har sedan år 2000 tagit flera initiativ för att integrera ett jämställdhetsperspektiv i ministerrådets olika politikområden. Bland annat verkade Sverige under sitt ordförandeskap för att integrera jämställdhet i rådet för internationell utveckling och i EU:s forskningspolitik. Ett arbete har påbörjats i Regeringskansliet för att ta fram en svensk strategi för hur jämställdhet ska integreras vid utarbetandet av svenska positioner i EU-förhandlingar och hur allianser ska byggas så att jämställdhetsintegrering får genomslag i EU:s arbete.

Trots alla dessa stora förändringar i Sverige och internationellt, menar vi att de jämställdhetspolitiska utmaningarna kvarstår. Det handlar fortfarande om villkoren för arbete och försörjning, att ha en familj och att kunna utöva sina medborgerliga fri- och rättigheter. Dessa frågor måste jämställdhetspolitiken även framgent arbeta med, men delvis utifrån andra förutsättningar än tidigare.

### Utgångspunkter för utredningsarbetet

Mål och organisation för ett konkret genomförande har varit utredningens uppdrag. När det gäller behovet av nya mål har vi i våra analyser utgått från de befintliga jämställdhetspolitiska målen som fastställts av riksdagen. Vi har gjort fördjupningar på de välfärdspolitiska frågor som är centrala på respektive målområde. På områden där andra utredningar nyligen lämnat betänkanden eller där utredningar pågår har vi inte gjort stora egna undersökningar. Vi har där genomfört analyser utifrån ett precist jämställdhetspolitiskt perspektiv. Utifrån en översiktlig analys av förändringarna under 1990-

talet och fram till idag har vi vidare fokuserat på områden som inte beaktats inom jämställdhetspolitiken, men som framstår som viktiga. Vi har också särskilt uppmärksammat de målområden som vuxit snabbast under 1990-talet och fram till idag. Detta gör att de olika kapitlen varierar i inriktning och omfattning. Vi har försökt att visa vad som har hänt, men lagt krutet på områden där mycket finns kvar att göra. Den översyn av utvecklingen som vi gjort fokuserar på 1990-talet och fram till idag, men i de olika avsnitten finns också längre tillbakablickar.

Vår utgångspunkt har varit att jämställdhetspolitiken skall vara inkluderande av andra perspektiv, men den kan inte överta alla andra perspektiv. Olika skillnader som ålder, födelseland och klass har vi eftersträvat att konkret inarbeta i olika sakfrågor. Kön är en genomgående indelningsgrund i samhället och med det menas att det går rakt igenom alla andra grupperingar av människor. Ordningen mellan könen är en fundamental maktordning i varje samhälle.

Vi har haft ett brett uppdrag och ett stort antal experter. Expert- och sakkunnigmöten har därför organiserats utifrån olika frågeområden baserade på ledamöternas sakkunskaper: arbetsmarknad och ekonomi, sociala frågor, organisation och genomförande. De sakkunniga i utredningen delar fullt ut utredningens slutsatser. Experterna har inte lämnat särskilda yttranden, men utredningens slutsatser behöver inte i alla delar delas av samtliga experter. När det i betänkandet står ”vi” avser det mig som utredare och sekreterarna i utredningen.

*Gertrud Åström*  
Särskild utredare

## 2 Från genussystem till könsmaktordning: en begreppsdiskussion

### 2.1 Inledning

Vad är egentligen orsaken till den bristande jämställdheten i samhället? Vilka mekanismer ligger bakom att kvinnor har lägre lön och utför mer obetalt hemarbete? Varför tar män ut mindre föräldraledighet? Hur kommer det sig att män står för det mesta av våldsutövandet i familj och samhälle? Svaren på sådana frågor har getts i form av olika teorier och begrepp som genererats av det som tidigare kallades kvinnoforskning, men som nu oftare går under namnen genusforskning eller könsteoretisk forskning.

I detta kapitel redogörs för grundläggande begrepp och förståelser inom genusforskningen och kvinnorörelsen, samt hur dessa har "importerats" till och använts av jämställdhetspolitiken. De övergripande frågor som ställs är vilken innebörd dessa begrepp och förståelser har getts inom jämställdhetspolitiken, om det har skett någon förändring över tid och vad detta i så fall kan föra med sig. Återspeglar valet av ett nytt begrepp en annan förståelse och vad spelar detta egentligen för roll för jämställdhetspolitiken?

### 2.2 Från attityder till makt

Inom jämställdhetspolitiken har förståelsen av vad den bristande jämställdheten beror på förändrats i takt med genusforskningens landvinningar. Från senare delen av 1980-talet talas det inom jämställdhetspolitiken allt mindre om felaktiga eller förlegade attityder och allt mer om maktstrukturer som själva grundproblemet. I samband med att de flesta formella hinder för jämställdhet var undanröjda, började sökljuset riktas mot de informella hindren. En tydlig milstolpe är betänkandet *Varannan Damernas* där det framgår att:

Allt för ofta sägs kvinnors underordnade ställning i samhället vara en attitydfråga. Visst handlar det om attityder – också. Men som grund

för dessa attityder finns maktstrukturer som måste lyftas fram i ljuset om kvinnors underordnade position i samhället skall kunna förändras.<sup>1</sup>

År 1990 kom Maktutredningen med sitt huvudbetänkande *Demokrati och makt i Sverige*. I det tredje kapitlet presenterade Yvonne Hirdman sin teori om *genussystemet*<sup>2</sup>, som genom detta fick stort genomslag inom genusforskning, samhällsdebatt och jämställdhetspolitik.

### 2.3 Från genussystem till könsmaktordning

I 1990-talets första jämställdhetspolitiska proposition *Olika på lika villkor*<sup>3</sup> talas det om kvinnoförtryck, den manliga normen och den manliga överordningen, liksom att ”ytterligare förskjuta maktbalansen mellan könen till kvinnornas förmån”<sup>4</sup> med hänvisning till Maktutredningen.

Den andra jämställdhetspolitiska propositionen under 1990-talet *Delad makt delat ansvar*<sup>5</sup>, som är den nu gällande propositionen, var den första som hade en tydlig och mer utvecklad maktanalys och det var betecknande nog den första som hade själva ordet makt i titeln. Här redogörs utförligt för Yvonne Hirdmans teori om genussystemet. Det konstateras att jämställdhetsarbetets hittillsvarande inriktning med betoning på insatser för attitydförändring och för att kvinnors resurser och kunskaper ska öka inte gett tillfredsställande resultat. Den nya betoningen av makt och förståelsen av den i termer av genussystem kopplas till *mainstreaming*<sup>6</sup>, något som senare benämndes *jämställdhetsintegrering*, en strategi som innebär att jämställdhetsperspektivet ska genomsyra alla politiska beslut. Genom denna proposition blev jämställdhetsintegrering den övergripande strategin för jämställdhetspolitiken:

Mot bakgrund av bl.a. den moderna forskningen på området bör jämställdhetspolitiken framöver i ökad utsträckning inriktas på att förändra de strukturer i samhället som bidrar till eller förstärker det ojämna maktförhållandet mellan könen. Jämställdhet kan inte ses som en isolerad fråga. Inom i stort sett alla politikområden bör frågor om

<sup>1</sup> SOU 1987:19 s. 24.

<sup>2</sup> Hirdman (1990). Yvonne Hirdman presenterade sin teori om genussystemet för första gången i *Kvinnovetenskaplig tidskrift* nr. 3 1988.

<sup>3</sup> Prop. 1990/91:113.

<sup>4</sup> *Ibid.* s. 7.

<sup>5</sup> Prop. 1993/93:147.

<sup>6</sup> För en redogörelse för framväxten och innebörden av *gender mainstreaming/jämställdhetsintegrering* som strategi både nationellt och internationellt, se Ds. 2001:64.

kvinnors och mäns skilda villkor analyseras för att kunna utgöra underlag för politikens utformning.<sup>7</sup>

I *Jämställdhetspolitiken*<sup>8</sup>, regeringens första jämställdhetspolitiska skrivelse efter propositionen, dyker ett nytt begrepp upp i inledningen som beskriver jämställdhetspolitikens utmaning, nämligen *könsmaktordning*:

Denna i modern kvinnoforskning ofta kallade könsmaktordning, som innebär mäns relativa överordning och kvinnors relativa underordning, upprätthålls och återskapas fortfarande i vårt samhälle.<sup>9</sup>

Begreppet könsmaktordning kopplas, precis som det tidigare begreppet genussystem, till jämställdhetsintegrering. Det sägs att detta arbetssätt är "... den mest effektiva metoden för att förändra de strukturer som vidmakthåller och återskapar mäns överordning och kvinnors underordning."<sup>10</sup> Skrivelsen redogör inte vidare för innebörden av begreppet könsmaktordning och inte heller ges några referenser till den forskning som åberopas. I avsnittet om utvecklingen på målområdet makt och inflytande hänvisas dock till Yvonne Hirdmans teori om genussystemet, men någon begreppslik jämförelse mellan genussystem och könsmaktordning görs inte.

I följande skrivelse, *Jämställdhetspolitiken inför 2000-talet*<sup>11</sup>, används varken begreppet genussystem eller könsmaktordning men vikten av ett maktperspektiv betonas. Det sägs att jämställdhet handlar om rättvisa och fördelning av ekonomisk och politisk makt, liksom att bryta den samhällsstruktur som befäster den manliga normen och underordnar kvinnor.

Den senaste jämställdhetspolitiska skrivelsen heter *Jämt och ständigt*. I inledningen återfinns begreppen könsmaktordning upprepade gånger. Begreppet framstår nästan som ett mantra. Det gäller inte minst i följande stycke där kritik framförs mot att jämställdhetsarbetet inte varit tillräckligt feministiskt:

Trots en lång historia av aktivt jämställdhetsarbete präglas vårt samhälle fortfarande av en könsmaktsordning. Arbetet måste fortsättningsvis ges en mer feministisk inriktning. Det innebär att vi måste vara medvetna om att det råder en könsmaktsordning, att kvinnor är underordnade och män är överordnade, *och vilja förändra den*. Det innebär också att regeringen betraktar manligt och kvinnligt som

<sup>7</sup> Prop. 1993/93:147 s 22.

<sup>8</sup> Skr. 1996/97:41.

<sup>9</sup> Ibid. s. 4.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Skr. 1999/2000:24.

'sociala konstruktioner', dvs. könsmönster som skapas utifrån uppfostran, kultur, ekonomiska ramar, maktstrukturer och politisk ideologi. Könsmönstren skapas och upprätthålls både på det personliga planet och på det samhälleliga planet. *Denna struktur har inte förändrats*, trots att kvinnors och mäns representation på vissa samhällsområden kvantitativt sett närmat sig varandra. Om vi inte bryter dagens könsmaktsordning kommer vi inte att uppnå ett jämställt samhälle.<sup>12</sup> (Våra kursiveringar).

På en allmän och övergripande nivå tycks regeringen ge begreppet könsmaktordning samma innebörd som begreppet genussystem. Men fortfarande saknas, till skillnad från när genussystem tidigare använts, en mer konkret redogörelse för innebörden av begreppet könsmaktordning liksom referenser till forskning. Av de två kursiverade styckena i citatet ovan kan man utläsa å ena sidan att regeringen framhåller att *förändring är önskvärd* och att detta ska utmärka den framtida feministiska inriktningen på politiken, å andra sidan hävdar regeringen att *ingen förändring har skett av könsmaktstrukturer* trots ökad kvinnorepresentation. Denna sistnämnda ståndpunkt innebär *ett avsteg* från den tidigare förståelsen av hur dessa strukturer återskapas och kan förändras. Detta har varit en stor diskussion inom genusforskningen. Regering och riksdag har ställt sig bakom förståelsen av föränderlighet genom propositionen *Delad makt delat ansvar*.

Regeringen uppger vidare i skrivelsen att utmaningen i jämställdhetsarbetet framöver är att förändra kvinnors och mäns kvalitativa rättigheter och möjligheter. Jämn representation räcker inte för att kvinnor ska få tillgång till reell makt.

## 2.4 Maktförståelse och jämställdhetsintegrering

Utvecklingen mot jämställdhetsintegrering i Sverige kan förstås på olika sätt. Både den mer utvecklade maktförståelsen från genusforskningen och upplevelsen bland praktiker av jämställdhetspolitikens otillfredsställande resultat ledde fram till att jämställdhetsintegrering infördes som övergripande strategi för jämställdhetspolitiken i början av 1990-talet.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Skr. 2002/03:140 s. 5.

<sup>13</sup> Prop. 1993/94:147, Ds. 2001:64. Utvecklingen mot jämställdhetsintegrering i Sverige måste dock förstås i sitt internationella sammanhang, vilket gäller såväl den teoretiska utvecklingen som de praktiska erfarenheterna i både bistånds- och jämställdhetsarbete. Se vidare Ds 2001:64.

Kvinnors rätt och reella möjligheter till förvärvsarbete var den centrala frågan för jämställdhetspolitiken under 1970-talet och början av 1980-talet. Den bärande tanken var att om kvinnor och män blir jämställda på arbetsmarknaden så skulle det leda till förändringar på andra områden i samhället. Men under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet försköts fokus inom jämställdhetspolitiken allt mer till frågor om makt och inflytande. Sedan mitten av 1990-talet är den bärande tanken inom jämställdhetspolitiken att samhället präglas av en ordning mellan könen som går igen inom alla samhällsområden. För att åstadkomma jämställdhet krävs med andra ord en strategi där alla samhällsområden har ansvar för att bidra till jämställdhet. Denna strategi är jämställdhetsintegrering.<sup>14</sup>

I Maktutredningens huvudbetänkande gjordes en historisk skrivning där ett utmärkande drag för Sverige var att kvinnors krav och därmed konflikten mellan könen har gjorts om till frågor som systemet kan hantera. Denna lösning på könskonflikten utmärktes av att låta systemet expandera. Jämställdhetspolitikens tillkomst och expansion, men även den kraftiga utbyggnaden av offentlig sektor under 1970- och 80-talen, beskrevs som sätt att "bygga bort" könskonflikt utan att den grundläggande genusordningen förändrades.<sup>15</sup>

Gertrud Åström menar att den svenska jämställdhetspolitiken har haft tre kännetecken: *utbyggnad*, *sidoordning* och *allmängiltighet*. Ett särskilt "jämställdhetsrum" har snickrats till det politiska huset, ett separat rum där kvinnor fick fortsätta att hantera så kallade kvinnofrågor genom att bedriva "jämställdhet" vilket innebar att anordna konferenser, skriva rapporter, ha kommittéer och gå på kurser. Sidoordningen innebar att om en fråga betecknats som en jämställdhetsfråga ansågs den bara höra hemma i jämställdhetsrummet. Därmed behandlades dessa frågor någon annanstans än där de "riktiga" besluten fattades. Konflikten mellan könen blev hanterbar genom att den blev en fråga bara för det ena könet, nämligen kvinnorna. Allmängiltigheten innebar i sin tur att vare sig ansvar, konkreta och mätbara mål eller tidsplaner fastställdes. Detta var ett effektivt sätt att se till att inget blev gjort och att inga resultat kunde uppnås. På detta sätt kom jämställdhetsväsendet att expandera utan att en omfördelning mellan kvinnor och män kom till stånd.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Ds 2001:64.

<sup>15</sup> SOU 1990:44.

<sup>16</sup> Åström (1994) och Ds. 2001:64.

Enligt Gertrud Åström var den statliga politiken för ökad kvinnorepresentation, med start i betänkandet *Varannan Damernas*, ett första steg att bryta med tidigare sätt att arbeta. Arbetet inriktades på omfördelning i ordinarie styrelser och kommittéer, specifika och mätbara mål liksom tidsplaner sattes upp. Gertrud Åström konstaterar att när jämställdhet på detta sätt förvandlas till något som innebär konkreta förändringar i ordinarie verksamhet där männen finns, innebär det en grundläggande förändring av maktrelationer som möter motstånd. Hon konstaterar också att jämställdhetspolitiken och – arbetet haft en viktig funktion även före kvinnorepresentationspolitiken, genom att bygga upp en struktur som kraven på framflyttade positioner kan landa i. Detta arbete kan nu omsättas i konkreta förändringar.<sup>17</sup>

Jämställdhetsintegrering vilar på en förståelse av makt som innebär att den görs och upprätthålls överallt, i varje vardaglig handling, vilket innebär att den också kan göras annorlunda. Både kvinnor och män medverkar till att upprätthålla maktstrukturer och maktrelationer. Att makt görs överallt betyder dock inte att den görs på samma sätt överallt, utan den görs och upprätthålls på delvis olika sätt i olika sammanhang och verksamheter. Ett förändringsarbete måste därför ta hänsyn till det sammanhang och den verksamhet som det gäller för att bli framgångsrikt.<sup>18</sup>

## 2.5 Definitioner av kön och genus, könsmaktordning och genussystem<sup>19</sup>

Begreppet genus används i forskningssammanhang för att begreppslicgöra att relationen mellan könen, liksom män och kvinnors beteenden, sysslor och vad som anses ”manligt” eller ”kvinnligt” inte är biologiskt givet utan socialt och kulturellt konstruerat. Könstillhörighetens betydelse skapas, upprätthålls och förändras i ett socialt och politiskt sammanhang på ett sådant sätt att den ojämlika relationen mellan könen många gånger återskapas.

Genusforskare talar om en övergripande *genusordning* eller ett *genussystem* i samhället som ett mönster av maktrelationer mellan kvinnor och män och definitioner av kvinnlighet och manlighet.

---

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Åström (1998).

<sup>19</sup> Detta avsnitt bygger huvudsakligen på en översikt av Lundgren-Gothlin (1999). Redan under 1960-talet fördes en begreppsdiskussion inom kvinnoforskningen, för en översikt se Westman Berg (1979).



Genus rör inte bara individers karaktärer eller identiteter, utan även institutioner och historiska processer. Yvonne Hirdman var den som först formulerade en teori om genussystemet i Sverige och den har haft stort inflytande. Enligt denna teori verkar ett socialt mönster som kallas för genussystem genom två principer: ”könens isärhållande” (att manligt och kvinnligt inte ska blandas) och ”den manliga normens primat” (att mannen ses som människan och kvinnan som den sekundära och avvikande, vilket innebär en hierarkisk ordning). Yvonne Hirdman menar att isärhållandet är en förutsättning för kvinnors underordning, liksom att en förståelse av kvinnor och män som i grunden olika är grunden för isärhållandet. I den process där genus skapas i samhället skapas också hierarkier och olikheter mellan könen.<sup>20</sup>

Den engelskspråkiga distinktionen mellan sex (biologiskt kön) respektive gender (socialt och kulturellt konstruerat kön) omnämns på svenska ofta som kön respektive genus. Vissa forskare menar att detta ger intryck av att det går att skilja det biologiska från det sociala och att det bygger på en uppdelning mellan kropp och själ, natur och kultur liksom ”manligt” och ”kvinnligt”.<sup>21</sup> De menar att isärhållandet och hierarkin i sättet att förstå kön/genus därmed förstärks. Det biologiska könet är i själva verket ingen oproblematiserad grund för genus och man kan inte skilja det biologiska från det sociala. Utifrån denna kritik har vissa nordiska forskare valt att överge genusbegreppet och använda kön istället. De menar att det nordiska begreppet kön har en vidare innebörd och innefattar mycket av det som i engelskan ses som gender. Kön innefattar betydelsen av både biologiskt och konstruerat kön, vilket innebär att kön omfattar både de kroppsliga och sociala villkoren för kvinnors och mäns handlande.<sup>22</sup>

De forskare som använder begreppet kön istället för genus använder begrepp som *könsmaktordning* eller *könsordning* istället för genusordning eller genussystem för att benämna den grundläggande ordning i samhället som kopplar kön till makt.

Sociologen Gerd Lindgren använde begreppet könsmaktsystem i sin avhandling 1985.<sup>23</sup> Hennes definition gällde på organisations-

---

<sup>20</sup> Hirdman (1988, 1990).

<sup>21</sup> Yvonne Hirdman framhöll dock i sin förståelse av genus att den inrymmer både biologin och den sociala tolkningen av biologin liksom att dessa två dimensioner aldrig kan förstås var för sig.

<sup>22</sup> För en översikt av den svenska diskussionen om valet av kön eller genus, se Åsberg (1998). Se även Kulick (1987).

<sup>23</sup> Lindgren (1985).

nivå och inte på samhällsnivå, men den ligger nära Yvonne Hirdmans genussystem. Begreppet könsmaktsystem tycks inte användas längre, utan har allt mer ersatts av begreppet könsmaktordning eller könsordning.

## 2.6 Definitioner av feminism och jämställdhet<sup>24</sup>

En grundläggande definition av feminism är dels en medvetenhet om systematiska skillnader i villkor för kvinnor och män som grupper i samhället, dels en strävan efter förändring mot att kvinnor och män får lika villkor. En feminist är i grunden en person som anser att kvinnor är underordnade män och att detta förhållande bör ändras. Men det är viktigt att poängtera att feminism betyder flera olika saker och att det finns många olika sorters feminismer.

Utifrån denna grundläggande och övergripande definition kan feminism ta sig tre olika uttryck: *feministisk ideologi*, *feministisk politik* och *feministisk forskning*. Ideologin kan sägas vara basen, själva tankegodset, som uttrycks i olika verksamheter, dvs. i politik och delvis i forskning. De finns flera feministiska ideologier och de flesta har utvecklats ur de traditionella västerländska politiska ideologierna. Politiken utgår från olika ideologier, men ideologierna utvecklas också utifrån resultat och erfarenheter från politiken. Forskningen har studerat, granskat och utvärderat politiken, som i sin tur använt sig av forskningen som ett kunskapsunderlag i sitt förändringsarbete.

*Feministiska ideologier*<sup>25</sup> ger oss idéer om hur det borde vara och föreställningar om hur det är. Det finns flera olika feministiska ideologier och de som vanligen brukar nämnas är *radikalfeminism*, *liberal feminism*, *feministisk marxism* och *socialistisk feminism*. Dessa är att betrakta som grundformer eftersom feministiska ideologier utvecklas och korsbefruktar varandra hela tiden. De korta förklaringar som vi ger nedan är också att betrakta som ett försök att fånga de grundläggande tankegångarna och inte hur de kan ha utvecklats på senare år. Olika delar av kvinnorörelsen utgår från olika ideologier. De feministiska ideologierna skiljer sig i synen på vad som är basen för kvinnors underordning och mäns

<sup>24</sup> Detta avsnitt utgår huvudsakligen från Wahl (1996).

<sup>25</sup> Redogörelsen av feministiska ideologier utgår från Wahl (1992, 1996). För en mer utförlig redogörelse se Gemzöe (2002). För en redogörelse för diskussionen om relationen mellan feminism och postmodernism, även som politiskt projekt, se även Larsson (1996).

överordning, vare sig man kallar det för patriarkatet, genussystemet eller könsmaktordningen. Medan den förståelse som Yvonne Hirdman har i sin teori om genussystemet handlar om föreställningar, förväntningar och tankefigurer, menar andra att själva grunden till ordningen finns på en mer konkret nivå som i arbetet, inom familjen eller i sexualiteten.

*Radikalfeminismen* är den enda feministiska ideologi som inte utgått från en redan existerande politisk ideologi och formulerat om den i feministisk riktning. Inom radikalfeminismen ses sexualiteten som patriarkatets bas. Patriarkatet uttrycks genom olika former av våld mot kvinnor och söker kontroll över kvinnors kroppar, sexualitet och reproduktiva förmåga.

*Liberal feminism* utgår från liberalismen. Målet är att alla liberala principer som gäller män också ska gälla kvinnor. Den liberala feminismen erbjuder inte riktigt någon förklaring till vad som är basen för patriarkatet. Kvinnors och mäns värde och roller uttrycks i attityder och fördomar.

*Feministisk marxism* har utvecklats från marxismen. Feministerna har velat lyfta in det reproduktiva arbetet i den marxistiska teorin om produktionen. Både det produktiva och det reproduktiva arbetet betraktas som en del av samhällsekonomin. Här ses kapitalismen som patriarkatets bas.

*Socialistisk feminism* utgår från socialismen men har inspirerats av både radikalfeminism och feministisk marxism. Arbetsdelningen mellan könen ses som patriarkatets bas och dess uttryck är att det som kvinnor är och gör värderas lägre i jämförelse med män.

*Feministisk politik* innebär arbete för förändring. Målet är lika villkor för kvinnor och män vilket innebär att kvinnors inflytande i samhället ökar. Den feministiska politiken bedrivs av olika grupper, på olika områden och med olika metoder. Kvinnorörelsen, jämställdhetspolitiken och jämställdhetsarbetare inom olika typer av organisationer kan bedriva feministisk politik. Denna politik kan med andra ord bedrivs både innanför och utanför etablerade organisationer eller institutioner och ofta finns ett visst samarbete eller utbyte över gränserna. Till exempel har kvinno- och tjejjourernas riksorganisationer haft ett framgångsrikt samarbete med de politiska kvinnoförbunden och riksdagskvinnor i frågor som rör mäns våld mot kvinnor. Kvinnorörelsens påtryckningar har gett ökat handlingsutrymme för feministiskt orienterade politiker och feministiska forskare på området. Statsvetaren Maud Eduards beskriver

detta samarbete som en allians: ”Vi skådar här en allians, om än bräcklig, mellan aktivister, forskare och etablerade politiker.”<sup>26</sup>

Jämställdhet kan definieras som både feministisk politik och feministisk ideologi. Jämställdhet är ett politiskt begrepp som särskilt benämner jämlikhet mellan könen. Jämställdhetsarbete kan bedrivas med olika ideologier som utgångspunkt. Jämställdhetspolitiken har kritiserats för att den skulle utgå från att ”fredsplikt” råder mellan könen, liksom att jämställdhet som begrepp inte lyfter fram frågan om makt.<sup>27</sup> Detta väcker frågan om könskonflikter bör odlas och förstärkas, liksom om relationen mellan könen kan förstås i termer av krig. Vi menar att detta knappast är en rimlig utgångspunkt för ett förändringsarbete. Vi vill betona att jämställdhet, precis som andra centrala begrepp, kan användas på olika sätt och fyllas med diametralt olika innebörd. Svensk jämställdhetspolitik har huvudsakligen utgått från liberal och socialistisk feminism, men sedan mitten av 1990-talet har den radikalfeministiska ideologin fått en mer framskjuten position genom en ökad fokusering på frågor om mäns våld mot kvinnor. Det är inom genusforskning med radikalfeministisk inriktning som avgörande delar av kunskapsbildningen i dessa frågor har skett.

*Feministisk forskning* kallas också för kvinno-, genus- eller könsteoretisk forskning. Denna forskning producerar precis som all annan forskning empiri, dvs. beskrivningar av samhället genom observationer, intervjuer eller statistik. Inom forskningen görs sedan förklaringar och tolkningar av empirin, vilket innebär att teori utvecklas som i sin tur används för att tolka empiri. Inom genusforskning uppmärksammas och problematiseras betydelser av kön i beskrivningar, förklaringar och tolkningar av världen. Inom denna forskning finns huvudspår där kopplingen till olika ideologier utgör en del, t.ex. liberal feminism, marxistisk/socialistisk feminism och radikalfeminism. Dessa ideologier erbjuder, som vi nämnde tidigare, olika syn på vad som är basen för kvinnors underordning. Bland annat i och med poststrukturalismens intåg har dock intresset inom forskningen förskjutits från att försöka förklara hur förtryck har uppkommit till att studera hur förtryck tar sig uttryck i olika sammanhang. På senare år har även betydelsen av andra maktordningar, som baseras på bl.a. klass, etnicitet, nationalitet och sexualitet, liksom hur de samverkar med könsordningen

---

<sup>26</sup> Eduards (1995) s. 63.

<sup>27</sup> Eduards (1995) s. 59.

uppmärksammas allt mer inom grenar av den feministiska forskningen.<sup>28</sup>

Feministisk forskning har kritiserats för att vara mer ideologisk eller politisk än annan forskning. I all forskning bör de egna utgångspunkterna klargöras och problematiseras och teorier prövas kritiskt. Inom så kallad könsblind teori görs inte detta i relation till kön, vilket har kritiserats av feministisk forskning. Att utgå från att kön/genus inte har betydelse kan också ses som ett ideologiskt ställningstagande.

Genom historien har kvinnorörelsen fört en diskussion om *likhet* eller *särart*, dvs. om kvinnor och män i grunden *är* eller *bör vara* lika eller olika. Det har talats om likhetsfeminister och särartsfeminister som en grundläggande ideologisk skiljelinje. Detta anses numera, utifrån insikter från feministisk forskning, vara en återvändsgränd eftersom män i båda fallen blir den outtalade norm som kvinnor ska jämföras med. Frågan blir i praktiken om kvinnor är eller bör vara i grunden lika eller olika män. Istället för att se kön/genus som ett inneboende *väsen* i människor, har den feministiska forskningen presenterat empiri som tyder på att kön/genus är något som *skapas* utifrån de skilda *villkor* som råder i samhället för kvinnor och män. Det är här, mellan *essensialism* (en förståelse av kön som inneboende väsen) och *konstruktivism* (en förståelse av kön som något som *skapas* utifrån villkor i samhället), som den grundläggande skiljelinjen anses gå numera. Frågan *varför* det finns olika typer av skillnader mellan kvinnor och män anses sällan intressant. Istället ställs frågan *hur* dessa skillnader *skapas*, liksom hur de hierarkiseras socialt, politiskt och ekonomiskt, och därmed i förlängningen hur de kan förändras.

## 2.7 Diskussion

Vad betyder det då att man i jämställdhetspolitiska dokument bytt begrepp från genussystem till könsmaktordning? Har förståelsen förändrats, eller är det bara en lek med ord? Och vad betyder det när regeringen i sin jämställdhetspolitiska skrivelse uppger att jämställdhetspolitiken måste bli mer feministisk? Enligt våra efter-

---

<sup>28</sup> För en översikt, se Lykke (2004), de los Reyes, Molina & Mulinari (2003), de los Reyes & Mulinari (2005).

forskningar har ingen forskare studerat denna begreppsanvändning. Underlaget för vår analys är intervjuer med en rad genusforskare.<sup>29</sup>

### I forskningen är valet av begrepp inte avgörande för innebörden

Inom forskningen finns det ingen egentlig skillnad i innebörd mellan begreppen genusordning och könsordning/könsmaktordning. Vissa forskare använder begreppet genus, andra använder kön. När man vill beskriva den maktordning eller – struktur som finns i samhället så kopplar man på ändelsen ordning eller system. Begreppet genussystem är starkt förknippat med Yvonne Hirdmans teori och en funktionalistisk eller strukturalistisk förståelse, men i övrigt tycks forskare inte signalera någon grundläggande skillnad i förståelse enbart genom användningen av genusordning, könsordning eller könsmaktordning. Valet av begrepp beror på om man använder genus eller kön och varje forskare fyller begreppet genusordning, könsordning eller könsmaktordning med sin innebörd. Definitionerna av begreppen genusordning respektive könsordning/könsmaktordning tycks generellt sett inte skilja sig mer sinsemellan än mellan olika forskares definitioner av ett och samma begrepp. Vad som skiljer forskare åt är snarare hur man närmar sig och använder sig av maktbegreppet.

Att man inom jämställdhetspolitiken allt mer har övergått från begreppet genussystem till könsmaktordning kan bero på att innebörden är lättare att förstå med det senare begreppet. Det hörs på ordet vad det betyder och därför blir det kanske lättare att föra fram den feministiska grundtanken att det finns en maktordning baserad på kön. Men eftersom könsmaktordning inte har en lika tydlig koppling till en viss teori som begreppet genussystem, blir det lättare att fylla med sitt eget innehåll. Det är också tydligt i regeringens skrivelser att könsmaktordning till skillnad från genussystem används utan att hänvisa till någon teori eller ge någon mer konkret förklaring av innebörden.

---

<sup>29</sup> Telefonintervjuer har gjorts under juni 2005 med Yvonne Hirdman, professor i historia, Drude Dahlerup, professor i statsvetenskap, Gerd Lindgren, professor i sociologi, Anna Wahl, docent i företagsekonomi, Lena Gemzöe, lektor i genusvetenskap, Malin Rönnblom, fil. dr. statsvetenskap, Anna G. Jonasdóttir, professor i genusvetenskap. Intervjuerna kan enbart betraktas som ett underlag. Forskarna har inte fått möjlighet att ställning till denna text eller våra slutsatser.

## Vilken innebörd ges könsmaktperspektiv i politiken?

Betydelsen av ett begrepp blir till i användningen av det. Vilken innebörd har begreppet könsmaktordning getts när det har importerats av och använts inom jämställdhetspolitiken? Från mitten av 1990-talet har frågor om mäns våld mot kvinnor fått en allt mer framträdande plats i jämställdhetspolitiken och under samma tid har begreppet könsmaktordning börjat användas allt mer. Detta kan vara ett skäl till att detta begrepp kan ge intryck av att vara influerat av en radikalfeministisk förståelse. Men vi vill betona att ingen särskild ideologisk eller teoretisk inriktning ”äger” begreppet. Det är mer fruktbart att studera vilken innebörd begreppet ges när det används inom jämställdhetspolitiken.

Under de senaste två åren har regeringen lämnat omfattande uppdrag till utredningar med jämställdhetspolitisk inriktning. Direktiven till utredningarna är vid sidan av skrivelserna uttryck för vilken inriktning regeringen önskar av den framtida politiken. Under 2003 tillsattes en utredning med uppdrag att utvärdera de myndighetsuppdrag som lämnats i samband med propositionen *Kvinnofrid*. Av direktiven framgår att uppdragen ska utvärderas ur ett könsmaktperspektiv. Vad som mer konkret avses med begreppet framgår dock inte av direktiven.<sup>30</sup> Som brukligt gjorde utredningen om kvinnofridsuppdragen en tolkning av direktiven och redovisade utredningens utgångspunkter. I utredningens betänkande *Slag i luften*<sup>31</sup> används i detta syfte begreppet *könsmaktförståelse*. Detta begrepp ges en mycket specifik betydelse utifrån en särskild inriktning inom den feministiska forskningen om mäns våld mot kvinnor. Med detta begrepp vill man markera ett snävare perspektiv än de som betänkandet *Kvinnofrid*<sup>32</sup> och sedermera propositionen med samma namn<sup>33</sup> utgick från.

I betänkandet *Slag i luften* läggs stor tonvikt vid behovet av att arbetet med att motverka mäns våld mot kvinnor bedrivs med ett konsekvent förhållningssätt i alla sammanhang, i berörda verksamheter och på alla nivåer. Detta förhållningssätt ska grundas i den av utredningen definierade könsmaktförståelsen och inte i Kvinnofridspropositionens förståelse. Utredningen bedömer att detta är en förutsättning för ett effektivt genomförande, men redovisar inte empiriska belägg som underlag för denna bedömning. Utredningen

<sup>30</sup> Dir. 2003:112.

<sup>31</sup> SOU 2004:121.

<sup>32</sup> SOU 1995:60.

<sup>33</sup> Prop. 1997/98:55.

framhåller att en könsmaktförståelse varken kan eller bör kombineras med andra teoretiska förståelser eller förklaringsmodeller. Förklaringsgrunder som t.ex. har med klass eller etnicitet att göra kan enligt utredningen innebära ett hot mot effektiviteten i arbetet med att bekämpa mäns våld mot kvinnor, eftersom det kan spåda på föreställningar om att det enbart är vissa marginaliserade grupper av män som utövar våld. Utredningen baserar sålunda sina analyser på en specifik teoretisk förståelse eller förklaringsmodell och förordar i sina förslag att myndigheterna ska bedriva sitt arbete enbart utifrån denna förståelse.

I den gällande jämställdhetspolitiska propositionen *Delad makt delat ansvar* poängteras, som tidigare nämnts, behovet av en ändrad inriktning på arbetet med att genomföra jämställdhetspolitiken. En viktig del av detta är att lämna fokuseringen på attitydfrågor till förmån för att synliggöra och erkänna de ojämna maktförhållanden och skilda villkor som råder för kvinnor och män i samhället. I propositionen betonas också vikten av att nå resultat, att åstadkomma förändring i samhället.<sup>34</sup>

Utan att här värdera riktigheten i den bedömning som utredningen om kvinnofridsuppdragen gör, kan det ändå konstateras att utifrån utredningens tolkning av sitt uppdrag, läggs större tyngdpunkt vid vilka attityder och förståelser som myndigheterna grundat sitt arbete på än vid själva resultaten av myndighetsuppdragen. Utredningens utvärdering av myndighetsuppdragen inom kvinnofridsreformen har i princip genomförts utan att se till verksamheternas resultat. Utredningen har i sin utvärdering inte tagit sikte på om myndigheternas arbete har lett till att fler eller färre kvinnor blir utsatta för våld, om myndigheternas arbete har lett till att olika instanser ger fler eller färre insatser till utsatta kvinnor eller om bemötandet och kvaliteten i de insatser som ges har blivit bättre eller sämre. Däremot har utvärderingen fokuserat vilken förståelse av och attityder till mäns våld mot kvinnor som utmärker arbetet inom olika myndigheter och verksamheter.<sup>35</sup>

Utredningens betänkande kan ses som en återgång till fokus på attityder, även om utgångspunkterna är andra idag. Den fråga som väcks är om formuleringarna i direktiven om att utvärderingen ska ske ur ett könsmaktperspektiv inte bara ska ses som ett uttryck för regeringens syn på mäns våld mot kvinnor, utan även en avsikt hos

---

<sup>34</sup> Prop. 1993/94:147.

<sup>35</sup> För en mer utförlig redogörelse och diskussion av denna utrednings inriktning, innehåll och förslag, se kapitlet om mäns våld mot kvinnor.



regeringen att lägga större tonvikt vid attitydfrågor? Menar regeringen att ett könsmaktperspektiv innebär att inte uppmärksamma resultat och förändring? Regeringen har ännu inte tagit ställning till utredningens förslag, men väntas göra det i kommande propositioner.

Vi menar att det är angeläget att jämställdhetspolitiken inte fyller grundläggande begrepp med innebörder som motsäger grundläggande teoretiska och empiriska landvinningar. Ett förändringsarbete bör utgå från en utvecklade och dynamisk maktanalys som tar hänsyn till att makt görs på olika sätt i olika verksamheter och sammanhang.<sup>36</sup> En maktanalys som är så statisk att den inte förmår fånga historisk förändring är olämplig i ett förändringsarbete. Feministiska teoretiker kritiserade redan på 1970-talet radikalfeminismen för att vara både *ahistorisk* (inte ta hänsyn till historisk variation) och *etnocentrisk* (inte ta hänsyn till eller ge en missvisande bild av andra kulturer än sin egen). Alla kvinnor lever inte under samma villkor och en ensidig betoning på ojämlikheten mellan könen döljer andra former av förtryck. Många fenomen i samhället som drabbar kvinnor kan inte enbart förklaras som ett uttryck för könsmakt utan man måste även fråga sig hur kön samvarierar med andra maktordningar baserade på t.ex. klass, sexualitet, nationalitet och etnicitet. Det bör påpekas att även radikalfeminismens insikter kan förenas med insikter om betydelsen av andra maktordningar. På senare år har en intressant vidareutveckling skett inom diskussionen om hedersrelaterat våld och begreppet intersektionalitet.<sup>37</sup> Jämställdhetspolitiken bör fortsätta med att dra nytta och lärdom av landvinningar inom genusforskningen och som politikområde inriktas på verksamheter resultat.

### Varför har politiken bytt begrepp och vad kan det föra med sig?

Den empiri och teori som har utvecklats inom genusforskningen har haft stor betydelse för jämställdhetspolitiken och för hur vi kan förstå och förändra maktrelationer mellan kvinnor och män. Men vår uppfattning är att det bör finnas en vaksamhet kring hur begrepp sprungna ur olika teoribildningar ”lyfts in” i politiken. Det finns risk för förenkling och/eller att begreppen börjar fyllas med en annan innebörd, så att endast ett semantiskt släktskap återstår

---

<sup>36</sup> Åström (1998).

<sup>37</sup> Lykke (2004), de los Reyes (2003), de los Reyes, Molina & Mulinari (2003), de los Reyes & Mulinari (2005). Detta stycke baseras på Gemzöe (2002).

mellan hur begreppet används inom politiken och inom den teori där begreppet har utvecklats. Det är troligen ett problem som inte endast berör jämställdhetspolitiken, utan även andra politikområden med kopplingar till utvecklad teoribildning. Att använda teoretiska begrepp utan närmare förklaring kan också innebära ett demokratiskt problem om det görs på ett sådant sätt att det utstänger människor. Det förutsätts att den enskilde ska ha djupgående teoretiska förkunskaper för att förstå vad politiken syftar till att uppnå och hur.

När det i en jämställdhetspolitisk skrivelse hävdas att jämställdhetspolitiken måste bli mer feministisk och att vårt samhälle präglas av en könsmaktordning, kan det tolkas som ett uttryck för en förändringsvilja och en önskan att lyfta fram den feministiska grundtanken att kön och makt hör ihop. Men det är ändå tydligt att man i jämställdhetspolitiken använder grundläggande begrepp som signalord och att de kan lämnas öppna att fyllas med olika innehåll. Om centrala forskningsbegrepp importerats till politiken bör de definieras och källor uppges, särskilt när de används för att beskriva problem som politiken vill söka lösningar på eller användas för att förändra politikens inriktning. Om teoretiska begrepp ges en central roll i ett förändringsarbete som involverar en rad olika aktörer, är det inte till gagn för detta förändringsarbete att det råder oklarhet kring vad begreppen står för.

De jämställdhetspolitiska skrivelserna ger intrycket av att den feministiska rörelsen i samhället, genusforskningen och de feministiska ideologierna är homogena fenomen. Men idag är feminismen så mångfacetterad att det inte längre går att tala om den i bestämd form singularis, utan att det snarare bör talas om *feminismer* i obestämd form pluralis. I princip innebär det att inte ens en insatt person med säkerhet eller med automatik kan veta vad som egentligen menas när regeringen säger att politiken ”måste fortsättningsvis ges en mer feministisk inriktning”.<sup>38</sup> Är det en liberal feministisk, en radikalfeministisk eller en socialistisk feministisk politik som ska bedrivas? Och vad innebär det lilla ordet ”mer”? Hur har det varit tidigare och vari består förändringen?

Vår slutsats är att radikaliteten, i bemärkelsen potentialen att åstadkomma förändring i riktning mot lika villkor för kvinnor och män, inte är avhängig vilka ord eller begrepp som används. Däremot är radikaliteten beroende av vilken innebörd centrala begrepp

---

<sup>38</sup> Skr. 2002/03:140 s. 5.

ges och i vad mån denna innebörd kan översättas i politisk handling som leder till önskade förändringar i samhället. Den innebörd vi lägger i jämställdhet och hur denna innebörd översätts i strategin jämställdhetsintegrering är enligt vår bedömning mer radikalt än den innebörd som har lagts i begreppet könsmaktperspektiv eller könsmaktförståelse.

För att jämställdhetspolitiken ska vara framgångsrik krävs fokus inte enbart på makt, utan även på resultat och effekter. För att förändringsarbetet ska bli effektivt bör man lära av både framgångar och bakslag, men det förutsätter en verklighetsbeskrivning som kan beläggas empiriskt. Vi instämmer *inte* i regeringens påstående i den senaste jämställdhetspolitiska skrivelsen att *ingen förändring har skett av könsmaktstrukturer*. Det liknar den förment radikala inställning som ibland hörs i debatten: ”Ingenting har hänt!” Vi menar att otroligt mycket har hänt, förändringar som innebär att maktordningar tänjs och rubbas. Men att *mycket har hänt* innebär inte nödvändigtvis att *tillräckligt har hänt*. Mycket jämställdhetsarbete återstår.

## Referenser

- de los Reyes, Paulina (2003) *Patriarkala enklaver eller ingenmansland? Våld, hot och kontroll mot unga kvinnor i Sverige*. Integrationsverkets skriftserie IV.
- de los Reyes, Paulina, Molina, Irene & Mulinari, Diana (red) (2003) *Maktens (o)lika förklädnader. Kön, klass & etnicitet i det postkoloniala Sverige*. Stockholm: Atlas.
- de los Reyes, Paulina & Mulinari, Diana (2005) *Intersektionalitet: kritiska reflektioner över (o)jämlighetens landskap*. Malmö: Liber.
- Dir. 2003:112 *Uppföljning och utvärdering av Kvinnofridspropositionens myndighetsuppdrag ur ett könsmaktsperspektiv*.
- Ds. 2001:64 *Ändrad ordning – Strategisk utveckling för jämställdhet*.
- Eduards, Maud (1995) En allvarsam lek med ord. I SOU 1995:110 *Viljan att veta och viljan att förstå. Kön, makt och den kvinnovetenskapliga utmaningen i högre utbildning. Slutbetänkande av Utredningen om insatser för kvinno- och jämställdhetsforskning*.
- Genzöe, Lena (2002) *Feminism*. Stockholm: Bilda förlag.
- Hirdman, Yvonne (1988) Genussystemet – reflexioner kring kvinnors sociala underordning. *Kvinnovetenskaplig tidskrift* nr. 3, årg. 9, s. 49-63.
- Hirdman, Yvonne (1990) Genussystemet. I *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport. SOU 1990:44.
- Kulick, Don (red.) (1987) *Från kön till genus: kvinnligt och manligt i ett kulturellt perspektiv*. Stockholm: Carlsson.
- Larsson, Lisbeth (red.) (1996) *feminismer*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindgren, Gerd (1985) *Kamrater, kollegor och kvinnor: en studie av könssegregeringsprocessen i två mansdominerade organisationer*. Ak. avh., Umeå universitet.
- Lundgren-Gothlin, Eva (1999) *Kön eller genus?* Nationella sekretariatet för genusforskning.
- Lykke, Nina (2003) Intersektionalitet – ett användbart begrepp för genusforskningen. *Kvinnovetenskaplig tidskrift* nr 1, s. 47–56.
- Proposition 1990/91:113 *Olika på lika villkor*.

- Proposition 1993/94:147 *Delad makt delat ansvar.*
- Proposition 1997/98:55 *Kvinnofrid.*
- Skrivelse 1996/97:41 *Jämställdhetspolitiken.*
- Skrivelse 1999/2000:24 *Jämställdhetspolitiken inför 2000-talet.*
- Skrivelse 2002/03:140 *Jämt och ständigt.*
- SOU 1987:19 *Varannan Damernas. Betänkande från Utredningen om kvinnorepresentation.*
- SOU 1995:60 *Kvinnofrid. Huvudbetänkande av Kvinnovaldskommissionen.*
- SOU 2004:121 *Slag i luften. En utredning om myndigheter, mansvåld och makt. Betänkande av Utredningen om kvinnofridsuppdragen.*
- Wahl, Anna (1992) *Könsstrukturer i organisationer. Kvinnliga civil-ekonomers och civilingenjörers karriärutveckling.* Ak. avh., Handelshögskolan i Stockholm.
- Wahl, Anna (1996) *Molnet: att föreläsa om feministisk forskning. Kvinnovetenskaplig tidskrift nr. 3-4, s. 31-44.*
- Westman Berg, Karin (1979) (red.) *Kvinnoforskningsteori. I Gråt inte – forska! Kvinnovetenskapliga studier s. 185-197.* Stockholm: Prisma.
- Åsberg, Cecilia (1998) *Debatten om begreppen: "genus" i Kvinnovetenskaplig tidskrift 1980-1998. Kvinnovetenskaplig tidskrift nr. 2, årg. 19, s. 29-41.*
- Åström, Gertrud (1994) *Ut ur sidorummet. I Delad makt delat ansvar. Magasin med anledning av propositionen om jämställdhetspolitiken.* Socialdepartementet.
- Åström, Gertrud (1998) *Kommuner med känsla för jämställdhet. I Baude, Annika m.fl. (red.) Genus i praktiken – på hans eller hennes villkor?* Vällingby: Jämställdhetsarbetsförening.

### 3 Makt och inflytande

Makt är ett omdiskuterat begrepp. Maktutredningen karakteriserar makt som notoriskt vagt och omstritt och publicerade en hel bok om olika maktdefinitioner.<sup>1</sup> Feministisk forskning har också i hög grad utforskat och kritiserat vårt samhälles syn på makt, autonomi och politik. Det jämställdhetspolitiska målet på området har främst handlat om kvinnorepresentation i beslutande organ och, i nästa steg, om kvinnors kvalitativa inflytande.

En jämn könsfördelning i beslutsfattande organ är inte någon garanti för att fördelningen av makt och inflytande är jämn. Där- emot är representation ett av de kraftfullaste politiska verktygen för att skapa förutsättningar för en jämn fördelning av makt och inflytande. Om makt bara handlade om fysisk närvaro i beslutande församlingar skulle målet om lika makt och inflytande vara tämligen okomplicerat. Det skulle enbart gå ut på att få in kvinnor i samma utsträckning som män, om nödvändigt med hjälp av lag- stiftning. Men för att kvinnor också ska uppnå halva den reella makten krävs också inflytande över vilka frågor som tas upp på dagordningen och vilka som avvisas, kunskap och tillgång till infor- mella beslutsvägar och frihet från förtryckande behandling. Vi kommer att återkomma till detta.

Detta avsnitt börjar med begreppet aktivt medborgarskap för att sedan zooma ut och teckna en bild av könsfördelningen inom makteliten på olika fält i det svenska samhället. Därifrån går vi till en kartläggning av kvinnorepresentationen på olika politiska nivåer och vidare till arbetsmarknadens organisationer och näringslivet. Slutligen försöker vi sammanfatta hur och var kvinnor tar plats i beslutsfattandet i det svenska samhället.

---

<sup>1</sup> SOU 1990:44 samt Petersson (1991)

### 3.1 Aktivt medborgarskap

I det politiska system som tillämpas i Sverige och allt fler andra länder i världen, den representativa demokratin, är medborgaren centralgestalten. Medborgarskapet ska vara lika för alla, det är inget man förtjänar eller förlorar, det är givet varje individ inom det demokratiska samhällets räckvidd. Vem som räknas som medborgare har dock inte varit givet genom historien. Rätten till medborgarskap har historiskt utvidgats från att bara ha gällt fria, infödda och förmögna män till att idag omfatta alla människor. Detta har dock inte skett av sig självt utan är resultatet av en lång politisk kamp. Den demokratiska idén är omvälvande till sin natur, den har ställt och ställer hierarkier på huvudet och ger makten till majoriteten av folket. För att den demokratiska idén ska vara logisk krävs en människosyn som tillerkänner varje medborgare lika värde, värdighet och kompetens att fatta beslut om sin egen och samhällets utveckling. Sammantaget har den demokratiska tanken varit, och är, en murbräcka för grupper av människor som traditionellt varit uteslutna ur medborgarskapet, däribland kvinnor.<sup>2</sup>

Kvinnornas väg till ett fullvärdigt medborgarskap har varit lång och full av motstånd. Som Lenita Freidenvall och Lena Wängnerud visar i sina bidrag till jämställdhetspolitiska utredningens seminarium, *Vi är många, vi är hälften*, har det tagit lång tid för de svenska kvinnorna att gå från lika rösträtt till att idag utgöra närmare hälften av ledamöterna i demokratiska församlingar. Utanför de demokratiska institutionerna, till exempel i näringslivet, är kvinnornas andel av maktpositionerna mycket lägre. Lenita Freidenvall visar i sitt bidrag att flera andra länder idag har i stort sett samma nivå av kvinnorepresentation som de nordiska länderna via kvotering och/eller grundlagsändringar – utan att ha gått samma långsamma och mödosamma väg. Men utan den långa kampen för kvinnors rättigheter hade vare sig Sverige eller dessa andra länder kunnat uppnå den situation vi har idag.<sup>3</sup>

Den demokratiska traditionen i Norden brukar betecknas som en ”deltagande demokrati” eller ”folkrörelsedemokrati”. Demokratitredningen, som lade fram sitt slutbetänkande år 2000, menade att medborgarnas breda och samtidigt djupa deltagande har varit centralt i svensk folkstyrelsetradition. Ett aktivt medborgarskap är och har varit en kärna i den svenska demokratin och ett av de första

---

<sup>2</sup> Hirdman (2001), Rönnbäck (2004)

<sup>3</sup> SOU 2005:66

svenska jämställdhetsmålen.<sup>4</sup> Måttet på ett aktivt medborgarskap är om och på vilket sätt människor deltar i alla aspekter av det sociala, politiska och ekonomiska livet, vilka möjligheter och vilka risker de stöter på när de försöker göra detta och i vilken utsträckning de därför känner att de hör hemma i och har något att säga till om i det samhälle de lever i. Demokratiutredningen skriver: ”En väl fungerande demokrati utmärks av ett effektivt och jämlikt deltagande. Med vår demokratiuppfattning innebär det ett samhälle med aktiva och ansvarstagande medborgare med lika möjligheter att påverka sin vardag såväl som samhällsutvecklingen i stort. Alla samhällsgrupper ska vara delaktiga i politiken. Den ska inte utformas av några få grupper, medan andra hamnar utanför.”<sup>5</sup>

Demokratiutredningen urskiljer tre kvaliteter i det aktiva medborgarskapet; deltagande, inflytande och delaktighet. Dessa kan inte skiljas från varandra. Om medborgarna inte känner att deras delaktighet infriar deras förväntningar på inflytande och reell påverkan kommer medborgarna att bli passiva. Om medborgarna uppfattar att dolda maktstrukturer och fördomar hindrar dem från att delta kommer medborgarnas känsla av delaktighet och tilltro att urholkas.<sup>6</sup> Strävandena mot jämställdhet är en del av strävandena mot ett jämlikt medborgarskap. Det jämlika medborgarskapet innebär inte bara att alla har formell rätt att delta utan även att alla, så långt som möjligt, har reellt lika möjligheter. För att uttrycka det i ett människorättsperspektiv; grunden i ett aktivt medborgarskap är inte enbart lika tillgång till de politiska fri- och rättigheterna utan i lika hög grad till de sociala, ekonomiska och kulturella rättigheterna.

Det innebär att alla de sex jämställdhetspolitiska delmålen i propositionen *Delad makt, delat ansvar* talar om rätten till ett aktivt medborgarskap.<sup>7</sup> Samma rätt till god utbildning för alla oavsett kön – men även lika möjlighet att påverka den utbildning och den fakta-kunskap som erbjuds. Lika rätt till försörjning och ekonomisk självständighet för kvinnor och män. Lika rätt och möjlighet för kvinnor och män till utbildning och fritid och rätt till kroppslig integritet och frihet från våld. Förutsättningarna för ett demokratiskt medborgarskap är ett stort forskningsområde inom genusforskningen.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> SOU 2000:1, SOU 1975:58 och prop. 1987/88:105

<sup>5</sup> SOU 2000:1

<sup>6</sup> Ibid

<sup>7</sup> Prop. 1993/94:147

<sup>8</sup> Se t.ex. Gustafsson (1997), Kessler-Harris (2001), Hernes (1988)



Men även andra frågor inom jämställdhetspolitiken kan kopplas till kvinnors möjligheter till aktivt medborgarskap. Hit hör bland annat frågan om sexualiseringen av det offentliga rummet som lyftes som ett av fokusområdena i regeringens handlingsplan för jämställdhet för åren 2002 till 2006.<sup>9</sup> Regeringen kopplar detta fokusområde framförallt till våld mot kvinnor. Men detta område kan också lyftas i ett demokratiskt perspektiv. Enligt den demokratiska människosynen och kulturen är individen ett kompetent och ansvarstagande subjekt och ska bemötas som ett sådant. I dagens reklam och massmedia framställs kvinnor i hög grad som objekt för männens blick och lust. Kvinnors eget främsta intresse framställs som att nå framgång just som objekt. Hur detta påverkar kvinnors engagemang och tilltro till sig själva som politiska subjekt är i stort outforskat. Juristen Eva-Maria Svensson vid Göteborgs universitet har skrivit mycket kring kopplingen mellan de demokratiska värdena (som jämlikhet och jämställdhet) och sexualisering och pornografi. Hon påpekar det märkliga i att yttrandefriheten varit möjlig att inskränka i en mängd fall, men när man vill diskutera sexualisering av det offentliga rummet, könsdiskriminerande reklam och pornografi så tornar yttrandefriheten upp sig ”som ett oöverstigligt hinder som framstår som i det närmaste omöjligt att inskränka”.<sup>10</sup>

Enligt SCB:s regelbundna ULF-undersökningar och rapporten *Politiska resurser och aktiviteter 1992–2001* har medlemskapet i politiska partier minskat. Även medlemskapet i såväl fackliga som andra ideella organisationer har minskat något. Andelen medlemmar i facket är högre bland kvinnor än bland män. Andra former av deltagande har ökat – framförallt enstaka aktiviteter som att skriva insändare till tidningar, ta direktkontakt med politiker och tjänstemän och att skriva under namninsamlingar. ULF-undersökningarna visar generellt att kvinnor deltar i lägre utsträckning än män men att det politiska deltagandet blir alltmer jämställt. Det finns dock undantag. I gruppen ”utlandsfödda” är andelen politiskt inaktiva betydligt högre bland kvinnor än bland män.<sup>11</sup>

Valdeltagande har minskat under perioden. Män och kvinnor deltar i lika hög utsträckning i allmänna val. Bland förstagångsväljarna deltar kvinnor i högre grad än män.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Skr. 2002/03:140

<sup>10</sup> Svensson och Kouvo (2000)

<sup>11</sup> SCB (2003)

<sup>12</sup> SCB, På tal om kvinnor och män (2004)

Regeringen drar i sin skrivelse om demokratipolitik slutsatsen att det finns ett stort intresse för att påverka samhället och politiken. Bland de deltagandeformer som medborgarna själva tar initiativ till ökar deltagandet, framförallt i sådana aktiviteter som enskilda individer relativt lätt kan utföra på egen hand.<sup>13</sup> Demokratiutredningen gjorde en befolkningsundersökning 1997. Den pekar i riktning mot ökad jämlikhet mellan könen vad gäller demokratiskt deltagande. På flera områden deltar kvinnor i högre grad än män, t.ex. gäller det olika brukarinitiativ (som kooperativ barnomsorg) och deltagande i manifestationer. Även den ökning av frivilligt arbete som utredningen fann beror i första hand på att kvinnor ökat sitt deltagande.<sup>14</sup>

Ett demokratiskt samhälle kännetecknas således av ett brett och jämlikt deltagande på alla områden. Deltagandet ska också ge medborgarna ett reellt inflytande. Hur den översta makteliten i samhället ser ut kan i detta perspektiv tyckas vara ett lyxproblem. Men elitens sammansättning är ett mått på samhällets öppenhet och rörlighet. Om stora grupper i praktiken är uteslutna på förhand så är det ett demokratiskt problem.

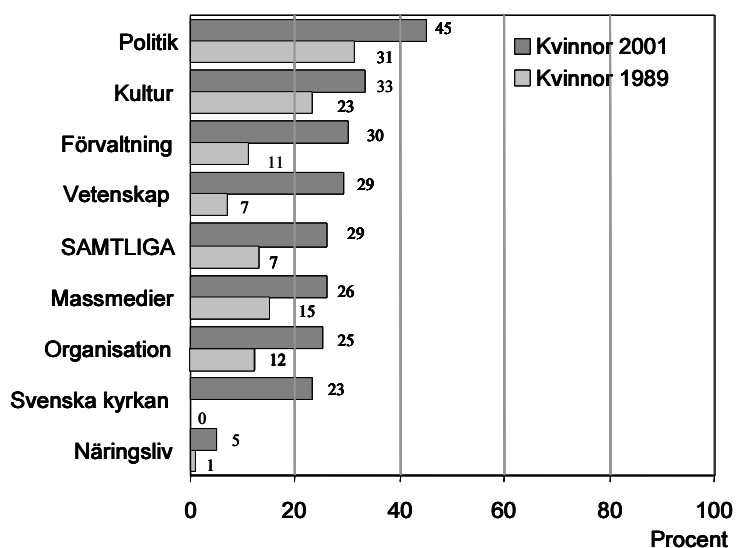
---

<sup>13</sup> Skr. 2003/04:110

<sup>14</sup> SOU 1999:113

### 3.2 Den svenska makteliten

Figur 3.1 Andel kvinnor på ledande poster inom olika samhällsområden år 1989 och 2001 i procent



Källa: SOU 1990:44 samt enkätundersökningen *Ledarskap i förändring* (2001).

Figuren ovan visar resultaten av den senaste elitundersökningen som är gjord i Sverige. År 2001 genomfördes enkätundersökningen *Ledarskap i förändring* av forskningsprojektet "Kön och den sociala reproduktionen av eliter i ett komparativt perspektiv" vid Göteborgs universitet. Siffrorna från 1989 kommer från maktutredningens elitundersökning.<sup>15</sup> Elitstudien från 2001 syftade till att undersöka kvinnors och mäns placering i de olika svenska makteliterna över tid och med betoning på nutid. En huvudpoäng har varit att jämföra de olika områdena med avseende på rekrytering, karriärmöjligheter, sammanhållning och samstämmighet. Enkäten skickades till innehavare av formella toppchefspositioner och vissa nyckelposter på alla samhällsområden. Den var utformad så att resultaten kan jämföras med de tidigare elitundersökningarna gjorda av Maktutredningen och Demokratirådet.

<sup>15</sup> SOU 1990:44

Som synes i diagrammet har andelen kvinnor på maktpositioner ökat under 1990-talet. År 1989 låg genomsnittet på 13 procent av toppositionerna, 2001 hade denna andel ökat till 26 procent. Skillnaderna är stora mellan olika samhällsområden. Högst andel kvinnor finns inom politiken och lägst inom näringslivet. De olika områdena styrs av olika logiker och påverkas i varierande grad av sådant som opinioner och regleringar. Det finns dock inga vattentäta skott mellan fälten, utan de påverkar varandra i olika riktning och utsträckning. Så har till exempel den politiska sfären ökat kvinnorepresentationen inom flera andra (t.ex. vetenskap, kultur och medier) genom utnämningar till styrelser och andra organ. Näringslivets mansdominans har å andra sidan haft inflytande i mediesfären eftersom många toppositioner där snarare utgörs av ekonomiskt inriktade "mediedirektörer" som representerar ägaren, än av "publicister" med journalistisk inriktning.<sup>16</sup> Idag utgör kvinnorna drygt en fjärdedel av toppcheferna inom media. Sammantaget utgjorde männen 89 procent av alla verkställande direktörer i medieföretagen och ca två tredjedelar av de redaktionella topptjänsterna.<sup>17</sup>

Sammanfattningsvis har andelen kvinnor på toppositioner ökat starkt inom flera samhällsområden men fortfarande råder en stor manlig majoritet bland maktavarna i Sverige. Den kvinnliga minoriteten ligger numera på mellan 25 och 45 procent (med undantag för näringslivet) vilket gör dessa kvinnor mindre isolerade och ökar chansen för att de ska ses som individer och inte som representanter för sitt kön – symboler eller gisslan.<sup>18</sup>

Som på alla områden och nivåer i samhället samvarierar olika maktordningar när det gäller tillgång till och utestängning från den högsta makteliten. Den 21 juni 2005 släppte Integrationspolitiska maktutredningens forskningsprogram en rapport som bygger på elitstudiens material.<sup>19</sup> Resultatet visar som väntat att en mycket liten del av den svenska makteliten är född utomlands. Totalt innehåller dessa personer fyra procent av toppositionerna trots att de utgör 12 procent av befolkningen. Av de utlandsfödda i eliten var 44 procent födda i något annat nordiskt land.

Rapporten visar att det finns tre huvudsakliga strategier, medvetna eller omedvetna, för utlandsfödda i karriären. 1) Man kan

---

<sup>16</sup> Sundin (1996)

<sup>17</sup> Djerf-Pierre i *Kvinnovetenskaplig tidskrift* (2003)

<sup>18</sup> Kanter (1997) & Dahlerup (1988)

<sup>19</sup> Ds 2005:12

hitta ett ”särspår” till makten – strategin bygger på särorganisering och innebär att identitet och bakgrund används som maktbas. 2) Man kan bli en representant för eller expert på den grupp man kommer ifrån. 3) Man kan försöka göra karriär på samma villkor som infödda (eller de som tillhör normen).<sup>20</sup> Dessa strategier påminner onekligen om kvinnors väg in i samhällets maktinstitutioner. Ett av kapitlen i rapporten, skrivet av Lena Wängnerud och Birgitta Niklasson, diskuterar också möjliga paralleller och olikheter mellan arbetet för ökad jämställdhet och arbetet för ökad jämlikhet mellan personer med och utan utländsk bakgrund.<sup>21</sup>

År 2004 kom boken *Män, kvinnor och karriärer*.<sup>22</sup> Där presenteras resultaten från den specialstudie Anita Göransson gjort av eliten i näringslivet inom ramen för elitstudien. Den visar att näringslivets toppar på många sätt avviker från andra delar av befolkningen i sina värderingar och i sin bakgrund. Vi återkommer till detta i avsnittet om näringslivet nedan. Resultatet från elitstudien kommer att presenteras i sin helhet under hösten 2005.

### 3.3 Närvarons politik och representation<sup>23</sup>

I offentliga dokument har målet om makt och inflytande främst handlat om fördelningen av kvinnor och män i politiska församlingar samt i indirekt valda organ på statlig nivå. På senare år har även könsfördelningen i näringslivets ledande skikt fokuserats.

Diskussionen om representation har varit intensiv under lång tid. Vi kommer inte här att referera de olika ståndpunkterna.<sup>24</sup> Kortfattat kan diskussionen sägas handla om åsiktsrepresentation kontra social representation samt om sambanden dem emellan. Man kan se frågan om representation ur två perspektiv; antingen fokuseras parlamentet (eller andra beslutsfattande organ) och bristen på representativitet hos de folkvalda (eller utvalda), eller så fokuseras samhället och de maktordningar som sätter spår i form av vissa grupperns frånvaro i beslutsfattandet.<sup>25</sup> Jämställdhetspolitiken får ibland kritik för att man ”ägnar sig åt att räkna huvuden”, dvs. i för hög grad fokuserar på den fysiska representationen. Det

<sup>20</sup> Göransson i DS 2005:12 *Utländsk bakgrund – tillgång eller hinder på vägen till makt?*

<sup>21</sup> Niklasson & Wängnerud i Ds 2005:12 *Kvinnorepresentation: en förebild med förbinder*

<sup>22</sup> Göransson (2004)

<sup>23</sup> Teorin om närvarons politik har utvecklats av Anne Phillips (1998, 2000)

<sup>24</sup> För en sammanfattning se bl.a. Wängnerud (1998) samt Wängnerud & Niklasson i Ds 2005:12

<sup>25</sup> Kymlicka enligt Ds 2005:12

är å ena sidan viktigt att representationen inte får skymma andra, mer kvalitativa, aspekter på maktutövning. Å andra sidan är representation, enligt det andra perspektivet ovan, ett mått på jämställdheten i samhället. Det är också, som redan nämnts, ett enkelt och effektivt politiskt redskap.

Som Maud Eduards och Gertrud Åström påpekat talar man aldrig om representation av män. Endast utanförstående grupper kan representeras. Detta är ett tydligt tecken på att det politiska systemet är mäns, att manligheten är norm.<sup>26</sup>

Den norska statsvetaren Helga Hernes menar att tre typer av argument är vanligt förekommande när man talar för vikten av ökad kvinnorepresentation.<sup>27</sup> Det första argumentet handlar om rättvisa och demokrati – kvinnor utgör drygt hälften av befolkningen och bör vara representerade med ungefär 50 procent, om inte innebär det att olika mekanismer hindrar dem från detta. Det andra handlar om kvinnor som en resurs – eftersom kvinnor och män i dag har olika erfarenheter så behövs bägge könen för att samhället ska fungera så bra som möjligt. Det tredje argumentet handlar om olika intressen, dvs. kvinnor och män har, beroende på samhällets könsuppdelning, olika intressen och visioner och dessa bör företrädas på lika villkor.

Är då ökad kvinnorepresentation en garanti för att kvinnors erfarenheter och värderingar får större genomslag? Kommer kvinnliga politiker att driva igenom kvinnors intressen – och vilka är egentligen dessa intressen? Hur förhåller sig kvinnors gemensamma intressen till åsiktsskillnader på höger-vänster-skalan? Det finns mycket forskning kring frågan om kvinnor som grupp kan sägas ha gemensamma intressen. Några exempel på empirisk forskning visar till exempel att i de senaste folkomröstningarna, den om kärnkraften och den om EMU, skilde sig mäns och kvinnors röster avsevärt från varandra.<sup>28</sup> Undersökningar visar också att kvinnliga politiker driver ”kvinnors frågor”, t.ex. att ju fler kvinnliga politiker det finns i kommuner desto större insatser gör kommunerna för misshandlade kvinnor.<sup>29</sup>

Forskning på riksdagsnivå gör gällande att bl.a. omsorgsfrågor och jämställdhetsfrågor har lyfts av kvinnor i högre grad än av män. Dessa frågor har gynnats och politiserats av den höga kvinno-

---

<sup>26</sup> Eduards & Åström (1993)

<sup>27</sup> Hernes (1987)

<sup>28</sup> Oscarsson & Holmberg (2004), Holmberg & Asp (1984)

<sup>29</sup> Höjer & Åse (1993)

representationen.<sup>30</sup> Även undersökningar om väljarbeteende i ordinarie val visar på en ökande skillnad mellan mäns och kvinnors partipreferenser. Sören Holmberg och Henrik Oskarsson i valforskningsprogrammet vid Göteborgs universitet har visat att framförallt bland yngre människor, 18–30 år, finns en tydlig könskillnad i röstningsbeteendet. Unga kvinnor röstar i dubbelt så hög utsträckning på Vänsterpartiet än unga män och Moderaterna är dubbelt så starka bland unga män som bland unga kvinnor.<sup>31</sup>

Om forskningen visar att kvinnor och män i dagens Sverige faktiskt skiljer sig åt i åsikter och intressen och att kvinnor i politiska församlingar driver kvinnors intressen så torde detta också innebära att män i politiska församlingar driver mäns intressen. Detta är dock sällan uppmärksammat. Som Maud Eduards skriver har män agerat som om de företräder ett ”allmänintresse” och uppfattat kvinnors lojalitet mot andra kvinnor som förfelad eller fientlig. Feminismen har försvårat för män att behålla dessa anspråk på allmänmännisklighet och gjort även manlighet till ett kön.<sup>32</sup> Fortfarande anses dock män vara könlösa i större utsträckning än kvinnor och därmed inte lika präglade av normer och intressen.

Utredningen om ökad kvinnorepresentation i statliga styrelser och kommittéer som tillsattes 1985 satte fokus på kvinnors representation i nominerande politiska församlingar och inom fackföreningsrörelsen.<sup>33</sup> Metoderna för att öka kvinnorepresentationen på statlig nivå som föreslogs i betänkandet *Varannan damernas* var att sätta upp konkreta mål för könsfördelningen, att hota med kvoteringslagstiftning, att skärpa nomineringsförfarandet, tillsätta medel för projektverksamhet samt framför allt att räkna och redovisa årligen. Åtgärderna har varit framgångsrika. Kvinnorepresentationen på statlig-, kommunal- och landstingsnivå har stadigt ökat. En slutsats man kan dra av de senaste årens arbete är att i de institutioner där könsfördelningen granskas uppnås en jämnare könsfördelning än i de institutioner där könsfördelningen inte granskas och där det inte finns uppsatta mål. Detta visar betydelsen av synlighet, av att sätta upp mål och av att regelbundet genomföra uppföljningar.<sup>34</sup>

Att ställa folk vid skampålen verkar vara ett effektivt vapen i kampen för en jämn könsfördelning. Genom att öppet redovisa

---

<sup>30</sup> Wängnerud (1998) samt Wängnerud (2005)

<sup>31</sup> Oscarsson & Holmberg (2004)

<sup>32</sup> Eduards (2002)

<sup>33</sup> SOU 1987:19

<sup>34</sup> Lorentzi i 2005:66

könsfördelningen, följa upp överenskomna mål och på så sätt markera en plats på dagordningen och fästa beslutsfattare vid sina åtaganden åstadkoms en stark motivation för förändring. Enligt Maud Eduards och Gertrud Åströms utvärdering av insatserna som följde på *Varannan damernas* var dock hotet om kvoteringslagstiftning den avgörande faktorn.<sup>35</sup> Kombinationen av blåslampa och projektmedel skapade ett tryck utifrån och inifrån organisationerna som ledde till resultat. På liknande sätt fungerade Stödstrumpornas hot om att bilda ett politiskt parti i valrörelsen 1994.

## Riksdag och regering

Regeringen utgörs av 22 stadsråd, 11 kvinnor och 11 män.<sup>36</sup> Statsministern är en man, Sverige har hittills aldrig haft en kvinnlig statsminister.

Efter valet 2002 är 45 procent av riksdagsledamöterna kvinnor och 55 procent män.<sup>37</sup> Av ordförandena i Riksdagens utskott är 35 procent kvinnor och 65 procent män. På viceordförandeposten utgör kvinnorna däremot majoriteten, 65 procent. Detta väcker frågan om det finns ett "glastak" inom riksdagspolitiken eller kommer kvinnorna på sikt att nå även ordförandeposterna i samma utsträckning som män?<sup>38</sup>

Det finns också, som många forskare har visat, en horisontell arbetsdelning mellan kvinnor och män inom politiken. Det innebär att kvinnor är bättre representerade inom utskott och nämnder som arbetar med områden som vård, omsorg, utbildning, kultur och fritid medan områden som ekonomi, teknik och trafik är starkt dominerade av män. Denna ordning kvarstår även om det finns tendenser till en jämnare könsfördelning. Frågan är om detta även innebär en hierarkisk arbetsdelning där kvinnor marginaliseras till områden med låg status och makt? Att uppdelningen följer den traditionella uppfattningen om "manligt" respektive "kvinnligt" är helt klart. Dessutom stämmer den överens med arbetsfördelningen i hemmet och i yrkeslivet. Samtidigt kan man hävda att kvinnor är bäst representerade i de utskott och nämnder som tar störst ekonomiskt utrymme i statsbudgeten. Det är också de områden som berör medborgarna, främst kvinnor, direkt i stor utsträckning.

<sup>35</sup> Eduards & Åström (1993)

<sup>36</sup> Regeringens hemsida (2005)

<sup>37</sup> SCB, På tal om kvinnor och män (2004)

<sup>38</sup> Riksdagens hemsida (2005)



Lena Wängneruds undersökning av riksdagen visar att kvinnor i allt högre grad får sina önskemål om utskottsplats tillgodosedda.<sup>39</sup>

I en undersökning från 1994, refererad av Lena Wängnerud, fick riksdagsledamöterna själva rangordna utskotten i statusordning. Högst status ansågs då finans-, konstitutions- och utrikesutskottet ha. Som synes i tabellen nedan tillhör inget av dessa utskott dem med hög kvinnorepresentation (inte heller särskilt låg med undantag från konstitutionsutskottet). Antingen har de kvinnliga riksdagsmännen andra urvalskriterier än status, vilket Wängneruds forskning tyder på, eller så blir kvinnor utestängda från de prestige-fyllda utskotten. År 2001 respektive 2004 fördelade sig riksdagsledamöterna mellan riksdagens utskott enligt tabellen nedan.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Wängnerud (1998)

<sup>40</sup> SCB, På tal om kvinnor och män (2003, 2004)

**Tabell 3.1 Ledamöter i riksdagens utskott 2001 och 2004. Könsfördelning i procent samt förändring i procentenheter**

	2001		2004		Differens 2004–2001	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Utskott						
Arbetsmarknad	41	59	47	53	+6	-6
Bostad	53	47	59	41	+6	-6
Finans	47	53	41	59	-6	+6
Försvaret	35	65	35	65	0	0
Justitie	65	35	41	59	-24	+24
Konstitution	29	71	24	76	-5	+5
Kultur	53	47	65	35	+12	-12
Lag	59	41	47	53	-12	+12
Miljö & Jordbruk	24	76	35	65	+11	-11
Näring	47	53	65	35	+18	-18
Skatter	47	53	41	59	-6	+6
Social	47	53	65	35	+18	-18
Socialförsäkringar	65	35	59	41	-6	+6
Trafik	35	65	29	71	-6	+6
Utbildning	47	53	59	41	+12	-12
Utrikespolitik	29	71	41	59	+12	-12
Totalt %	45	55	47	53		
Antal	123	149	127	145		

Källa: SCB, På tal om kvinnor och män 2004 och 2002

### Statliga utnämningar

*Varannan damernas* satte fokus på de instanser där staten har direkt inflytande över könsfördelningen.<sup>41</sup> Det gällde främst tillsättningen av statliga kommittéer och styrelser. Konkreta mål och en tidsplan för genomförandet sattes upp.<sup>42</sup> Målet om 50 procents kvinnorepresentation i statliga lekmannastyrelser uppnåddes 2002, vad gäller regionala styrelser och myndighetsstyrelser. De centrala styrelserna bestod år 2002 av 47 procent kvinnor och 53 procent män. På ordförandeposten satt 37 procent kvinnor och 63 procent män.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> SOU 1987:19

<sup>42</sup> Prop. 1987/88:105

<sup>43</sup> SCB, På tal om kvinnor och män (2004)

De statliga kommittéerna (offentliga utredningar) bestod år 2003 av 45 procent kvinnor och 55 procent män. Tittar man närmare på de olika posterna inom kommittéväsendet så varierar dock könsfördelningen enligt vad som verkar vara ett generellt mönster, ju högre upp i hierarkin, ju färre kvinnor.

**Tabell 3.2 Kommittéernas sammansättning 2003. Könsfördelning i procent samt totalt antal**

	Kvinnor	Män
Ordförande	35	65
Ledamöter/sakkunniga	46	54
sekreterare	53	47
Totalt	45	55
Totalt antal	2310	2650

*Källa:* SCB, På tal om kvinnor och män (2004)

Men staten har även direkt inflytande över andra anställningar och utnämningar av till exempel tjänstemän på regeringskansliet, generaldirektörer, ambassadörer och landshövdingar. Av tabellen nedan kan man utläsa att staten inte har lyckats uppnå en jämn könsfördelning på vissa av dessa poster. Utnämningar av generaldirektörer, landshövdingar och ambassadörer ses ofta som belöningar för "lång och trogen tjänst". Anledningen till att kvinnorna är färre på dessa poster än på chefstjänsterna i regeringskansliet kan då antingen förklaras av att kvinnor inte i lika stor omfattning gjort lång politisk karriär eller av att kvinnor inte belönas i samma utsträckning som män.

**Tabell 3.3 Statliga utnämningar 2004. Könsfördelning i procent**

	Kvinnor	Män
Högre chefer RK	40	60
Politiskt sakkunniga	46	54
Generaldirektörer	37	63
Landshövdingar	29	71
Ambassadörer*	28	69

\* Tre platser vakanta. Även generalkonsuler ingår i statistiken.

Källa: PM från Näringsdepartementet (2004 & 2005) & Statsrådsberedningen (2005)

### Kommuner och landsting

I kommunfullmäktige i Sveriges kommuner utgör kvinnorna 42 procent och männen 58 procent, i landstingsfullmäktige 47 procent respektive 53 procent. Även här minskar andelen kvinnor ju högre upp man kommer i hierarkierna. Detta gäller så väl hierarkier på institutionsnivå (t.ex. kommunstyrelse, kommunfullmäktige, kommundelsnämnd) som på individnivå (t.ex. ordförande, vice ordförande, ordinarie ledamot). Skillnaderna är dock mindre inom landstinget än inom kommunerna.<sup>44</sup>

På tjänstemannanivå är skillnaderna mellan ”golvet” och ”toppen” än högre. Kvinnorna utgör 70 procent av de anställda i kommunerna men endast 13 procent av kommuncheferna.<sup>45</sup> Inom landstinget är 81 procent av de anställda kvinnor. På högsta chefs-tjänst i de 18 landstingen och de två regionerna (Region Skåne och Västra Götalandsregionen) sitter dock 15 män och 5 kvinnor, det vill säga kvinnorna utgör 25 procent av toppcheferna. Att könsfördelningen skiljer så markant mellan de olika skikten beror på att det handlar om helt olika yrkeskategorier. Kvinnor i kommunal- och landstingstjänst arbetar främst inom de olika verksamheterna som vård, skola och omsorg medan de högsta cheferna har en annan yrkesmässig bakgrund. På förvaltningschefsposterna är också andelen kvinnor högre; drygt en tredjedel. Detta är dock ingen förklaring till att topposterna i kommun- och landsting är så mansdominerade då det finns många kvinnor med även denna kompetens.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Bäck & Öhrvall (2004)

<sup>45</sup> Kommunförbundet (2003) & Sveriges Kommuner och Landsting (2005).

<sup>46</sup> Även på länsstyrelsenivå innehas de högsta tjänsterna framförallt av män. Endast 19 procent av länsråden är kvinnor. Länsråden tillsätts av regeringen.

Könsfördelningen är alltså avsevärt mycket jämnare bland politiker än bland tjänstemän på kommunal- och landstingsnivå. Denna situation överensstämmer med elitundersökningens resultat. Som Ann-Sofie Lennqvist Lindén visar i sin forskning gör näringslivets logik sig gällande på ledningsnivå även inom offentlig verksamhet. Hon menar också att en stor del av politiken formas i relation till förvaltningen där de politiska besluten förbereds och genomförs. Mötet mellan politik och förvaltning begränsas idag ofta till kommun- och landstingsledningarna där mansdominansen är fortsatt mycket hög.<sup>47</sup>

### Politik på regional nivå

Den regionala nivån får allt större tyngd inom politiken. Det finns en stark regional medvetenhet och en vilja att samverka kring främst tillväxtpolitiken i Sverige. I och med medlemskapet i EU har också stora ekonomiska summor från den europeiska jordbruks- och sammanhållningspolitiken tillförts de svenska regionerna. Argument för regionaliseringen har varit ett bättre och snabbare resursutnyttjande samt en bättre demokratisk förankring av det regionala utvecklingsarbetet. De bakomliggande faktorerna brukar beskrivas som globalisering av ekonomin och den hårdnande internationella konkurrensen.<sup>48</sup>

På den regionala nivån är det politiska ansvaret och genomförandet spritt på ett stort antal aktörer och den framtida organiseringen är under livlig diskussion. År 1997 inleddes försök med tre regionala självstyrelseorgan, Skåne, Gotland och Kalmar. År 1999 utökades försöket till att även omfatta Västra Götaland. År 2002 förlängdes försöket i två av dessa (Skåne och Västra Götaland) medan det avbröts i de två övriga. Samtidigt fick kommuner och landsting möjlighet att bilda samverkansförbund som övertar vissa regionala utvecklingsuppgifter från länsstyrelserna.<sup>49</sup>

Idag har man i nio län enats om att bilda samverkansorgan för att ta ett samlat grepp över den regionala utvecklingen. De befintliga samverkansorganen är Region Blekinge, Gotlands kommun, Regionförbundet i Kalmar län, Region Halland, Regionförbundet Jönköpings län, Regionförbundet Östsmåland, Regionförbundet Sörmland

---

<sup>47</sup> SOU 2005:66

<sup>48</sup> Brynielsson (2003)

<sup>49</sup> SOU 2003:123

land, Regionförbundet Uppsala län och Region Dalarna. Styrelserna i dessa samverkansorgan är indirekt valda av de olika kommunstyrelserna. De uppgifter som samverkansorganet tagit över är bland annat att utarbeta program för länets utveckling, att samordna utvecklingsinsatser i länet, att besluta om användningen av vissa statliga medel för regional utveckling, att prioritera infrastrukturåtgärder samt att ta emot och bereda strukturfondsansökningar. Dessutom kan samverkansorganet bli huvudansvarig för länets Regionala Tillväxtprogram. Medlemmarna i samverkansorganet kan också besluta att föra över valda delar av den egna verksamheten till samverkansorganet. Det kan gälla t.ex. kollektivtrafik, kulturinstitutioner, turism, näringslivsfrågor och internationella frågor.<sup>50</sup>

Kvinnorepresentationen i styrelserna för dessa nya regionala samverkansorgan varierar mellan 25 procent och 41 procent. Sju av nio ordföranden är män och två är kvinnor. Dessa förbund har stor betydelse för den regionala utvecklingen och bör därför kartläggas närmare. Här föreligger en risk för att makt förskjuts till nya organ där könsfördelningen, och andra demokratiska perspektiv, inte är bevakade.

En annan ny företeelse inom den svenska regionalpolitiken är regionala partnerskap. Sedan Sveriges medlemskap i EU har EU:s regionalpolitik fått ett stort genomslag, främst genom bidragen från strukturfonderna. Mottagarna av strukturfondsmedlen har varit regionalt baserade partnerskap där företrädare för både privat och offentlig verksamhet deltagit. År 1998 infördes regionala tillväxtavtal (senare tillväxtprogram) som ett viktigt redskap för att uppnå målen för den nya regionalpolitiken. Som en del i denna process gav staten också direktiv om nya former för det politiska arbetet på regional nivå – att arbetet i högre grad ska ske i partnerskap. Detta skulle ge både ökad effektivitet samt förbättra den regionala demokratin (genom ökat och bredare deltagande).

Partnerskapen består av representanter från såväl den offentliga, den privata och den ideella sektorn. Vikten av näringslivets medverkan har speciellt framhållits av staten. I statens direktiv talas det om att partnerskapen ska ”bidra till en hållbar nationell tillväxt”. Med hållbar avser man att ”nuvarande och kommande generationer kan erbjudas sunda ekonomiska, sociala och ekologiska förhållanden”. I den sociala dimensionen ingår jämställdhet vid sidan av bl.a. integ-

---

<sup>50</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (2004)

ration och ungdomsfrågor. Regeringen påpekar också vikten av att partnerskapen innehåller kompetens i dessa frågor.<sup>51</sup>

De utvärderingar som gjorts av de regionala tillväxtavtalen (RTA) visar att könsperspektivet varit mycket bristfälligt beaktat i både analyserna, handlingsprogrammen, insatsområdena och åtgärderna. Även i partnerskapen har kvinnorepresentationen genomgående varit låg.<sup>52</sup> Marianne Bull utvärderade tillväxtavtalen på Institutet för tillväxtpolitiska studiers (ITPS) uppdrag. Hon visar att processen i stort kännetecknats av "könsblindhet". Partnerskapsgrupperna på regional nivå var sammansatta utan hänsyn till jämn fördelning av kvinnor och män.

Statskontoret har på regeringens uppdrag kartlagt och analyserat uppföljningar och utvärderingar av arbetet med regionala tillväxtavtal.<sup>53</sup> Man konstaterar att partnerskapen har dominerats av män i de flesta län. Statskontoret skriver: "Att merparten i partnerskapsorganisationerna varit män har inneburit att kvinnors idéer för och erfarenheter av arbetet kan ha gått förlorade. Det innebär att kvinnors version av vari problemen, möjligheterna och hindren bestod kommit i skymundan."

Dessa utvärderingar belyser de demokratiska problem som partnerskapsidén för med sig. Det ena problemet är just att partnerskapen riskerar att bli utestängande, och att den befintliga maktordningen bestående av män ur den politiska och ekonomiska eliten som jämställdhetssträvandena utmanar återupprättas i nya former. Det andra problemet är att partnerskapen står utanför demokratisk kontroll och ansvarsutkrävande vilket gör att krav på jämn könsfördelning blir svåra att ställa och att genomföra.

Orsakerna till att befintliga maktordningar återupprättas är flera. Ofta identifierar man redan resurstarka grupper som nödvändiga, som nyckelaktörer. Eftersom arbetet i partnerskapen är en slags förhandlingsprocess så har grupper med mycket att förhandla med stora möjligheter att sedan ytterligare förstärka sin ställning. Denna sammansättning representerar också en dominerande och snävt ekonomisk syn på tillväxt och förordar satsningar på infrastruktur och industri framför andra möjliga insatser. Utestängningen av andra grupper och perspektiv är dubbel. Dels bjuds inte kvinnoorganisationer in, ofta inte ens länsstyrelsens jämställdhetsexpert eller det lokala resurscentrat för kvinnor, vilket innebär att

---

<sup>51</sup> Näringsdepartementet (2002)

<sup>52</sup> Ds 2001:15 och Ds 2002:34

<sup>53</sup> Statskontoret (2004:5), s. 73

alternativa synsätt och annan kunskap och erfarenhet inte förs in i partnerskapen. Dels innehåller inte partnerskapstanken några mekanismer för att hantera konflikter. Istället bygger idén på att alla aktörer i en region självklart strävar åt samma håll.<sup>54</sup>

Forskaren Gunnel Forsberg har skrivit om regionalpolitiken ur ett jämställdhetsperspektiv. Forsberg menar att jämställdheten inte gynnas av att man försöker kämpa emot starka trender och incitament, såsom ökat företagande och regionförstoring. Istället bör jämställdhetspolitiken ”surfa på tidvågen” och vrida dessa begrepp till något som kan gynna jämställdheten i samhället.<sup>55</sup>

## EU

Sverige har totalt 19 delegater i Europaparlamentet. 8 män och 11 kvinnor, det vill säga 58 procent kvinnor. Tre av dessa elva kvinnor valdes in på personröster i det senaste valet. I snitt ligger kvinno-representationen i Europaparlamentet på knappt 30 procent.<sup>56</sup>

EU är en mansdominerad arena, trots en ambitiös europeisk jämställdhetspolicy. I tabellerna nedan har vi sammanställt könsfördelningen i EU:s institutioner på politisk nivå respektive tjänstemannanivå.

**Tabell 3.4 Andel kvinnor och män på politisk nivå i EU:s institutioner. Könsfördelning i procent**

Institution	Kvinnor	Män	Ordförande
Parlamentet	30	70	man
Kommissionen	29	71	man
Regionkommittén	17	83	man
ESK	28	72	kvinnor
EG-domstolen	12	88	man
Centralbanken*	6	94	man

\* direktionen i centralbanken består av sex personer varav en kvinna. Till sitt förfogande har de det allmänna rådet som utgörs av cheferna för de nationella riksbankerna. Det allmänna rådet består av 24 män och 1 kvinna.

*Källa:* EU:s webbplats (2005)

<sup>54</sup> Hudson & Rönnblom i Brynielsson (2003)

<sup>55</sup> Forsberg & Grenholm (2005)

<sup>56</sup> EU-upplysningen (2005)



**Tabell 3.5 Andel kvinnor och män på tjänstemannanivå i EU:s institutioner. Könsfördelning i procent**

Lönekategori Institution	A1 (högre nivå)		A2 (lägre nivå)	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Parlamentet	11	89	27	73
Kommissionen	5	95	17	83
Europarådet	15	85	19	81

*Källa:* EU:s webbplats (2005)

Som forskaren Christina Bergqvist konstaterar motsäger utvecklingen i Europaparlamentet föreställningen om att ”när kvinnor kommer in går makten ut”. Tvärtom har andelen kvinnor i parlamentet ökat i takt med att parlamentets roll stärkts. Inte ens i och med EU:s utvidgning, med tio länder vilkas nationella parlament är starkt mansdominerade, så sjönk kvinnoandelen i EU-parlamentet. I övrigt konstaterar dock Christina Bergqvist: ”Tillhör Europas framtid enbart männen? Efter en analys av EU:s beslutsfattande är det frestande att svara ja på den frågan. Det är en mycket mansdominerad elit som idag bär upp EU:s institutioner [...]”.<sup>57</sup> Det finns alltså stor anledning att från svenska regeringens sida bevaka hur jämställdheten inom EU utvecklas, både vad gäller det interna och det externa jämställdhetsarbetet. Regeringskansliet har tillsatt en arbetsgrupp för att konkretisera målet att integrera jämställdhetsaspekter i alla EU:s politikområden. Avsikten är att utveckla en strategi för hur jämställdhetsfrågor ska integreras i svenska ställningstaganden i EU-förhandlingar samt hur Sverige kan bygga allianser så att jämställdhet kan få genomslag i EU:s arbete.<sup>58</sup>

### Sametinget

Samerna är ett av världens ursprungsfolk. Samerna bor i fyra länder – Ryssland, Finland, Norge och Sverige. Detta stora landområde kallas för Sápmi. Sápmi breder ut sig över hela den norra delen av Nordkalotten, från ryska Kolahalvön i öster till Dalarna i söder. Det finns totalt omkring 70 000 samer i de fyra länderna, varav 20 000 lever i Sverige.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Bergqvist (2004)

<sup>58</sup> Statsrådsberedningen (2005)

<sup>59</sup> Sametingets hemsida (2005) [www.sametinget.se](http://www.sametinget.se)

Sametinget i Sverige invigdes 1993. Sametinget i Sverige är en statlig myndighet och ett folkvalt samiskt parlament. Valen hålls vart fjärde år. Det senaste valet hölls i maj 2005. Jordbruksdepartementet har det samordnande ansvaret för samiska frågor från statsmaktens sida. Sametingets folkvalda församling, plenum, består av 31 ledamöter, fördelade på för närvarande nio partier, som är valda för fyra år. Ledamöterna är fritidspolitiker och samlas tre gånger per år till plenum. Innan valet i maj 2005 var cirka 20 procent av ledamöterna kvinnor. Efter valet ökade kvinnorepresentationen till 32 procent, 10 av 31 ledamöter. Männerna utgjorde 68 procent, 21 av 31 ledamöter.<sup>60</sup>

Plenum är Sametingets högsta beslutande organ och utser inom sig en styrelse på högst sju ledamöter. Styrelsens majoritet, eller styrelsen i dess helhet, representerar den politiska majoriteten i plenum. Fram till valet i maj 2005 bestod styrelsen av sex ordinarie ledamöter varav två kvinnor (33 procent). Alla sex ersättare var män. Sametingets plenum utser också styrelsen för sameskolan, kulturrådet, beslutsgrupperna för EU:s strukturfondsmedel och övriga styrelser och nämnder som är nödvändiga för verksamheten.

Sametinget antog den 19 oktober 2004 ett jämställdhetsprogram. I bakgrundsanalysen beskrivs den stora mytbildningen kring samiska kvinnor och, med stöd i bland annat Andrea Amfts forskning, menar man att myten om den starka samiska kvinnan används för att behålla könsordningen i det samiska samhället. Samekvinnan verkar inte marginaliserad ifall hon är stark, och om den samiska kvinnan känner sig underordnad har hon förmodligen påverkats av storsamhället och är därför ingen riktig same. Samiska kvinnor kan därför ha svårt att agera utifrån positionen som same och samtidigt förespråka jämställdhetsinsatser. Detta kan, enligt jämställdhetsprogrammet, bl.a. förklara varför det inte funnits en stark samisk kvinnörelse. Kvinnor har i första hand agerat som samer för övergripande samiska mål.<sup>61</sup>

Den renskötande samiska befolkningen är den grupp samer som rönt störst intresse för forskare att dokumentera och det material som finns handlar därför mest om renskötande samer. Rätten att bedriva renskötsel i Sverige tillhör enligt rennäringslagen den samiska befolkningen, men för att få utöva den rätten måste man vara medlem i en sameby. Av alla samer i Sverige är det bara unge-

---

<sup>60</sup> Ibid, samråd med Jordbruksdepartementet (2005), Valmyndighetens hemsida [www.val.se](http://www.val.se) (2005)

<sup>61</sup> Sametingets jämställdhetsprogram (2004) och Amft (2000)

fär tio procent som är medlemmar i någon sameby. Rennäringen i Sverige är idag uppdelad i 51 samebyar, som sträcker sig längs hela renskötselområdet från Karesuando i norr till Idre i söder. Organisationsmässigt är samebyn idag att likna vid en ekonomisk förening för enskilda rennäringsutövare som bedriver renskötsel inom samebyns betesområde. 49 av de 51 ordförandena i samebyarna är män.<sup>62</sup>

De flesta samiska familjer kan inte försörja sig enbart på renskötsel vilket gör att många kvinnor förvärvsarbetar utanför rennäringsringen. Det arbete kvinnor utför inom rennäringsringen synliggörs inte. Trots att kvinnornas externa inkomster är viktiga för företaget och att kvinnorna ofta sköter företagets bokföring och administration anses kvinnorna inte aktiva inom renskötseln utan istället delaktiga. De samiska kvinnorna har också direkt diskriminerats i lagstiftningen som reglerar renskötseln. Än idag finns skrivningar kvar som degraderar kvinnor. I 1993 års revidering av rennäringslagen benämns de personer som ingår i renskötarens hushåll som "husfolk". Det innebär att gällande svensk lag betraktar en renskötande samisk man som husbonde och hans fru, barn och eventuella andra familjemedlemmar som husfolk. Som Andrea Amft konstaterar var dessa begrepp omoderna redan på tjugotalet.<sup>63</sup> Under 2005 kommer regeringen att lägga fram en proposition med avsikten att göra både rennäringslagen och sametingslagen könsneutrala.

Svenska Samernas Riksförbund, som bildades 1950, är en sammanslutning av samebyar och sameföreningar. Förbundets uppgift är att främja samernas ekonomiska, sociala, rättsliga, administrativa och kulturella intressen. Medlemmar är landets nästan alla fjäll- och skogssamebyar och 14 sameföreningar. De årliga landsmötena är SSR:s högsta beslutande organ. Till landsmötena kommer cirka 90 ombud för samebyar och sameföreningar. På landsmötena väljs förbundets ordförande och styrelse. Samtliga ordföranden i förbundets historia har varit män. I styrelsen sitter just nu fem män och två kvinnor. Den sneda könsfördelningen styrs till viss del av det faktum att styrelsens ledamöter väljs på olika mandat. Fem av sju ledamöter väljs på regionalt anknutna rennäringsmandat. Eftersom rennäringsringen och samebyarna är mycket manligt dominerade är sannolikheten stor att styrelsen får en stor manlig dominans.<sup>64</sup>

I regeringens regleringsbrev för Sametinget för år 2005 finns inga mål angående jämställdhet. Däremot finns några få återrapporte-

---

<sup>62</sup> Uppgift per e-post från Karin Kvarfordt, Jordbruksdepartementet (2005)

<sup>63</sup> Genus nr 3/2000

<sup>64</sup> Svenska Samernas Riksförbunds hemsida (2005)

ringskrav där könsfördelningen ska finnas med, dessa gäller dock enbart besökare på kulturevenemang och kanslipersonalens sammansättning och kompetensutveckling.<sup>65</sup>

### Den politiska makten flyttar?

Globalisering, privatisering, regionalisering, professionalisering, nätverk – detta är några av de vanligast förekommande begreppen i diskussionen om maktens utveckling under de senaste tio till tjugo åren i Sverige och Europa.

”De politiska församlingarna bestämmer mer över mindre” slog docent Anders Lidström fast vid grundlagskommitténs seminarium i mars 2005. Den formella arenans inflytande minskar och de informella nätverken, där organisationer och näringsliv ofta är starka intressenter, spelar en allt viktigare roll. De nationella parlamenten betraktas som för små för att kunna göra något åt de stora problemen och för stora för att kunna hantera de små.

I internationell forskning beskrivs detta som en övergång från government till governance.<sup>66</sup> Analyser av vad detta innebär för kvinnors inflytande lyser dock med sin frånvaro.<sup>67</sup> Kampen för ökad kvinnorepresentation i formella organ har varit mycket framgångsrik i Sverige. Innebär då denna överflyttning av makt från formella instanser till informella att kvinnor återigen förlorar möjligheter till inflytande? Erfarenheterna från tidigare framgångar och bakslag säger oss att maktförskjutningar bör granskas kritiskt och bevakas ur ett jämställdhetsperspektiv.

Utvecklingen från government mot governance har fått sina mest konkreta uttryck på den regionala nivån i Sverige. Den parlamentariska kommitté som 1997 tillsattes av regeringen för att utvärdera de regionala försöksverksamheterna (se nedan) konstaterar i sitt slutbetänkande att ”ökad decentralisering och internationalisering innebär att politik numera allt oftare skapas i komplexa nätverk där övernationella, nationella och subnationella nivåer är involverade”. Kommittén menar också att regional tillväxt kräver mer informella och flexibla former för samarbete.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Sametinget. Regeringsbeslut 12 (2004)

<sup>66</sup> Se t.ex. flera av bidragen i SOU 1999:83

<sup>67</sup> Gun Hedlund och Ann-Sofie Lennqvist Lindén har inlett ett forskningsprojekt om governance och genusforskning vid Örebro universitet

<sup>68</sup> SOU 2000:85

## Ingen får makt bara för att de är där

Kvinnor och män skiljer sig delvis från varandra vad gäller politiska prioriteringar och sympatier. Kvinnor och män har olika politiska intressen. Men det är inte bara politikens innehåll som skiljer könen åt. Forskning har visat att kvinnor vantrivs med politikens traditionella former i högre grad än män.<sup>69</sup>

Utredningen arrangerade två slutna samtal med kvinnliga politiker från olika partier och politiska nivåer. Där framkom exempel på de hinder kvinnor möter i det politiska arbetet. Bland annat påpekades att kvinnliga politiker måste, för att kunna utträta något, ha stöd i de manliga nätverken och att man riskerar att få stämpeln som "tjatkärring" om man driver jämställdhetsfrågor.<sup>70</sup> Ann-Sofie Lennqvist Lindén visar i sin forskning att dubbelt så många kvinnor som män har utsatts för nedlåtande behandling i sitt politiska uppdrag.<sup>71</sup>

Valmyndigheten har tagit fram statistik på avgångna ledamöter sedan det senaste valet 2002. Kvinnor, och särskilt yngre kvinnor, hoppar oftare av sina politiska uppdrag än män både på kommun- och landstingsnivån. I vissa landsting och kommuner avgår kvinnor i mycket högre grad än män. Det omvända är dock ovanligt. På riksdagsnivå är däremot avhoppet procentuellt lika många bland kvinnor och män. Vissa partier har högre avhopp bland kvinnor än bland män medan i andra partier råder ett motsatt förhållande.<sup>72</sup>

Under rubriken "Kvinnoförtryck i riksdagen" publicerade Svenska Dagbladet, på internationella kvinnodagen 2004, resultatet från en enkät som gått till alla kvinnliga riksdagsledamöter. Enkäten visade att sex av tio kvinnor hade utsatts för "förtryck på grund av sitt kön". En överväldigande majoritet ansåg att den manliga maktstrukturen är stark. Bortsett från några enstaka undantag slog samtliga kvinnor fast att det fanns en manlig maktstruktur som påverkar det politiska arbetet. Både i det egna partiet och i det övriga riksdagsarbetet har de svårt att avancera på grund av sitt kön. Kvinnorna upplever att de tyngsta uppdragen går till män. Ett problem som många pekade på är att männen sluter sig samman i informella nätverk som utestänger kvinnor. Politiska diskussioner förs över en öl, kompisar emellan. När förslagen når sammanträ-

---

<sup>69</sup> Se t.ex. Hedlund (1996), Hedlund i SOU 1997:114, Lorenzi (red.), Hedlund och Rönnblom (1998) och Lennqvist Lindén (2004)

<sup>70</sup> Lorenzi 2005:66

<sup>71</sup> Lennqvist Lindén 2005:66

<sup>72</sup> Valmyndighetens hemsida, [www.val.se](http://www.val.se) (2005)

desrummen har männen redan pratat sig samman, uppger en rad kvinnor. ”Männen är duktiga på att utestänga kvinnorna. En del sitter halva nätterna här och mejlar till varandra, om statens finanser till exempel.”<sup>73</sup>

Uppfattningen bland de kvinnliga riksdagsledamöterna är att det är en lång väg kvar innan Sveriges riksdag blir jämställd, inte bara på papperet. ”Makten är konstant, och ingen man vill dela med sig av den”, säger en kvinna.<sup>74</sup> Göteborgs-Posten rapporterade hösten 2004 om kvinnors utsatthet i kommunalpolitiken och det finns många fler exempel på liknande rapporter.<sup>75</sup>

Det kvinnor beskriver från Sveriges riksdag, från kommunalpolitiken, från organisationer och företag är att de utsätts för förtryckande och förnedrande beteenden från manliga kollegor. I syfte att lyfta de mer kvalitativa frågorna kring kvinnors makt och inflytande i politiken, genomfördes inom ramen för denna utredning två samtal med totalt tio kvinnliga politiker på olika samt ett heldagsseminarium med forskare och politiker. Dokumentationen från dessa seminarier ligger som bilagor i del 2 av detta betänkande.<sup>76</sup>

### 3.4 Organisationsverige

Sveriges demokratiska system bygger i hög utsträckning på de politiska partierna. Partierna har, till skillnad från övriga organisationer och folkrörelser, en unik uppgift i att nominera kandidater till allmänna val, sammanjämka olika intressen och ta ansvar för den politiska styrelsen.<sup>77</sup> Riksdagspartierna har alla en förhållandevis jämn könsfördelning i sina styrelser. Också bland de nominerade till allmänna val är könsfördelningen jämn. När man kommer till toppositionerna i partierna blir mansdominansen dock större. Av partiledarna var i juni 2005 sex män och två kvinnor. Av partisekretärerna var fem män och två kvinnor.

Sverige har också en stark korporativ tradition. Det innebär att de organiserade intressena, framförallt arbetsmarknadens parter, har haft stor möjlighet att delta i utformandet och verkställandet av politiska beslut. Korporativismen har kritiserats från kvinnopolitiskt håll eftersom de organisationer som varit företrädare har varit

---

<sup>73</sup> SvD (2004)

<sup>74</sup> Ibid

<sup>75</sup> Göteborgs-Posten (2004)

<sup>76</sup> SOU 2005:66

<sup>77</sup> SOU 2000:1

starkt manligt dominerade, speciellt på toppositionerna, medan kvinnoorganisationer har ställts utanför. Man har hävdad att korporativismen har missgynnat kvinnor.<sup>78</sup> Christina Bergqvist går i sin avhandling från 1994 närmare igenom könsfördelningen i de korporativa organisationerna.<sup>79</sup> Hon finner att kvinnorepresentationen ökat och menar att en del av förklaringen ligger i effekterna av utredningen *Varannan damernas*. Även i uppföljningen av åtgärderna som vidtogs i samband med utredningen *Många kände sig manade men få blevo kallade*, finns stöd för detta.<sup>80</sup>

Enligt SCB:s lathund om jämställdhet "På tal om kvinnor och män" från 2004 förbättras kvinnorepresentationen inom fackföreningsrörelsen stadigt. I toppen för de tre fackliga organisationerna (LO, TCO och SACO) sitter för närvarande en man och två kvinnor. LO, med sina två miljoner medlemmar, och Saco med nästan 600 000 medlemmar leds av kvinnor medan TCO med 1,3 miljoner medlemmar har en manlig ordförande. Endast TCO har en majoritet kvinnliga medlemmar, LO har 46 procent kvinnliga medlemmar och 54 procent manliga och Saco har en i stort sett jämn könsfördelning bland medlemmarna. I styrelserna sitter mellan 27 procent (LO) och 56 procent (SACO) kvinnor.

**Tabell 3.6 Förbundsordföranden inom LO, TCO och SACO. Könsfördelning i procent**

	Kvinnliga ordf.	Manliga ordf.	Antal förbund
LO	12	88	16
TCO	44	56	18
SACO	35	65	23

*Källa:* resp. förbunds hemsida (2005)

De flesta fackförbunden leds av män, men flera av de allra största förbunden har kvinnliga ordföranden såsom Kommunalanställdas förbund, Sif, Vårdförbundet, SKTF, Lärarnas riksförbund och Akademikerförbundet.

På arbetsgivarsidan är det sämre ställt med jämställdheten. I den stora styrelsen för Svenskt näringsliv, bestående av 60 ordinarie ledamöter och 16 suppleanter, utgör kvinnorna 8 procent av de ordinarie ledamöterna och 6 procent av suppleanterna. Arbetsut-

<sup>78</sup> Hernes (1982)

<sup>79</sup> Bergqvist (1994)

<sup>80</sup> Eduards & Åström (1993)

skottet utgörs av 21 procent kvinnor och 79 procent män. När den avsatta kvinnliga verkställande direktören (februari, 2005) ersattes av en man sjönk kvinnorepresentationen i styrelsen och arbetsutskottet. Svenskt näringsliv har 50 medlemsorganisationer. Av ordförandena är 2 kvinnor, det vill säga enbart 4 procent.<sup>81</sup>

Det är alltså de organisationer som företräder arbetarklassen och arbetsgivarna som har den lägsta kvinnorepresentationen på toppnivå. Arbetsgivar sidans låga kvinnorepresentation kan förstås utifrån mansdominansen bland företagsägare och företagsledare i Sverige. LO:s 46 procent kvinnliga medlemmar får dock sägas vara dåligt representerade i ledningen för organisationen. LO-tidningen publicerade i juni 2005 en kartläggning av vilka som sitter i förbundens styrelser och ledningar.<sup>82</sup> Den visar att förbundsledningarna består av 20 procent kvinnor och 80 procent män. I styrelserna sitter ett något högre antal kvinnor, 28 procent. Åtta av förbundens ledningar återspeglar medlemssammansättningen könsmissigt, i sex är kvinnorna underrepresenterade och i ett förbund är männen underrepresenterade (Transport). LO:s centrala jämställdhetsombudsman, Berit Göthberg, menar att det glastak som finns inom näringslivet också existerar i stora organisationer som LO samt att det krävs motstrategier för att förändra arbetarrörelsens patriarkala traditioner.<sup>83</sup>

### 3.5 Makt i näringslivet

Elitundersökningen, under ledning av Anita Göransson, visar att näringslivet är ett i högsta grad mansdominerat fält. Anita Göransson har specialstuderat näringslivets elit. Kvinnor har svårt att nå de högsta positionerna. De få kvinnor som ändå tar sig dit har ungefär samma bakgrund som männen. De kommer från samhällets övre samhällskikt, de är välutbildade och de är i samma ålder. Annat skiljer sig dock åt. Männen lever i mycket hög utsträckning i traditionella kärnfamiljer där frun tar det största ansvaret för barn och hem. Kvinnorna är oftare ensamstående eller gifta med en man i samma karriär. Vad som hindrar kvinnor från att nå toppositionerna har kvinnor och män olika förklaringar till. Kvinnorna anser i mycket högre grad än männen att informella

---

<sup>81</sup> Svetsk näringslivs hemsida (2005) [www.svensktnaringsliv.se](http://www.svensktnaringsliv.se)

<sup>82</sup> LO-tidningen (16 juni, 2005)

<sup>83</sup> Ibid



nätverk, mäns ovilja, passivitet och samarbetsproblem utgör hinder för kvinnor i karriären. Männerna däremot framhåller framförallt att det är för få kvinnor som söker toppjobben (trots att undersökningen visar att ytterst få i näringslivets elit överhuvudtaget har sökt sina tjänster). Både män och kvinnor menar att kvinnors omsorgsansvar utgör ett hinder, män anser detta i högre grad än kvinnor.<sup>84</sup>

Vad gäller åtgärder för att få fler kvinnliga toppchefer i näringslivet går de tillfrågade kvinnornas och männen meningar starkt isär på två områden; könskvotering och fler pappamånader i föräldraförsäkringen. Här är kvinnorna mycket mer positiva än männen. Däremot är män och kvinnor överens om behovet av skattesubventionerad hushållshjälp och mentorsprogram. När de tillfrågas om varför det är eftersträvansvärt med en jämnare fördelning mellan kvinnor och män på höga positioner är kvinnor och män överens om allt utom rättviseargumentet. Kvinnor anser i högre grad än män att det är en rättvisefråga. Däremot anser kvinnorna och männen i lika hög grad att ett argument är att kvinnor och män har olika medfödda egenskaper. Här skiljer sig näringslivets elit från övriga eliter i undersökningen där man är mycket mer tveksam eller helt avvisar det argumentet.<sup>85</sup> Intressant nog är dock både kvinnor och män på topposter i näringslivet avvisande till tanken om könskvotering (män mer negativa än kvinnor), trots att det torde vara det enda säkra sättet att garantera en jämn representation av dessa medfödda egenskaper.

Jämställdhetspolitiken har varit aktiv för att öka andelen kvinnor på ledande ställningar i näringslivet. I regeringens proposition om jämställdheten inför 90-talet antogs en handlingsplan för jämställdhetspolitiken under åren 1988 till 1993.<sup>86</sup> Inom området "Jämställdhet på arbetsmarknaden" gavs SCB i uppdrag att kartlägga andelen kvinnor i ledande ställning i såväl privat som offentlig sektor. Kartläggningen visade att endast 10 procent av cheferna i privat sektor var kvinnor. Med anledning av detta tillsatte regeringen 1993 en utredning med uppgift att undersöka möjligheterna till en jämnare könsfördelning på chefsnivå inom näringslivet.<sup>87</sup> År 2002 tillsatte regeringen en uppföljande utredning.<sup>88</sup> Den senare utredningen beskriver en fortsatt stark mansdominans men med en svag tendens

---

<sup>84</sup> Göransson (2004)

<sup>85</sup> Ibid

<sup>86</sup> Prop. 1987/88:105

<sup>87</sup> SOU 1994:3

<sup>88</sup> SOU 2003:16

till förändring mot en jämnare könsfördelning. År 2002 avsatte regeringen medel till projektet *Jämnt på toppen*. År 2003 antog riksdagen en proposition om att företag skall redovisa andelen kvinnor och män i styrelser och ledningar i årsredovisningen. När det gäller könsfördelningen i styrelserna för statligt ägda företag finns ett mål om jämn könsfördelning. I regeringens skrivelse *Jämt och ständigt* anges ett delmål på 40 procent kvinnliga styrelseledamöter år 2003.<sup>89</sup>

I rapporten *Kvinnliga chefer i näringslivet* konstateras att antalet kvinnliga chefer har ökat med 19 procent sedan 2002 och uppgick i maj 2004 till 32 procent av det totala antalet chefer på alla nivåer.<sup>90</sup> Detta torde innebära att antalet kvinnliga kandidater för de verkliga toppplatserna ökat markant. Dock ser man ännu ingen förändring vad gäller könsfördelningen på dessa topposter. Andelen kvinnor har där varit oförändrat 11 procent.<sup>91</sup>

År 2004 hade 54 procent av börsbolagen ingen kvinna i företagsledningen, detta är dock en minskning från år 2001 då 58 procent av företagen hade en helt manlig ledning. 56 procent av företagen i SNS undersökning säger sig aktivt arbeta för att öka antalet kvinnliga chefer och chefrekryterarna anger att så gott som alla företag explicit säger att de vill ha kvinnliga chefskandidater.<sup>92</sup>

År 2005 utgjorde, enligt SIS Ägarservice sammanställning *Styrelser och revisorer i Sveriges börsbolag*, kvinnorna 16 procent av de ordinarie styrelseledamöterna och 24 av suppleanterna. Av de börsnoterade företagen hade 72 procent någon kvinna i styrelsen. Ingen kvinna innehade posten som styrelseordförande år 2005.<sup>93</sup>

Det finns idag ett starkt opinionstryck för att näringslivet ska öka antalet kvinnor på maktpositioner. Detta har lett till att näringslivet själva i högre grad har uppmärksammat problemet. Regeringen har tidigare också diskuterat lagstiftning om inte näringslivet självmant åstadkommer förändring. I januari 2005 menade den då nyutnämnde jämställdhetsministern att detta dock inte var aktuellt under 2005.<sup>94</sup> I juni 2005 beslutade regeringen att tillsätta en sakkunnig person för att kartlägga frågan och komma med förslag till ändringar i aktiebolagslagen som kan användas om

---

<sup>89</sup> Skr. 2002/03:140

<sup>90</sup> Renstig, Cilgin och Renström (2004)

<sup>91</sup> Ibid

<sup>92</sup> Ibid

<sup>93</sup> Fristedt och Sundqvist (2005)

<sup>94</sup> Intervju med Jens Orback i SvD (januari 2005)

företagen inte själva åstadkommer en jämnare könsfördelning på styrelsenivå.<sup>95</sup> Senast den 1 juni 2006 ska resultaten redovisas.

Staten har som företagsägare försökt föregå som gott exempel. I rapporten *Statens ägarpolitik 2004* skriver regeringen att målet är en jämn könsfördelning i styrelserna för de statligt ägda företagen. Totalt består styrelserna i de företag som ägs till minst 20 procent av staten av 40 procent kvinnor och 60 procent män. Könsfördelningen är jämnare i de av staten helägda företagen. I verksamhetsberättelsen för de statligt ägda företagen redovisas varje år andelen män och kvinnor bland de anställda, i ledningsgruppen och i styrelsen.<sup>96</sup>

**Tabell 3.7 Könsfördelningen i procent i ledningen för företag ägda till minst 20 procent av staten, 2004**

	Kvinnor	Män
Styrelsoordför.	17	83
Vice styrelseordf.	58	42
Ordinarie ledamöter	43	57
Suppleanter	33	67
Verkställande direktörer*	14	86

\*31 januari 2003.

*Källa:* Näringsdepartementet (2004)

Som synes är könsfördelningen även i de statligt ägda företagen skev på topposterna. Kvinnorna finns i ledet bakom de högsta cheferna. Det återstår att se om de också släpps fram till den absoluta toppen. Trots att makten är långt ifrån jämt fördelad mellan kvinnor och män i statens företag så är kvinnorna mycket bättre representerade här än i det övriga börsbolag där kvinnorna utgör 0 procent av styrelseordförandena och 1,4 procent av de verkställande direktörerna.<sup>97</sup>

De statliga företagen visar att det är långt ifrån omöjligt att förändra könsfördelningen i bolagsstyrelser. Eftersom de statliga företagen har visat goda resultat, torde det heller inte finnas något samband mellan fler kvinnor och lägre kompetens. Enligt de personer på regeringskansliet som arbetar med rekrytering till bolagsstyrelser handlar det främst om att arbeta aktivt och att bredda urvals-

<sup>95</sup> PM Justitiedepartementet "Uppdrag om könsfördelningen i bolagsstyrelser" (2005)

<sup>96</sup> Näringsdepartementet (2004) samt PM från Jämställdhetsenheten på Näringsdepartementet (2005)

<sup>97</sup> Fristedt & Sundqvist (2005)

kriterierna från det tidigare kravet på vd-erfarenhet, vilket effektivt utestängde kvinnor, till en bredare definition av vilken kompetens som behövs i styrelsearbetet. Statens exempel borde i högre grad lyftas upp som exempel i diskussionerna kring kvinnor på ledande poster i näringslivet. Dessutom kommer staten på sikt att ha genererat en stor grupp kvinnor med erfarenhet av styrelsearbete i stora företag, ofta med teknisk och finansiell inriktning, vilket borde underlätta även för det övriga näringslivet att hitta kompetenta kvinnor.<sup>98</sup>

Sammantaget borde läget vara gynnsamt för näringslivet att öka andelen kvinnor på beslutsfattande poster. Antalet kvinnliga chefer ökar, fler företag säger sig aktivt arbeta för att få in fler kvinnor i ledning och styrelse, chefsrekryterare får i stor utsträckning krav på att hitta kvinnliga kandidater, kvinnor utbildar sig i högre grad än män och kvinnor finns på i stort sett alla delar av arbetsmarknaden.

### 3.6 Analyser på olika ledder visar olika mönster

En intressant studie som gjorts på uppdrag av Sika, Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Vägverket ger en bild av hur olika fält samspelar kring en samhällssektor, i det här fallet transportsektorn. När man kartlägger könsfördelningen i toppen av de departement, nämnder, myndigheter, branschorganisationer, branschtidningar och företag som tillsammans styr sektorn framträder könsmönstret i sektorn med stor tydlighet.<sup>99</sup>

Könsfördelningen i transportsektorn följer det mönster som elitundersökningen visat. Det vill säga att könsfördelningen är jämnast inom departementet och myndigheterna medan mansdominansen är som störst inom branschorganisationerna, branschtidningarna och företagen. Så består t.ex. ledningar och styrelser för branschorganisationerna av 15 procent kvinnor och 85 procent män. Samma könsfördelning återfinns i redaktionerna för branschtidningarna. Tittar man däremot på chefredaktörer och ansvariga utgivare så är endast 2 av 24 kvinnor. Totalt finns 64 företag, eller utövarna, i transportsektorn. Ledningarna och styrelserna i dessa består av 88 procent män och 12 procent kvinnor.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> Samråd med Lotta Göransson & Marie Lidgard, Näringsdepartementet (2004)

<sup>99</sup> Representation av kvinnor och män i beslutande organ inom transportsektorn (2004)

<sup>100</sup> Ibid

Liknande undersökningar på andra samhällssektorer bör ges i uppdrag till berörda myndigheter för att ge en bild över hur könsfördelningen ser ut bland dem som "äger frågan". Genom att snitta makten på detta vis blir det tydligt hur olika fält i samhället utövar inflytande över centrala samhällsfrågor och hur jämställdheten gynnas respektive missgynnas i detta samspel.

### 3.7 Slutsatser och förslag till fortsatt arbete

Kvinnorepresentationen har ökat i direktvalda politiska organ. Offentlighet och öppenhet verkar gynna en hög kvinnorepresentation. På indirekt valda positioner som inte redovisas offentligt är mansdominansen fortfarande hög. Exempel på detta är de nya samverkansformer som uppstått på regional nivå. Topppositioner på tjänstemannanivå i kommuner och landsting innehas till största delen av män. Konsekvensen blir en manlig maktformation i ledningen för kommuner och landsting. Uppföljningen och redovisningen av könsfördelning på politisk nivå och tjänstemannanivå bör utökas till de regionala samverkansorganen, befattningar till vilka regeringen har utnämningmakten samt toptjänstemän på alla politiska nivåer. Att införa krav på jämn könsfördelning i alla institutioner som hanterar statliga medel bör övervägas.

En jämställd representation är en förutsättning för en jämn fördelning av makt och inflytande. Samtidigt som kvinnorepresentationen ökar kommer emellertid många vittnesbörder om att kvinnor motarbetas och marginaliseras i den politiska sfären. Kvinnor, och särskilt yngre kvinnor, hoppar oftare av sina politiska uppdrag än män och många uttrycker en stor frustration över villkoren för politiskt arbete. Det behövs ökat synliggörande och fördjupad diskussion kring villkoren i politiken och de informella maktkonstellationer som i hög grad styr det politiska livet. Konkreta förslag som framkommit i utredningens samråd med kvinnliga politiker är att införa jämställdhetsutbildning för nya folkvalda. Att krav på kompetensutveckling i jämställdhetsfrågor kopplas till partistödet. Att synpunkter på de politiska arbetsformerna regelmässigt samlas in via enkätundersökningar bland de ledamöter som lämnar sina uppdrag. Dessa förslag sammanfaller delvis med de åtgärder som arbetsgruppen för en jämställd riksdag föreslagit.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> 2004/05:URFI

Kvinnorepresentationen i Sametinget och i samiska organisationer ligger på lägre nivåer än i resten av det svenska samhället. Samiska kvinnor har blivit dubbelt underordnade. Att påtala kvinnoförtryck har upplevts som ett svek mot den samiska identiteten. En annan viktig faktor är att rennäringen har präglat och präglar både synen på samer och det samiska samhället. Rennäringen är i hög grad en maskuliniserad näring. Det jämställdhetsarbete som pågår i det samiska samhället bör stödjas aktivt i den statliga politiken.

EU är, trots höga jämställdhetspolitiska målsättningar, en mansdominerad institution – både på politisk nivå och som arbetsplats. Det råder stora brister i statistik och uppföljningar av såväl det interna som det externa jämställdhetsarbetet. Sverige bör i ökad grad verka för en jämn könsfördelning i EU:s institutioner, både på politisk nivå och tjänstemannanivå. Könsfördelningen bör redovisas årligen. Även resultaten av EU:s externa jämställdhetsarbete bör redovisas öppet och regelbundet.

Fördelningen av makt och inflytande mellan kvinnor och män är olika i olika delar av samhället. Kvinnor har en större del av den formella makten i det politiska maktfältet än i det ekonomiska. Detta ger utslag när man tittar på makten inom en sektor. Trots en hög kvinnorepresentation i den politiska sfären kan kvinnors inflytande vara litet i sektorn som helhet. Ett förberedande arbete är på gång i regeringskansliet för att möjliggöra en regelbunden och samlad statistik över fördelningen av makt mellan kvinnor och män inom samhällets olika sektorer.<sup>102</sup> Detta arbete är angeläget att slutföra. En sakkunnig person tillsattes i juni 2005 med uppdrag att utreda könsfördelningen i bolagsstyrelser. I uppdraget ingår att hitta lösningar som innebär att bolagen på egen hand åstadkommer en bättre könsfördelning i styrelserna samt att föreslå ändringar i aktiebolagslagen alternativt andra lagändringar.<sup>103</sup>

Kartläggningen av representationen i transportsektorn kan användas som förebild för liknande studier inom andra samhällssektorer som t.ex. samhällsplanering, näringspolitik och hälso- och sjukvårdspolitik. Endast genom en sådan samlad redovisning framträder könsmönstren i sektorn som helhet.

---

<sup>102</sup> Skr. 2003/04:110

<sup>103</sup> PM ang. uppdrag om könsfördelningar i bolagsstyrelserna (Ju 2005/5704/P)

## Referenser

- Amft, Andrea (2000) *Sápmi i förändringens tid. En studie av svenska samers levnadsvillkor under 1900-talet ur ett genus- och etnicitetsperspektiv*. Kulturens frontlinjer, Skrifter från forskningsprogrammet Kulturgräns Norr 20. Samiska studier, Umeå universitet.
- Bergqvist, Christina (2004) Tillhör framtiden enbart männen? I Florin, Christina & Bergqvist, Christina (red.) *Framtiden i samtiden. Könsrelationer i förändring i Sverige och omvärlden*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier. s. 337.
- Bergqvist, Christina (1994) *Mäns makt och kvinnors intressen*. Statsvetenskapliga institutionen. Uppsala universitet.
- Brynielsson, Håkan & Magnus Jerneck (2003) Reflektioner och slutsatser. I Brynielsson, Håkan (red.) *På jakt efter en ny regional samhällsordning!* Svenska Kommunförbundet.
- Bäck, Hanna & Öhrvall, Richard (2004) *Det nya seklets förtroendevalda. Om politikerantal och representativitet i kommuner och landsting 2003*. Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Justitiedepartementet.
- Dahlerup, Drude (1988) From a small to a large minority: Women in Scandinavien politics. I *Scandinavian political studies*, nummer 4-1988. Norwegian University Press.
- Djerf-Pierre, Monica (2003) Journalistikens kön. Fältets struktur och logik under 1900-talet. I *Kvinnovetenskaplig tidskrift* nr 2/2003.
- Ds 2001:15 *Rapport om tillväxtavtalen – Första året*.
- Ds 2002:34 *Rapport om tillväxtavtalen – Andra året*.
- Eduards, Maud (2002) *Förbjuden handling: om kvinnors organisering och feministisk teori*. Liber.
- Eduards, Maud & Åström, Gertrud (1993) *Många kände sig manade, men få blevo kallade: en granskning av arbetet för ökad kvinnorepresentation*. Socialdepartementet.
- Forsberg, Gunnel (2005) Horisontella mål blir moln vid horisonten. Om jämställdhetsintegrering i regionalpolitiken. I Forsberg,

- Gunnel & Grenholm, Cristina (red.) – *och likväl rör det sig: genusrelationer i förändring*. Karlstad University Press.
- Freidenvall, Lenita (2005) Kvinnors väg in i politiken. I SOU 2005:66 *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål*.
- Fristedt, Daniel & Sundqvist, Sven-Ivan (2005) *Styrelser och revisorer i Sveriges Börsföretag 2005–2006*. SIS ägarservice AB.
- Genus nr 3/2000 (2000) *Kvinna i sameland*. Nationella sekretariatet för genusforskning. Göteborgs universitet.
- Gustafsson, Gunnel (red.), Eduards, Maud & Rönnblom, Malin (1997) *Towards a new democratic order*. Publica.
- Göransson, Anita (2004) *Kvinnor, män och karriärer. Visioner och verklighet i näringslivet*. SNS.
- Göransson, Anita (2005) Utländsk bakgrund – tillgång eller hinder på vägen mot makt? I Ds 2005:12 *Makten och mångfalden: Eliter och etnicitet i Sverige*.
- Göteborgs-Posten 8 november 2004. *Kvinnliga politiker trakasseras*.
- Hedlund, Gun (1996) "Det handlar om prioriteringar": kvinnors villkor och intressen i lokal politik. Örebro Högskola.
- Hedlund, Gun (1997) Kön, makt, organisation och ekonomi i svenska kommuner. I SOU 1997:114 *Styrsystem och jämställdhet: institutioner i förändring och könsmaktens framtid*. Rapport till Utredningen om fördelningen av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män.
- Hernes, Helga (1987) *Women and the welfare state. Essays in state feminism*. Norwegian University Press. Oslo.
- Hernes, Helga (1988) Skandinaviska kvinnors medborgarskap i velferdsstaten. I *Kjønn og velferdsstat*. Bergen.
- Hirdman, Yvonne (2001) *Genus – om det stabila föränderliga former*. Liber.
- Holmberg, Sören & Oscarsson, Henrik (2004) *Kampen om euron*. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Holmberg, Sören & Oscarsson, Henrik (2004) *Svenskt väljarbete-  
ende. Redogörelse för 2002 års valundersökning genomförd i sam-*



- arbete mellan Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet och Statistiska centralbyrån. SCB.*
- Holmberg, Sören & Asp, Kent (1984) *Kampen om kärnkraften: en bok om väljare, massmedier och folkomröstningen 1980*. Liber.
- Hudson, Chris & Rönnblom, Malin (2003) Uteslutande partnerskap. I Brynielsson, Håkan (red.) *På jakt efter en ny regional samhällsordning!* Svenska Kommunförbundet.
- Höjer, Maria Wendt & Åse, Cecilia (1993) *Kommunerna och kvinnomisshandeln*. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Jordbruksdepartementet (2004) *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Sametinget*.
- Justitiedepartementet (2005) PM *Uppdrag om könsfördelningen i bolagsstyrelser*.
- Kanter, Rosabeth Moss (1977) *Men and women of the corporation*. New York: Basic books.
- Kessler-Harris, Alice (2001) *In pursuit of equity. Women, men, and the quest for economic citizenship in 20:th-century America*. Oxford University press.
- Lennqvist Lindén, Ann-Sofie (2005) Politikerrollen ur ett genusperspektiv. I SOU 2005:66 *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål*.
- Lennqvist Lindén, Ann-Sofie (2004) *Vad ska politikerna göra? En analys av den "nya" politikerrolldiskursen*. Paper presenterat vid den 13:de Nordiska kommunalforskarkonferensen, Oslo.
- Lennqvist Lindén, Ann-Sofie (2003) *När politikerna skulle möta medborgarna*. Novemus rapportserie 2003:1. Örebro Universitet.
- LO-tidningen 16 juni 2005. *Männen har makten i LO-förbunden*.
- Lorentzi, Ulrika (red.), Hedlund, Gun, & Rönnblom, Malin (1998) *Delad kommunal makt*. Svenska Kommunförbundet.
- Lorentzi, Ulrika (2005) Dokumentation av jämställdhetspolitiska utredningens samtal med kvinnliga politiker. I SOU 2005:66 *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål*.

- Niklasson, Birgitta & Wängnerud, Lena (2005) Kvinnorepresentation: en förebild med förhinder. I Ds 2005:12 *Makten och mångfalden: Eliter och etnicitet i Sverige*, s. 41–68. Integrationspolitiska maktutredningens forskningsprogram.
- Näringsdepartementet (2002) *Riktlinjer för arbetet med regionala tillväxtprogram*. Bilaga 1 till regeringsbeslut 2002-11-14 nr II 12.
- Näringsdepartementet (2004) *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2003*.
- Näringsdepartementet (2005) PM *Ambassadörer & generalkonsuler – könsfördelning, förordnandetider*.
- Näringsdepartementet (2005) PM *Generaldirektörer – könsfördelning, förordnandetider*.
- Näringsdepartementet (2005) PM *Jämställdhetsintegrering i EU-samarbetet*.
- Näringsdepartementet (2005) PM *Kvinnor och män i statliga företagsstyrelser 2004*.
- Petersson (1991) *Makt: en sammanfattning av Maktutredningen*. Allmänna förlaget.
- Phillips, Anne (2000) *Närvarons politik. Den politiska representationen av kön, etnicitet och ras*. Studentlitteratur.
- Phillips, Anne (1998) *Feminism and politics*. Oxford University Press.
- Prop. 1987/88:105 *Jämställdhetspolitiken inför 90-talet*.
- Prop. 1993/94:147 *Delad makt delat ansvar. Regeringen proposition om jämställdhetspolitiken*.
- Renstig, Monica, Roken, Cilgin & Renström, Anna (2004) *Kvinnliga chefer i näringslivet 2004. Statistik och trendbarometer*. SNS.
- Representation av kvinnor och män i beslutande organ inom transportsektorn. En kartläggning på uppdrag av SIKA, Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Vägverket* (2004) Markör AB.
- Rönnbäck, Josefin (2004) *Politikens genusgränser: Den kvinnliga rösträttsrörelsen och kampen för kvinnors politiska medborgarskap, 1902–1921*. Atlas.

- Sametingets jämställdhetsprogram (2004) Antaget av Sametinget 2004-10-19.
- SCB (2003) *Politiska resurser och aktiviteter 1992–2001*.
- SCB (2004) *På tal om kvinnor och män*. Lathund om jämställdhet.
- Skr. 2002/03:140 *Jämt och ständigt. Regeringens jämställdhetspolitik med handlingsplan för mandatperioden*.
- Skr. 2003/04:110 *Demokratipolitik*.
- SOU 1975:58 *Målet är jämställdhet. En svensk rapport med anledning av FN:s kvinnoår*. Delegationen för jämställdhet mellan kvinnor och män.
- SOU 1987:19 *Varannan damernas*. Slutbetänkande från Utredningen om kvinnorepresentation.
- SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens slutrapport.
- SOU 1994:3 *Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap*. Betänkande av Utredningen om kvinnor och chefskap.
- SOU 1999:83 *Globalisering*. Demokratiutredningens forskarvolym IX
- SOU 1999:113 *Medborgarnas erfarenheter: delbetänkande av Demokratiutredningen*.
- SOU 2000:1 *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Slutbetänkande från Demokratiutredningen.
- SOU 2000:85 *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning*. Den parlamentariska regionkommittén.
- SOU 2003:16 *Mansdominans i förändring. Om ledningsgrupper och styrelser*. Betänkande från Utredningen om kvinnor på ledande poster i näringslivet
- SOU 2003:123 *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*. Delbetänkande av Ansvarskommittén.
- Statskontoret (2004) *Det regionalpolitiska experimentet. Lärande nätverk för regional utveckling?* Rapport 2004:5. S. 73.
- Statsrådsberedningen (2005) *Telefonlista politiskt sakkunniga*.

- Statsrådsberedningen (2005) Internt statssekreterarbrev 10 maj 2005.
- Sundin, Staffan (1996) *Från bokförlag till mediekoncern: huset Bonnier 1909–1929*. Ekonomisk–historiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Svenska Dagbladet 8 mars 2004. *Kvinnoförtryck i riksdagen*.
- Svenska Dagbladet 26 januari 2005. *Ingen lag om kvotering i år*. Intervju med Jens Orback.
- Svensson, Eva-Maria & Sari Kouvo (2000) Staten, grundlagen och sexualiteten: Pornografidebatten och statens ansvar för demokratins idéer. I *Samhällets demokratiska värdegrund. En bok om mångfald, olikhet men lika värde*. Rapport 1 från Värdegrunden. Göteborgs universitet.
- Sveriges riksdag (2005) *15 förslag för en jämställd riksdag*. Rapport från arbetsgruppen för en jämställd riksdag. 2004/05:URFI
- Wängnerud, Lena (1998) *Politikens andra sida. Om kvinnorepresentation i Sveriges riksdag*. Statsvetenskapliga institutionen. Göteborgs universitet.
- Wängnerud, Lena (2005) Effekter av ökad kvinnorepresentation. I SOU 2005:66 *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål*.

## 4 Utbildning och forskning

### 4.1 Utbildning

Ett av delmålen för jämställdhetspolitiken rör utbildning. Målet, som det är formulerat i den senaste jämställdhetspolitiska propositionen från 1994, är att kvinnor och män ska ha ”lika tillgång till utbildning och möjligheter till utveckling av personliga ambitioner, intressen och talanger”.<sup>1</sup>

Detta kapitel omfattar de jämställdhetspolitiska målen inom utbildningspolitiken, redovisning av vissa forskningsresultat, könsskillnader i utbildningsresultat, könsfördelning bland skolans personal, flickors och pojkars studieval, samt genusforskning. Kapitlet avslutas med en diskussion om utbildningspolitikens roll i jämställdhetspolitiken.

Utbildningspolitiken har betydelse för jämställdhet på en rad olika sätt. Det handlar om hur skolan fungerar i relation till de barn och unga som finns i utbildningen. Till exempel hur eleverna formas som individer, som flickor och pojkar (könssoialiseras). Vilka kunskaper och vilken värdegrund som förmedlas. Vilken pedagogik och vilken litteratur och annat material som används. Hur könsfördelningen och utvecklingsmöjligheterna ser ut för dem som arbetar inom utbildningssystemet.

Jämställdhetspolitiken har varit mer framgångsrik inom vissa politikområden och mer kraftlös inom andra. De stora framgångarna under 1970-talet som tog sig uttryck i viktiga politiska reformer som föräldraförsäkringen, utbyggnaden av barnomsorgen och särbeskattningen motiverades i hög grad av arbetsmarknadspolitiska motiv som fick genomslag i familjepolitik och skattepolitik. Jämställdhetssträvandena inom utbildningspolitiken, i synnerhet inom den högre utbildningen, drevs däremot fram internt och utifrån andra politiska målsättningar.

---

<sup>1</sup> Prop. 1993/94:147.

Utbildningsfrågorna lyftes tidigt fram i jämställdhetsdiskussionen. Redan när jämställdhet formades som politiskt begrepp i början av 1960-talet betonades utbildningens betydelse för människors ställning i samhället och arbetslivet. Kvinnor hämmades av att inte ha samma möjlighet till utbildning som männen och denna eftersläpning kvarstår fortfarande i början av 1960-talet.<sup>2</sup> Flickorna dominerade på "mellannivån" – realskolan eller motsvarande – medan pojkarna utgjorde flertalet bland studenterna. Men förändringarna kom snabbt och kraftfullt. Utbildningssystemet byggdes ut liksom arbetsmarknadsutbildningen som stärkte kvinnornas ställning på arbetsmarknaden och bidrog till att möjliggöra den stora ökningen av kvinnornas förvärvsarbete.<sup>3</sup>

Utbildningen skapade nya möjligheter men den har sina begränsningar, konstateras i betänkandet *Målet är jämställdhet* 1975. Inställningen till manligt och kvinnligt ändras inte så länge de ideal skolan försöker ge inte stämmer med verkligheten. "Åtgärder inom skolan kan därför inte ensamma åstadkomma de samhällsförändringar som en verklig jämställdhet kräver."<sup>4</sup>

Några år senare 1979 kan man i ett annat utredningsbetänkande konstatera att skillnaden i utbildningstid mellan kvinnor och män nu blivit relativt obetydlig.<sup>5</sup> Den största skillnaden är att flickor och pojkar väljer olika utbildningar. Övriga problem som man lyfter fram, och som i hög grad fortfarande lever kvar, är den könsuppdelade arbetsmarknaden, läromedel med traditionella könsrollsvärderingar, begränsad utbildning om könsrollsfrågor i lärarutbildningarna etc. Forskning om jämställdhetsfrågor har varit eftersatt och behöver stärkas liksom villkoren för kvinnor som forskar.<sup>6</sup>

## De utbildningspolitiska målen

Politikområdet Utbildningspolitik omfattar fem verksamhetsområden; förskoleverksamhet och skolbarnomsorg, barn- och ungdomsutbildning, vuxenutbildning, högre utbildning och studiestöd.

---

<sup>2</sup> *Kvinnans jämlikhet. Ett framtidsprogram*, Tidens förlag, 1964. Sid 28.

<sup>3</sup> SOU 1975:58.

<sup>4</sup> Ibid. Sid 44.

<sup>5</sup> SOU 1979:56.

<sup>6</sup> Ibid. Sid 28. En översikt av debatten om kvinnliga forskares och forskarstudenters situation vid denna tid ges i Jämställdheten inom forskarutbildning och forskning, Forum för kvinnliga forskare och kvinnoforskning I Stockholm, Stockholms universitet, Rapport 1982:2.

Det övergripande målet för utbildningspolitiken är att ”Sverige skall vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa. Samhällsförändringarna innebär att individens lärande måste ses som ett livslångt projekt. Därför måste alla – oberoende av kön och etnicitet, socioekonomisk bakgrund, sexuell läggning och funktionshinder – tillförsäkras en god utbildning av högsta kvalitet genom hela utbildningssystemet. Det är förutsättningen för att skapa såväl ett jämställt och jämlikt samhälle som ekonomisk tillväxt.”<sup>7</sup>

Jämställdhetsmål finns angivna i såväl propositioner<sup>8</sup> skollagen (1985:1100) samt i läroplaner för samtliga skolformer. I 1998 års läroplan för *förskolan* (Lpfö 98) fastslås att förskolans verksamhet ska präglas av grundläggande värden och att det handlar om ett etiskt förhållningssätt. ”Omsorg om och hänsyn till andra människor, liksom rättvisa och jämställdhet samt egna och andras rättigheter ska lyftas fram och synliggöras i verksamheten...” Vidare anges att för att hävda grundläggande värden krävs att värderingar tydliggörs i den dagliga verksamheten. Verksamheten ska bedrivas i demokratiska former och därigenom lägga grunden till ett växande ansvar och intresse hos barnen för att de på sikt aktivt ska delta i samhällslivet.

Vad gäller jämställdhet sägs mer specifikt (under avsnittet *Saklighet och allsidighet*):

*”Vuxnas sätt att bemöta flickor och pojkar liksom de krav och förväntningar som ställs på dem bidrar till att forma flickors och pojkars uppfattning om vad som är kvinnligt och manligt. Förskolan skall motverka traditionella könsmönster och könsroller. Flickor och pojkar skall i förskolan ha samma möjligheter att pröva och utveckla förmågor och intressen utan begränsningar utifrån stereotypa könsroller.”*

De två läroplanerna – Läroplanen för grundskolan, fritidshemmet och förskoleklassen (Lpo 94) och 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna (Lpf 94) – anger bl.a. att skolan har till uppgift att ”aktivt och medvetet främja kvinnors och mäns lika rätt och möjligheter. Eleverna skall uppmuntras att utveckla sina intressen utan fördomar om vad som är kvinnligt och manligt.”

---

<sup>7</sup> Skr. 2002/03:140.

<sup>8</sup> Prop. 2001/02:72.

Jämställdhet lyfts fram även i andra styrdokument som rör skolan. Det finns således många väl formulerade mål och riktlinjer inom utbildningspolitiken.

Som framgår i det följande verkar emellertid dessa styrdokument inte få tillräckligt genomslag i skolans vardag. En förklaring kan vara att skolan har många uppgifter vilket kan medföra att jämställdhetsuppgiften för att få genomslag behöver lyftas fram och prioriteras tydligare dels i förhållande till andra uppgifter, dels integreras i skolans kärnuppgifter.

### Jämställdhet inom utbildningsområdet

Jämställdhetsaspekterna inom utbildningspolitiken har uppmärksamats och belysts i en särskild proposition, vilket är ovanligt, nästan unikt för utbildningspolitiken.<sup>9</sup> I propositionen *Jämställdhet mellan kvinnor och män inom utbildningsområdet*<sup>10</sup> konstateras att skolan verkar i ett samhälle som präglas av ett ojämnt maktförhållande mellan könen. Samhällets maktperspektiv och värderingar påverkar skolan samtidigt som skolan har en unik möjlighet att under en viktig period av elevernas liv ge dem möjlighet att öppna möjligheter, vidga perspektiven och utveckla de egna förutsättningarna, oberoende av könstillhörighet. I propositionen framhålls att barn och ungdomar präglas, inte enbart av sin könstillhörighet, utan också av sin sociala och kulturella bakgrund. De könsmonster som skolan har till uppgift att motverka kan se olika ut i olika grupper, även om kvinnors underordnade ställning finns i dem alla. Därför blir skolans jämställdhetsuppdrag komplext. Jämställdhet är, enligt propositionen, inte en fråga som går att hantera fristående från andra sammanhang. Allas lika tillgång till utbildning innebär mer än att alla ska ha samma formella möjligheter att få utbildning. Utbildningen ska utformas så att ingen i realiteten förhindras att få del av utbildning på grund av sitt kön, sin bostadsort eller sina ekonomiska förhållanden. Jämställdhet ska ses som en pedagogisk fråga som förutsätter grundläggande kunskaper om rådande könsmonster och rektorerna ges ett särskilt ansvar för att undervisningen planeras och läggs upp så att elever, oavsett kön, får likvärdiga möjligheter till utveckling och lärande.

---

<sup>9</sup> Ett likartat exempel är Regeringens proposition 1995/96:153 *Jämställdhet som ett nytt mål för Sveriges internationella utvecklingsamarbete*.

<sup>10</sup> Prop.1994/95:164.



Regeringen ger i propositionen jämställdhetsbegreppet en delvis ny innebörd. Flickor och pojkar ska ges likvärdiga villkor och förutsättningar att upptäcka, pröva och utveckla sin fulla potential. För att uppnå detta krävs kunskaper om rådande könsmonster och om könstillhörighetens betydelse för lärandet liksom insikten om att flickor och pojkar inte utgör några enhetliga grupper. Med denna syn på jämställdhet kan skolans personal, enligt propositionen, inte förhålla sig könsneutral. ”Om flickor och pojkar skall ges utrymme att utveckla sina individuella förutsättningar utan att begränsas av könstillhörighet, måste de i undervisningen bemötas utifrån en kunskap om likheter och olikheter mellan könen och om vad fördomar om vad som är kvinnligt och manligt betyder i olika sammanhang. Jämställdhetsfrågan kan därmed inte heller reduceras till en attitydfråga, utan blir också en kunskapsfråga.”<sup>11</sup>

Undervisningen ska ”också kunna komplettera med det som flickor respektive pojkar specifikt behöver och kompensera för eventuella brister. Pojkarna skall inte tillåtas att breda ut sig och lägga beslag på utrymmet i skolan, varken fysiskt eller verbalt. Flickorna skall uppmuntras att bli mer aktiva, ta ställning och uttrycka egna åsikter.”<sup>12</sup>

I det betänkande,<sup>13</sup> *Vi är alla olika*, som är ett av underlagen till propositionen uttrycks detta synsätt mera drastiskt. Skollagens ord om att alla elever ska ha tillgång till utbildning ”oberoende av kön” har tolkats som att skolan ska bortse från kön och flickor och pojkar behandlas lika som om könstillhörighet inte har någon betydelse. Ett könsneutralt förhållningssätt som nu ifrågasätts. Istället bör skolan utgå från könsskillnaderna vilket ”innebär att ”likabehandlingsprincipen” mellan flickor och pojkar inte kan gälla. Både det kvinnliga och det manliga hos båda könen måste bejakas för att flickor och pojkar skall få möjlighet att utveckla sin personlighet, utan begränsningar för vad som av tradition anses som kvinnliga och manliga egenskaper och domäner.”<sup>14</sup> Och vidare: ”Om arbetet med jämställdhet i skolan skall ge resultat, måste könsspecifika skillnader och könsrelaterade olikheter utgöra en reell planeringsgrund...”<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Prop. 1994/95:164, sid. 12.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ds. 1994:98.

<sup>14</sup> Prop. 1994/95:164, Bilaga 1.

<sup>15</sup> Ibid.

Denna analys kan i viss mån ses som tidstypisk för mitten av 1990-talet. Titeln på betänkandet, *Vi är alla olika*, kan uppfattas som en återklang av titeln på propositionen om en ny jämställdhetslag från 1991 *Olika på lika villkor*.<sup>16</sup> Olikteterna lyftes fram. Kvinnor och män, flickor och pojkar är olika men har likafullt samma rättigheter. En kritisk granskning av detta synsätt presenterades av Anna-Marie Sandquist i *Visst görs vi olika*,<sup>17</sup> som redovisar forskning om hur barn formas som flickor och pojkar av vuxna i deras omgivning, av barnomsorgen och skolan. Sandquist pekar på risken med att tillämpa en "olikhetsstrategi" vilket kan leda till att man snarare befäster stereotypa mönster.

Talet om att "bejaka både det kvinnliga och det manliga hos båda könen" och om "könspecifika skillnader och könsrelaterade olikheter" som en grund för att överge "likabehandlingsprincipen" kan i dag uppfattas som ålderdomligt, och essentialistiskt, trots att det var regeringens officiellt presenterade synsätt på jämställdhetsfrågan i utbildningssystemet för bara några år sedan.

### Jämställdhet i skolan – läget i dag

Sedan mars 2003 har Myndigheten för skolutveckling ansvar för utveckling och kvalitetsarbete inom utbildningspolitiken. Uppdraget omfattar även jämställdhetsfrågor och regeringen har i regleringsbrev för 2004 givit myndigheten i uppdrag att bl.a. genomföra utvecklingsinsatser inom det nationellt prioriterade området jämställdhet. Myndigheten ska även rapportera till regeringen om effekter av insatser mot kränkande behandling samt insatser för jämställdhet.

Enligt Myndigheten för skolutveckling är jämställdhet ett efterstätt arbete och det har inte fått genomslag i skolornas verksamhet.<sup>18</sup> I en rapport från Skolverket konstateras att många lärare arbetar aktivt med demokratifrågor men att jämställdhet har kommit i skymundan. Denna bild bekräftas även av Statskontoret som på uppdrag av Jämställdhetspolitiska utredningen genomfört intervjuer på med skolmyndigheterna.<sup>19</sup>

Skolverkets kartläggning av kränkande behandling från 2003 visar att jämställdhet finns med i lokala styrdokument i 84 procent

---

<sup>16</sup> Prop. 1990/91:113.

<sup>17</sup> Anna-Marie Sandquist (1998).

<sup>18</sup> Myndigheten för skolutveckling (2003).

<sup>19</sup> Statskontoret 2005:1.

av skolorna. Trots detta ansåg eleverna att frågor om jämställdhet, kvinnoförtryck m.m. sällan uppmärksammades i undervisningen i religion och historia.<sup>20</sup>

I en rapport från Skolverket, *En fördjupad studie om värdegrunden*,<sup>21</sup> konstateras att specifikt arbete med jämställdhet verkar vara ovanligt i skolan. "Generellt kan konstateras att skolorna saknar både medvetenhet, kompetens och strategier för att arbeta med jämställdhet. Störst medvetenhet om jämställdhet finns hos lärarna som arbetar med de yngre barnen. Här finns en medvetenhet om flickors och pojkars behov och position i klassen. 60 procent av personalen i fritidshemmen uppger i en enkätundersökning att deras fritidshem i stor utsträckning arbetar med att bryta traditionella könsmonster."<sup>22</sup>

Skolans medvetenhet om behovet att problematisera jämställdhet i klassrummet tycks minska ju äldre barnen är. I rapporten konstateras att skolan på många sätt inte lyckats anpassa sig efter de olika förutsättningar och behov som flickor och pojkar har. Medvetenheten om att pojkar tar mer plats än flickor i klassrummen har till exempel inte lett till att man utvecklat konkreta metoder för arbetet.

I en rapport från Utbildningsdepartementet till OECD 2004<sup>23</sup> redovisas könsskillnader i det svenska utbildningssystemet. En av rapportens slutsatser<sup>24</sup> är att utbildningssystemet i Sverige inte är jämställt men att det är pojkarna som är missgynnade. Flickornas prestationer i skolan förbättras allt mer i förhållande till pojkarnas. Färre pojkar avslutar sin utbildning och flickornas andel i den högre utbildningen ökar. Samtidigt konstaterar Utbildningsdepartementet att det ännu inte går att se effekter av detta i form av en mer jämställd arbetsmarknad.

Könsuppdelningen är fortfarande stark i utbildningssystemet vilket sätter sina spår i könsuppdelningen på arbetsmarknaden. På gymnasiet ökar dock pojkarnas intresse för flick-dominerade program och inom den högre utbildningen finns en stark ökning av flickornas intresse för traditionellt manliga utbildningar.

Pojkarna är överrepresenterade i särskola och på gymnasieskolans individuella program, som är riktat till elever som inte

---

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Skolverket, (2000).

<sup>22</sup> Ibid. Sid 29.

<sup>23</sup> Utbildningsdepartementet, (2004).

<sup>24</sup> Ibid. Sid 36.

lyckats kvalificera sig till de ordinarie gymnasieprogrammen. Pojkarna utgör här närmare 60 procent.

I övrigt är deltagandet i all slags skolutbildning ungefär lika stort för pojkar som för flickor i förskola, förskoleklass, fritidshem, grundskola och gymnasieskolans nationella program.

### Genus i förskolan

Delegationen för jämställdhet i förskolan menar i sitt delbetänkande *Den könade förskolan*<sup>25</sup> att det är brist på kunskap, snarare än brist på regelstyrningen och brist på riktade resurser, som är avgörande för att jämställdhetsarbetet i förskolan inte tar fart. Delegationen föreslår därför tydligare krav på genuskunskap i målen för utbildningen av lärare.

Delegationen lyfter fram forskning som visar att det individperspektiv som tillämpas i förhållande till barnen riskerar att bli könsblint. Parallellt med ambitionen att se varje barn som en individ finns olika förväntningar på flickor respektive pojkar om hur de är och beter sig. Personalens uppmärksamhet visar barnen vad som betraktas som viktigt och oviktigt och det är pojkarna som får mest uppmärksamhet. Könssocialiseringen förstärks även av leksaker, böcker och annat material som används i förskolan. De uppmärksammade projekt som bedrivits på förskolorna Tittmyran och Björntomten i Gävle har bl.a. utgått från observationer som personalen gjort med hjälp av videokamera. Observationerna visade att pojkar och flickor bemöttes olika trots att ambitionen var att bemöta dem som individer. Pojkarna fick mest uppmärksamhet men de tilltalades också med ett torftigare språk. Det kan handla om negativa tillsägelser från personalen. Flickor däremot tilltalades med längre konverserande meningar.<sup>26</sup>

Det bör, enligt delegationen betonas att jämställdhetsarbete i förskolan inte är frivilligt. Kravet på jämställdhet är tydligt angivet i de styrdokument och den värdegrund som gäller för förskolan. Vad som främst behövs, enligt delegationen, är genuspedagogisk kunskap hos personalen.

---

<sup>25</sup> SOU 2004:115.

<sup>26</sup> Ibid. Se även Kajsa Wahlström, *Flickor, pojkar och pedagoger*, UR, 2004. Och Kajsa Svaleryd, *Genuspedagogik*, Liber 2003.

## Flickor får allt bättre betyg

I en rapport från Utbildningsdepartementet<sup>27</sup> redovisas utbildningsresultat fördelade på kön. Redovisningen ger en entydig bild. Flickor presterar bättre. Detta gäller såväl grundskolebetyg som gymnasiebetyg. I de nationella proven har flickorna bättre resultat i alla ämnen utom matematik, där det i stort sett inte fanns någon könsskillnad. Av de internationella kunskapsmätningarna framgår att de svenska flickorna har betydligt högre läsförmåga än pojkarna och att skillnaden tenderar att öka. Denna skillnad i läsförmåga är inte relaterad till social bakgrund eller etnisk tillhörighet. Flickor och kvinnor har ett högre studiedeltagande inom i stort sett alla utbildnings- och bildningsformer även utanför skolsystemet. Kvinnorna utgör runt två tredjedelar inom vuxenutbildningen där kvinnor har högre betyg än män.

Bland de studerande inom högskolan är drygt 60 procent kvinnor. Kvinnor har en betydligt högre genomsnittlig genomströmning genom grundutbildningarna på högskolan än män och kvinnor tar nästan två tredjedelar av alla examina. I stort sett lika många kvinnor som män antas idag till forskarutbildning och kvinnor svarade 2002/03 för 44 procent av samtliga doktors-examina.

## Pojkarna tar för sig men flickorna klarar sig bäst

Forskning visar att pojkar i förskola, skola och fritidsverksamhet får och tar mer av pedagogernas uppmärksamhet jämfört med flickorna. Det är pojkarna som pratar mest. Flickorna tilldelas och accepterar uppgifter som hjälpfröknar och ordningsskapare i både förskola och skola.<sup>28</sup> Bilden är emellertid inte entydig. Stora variationer finns t.ex. i pojkgruppen. En del pojkar är stökiga och pratsamma men många pojkar säger ingenting alls. Det finns även klassar där flickor intar de dominerande positionerna.<sup>29</sup>

Trots att flickor i större utsträckning än pojkar förefaller bli osynliggjorda, eller används som hjälpredor i skolan, är det som framgått flickor som presterar de bästa resultaten. Det finns emellertid inte mycket forskning om detta lite paradoxala förhållande. En förklaring kan vara att belöningsstrukturerer ser olika

---

<sup>27</sup> Utbildningsdepartementet (2004).

<sup>28</sup> Skolverket (2002) sid 109.

<sup>29</sup> Ibid. sid 114.

ut för flickor och pojkar. Flickor blir ofta synliga och får inflytande genom att vara duktiga och välanpassade. Vuxna ställer större krav på flickorna än på pojkarna i skolan. Flickorna bemöts med större överseende än pojkarna vid mindre förseelser. Däremot bemöts livliga utagerande flickor av mindre uppmuntran och förståelse än pojkar som är utagerande.<sup>30</sup>

Den bild som tidigare forskning redovisat med tydliga köns-  
mönster där pojkarna dominerar i klassrummen modifieras av nyare studier.<sup>31</sup> De tysta flickorna finns kvar men samtidigt framträder mer självsäkra flickor. Flickornas arsenal av ageranden utökas.<sup>32</sup> En ny bild av flickornas motstånd mot underordning framträder där de konfronterar sina villkor och försöker vidga sitt handlingsutrymme. Olika maskuliniteter och femininiteter konstrueras i relation till de villkor som skolmiljön erbjuder.<sup>33</sup> Klass, etnicitet, skolans organisering och de vuxnas könsförståelseer skapar nya, varierande och inte så entydiga könsmonster.<sup>34</sup>

Flickor känner sig mer utsatta än pojkar för i stort sett alla former av kränkningar på grund- och gymnasieskolan. Såväl sexuella som etniska trakasserier är vanligast förekommande i undervisningsgrupper där andelen pojkar dominerar. Det är också i dessa grupper flickor känner sig mest utsatta. Elever i grundskolan känner sig något mer utsatta än elever i gymnasieskolan. Några direkta skillnader mellan flickor och pojkar i känslan av utsatthet framkommer inte, förutom när det gäller mobbning. Pojkar framstår i Statens skolverks undersökning av olika former av kränkande behandling<sup>35</sup> som mer aktiva än flickor i att behandla andra illa. Myndigheten för skolutveckling har fått i uppdrag av regeringen att lyfta fram exempel på handlingsprogram och arbetssätt mot kränkande behandling och JämO genomförde åren 1998–2000 ett skolprojekt med syftet att utveckla och sprida metoder som förebygger och motverkar sexuella trakasserier.

Lagen (2001: 1286) om likabehandling av studenter i högskolan trädde i kraft den 1 mars 2002. Enligt lagen ska universitet och högskolor arbeta aktivt för att förebygga och förhindra diskriminering och trakasserier på grund av kön, etnicitet, sexuell läggning

<sup>30</sup> Skr. 2002/03:140, sid. 57.

<sup>31</sup> Elisabeth Öhrn, *Könsmonster i förändring? – en kunskapsöversikt om unga i skolan*, Skolverket (2002), sid. 28.

<sup>32</sup> Utbildningsdepartementet, 2004.

<sup>33</sup> Elisabeth Öhrn (2002), sid. 37.

<sup>34</sup> En levande beskrivning av gymnasietjers förhållande till klass etnicitet och sexualitet ges av Fanny Ambjörnsson i *I en klass för sig*. Ordfront, 2004.

<sup>35</sup> Skolverket (2002).

och funktionshinder. Skydd mot sexuella trakasserier har tidigare givits genom högskolelagen, men nu har skyddet stärkts och omfattar också fler diskrimineringsgrunder.

### En jämställd arbetsplats?

Under de senaste decennierna har kvinnors andel av lärarkåren ökat starkt. Andelen kvinnor som arbetar på de lägre årskurserna är runt 97 procent.<sup>36</sup> På mellan- och högstadium har den manliga dominansen ersatts av en kvinnlig under de senare årtiondena.

Antalet kvinnor på skolledarbefattningar i grund- och gymnasieskolan har under 1990-talet ökat dramatiskt. Inom detta yrkesområde, som traditionellt dominerats av män, utgör i dag kvinnor en majoritet. Endast sex procent av rektorerna var kvinnor år 1970. Under femårsperioden 1991–1995 ökade andelen kvinnor bland rektorerna mycket snabbt – från 16 till 50 procent, (vilket delvis förklaras av att förskolorna fördes in i statistiken som skolor). År 2003 utgjorde kvinnor 64 procent av skolledarna inom grundskolan och 38 procent inom gymnasieskolan.

Andelen män i förskolan är mycket låg. År 1998 uppgick antalet till enbart 1,9 procent, att jämföra med toppnoteringen på 4,6 procent 1983. Under senare år har andelen stabiliserats runt 2,3 procent och en försiktig ökning av antalet män har noterats.

Andelen kvinnor på grundutbildning har ökat men könsfördelningen på ledande platser inom universitet och högskolor förändras inte i samma takt. Bland professorerna befinner sig kvinnor i kraftig minoritet inom de flesta verksamhetsområden. Trots insatser, (exempelvis de s.k. Tham-professorerna<sup>37</sup>) och målsättningar från regeringens sida (exempelvis det hovsamma målet att andelen kvinnor bland professorerna ska vara minst 25 procent år 2008) är i dag andelen kvinnor enbart ca 15 procent.

Svårigheterna för kvinnor att få del av forskningsanslag har påtalats av bl.a. Christine Wennerås och Agnes Wold som visade att det förekom diskriminering mot kvinnliga sökanden och nepotism vid fördelning av medel till den medicinska grundforskningen.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Ibid. Sid 95.

<sup>37</sup> Regeringen beslutade (prop. 1994/95: 164) att inrätta ett antal doktorand-, forskarassistent- och professorstjänster för underrepresenterat kön. De 31 professorerna kom att kallas "Thamprofessorer" efter den dåvarande utbildningsministern Carl Tham. Se vidare Birgitta Jordansson *Jämställdhetspolitikens villkor*, Nationella sekretariatet för genusforskning,

<sup>38</sup> Christine Wennerås och Agnes Wold, 1997.

Med anledning av den långsamma utvecklingen gav regeringen 1995 en utredning i uppdrag att lämna förslag angående ”stöd till forskare av underrepresenterat kön” och för att främja ”kvinno och jämställdhetsforskningen”.<sup>39</sup> Utredningens betänkande *Viljan att veta och viljan att förstå*<sup>40</sup> lämnade en rad förslag ämnade att stärka kvinnornas ställning i den högre utbildningen och kvinnoforskningens institutionella ställning.<sup>41</sup>

### Regeringsuppdrag och genuspedagoger

Myndigheten för skolutveckling har fått regeringens uppdrag att stödja skolchefer, rektorer och skolor i deras jämställdhetsarbete. Ett stödmaterial för kommuner och skolor har tagits fram och jämställdhetsfrågorna har lyfts fram i andra sammanhang och i insatser riktade till skolor och kommuner.<sup>42</sup>

Regeringen avsatte medel i budgetpropositionen för 2002 för att utbilda resurspersoner i jämställdhet och genuskunskap som ska arbeta praktiskt med förändringsarbete i den egna kommunen. Syftet är att stärka kompetensen och höja kvaliteten i det lokala jämställdhetsarbetet. Målet var att det senast 2004 skulle finnas åtminstone en kvalificerad genuspedagog i varje kommun. En särskild utbildning har utformats som riktar sig till pedagoger och lärare i förskolan, grundskolan och gymnasieskolan. På uppdrag av Myndigheten för skolutveckling tillhandahålls utbildningen av de Nationella värdegrundscentrumerna vid Göteborgs och Umeå universitet. Kursen motsvarar 10 poängs studier på universitetsnivå och består av två delkurser om vardera 5 poäng: ”Kön och samhälle” och ”Kön och kultur”. Den första delen behandlar begreppen genusvetenskap, jämställdhet och värdegrund belysta ur sociala, politiska, vetenskapliga, juridiska och pedagogiska perspektiv. Den andra delkursen åskådliggör relationen mellan genus och makt i ljuset av kultur, etnicitet, sexuell läggning, språk, text och media, samt siktar mot att förse deltagarna med konkreta idéer för att bearbeta genusrelaterad problematik inom organisation, forskning och den pedagogiska praktiken. Utbildningen vänder sig till lärare i för-, grund- och gymnasieskolan som efter utbildningen ska kunna

---

<sup>39</sup> Dir. 1995:8.

<sup>40</sup> SOU 1995:110.

<sup>41</sup> Högskoleverket har genomfört utvärderingar av jämställdhetsarbetet vid lärosätena. En uppföljning av utvärderingen 1999 redovisas i Högskoleverkets rapportserie 2003:31 R.

<sup>42</sup> Statskontoret 2005:1, Sid 93.



fungera som resurspersoner för jämställdhetsfrågor i kommunens skolverksamhet.

Det är kommunerna som utser deltagare till utbildningen och kommunerna står för eventuella vikariekostnader och resor. Staten bekostar utbildningen. För de kommuner som anmält intresse att delta i utbildningen har det funnits särskilda projektmedel till och med våren 2003 att söka för e Levinriktade insatser som i vid mening syftar till att främja jämställdhet. Utbildningen är kostnadsfri för kommunerna men detta till trots är det endast drygt hälften av landets kommuner som skickat någon lärare till utbildningen – sammanlagt 256 personer 2004.

Delegationen för jämställdhet i förskolan påpekar i ett delbetänkande<sup>43</sup> att det finns en risk att jämställdhetsarbetet kan bli lidande om genuspedagogerna måste kombinera detta med en ordinarie tjänst. Om enbart en genuspedagog utbildas i en kommun är det svårt för denne att hinna sprida sina erfarenheter till andra pedagoger i kommunen. Trots detta ser delegationen positivt på detta initiativ och menar att regeringen bör överväga en fortsatt satsning.

### Könsbundna studieval

Studenternas studieval är fortfarande i hög grad könsbundna. Detta är särskilt tydligt inom lärar- och vårdutbildningar och inom vissa tekniska och naturvetenskapliga utbildningar. Exempelvis utgjorde kvinnorna 90 procent av de studenter som påbörjade utbildningar till förskollärare och fritidspedagoger läsåret 2000/01.

En fjärdedel av alla kurser har en jämn könsfördelning, dvs. en könsfördelning där andelen män respektive kvinnor ligger i intervallet 40 till 60 procent. Förändringarna är små mellan åren, men det går att skönja en positiv trend. Läsåret 2000/2001 läste 34 procent av studenterna på kurser med mycket ojämn könsfördelning, dvs. med en könsfördelning i intervallet 20 till 80 procent. Detta innebar en minskning med tre procent från föregående år.<sup>44</sup> Elevernas resultat i ungdomsskolan och val av gymnasieutbildning har återverkningar på övergången till högskolan. Pojkar är underrepresenterade på de studieförberedande programmen i gymnasiet.

Jämställdhetsinsatser av olika slag har främst riktats till flickor och kvinnor. Syftet har varit och är att bryta det traditionella

<sup>43</sup> SOU 2004:115.

<sup>44</sup> Skr. 2002/03:140, Sid. 188f.

könsmönstret och få fler kvinnor att välja tekniska och naturvetenskapliga ämnen och utbildningar. Ansträngningarna att förmå pojkar och män att söka sig till kvinnodominerade utbildningar har inte varit lika stora.

Forskning har visat att olika ämnens könsmärkning gör att flickor och pojkar kan uppfatta det som att man inte behöver bry sig om de ämnena.<sup>45</sup> Denna attityd blir en del av gruppernas femininitets- respektive maskulinitetskonstruktion. Elever som väljer icke-traditionella utbildningar får ibland stöd men möter ofta motstånd. De prövningar som dessa elever möter leder till att många av dem lämnar sina utbildningar särskilt om könsfördelningen är mycket ojämn. I till exempel gymnasieskolans mer yrkesinriktade program kan dominansen av det ena könet vara runt 90 procent, vilket skapar svårigheter för flickor som väljer ”pojckprogram”. Här kan så många som hälften av flickorna hoppa av utbildningen. Som skäl till avhopp anges ofta ”könsmobbing” från lärarens sida. Av de flickor som valt Byggprogrammet hoppade 41 procent av flickorna av och av dem som valt fordonsprogrammet hoppade 45 procent av.<sup>46</sup> Siffrorna för avhopp är större när flickor väljer pojckprogram än när pojkar väljer flickprogram.

Sociala faktorer påverkar även otraditionella val. Forskning visar att flickor som väljer naturvetenskapliga och tekniska utbildningar framför allt är elever med högutbildade föräldrar.

## 4.2 Forskningspolitik

### *Regeringens mål för forskningspolitiken*

Målet för den svenska forskningspolitiken är att Sverige ska vara en ledande forskningsnation där forskningen bedrivs med hög vetenskaplig kvalitet.

I regeringens senaste skrivelse om jämställdhetspolitiken<sup>47</sup> framhävs att jämställdhet är en förutsättning för forskningens kvalitet och ett effektivt resursutnyttjande. Argumentet är att eftersom forskningskapacitet finns i samma grad hos kvinnor som hos män kan brist på jämställdhet förmodas orsaka kvalitets- och kunskapsförluster.

---

<sup>45</sup> Skolverket 2002. Sid 102.

<sup>46</sup> Ibid. Sid. 100.

<sup>47</sup> Skr. 2002/03:140

De myndigheter som finns inom forskningspolitiken har enligt sin instruktion till uppgift att arbeta för jämställdhet inom sitt verksamhetsområde. Samtliga myndigheter ska i sina årsredovisningar rapportera sina insatser. Forskningsråden Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap samt Verket för innovationssystem har som mål att arbeta för jämställdhet samt nå en jämnare könsfördelning inom den egna beredningsorganisationen och vid fördelning av forskningsstöd. Råden ska redovisa könsfördelningen inom sina beredningsorganisationer och könsuppdelad statistik avseende forskningsansökningar, beviljandegrad och forskningsstödet fördelning av medel.

I regeringens mål och delmål för jämställdhetspolitiken finns, som tidigare redovisats, mål om tillgång till utbildning och representation. Kvinnor och män ska således ha samma rättigheter och möjligheter att arbeta med forskning. Detta mål är delvis uppnått mätt i andel av studenter som antagits till forskarutbildning men inte alls i andra avseenden, t.ex. andel av professorstjänster.

I de jämställdhetspolitiska delmålen finns, trots att de är övergripande och vidlyftiga, inget explicit angivet om forskning i sig, om behovet av kunskap. Regeringen har emellertid inom forskningspolitiken angivit att forskningsråden ska verka för att genusperspektiv får genomslag i forskningen. ”Syftet med detta mål är att produktionen av ny kunskap inom olika områden skall gälla såväl kvinnor som män. I ansökningarna till råden måste forskarna ange om man tagit ställning till genusperspektiv i projektansökningen.”<sup>48</sup>

Även om inget jämställdhetspolitiskt mål direkt tar sikte på forskningens betydelse för utvecklingen av kunskapen om jämställdhet finns det sedan låg tid tillbaka en nära koppling mellan jämställdhetspolitik och forskning.

### *Genusforskning*

Genusforskningen har sina rötter i en feministisk samhällskritik och den kvinnoforskning som utvecklades för att komplettera den brist på kunskaper om kvinnors liv och villkor som av tradition utmärkte de vetenskapliga institutionerna. Denna tilläggsforskning har i dag ersatts av genusforskning som är den övergripande be-

---

<sup>48</sup> Ibid.

teckningen på hela fältet. Genusforskningen är så utvecklad och mångfacetterad i dag att den inte kortfattat låter sig beskrivas.<sup>49</sup> Inom genusforskningen ryms bl.a. två forskningsgrenar som starkt utvecklats under senare år, mansforskning med fokus på män eller manlighet och queerforskning med inriktning på gränsöverskridande identiteter, företrädesvis av sexuell karaktär.<sup>50</sup>

Under slutet av 1970-talet och under 80-talet växte en rad centra/fora fram vid universiteten och de kom med tiden att etableras även vid nya universitet och högskolor under 1990-talet. Idag finns ca 20 inrättningar eller institutioner.<sup>51</sup> Därmed stärktes den institutionella uppbyggnaden som bidragit till att genusforskningen alltmer har etablerats som en självständig disciplin samtidigt som den starkare har integrerats i undervisning och forskning inom andra discipliner. Det finns särskilda kurser i genusforskning på samtliga universitet och högskolor. Integrationen är starkast i humanistiska och samhällsvetenskapliga ämnen och svagast inom teknik, naturvetenskap och medicin.<sup>52</sup>

Efter propositionen *Forskning och samhälle*<sup>53</sup> tillkom de s.k. genusprofessorerna och ett antal rekryteringstjänster (doktorand- och forskarassistenttjänster) i syfte att utveckla genusämnet bl.a. genom en spridning över olika ämnen. Genuskommittén i Vetenskapsrådet har till uppgift att bistå med utbildningsinsatser och uppbyggnad av genuskompetens i ämnesområden och att utvärdera rådets egna satsningar på integration av genusperspektiv i forskning. Däremot fördelar inte kommittén medel till forskning.

Vid slutet av 1990-talet inrättades Nationella sekretariatet för genusforskning. Sekretariatet som, liksom kvinnohistoriska samlingsarna, är placerat vid Göteborgs Universitet har till uppgift att ”med ett rikstäckande perspektiv främja genusforskning i vid bemärkelse och verka för att genusperspektiv uppmärksammas i all forskning”.<sup>54</sup> Detta ska bl.a. genomföras genom utredningsverksamhet och information.

I den senaste forskningspropositionen *Forskning för ett bättre liv*<sup>55</sup> som regeringen lämnade till riksdagen våren 2005 föreslås att

<sup>49</sup> En god överblick ges av Britt-Marie Thurén i *Genusforskning - Frågor, villkor och utmaningar*, Vetenskapsrådet 2003. Vetenskapsrådets kommitté för genusforskning har utgivit en kortfattad överblick *Genusforskning i korta drag*, 2004.

<sup>50</sup> Ibid. Sid. 18 resp. sid. 7.

<sup>51</sup> Nationella sekretariatet för genusforskning, (2004).

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Prop. 1999/97:5.

<sup>54</sup> SFS 1997:61.

<sup>55</sup> Prop. 2004/05:80.

Vetenskapsrådet, utöver de 10 miljoner kronor rådet disponerar i dag, tillförs ytterligare 12 miljoner kronor för 2007 till 2008 för genusforskning. Denna fördubbling av de öronmärkta medlen är dock, enligt regeringen, inte tillräckligt. Vetenskapsrådets ämnesråd och utbildningsvetenskapliga kommittén bör därför strategiskt avsätta mer forskningsmedel för forskning med genusperspektiv inom respektive område.

De forskningsfinansierade myndigheterna Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS), Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad (FORMAS) och Verket för innovationssystem (VINNOVA) uppmanas att aktivt integrera genusperspektiv i sitt forsknings- och utvecklingsstöd. Regeringen förutsätter att dessa myndigheter uppmärksammar genusforskningen inom ramen för ordinarie anslag. Myndigheterna måste ha särskilda strukturer för integreringen av genusforskning och vara organiserade så att resultatet av rådets insatser kan följas och analyseras.

De sex särskilda genusprofessorerna inom olika vetenskapsområden som inrättades 1997 är permanenta men får inga permanenta kringresurser. I propositionen utgår regeringen från att finansieringen kring professorerna sköts vid respektive lärosäte.

I den tidigare forskningspropositionen anvisade regeringen medel till den nationella genusforskarskolan, med Umeå universitet som värduniversitet och med Högskolan i Kalmar och Gävle samt Mitthögskolan som partnerhögskolor. I den nya propositionen ger regeringen fortsatt stöd till forskarskolan. För arbetet med att koordinera regeringens satsningar på genusforskning och genusperspektivets integrering i all forskning får Nationella sekretariatet för genusforskning en förstärkning av anslagen med 500 000 kronor för 2007 och ytterligare 500 000 kronor för 2008.

### **4.3 Utredningens bedömning**

Utbildningspolitiken har en viktig roll i jämställdhetspolitiken. Utbildningen har haft avgörande betydelse för att kvinnor i Sverige i så hög grad lyckats etablera sig på arbetsmarknaden och genom betalt arbete har kvinnors ekonomiska oberoende stärkts. Utbildning har även varit av betydelse för att öka kvinnors representation i beslutande positioner.

Kvinnornas utbildningsmässiga eftersläpning, som lyftes fram som ett allvarligt hinder för jämställdheten i samhället för några decennier sedan, har i dag hämtats in. Den högre utbildningen som historiskt sett varit en manlig bastion är i dag öppen för flickor och kvinnor och dessa har under de senaste årtiondena antalsmässigt kommit att utgöra en majoritet. I de skolformer som riktar sig till de yngre eleverna är frånvaron av män påtaglig. Inom universitet och högskolor är könsfördelningen fortfarande ojämn i många lärarkategorier. Särskilt tydligt är detta vad gäller professorstjänster. Det är anmärkningsvärt att de påtagliga framgångar som jämställdhetssträvandena trots allt haft i Sverige i så ringa grad haft genomslag här.

Skolan har, på gott och ont, stor inverkan på barnens könssozialisering. De vuxnas förväntningar och bemötande av barnen formar dem till pojkar och flickor. Samtidigt kan skolan erbjuda barnen möjligheter att utvecklas till självständiga individer och frigöra sig från de begränsningar som könsstereotyper utgör. Men frågan är om utbildningssystemet verkligen fungerar som ett effektivt verktyg för att bryta samhällets genusmönster, eller om det i stället bidrar till att återskapa och stärka de rådande genusmönster som finns i samhället.

Skolan kan aldrig, och ska aldrig, isolera sig från det omgivande samhället. De värderingar och strukturer som råder i samhället finner sin väg in i klassrummet. Erfarenheter från förskolan, till exempel projekten vid förskolorna i Gävle illustrerar väl hur föreställningar om hur flickor och pojkar, kvinnor och män, smyger sig in trots välformulerade mål i läroplanen och trots ambitioner, genuskunskap och professionalism hos personalen. Den "dolda läroplanen" tenderar att ta över.

Samhället ålägger skolan att lösa många uppgifter. Inte så sällan kan det finnas en övertro på skolans möjligheter att förändra samhället. Jämställdhet är en sådan uppgift som ålagts skolan, vilket tydligt framgår i flera utbildningspolitiska styrdokument. Men effekterna ute i klassrummen förefaller inte stå i proportion till de övergripande ambitionerna. Det är dessvärre inte ovanligt för jämställdhetspolitiken att välformulerade mål inte förmår tränga ner inom olika politikområden och ta gestalt i människors vardag.

Att det saknas kunskap hos skolledare och lärare förefaller vara en mycket viktig orsak. Pedagogerna behöver stöd, utbildning, verktyg och resurser för att fullgöra sin uppgift. Regeringens insatser för att utbilda genuspedagoger i syfte att höja kvaliteten i jäm-

ställdhetsarbetet är mot denna bakgrund vällovlig men förefaller otillräcklig, alltför kortsiktig och halvhjärtad. Jämställdhetsarbetet i skolan kan inte bli framgångsrikt om det inte på allvar integreras och tar plats i hela utbildningspolitiken och i skolans kärnverksamhet. Jämställdhetsperspektivet måste få ett tydligare genomslag i lärarutbildning och undervisningsmaterial. Sexuella trakasserier måste motverkas på ett mera kraftfullt sätt. Tillfälliga projekt och kampanjer är inte tillräckligt för att åstadkomma en varaktig förändring.

För några decennier sedan hade flickor sämre betyg än pojkar. Nu har förhållandena vänts till flickors fördel. När flickor presterade sämre kunde det uppfattas vara naturligt, flickor ansågs inte på samma sätt som pojkar vara ämnade för teoretiska studier. Skolresultaten bekräftade föreställningar om skillnaderna mellan könen och man såg inte flickornas sämre resultat som en konsekvens av att pojkarna gynnades. I dag när prestationerna är omvända anses skillnaderna inte vara naturliga. Uppgifterna om pojkarnas relativt försämrade resultat möts ibland med förskräckelse och krav på förändringar av utbildningssystemet.<sup>56</sup> I skolverkets rapport *Läroplanerna i praktiken* väcktes 1999 frågan ”om huruvida pojkarna håller på att bli skolsystemets förlorare.”<sup>57</sup> Det är måhända paradoxalt att könsskillnaderna i läsförståelse är så stora i Sverige relativt andra OECD-länder med tanke på att Sverige relativt andra länder kommit längre i arbetet för jämställdhet. Det finns inget enkelt svar på frågan vad denna förändring beror på och det är viktigt att notera att resultaten varierar kraftigt i pojkgruppen. Likafullt finns det skäl att vara orolig över att så många pojkar är mycket lågpresterande och riskerar att marginaliseras i unga år.

Det jämställdhetspolitiska målet ”lika tillgång till utbildning” kan således huvudsakligen sägas vara uppfyllt, åtminstone i formell mening. Flickor och pojkar, kvinnor och män, har formellt sett samma tillgång till utbildningsväsendet. Däremot finns det hinder i samhällets genusordning som gör att män inte söker sig till exempelvis förskolan, att elever som väljer otraditionella utbildningar möter motstånd, att flickor blir sexuellt trakasserade i skolan och att andelen kvinnliga professorer är så låg. Att ta bort *formella* hinder genom att öppna utbildningar som varit stängda för ettdera könet är enkelt. Att ta bort *informella* hinder är däremot betydligt svårare. De politiska redskapen är trubbiga.

<sup>56</sup> Elisabet Öhrn, (2002), Sid. 14.

<sup>57</sup> Ibid. Sid 77.

Fortfarande är elevernas studieval i hög grad könsbundna. Flickorna vidgar sina val men pojkarna är mer traditionella i sina val. För att motverka de könsbundna studievalen krävs sannolikt såväl insatser från hela skolsystemet som från samhället i övrigt. Små barn måste stimuleras att inte låta sig låsas av könsmärkta framtidsdrömmar, pedagogiken måste anpassas till både flickor och pojkar, elever som gör otraditionella val måste stödjas osv. Skolans möjlighet att påverka är naturligtvis inte obegränsad men ändå tillräckligt stor för att det ska vara angeläget att ge den som ett av sina jämställdhetspolitiska mål att minska de könsbundna studievalen. Att bryta de könsbundna studievalen kan sägas vara en strategiskt viktig fråga för jämställdhetspolitiken eftersom den även har bäring på andra viktiga jämställdhetsmål som att bryta upp den könsuppdelade arbetsmarknaden.

Utredningen om den könssegregerade svenska arbetsmarknaden<sup>58</sup> pekar på att insatser som sedan 1980-talet genomförts för att öka flickors och kvinnors teknikintresse förefaller ha haft långsiktigt positiva effekter och föreslår att samma koncept prövas för att öka pojkarnas intresse för den sociala sektorn. Insatserna kan omfatta sommarkurser inom skolans ram men även arbetsmarknadspolitiska och kommunala insatser. Vi ställer oss bakom detta förslag.

Lärosätena har regeringens uppdrag att verka för en jämnare könsfördelning vid högskolorna. En jämnare könsfördelning i professorskåren förutsätter förändringar i rekryteringsbasen. Målet är därför att öka andelen kvinnor bland forskarstudenter, forskarassistenter, lektorer och andra meriterande forskartjänster. De rekryteringsmål som regeringen satt upp för könsfördelning bland nytillsatta professorer bedöms ha haft positiv effekt även om utvecklingen går långsamt.<sup>59</sup> Det är därför angeläget att regeringen fortsätter med att på detta sätt ställa krav på lärosätena.

Genusforskningen har utvecklats kraftfullt i Sverige under de senaste decennierna. Den har växt i omfattning, genomgått förändringar och delvis institutionaliserats. Genusforskningen har inrutat ett allt tydligare område som självständig disciplin och har samtidigt integrerats i andra ämnen. Det öronmärkta statliga stödet har varit betydelsefullt för denna utveckling och behöver fortsätta och dess institutionella resurser behöver stärkas och permanentas.

---

<sup>58</sup> SOU 2004:43.

<sup>59</sup> Högskoleverket (2003).



## Referenser

- Ambjörnsson, Fanny (2004) *I en klass för sig. Genus, klass och sexualitet bland gymnasietjejer*. Stockholm: Ordfront.
- Direktiv 1995:8 *Insatser för kvinno- och jämställdhetsforskning*.
- Forum för kvinnliga forskare och kvinnoforskning i Stockholm (1982) *Jämställdheten inom forskarutbildning och forskning*. Stockholms universitet, Rapport 1982:2.
- Högskoleverket (2003) *Lärosätenas arbete med jämställdhet, studentinflytande samt social och etnisk mångfald*. Högskoleverkets rapportserie 2003:31 R, 2003.
- Jordansson, Birgitta (1999) *Jämställdhetspolitikens villkor*. Nationella sekretariatet för genusforskning.
- Kvinnans jämlikhet. Ett framtidsprogram*. Tidens förlag, 1964.
- Myndigheten för skolutveckling (2003) *Hur är det ställt? Tack ojämnt!*
- Nationella sekretariatet för genusforskning, PM 2004-07-06.
- Regeringens proposition 1993/94 *Delad makt delat ansvar*.
- Regeringens proposition 1994/95:164 *Jämställdhet mellan kvinnor och män inom utbildningsområdet*.
- Regeringens proposition 1995/96:153 *Jämställdhet som ett nytt mål för Sveriges internationella utvecklingssamarbete*.
- Regeringens proposition 1996/97:5 *Forskning och samhälle*.
- Regeringens proposition 2004/05:80 *Forskning för ett bättre liv*.
- Regeringens skrivelse 2002/03:140 *Jämt och ständigt – Regeringens jämställdhetspolitik med handlingsplan för mandatperioden*.
- SFS 1997:61.
- Skolverket, *En fördjupad studie om värdegrunden*, Dnr. 2000:1613.
- Skolverket (2002) *Likvärdighet i en skola för alla*.
- SOU 1975:58 *Målet är jämställdhet*.
- SOU 1979:56 *Steg på väg*.
- SOU 1995:110 *Viljan att veta och viljan att förstå*.

SOU 2004:43 *Den könsuppdelade arbetsmarknaden.*

SOU 2004:115 *Den könade förskolan.*

Statskontoret (2005) *En effektivare jämställdhetspolitik*, Statskontoret 2005:1.

Svaleryd, Kajsa (2003) *Genuspedagogik*. Stockholm: Liber.

Thurén, Britt-Marie (2003) *Genusforskning - Frågor, villkor och utmaningar*, Vetenskapsrådet.

Utbildningsdepartementet (2004) *Equity in Education: Country Analytical Report*.

Utbildningsdepartementet(2004) *Könsskillnader i utbildningsresultat*, Utbildningsdepartementets skriftserie, rapport 7, 2004.

Wahlström, Kajsa (2004) *Flickor, pojkar och pedagoger*. Utbildningsradion.

Wennerås, Christine & Agnes Wold (1997) *Nepotism and sexism in peer-review*. Nature, 22 maj 1997.

Vetenskapsrådets kommitté för genusforskning (2004) *Genusforskning i korta drag*.

Öhrn, Elisabeth (2002) *Könsmönster i förändring? – en kunskapsöversikt om unga i skolan*. Skolverket.

## 5 Utvecklingen av den ekonomiska jämställdheten

**Utredningens förslag:** Ett förvärvsavdrag för ensamstående föräldrar införs i syfte att stärka ensamstående föräldrars ekonomiska situation, stimulera till ökat arbetsutbud samt minska hindren för övergång från bidrag till arbete.

Utifrån utredningens principiella utgångspunkter bör konstruktionen av förvärvsavdraget utredas närmare.

Under 1990-talet genomgick Sverige en djup ekonomisk kris som gav kännbara effekter på både samhällsekonomin och medborgarnas plånböcker. Arbetslösheten drabbade initialt männen hårdare än kvinnorna, men efter några år kom den även att drabba kvinnor. Nedgången i ekonomin med arbetslöshet som följd blev först kännbar i den konjunkturkänsliga industrin där de flesta mansjobben finns. Detta drabbade i sin tur de offentliga finanserna, statens och kommunernas inkomster av skatter minskade samtidigt som utgifterna för till exempel arbetslöshetsersättning och socialbidrag ökade vilket ledde till behov av besparingar i den offentliga verksamheten. Kommunernas resurser minskade och även i den kvinnodominerade delen av arbetsmarknaden steg arbetslösheten.

En tillbakablick på de senaste femton åren väcker frågor om hur upp- och nedgång i konjunkturer och sysselsättning samt av förändrade ersättningsnivåer i transfereringssystemen påverkat kvinnors och mäns inkomster och möjligheter till försörjning. Hur har den ekonomiska jämställdheten utvecklats sedan 1990-talets början? Har skillnaderna i inkomst mellan kvinnor och män ökat eller minskat?

Detta avsnitt baseras på den studie utredningen har låtit göra av utvecklingen av den ekonomiska jämställdheten sedan 1990-talets början. I undersökningen – genomförd av professor Anita Nyberg, Arbetslivsinstitutet, i samarbete med Statistiska centralbyrån – redovisas utvecklingen av den ekonomiska jämställdheten i flera

avseenden. Kvinnors respektive mäns inkomster undersöks och analyseras. Vidare undersöks inkomsternas fördelning hos sammanboende kvinnor och män. Slutligen analyseras mödrars och fäderns inkomster. Artikeln kan läsas i sin helhet i bilagedelen *Forskarrapporter till Jämställdhetspolitiska utredningen*.

## 5.1 Begreppsdiskussion

Kvinnors möjligheter att försörja sig genom ett arbete är en grundpelare i svensk jämställdhetspolitik. I hur stor utsträckning detta är en verklighet beror, förutom på rätten till arbete, också på skatte- och socialförsäkringssystemens konstruktion och vilka normer som samhället därigenom vill upprätthålla. Den historiska frågan har varit om kvinnor primärt skall ses som mödrar och hustrur eller som arbetare/försörjare på samma villkor som män? Sedan 1972 har jämställdhetspolitiken utgått från att kvinnor är likvärdiga män som arbetare/försörjare.

I många västländer upprätthålls familjeförsörjarmodellen (eng. male breadwinner). Den bygger på en ideologi där män ses som försörjare och kvinnor primärt som hustrur och mödrar. Att vara gift och ha barn är mer fördelaktigt än att vara ogift och ha barn. Skatter och socialförsäkringar knyts till familjeförsörjaren och gifta kvinnor har en svag position på arbetsmarknaden eftersom de förväntas bli försörjda av en man, finnas i hemmet och ta hand om barnen. I Sverige ses kvinnor och män sedan 1970-talet som individuellt ansvariga för både försörjning och omsorg.<sup>1</sup> Skatter och socialförsäkringar är knutna till individen i stället för till familjen för att möjliggöra för kvinnor och män att både förvärvsarbeta och ta hand om en familj. Undantaget utgörs fortfarande av föräldraförsäkringen, där båda föräldrarna har formell rätt att ta ut lika mycket av föräldrapenningen, men där försäkringen inte är individuellt utformad.

Detta brukar beskrivas som en utveckling från en enförsörjar- eller familjeförsörjarmodell till en tvåförsörjarmodell. Genusforskare har dock kritiserat begreppen och har istället menat att Sverige har en tvåförsörjar-tvåvårdarmodell. I begreppet enförsörjarmodell är män synliga, men kvinnor osynliga. I begreppet tvåförsörjarmodell är endast avlönat arbete synligt och det oavlönade

---

<sup>1</sup> Sainsbury (1999). Sainsbury kallar det på engelska för *individual earner-carer regime*.

arbetet osynligt.<sup>2</sup> I vår utredning anser vi att även begreppet tvåförsörjar-tvåvårdarmodell har sina svagheter eftersom det normerar tvåsamhet och kärnfamilj. Istället för ett begrepp som betonar ett gemensamt ansvar för sammanboende kvinnor och män, bör det individuella ansvaret för kvinnor respektive män för både försörjning och omsorg betonas. Vi är "enförsörjare" oavsett samlevnadsform. Ett hushåll kan bestå av en eller flera vuxna enförsörjare, individuellt ansvariga för försörjning och omsorg om eventuella barn.

Trots detta brukar vanligen hushållet vara utgångspunkt i studier över inkomstfördelningen. I sådana studier slås kvinnans och mannens inkomster i sammanboende familjer samman och delas med två. Ett sådant angreppssätt kan ge en bild av hushållens standard, men utgår inte från de faktiska inkomsterna kvinnor respektive män har. Feministiska forskare har pekat på att skillnader i inkomst mellan sammanboende också kan föra med sig skillnader i maktresurser och förhandlingsstyrka. I vår undersökning över utvecklingen från 1990-talet och framåt studeras i stället de faktiska inkomsterna för kvinnor och män individuellt. Det innebär att inkomsten för sammanboende kvinnor eller män inte nödvändigtvis säger något om vilken ekonomisk eller materiell standard dessa har, eftersom de kan leva med en partner som har högre eller lägre inkomster. Men däremot ger det en bild av vilken "fall-back position" kvinnor har, dvs. vilka ekonomiska förutsättningar de skulle ha om de blev ensamboende. Det gör det också möjligt att jämföra sammansättning och storlek på ensamboendes och sammanboendes inkomster.

### Från ekonomiskt oberoende till ekonomisk självständighet

Ett av delmålen för jämställdhetspolitiken – som vi här följer upp – är att kvinnor och män skall ha samma möjligheter till *ekonomiskt oberoende*. Vad som egentligen avses med ekonomiskt oberoende framgår inte så tydligt av propositionen. När man i jämställdhetshänseende talar om ekonomiskt oberoende åsyftas vanligen att kvinnor skall ha samma möjligheter som män att försörja sig själva och sina eventuella barn, utan att vara beroende av en man.

---

<sup>2</sup> Nyberg (2004).

Begreppet ekonomiskt oberoende är missvisande på flera sätt. Nästan ingen är ekonomiskt oberoende – de allra flesta, såväl kvinnor som män, är beroende av sin lön och av transfereringar för sin försörjning. Ytterst få (förvisso fler män än kvinnor) är oberoende i meningen att de har en så stor förmögenhet att de inte behöver arbeta för sin försörjning. Målet säger heller inte *hur* eller *av vad* vi skall vara ekonomiskt oberoende – kopplingen mellan försörjning och arbete görs inte.

Även om ordet beroende fångar en känslomässig aspekt av vad det innebär att sakna handlingsutrymme, att vara ofri i förhållande till en annan person och genom det till exempel tvingas leva kvar i ett äktenskap man annars skulle lämna, blir det missvisande med tanke på att så gott som alla är ekonomiskt beroende av olika typer av inkomster för att kunna försörja sig. Men att vara beroende av en inkomst behöver inte betyda att vi inte är självständiga. Vi föreslår därför att ekonomiskt oberoende ersätts av begreppet *ekonomisk självständighet* för att beteckna kvinnors och mäns lika rätt och möjlighet att kunna försörja sig själva och sina eventuella barn.

Begreppen oberoende/beroende väljer vi istället att använda inom omsorgsområdet. Alla människor genomlever olika faser i livet då vi är beroende av andra människors omsorg – till exempel när vi är barn, sjuka eller gamla. Välfärdsstaten, och det gäller särskilt omsorgsområdet, bör utgå från insikten om att man organiserar verksamhet utifrån detta beroende. Utmaningen är att göra det på ett sånt sätt att människors beroende av andras omsorg sker utan att kvinnor underordnas.

## 5.2 Utvecklingen från 1990-talet – ökad ekonomisk jämställdhet, men ...

I början av 1990-talet hade kvinnor lägre inkomster än män och det förhållandet gällde även i början av 2000-talet. Men utredningens undersökning visar att skillnaderna mellan kvinnor och män har minskat och att den ekonomiska jämställdheten ökade mellan 1991 och 2002. Slutsatsen bygger på ett antal faktorer:

- Kvinnor arbetar mer avlönat i dag än i början av 1990-talet, sysselsättningsmönstret är mer lika mellan kvinnor och män och andelen familjer där både kvinnan och mannen arbetar heltid har ökat.

- Kvinnors löneinkomster har ökat relativt mäns. Kvinnors medianinkomsten av lön steg mellan 1991 och 2002 från 64 till 68 procent av männens medianinkomst. Sett enbart till de heltidsanställda steg kvinnornas medianinkomst från knappt 81 till drygt 84 procent av männens medianinkomst av lön.<sup>3</sup>
- Sett till den disponibla inkomsten, där ersättningar och bidrag läggs till inkomster från marknaden och skatt räknas bort, har kvinnors disponibla inkomst relativt mäns ökat från 76 till drygt 78 procent.<sup>4</sup>
- Bland sammanboende kvinnor och män har kvinnors andel av hushållets disponibla inkomst ökat.<sup>5</sup>

Den generella bilden är således att kvinnors ekonomiska ställning har stärkts. Undersökningen visar också hur välfärdsstaten omfördelar mellan kvinnor och män och stärker kvinnors ekonomiska ställning relativt mäns. För både kvinnor och män kommer den största delen av inkomsterna från marknaden (lön, företagarinkomst, avkastning på kapital), men även transfereringssystemen står för ett betydande tillskott. Transfereringarnas andel av inkomsterna har emellertid minskat för både kvinnor och män mellan 1991 och 2002, något mer för kvinnor än för män.<sup>6</sup>

### 5.3 ... ökad ojämlikhet

Trots att den generella bilden av utvecklingen är att den ekonomiska jämställdheten har ökat, finns det hinder mot att teckna en enbart positiv bild. Till exempel har kvinnors ökade förvärvsarbete inte motsvarats av att män tar en större del av det obetalda arbetet.

Det förefaller som att skillnaderna *mellan* olika grupper av kvinnor har ökat i flera avseenden. Särskilt gäller det skillnader mellan ensamstående mödrar och övriga kvinnogrupper. Sysselsättningen för ensamstående mödrar har minskat kraftigt under 1990-talet och har inte återhämtat sig till samma nivå som den var i början av decenniet. Vidare har andelen heltidsarbetande minskat bland de ensamstående mödrarna jämfört med de sammanboende mödrarna. Detta ger också effekter på ensamstående mödrars inkomster. Situationen förbättrades för ensamstående mödrar mot slutet av

<sup>3</sup> Nyberg (2005), tabell 1.

<sup>4</sup> Ibid. tabell 8.

<sup>5</sup> Ibid. diagram 10 och 11.

<sup>6</sup> Ibid. tabell 7.

1990-talet och början av 2000-talet, men trots detta finns det en långsiktig tendens till ett ökande gap i genomsnittlig inkomst mellan ensamstående föräldrar och sammanboende föräldrar. Om förbättringen för ensamstående mödrar är tillfällig är svårt att säga.

I huvudbetänkandet från kommittén Valfärdsbokslut konstateras att ensamstående mödrar framstår som en särskilt utsatt grupp under 1990-talet.<sup>7</sup> Redan vid början av 1990-talet hade ensamstående kvinnor med barn sämre inkomster, större försörjningsproblem, högre arbetslöshet och lägre löner än befolkningen i övrigt. Denna situation försämrades ytterligare under 1990-talet. När övriga grupper generellt fick en ökning av realinkomsten, minskade inkomsterna för ensamstående mödrar. Ensamstående kvinnor med barn har högre arbetslöshet, ett högre socialbidragsberoende, sämre hälsa och högre risk för att utsättas för våld och/eller hot om våld än andra kvinnor.

Av vår undersökning framgår inte oväntat att transfereringarna står för en större del av inkomsterna för de ensamstående mödrarna jämfört med de sammanboende mödrarna,<sup>8</sup> men även för de ensamstående mödrarna minskade transfereringarnas andel av inkomsterna under 1990-talet. Generellt kan sägas att skillnaderna i inkomster är relativt små mellan ensamstående mödrar och sammanboende mödrar. Den stora skillnaden i inkomster är den mellan mödrar och fäder. De sammanboende fädernas genomsnittliga marknadsinkomst är nästan dubbelt så hög som både de ensamstående och sammanboende mödrarnas och marknadsinkomsten utgör runt 90 procent av den totala inkomsten för dessa män. Transfereringarna utjämnar en del av dessa skillnader, mest för de ensamstående mödrarna.

I följande resonemang sätter vi de sammanboende fäderna som måttstock och ställer ensamstående respektive sammanboende mödrars inkomster i relation till de sammanboende fädernas inkomster (se tabell 1). Det visar sig att sammanboende mödrar har en lägre disponibel inkomst än ensamstående mödrar. Men skillnaden mellan kvinnorna har minskat under 1990-talet, dvs. de ensamstående mödrarna har fått det sämre i förhållande till de sammanboende mödrarna.

---

<sup>7</sup> SOU 2001:79.

<sup>8</sup> Förutom att vissa bidrag nästan enbart riktar sig till ensamstående föräldrar, t.ex. underhållsstöd och bostadsbidrag, kan också förklaringen vara att till exempel barnbidraget delats lika mellan sammanboende föräldrar men tillfaller helt den ensamstående föräldern.



Som vi tidigare konstaterat har de sammanboende mödrarna ökat sitt betalda arbete, medan ensamstående mödrar har tappat i sysselsättning och arbetsutbud. Detta är troligen förklaringen till att de sammanboende mödrarna har ökat sina marknadsinkomster, medan de ensamstående ligger kvar på samma nivå som i början av 1990-talet. Det innebär alltså att även om de ensamstående mödrarna har en relativt högre egenförsörjningsförmåga än de sammanboende mödrarna, har de ensamstående mödrarna tappat både i förhållande till de sammanboende mödrarna och till de sammanboende fäderna.

**Tabell 5.1 Ensamstående och sammanboende mödrars andel av sammanboende fäders inkomst, 1991 och 2002.**

*Andelar i procent*

	Ensamstående mödrar		Sammanboende mödrar	
	1991	2002	1991	2002
Marknadsinkomst	54	54	51	56
+ Lönerelaterade ersättningar	62	62	59	63
+ Försörjningsrelaterade bidrag	69	67	60	64
+ Behovsprövade bidrag	75	71	60	64
= Bruttoinkomst	75	72	61	64
Individuell disponibel inkomst	87	80	64	68

*Källa:* SCB, Inkomstfördelningsundersökningen.

### Transfereringar har olika funktioner

När inkomster från transfereringssystemen studeras är det av betydelse att särskilja de olika typerna av transfereringar. I vår studie görs en uppdelning mellan *lönerelaterade ersättningar*, *försörjningsrelaterade bidrag* och *behovsprövade bidrag* (se tabellen ovan). Den första skiljelinjen går mellan ersättningar och bidrag. Ersättningar är direkt kopplade till löneinkomsterna, som ligger till grund för beräkning av ersättningens storlek. De lönerelaterade ersättningarna, såsom t.ex. sjukförsäkring och föräldrapenning, är skattepliktiga. När det gäller bidragens storlek finns naturligtvis en koppling till löneinkomsterna, men även andra faktorer vägs in. De försörjningsrelaterade bidragen har att göra med försörjningsansvar för barn. De behovsprövade bidragen relateras också ofta till före-

komsten av barn, men även människor utan barn kan få del av behovsprövade bidrag.

En annan skiljelinje går mellan vilken typ av omfördelning de olika transfereringarna innebär. Tanken med de *lönerelaterade ersättningarna* är att fungera som ett slags omfördelning för människor under livet – mellan perioder av arbete och perioder då man av olika anledningar inte kan arbeta (vård av barn, sjukdom, arbetslöshet). *Bidragen* syftar mer till en omfördelning mellan grupper i samhället. Mellan de med låga respektive höga inkomster eller mellan de med barn och de utan barn.<sup>9</sup>

Konstruktionen av ersättningar och bidrag ger ofta effekter som kan vara både önskade eller oönskade. Givet att kvinnor, av olika skäl, har en mer sammansatt inkomstbild och att en större andel av kvinnors inkomster utgörs av transfereringar, påverkas kvinnor som grupp mer av förändringar i skatte- och transfereringssystemen än vad män gör. Generösa ersättningar och bidrag kan minska incitamenten till arbete och ”låsa in” människor i bidragsberoende. Det är problematiskt både för individen och för samhällsekonomin.

Den grupp som anses vara allra mest känslig för förändringar i skatte- och transfereringssystem är ensamstående mödrar. Utvecklingen under 90-talet förefaller även ge stöd för att denna grupp också är mer känslig än andra för förändring i konjunkturer.

### Feminisering av fattigdomen?

Har den ökade ojämlikheten inneburit ökad fattigdom och en feminisering av fattigdomen? Det finns olika sätt att definiera och mäta fattigdom, men ett sätt är att undersöka utvecklingen beträffande de som får ekonomiskt bistånd, dvs. socialbidrag. Den största gruppen som mottar socialbidrag utgörs av ensamstående män utan barn, både i början av 1990-talet och i början av 2000-talet. Därefter kommer gruppen ensamstående mödrar. Det finns en grupp ensamstående mödrar med höga inkomster och god ekonomisk standard,<sup>10</sup> men statistiken visar att ensamstående mödrar generellt är mer beroende av ekonomiskt bistånd än andra grupper. Ekonomiskt bistånd skall fungera som ett yttersta skydds nät för att tillgodose behovet av ekonomisk trygghet. Syftet är inte att människor skall behöva förlita sig på socialbidrag som en

---

<sup>9</sup> Nyberg (2005).

<sup>10</sup> SOU 2001:79.

stadigvarande inkomstkälla. Men så är det inte för alla. Det långvariga beroendet av ekonomiskt bistånd är vanligast bland ensamstående mödrar.<sup>11</sup> Samtidigt visar beräkningar att i jämförelse med andra grupper är det en större andel av de ensamstående mödrarna med socialbidrag som också har inkomst av arbete.<sup>12</sup> Även om ojämlikheten har ökat, enligt vår studie, finns det ändå inte några tydliga tecken på att det hittills har skett en femininisering av fattigdomen i Sverige.

#### *Att få ekonomin att gå ihop för kvinnor med låga inkomster*

I den intervjustudie med tjugo lågavlönade kvinnor med både svensk och iransk bakgrund som utredningen publicerar ges en illustrerande bild av vilka strategier lågavlönade (och ensamstående) kvinnor använder för att klara sin försörjning.<sup>13</sup> De iranskfödda kvinnorna i studien har ofta varit hänvisade till instabila och udda inkomster på grund av att de, i synnerhet i början av sin vistelse i Sverige, har svårighet att komma in på arbetsmarknaden. Studiestöd, arbete i familjeföretag och ersättning för vård av anhörig är vanliga exempel. De svenskfödda kvinnorna finns i större utsträckning på arbetsmarknaden, men med små ekonomiska marginaler blir en minskad inkomst kännbar vid t.ex. sjukskrivning eller arbetslöshet.

Arbete är den huvudsakliga inkomstkällan för de kvinnor som ingår i studien. De har låga inkomster och små ekonomiska marginaler, men socialbidrag utgör inte en stadigvarande inkomstkälla. Flertalet har dock erfarenhet av att någon gång ha ansökt om socialbidrag. Regelsystemet och bemötandet i socialtjänsten har resulterat i att de hellre söker andra vägar för att klara sin försörjning. Vålgörenhetsorganisationer eller lån från familjemedlemmar och vänner – vanligen kvinnor som själva har en utsatt ekonomisk situation – kan då utgöra hjälpande händer i svåra situationer.

---

<sup>11</sup> Mossler (2004), refererad i Nyberg (2005).

<sup>12</sup> *Avstämning av målet om en halvering av antalet socialbidragsberoende mellan åren 1999 och 2004*. Prop. 2004/05:1, bilaga 3.

<sup>13</sup> Yazdanpanah i SOU 2005:66, Forskarrapporter.

## Hur kan ensamstående föräldrars ekonomi stärkas?

Ensamstående mödrar har generellt drabbats hårt under 1990-talet. När det gäller de ensamstående fäderna är det svårt att dra några generella slutsatser, eftersom gruppen är liten och data osäkra. Sysselsättningen bland de ensamstående fäderna föll kraftigt under mitten av 1990-talet, men förefaller ha återhämtat sig bättre än sysselsättningen för ensamstående mödrar. Ensamstående fäder har dock en mycket lägre sysselsättning än sammanboende fäder.<sup>14</sup>

Det finns olika sätt att stärka den ekonomiska situationen för ensamstående föräldrar som är ekonomiskt utsatta. Införandet av maxtaxan i barnomsorgen innebar att marginaleffekter minskade. Före maxtaxans införande kunde ökad arbetstid innebära att inkomstökningen "åts upp" av den höjda barnomsorgstaxan så att det blev mindre pengar kvar i plånboken. Maxtaxan syftade således delvis till att öka incitamenten till betalt arbete genom att minska marginaleffekter för främst ensamstående föräldrar. Maxtaxan har inneburit ökad efterfrågan på barnomsorg, men ännu finns inget svar på om det också inneburit ett ökat arbetsutbud.<sup>15</sup>

Det hävdas generellt att det finns höga marginaleffekter när det gäller att gå från bidragsberoende till arbete. De med högst marginaleffekter utgörs enligt den senaste Långtidsutredningen av deltidssamarbetande, arbetslösa, förtidspensionerade och socialbidragstagare. Allra högst är de för ensamstående föräldrar med låga inkomster.<sup>16</sup> Av annan statistik vet vi att i samtliga dessa grupper utgör kvinnor en majoritet. Det tyder på att kvinnor drabbas generellt oftare av marginaleffekter än män.

Flera studier har visat att ensamstående mödrar reagerar snabbt på förändringar i skatte- och transfereringssystem.<sup>17</sup> Det är angeläget att gruppen ensamstående föräldrar, som i dag till största delen utgörs av mödrar, stärks ekonomiskt på ett sätt som inte medför risker för fattigdomsfällor eller ökat bidragsberoende utan som i stället minskar marginaleffekterna.

Inom forskningen diskuteras förutsättningar för att genom skattesystemet stimulera till ökat deltagande i arbetskraften och minskat bidragsberoende. Det handlar inte om generella skatte-

---

<sup>14</sup> Se Nyberg (2005), diagram 13.

<sup>15</sup> Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, IFAU har i uppdrag att utvärdera effekterna av maxtaxan på arbetsutbudet. Rapportering skall ske i december 2005 och januari 2007. Se Skolverket (2003). Uppföljning av reformen maxtaxa, allmän förskola m.m.

<sup>16</sup> SOU 2004:2.

<sup>17</sup> Lundgren m.fl. (2005).

sänkningar utan om åtgärder som riktar in sig på vissa grupper, genom att möjliggöra ett avdrag för inkomster inom ett visst inkomstintervall. Ett sådant, så kallat förvärvsavdrag, innebär i praktiken att avsevärt lägre skatt betalas på en viss del av inkomsten.

Olika länder har tillämpat system med förvärvsavdrag. Kanada prövade att i två provinser införa ett program som kallades Self-Sufficiency Project (SSP). Det innebar att ensamstående föräldrar som från att ha uppburit socialbidrag i minst ett år gick till betalt heltidsarbete fick ett så kallat inkomstillskott. Utvärderingen av SSP visade att ensamstående med barn ökade sin sysselsättningsfrekvens i sådan utsträckning att reformen blev självfinansierad.<sup>18</sup> Syftet med programmet var att öka inkomsterna för en grupp med låga inkomster utan att kostnaderna för reformen skulle bli för höga.

Ett förvärvsavdrag kan konstrueras på flera sätt, beroende på vilka syften man vill uppnå och vilket beteende man vill stimulera. Syften kan till exempel vara att stimulera arbete i stället för bidragsberoende eller att stimulera de som arbetar deltid till att arbeta heltid. Det kan också vara ett sätt att göra arbete mer lönsamt än sjukförsäkring eller a-kassa, utan att sänka ersättningsnivåerna i transfereringssystemen.

#### **5.4 Vilka är förutsättningarna för ökad ekonomisk jämställdhet?**

Utvecklingen under 90-talet uppvisar således både faktorer som har inneburit en generellt ökad ekonomisk jämställdhet och faktorer som påverkat i negativ riktning. I vad mån kommer dessa positiva respektive negativa tendenser att hålla i sig och i vad mån kommer skeenden som pågår i dag att inverka på utvecklingen framöver? Vad går att säga om rådande förutsättningar för ökad ekonomisk jämställdhet?

Beroende på om man väljer att anlägga en optimistisk eller pessimistisk syn på hur utvecklingen kommer att gestalta sig, kan framskrivningen av en och samma företeelse bli olika. Utgångspunkten för ett optimistiskt synsätt är att utvecklingstendenser i positiv riktning kommer att fortsätta, ett slags framstegsoptimism. Vinster av ökad jämställdhet kommer innebära en drivkraft som är

---

<sup>18</sup> Ibid.

starkare än krafter mot minskad jämställdhet. Utgångspunkten för ett mer pessimistiskt synsätt är att det inte finns något självklart i att utvecklingen fortgår i riktning mot jämställdhet. Backlash kan vänta om hörnet.

Utifrån utvecklingen på 90-talet finns på den *positiva sidan* att kvinnor har höjt sin utbildningsnivå, stärkt positionen på arbetsmarknaden, minskat deltidsarbetet, minskat sitt obetalda arbete men ökat det betalda arbetet. Könnssegregeringen inom den högre utbildningen har minskat något och det finns inget som talar för att andelen kvinnor som söker sig till högre utbildning skulle minska. Detta kan även komma att få effekter på arbetsmarknaden. Även om en betydande andel kvinnor fortfarande arbetar deltid pågår ansträngningar för att fler skall kunna gå från deltid till heltid och lagstiftning som stärker rätten till heltid övervägs. När det gäller lönerna har många pekat på att det inom ett antal år kommer att finnas stor efterfrågan på arbetskraft inom traditionellt kvinnliga yrken och inom de kvinnodominerade sektorerna på arbetsmarknaden. Detta kan sätta press på lönerna och eventuellt leda till löneökningar som skulle kunna påverka både löneskillnader och kvinnors inkomster av betalt arbete.

När det gäller det obetalda arbetet har kvinnor under 90-talet minskat sitt obetalda arbete. Tillgången på barnomsorg har ökat och maxtaxan i barnomsorgen innebar minskade marginaeffekter, vilket ökade de ekonomiska incitamenten för kvinnor att öka sitt betalda arbete. De kvoterade "pappamånaderna" i föräldraförsäkringen har inneburit att fäderna ökat sitt uttag av föräldrapenning under 1990-talet. Ett genomförande av ökad kvotering av föräldraförsäkringen kommer att öka fädernas uttag ytterligare. Det finns förhoppningar om att detta också kommer att innebära att män tar ett större ansvar för det obetalda arbetet förknippat med barn och familj.

På den *negativa sidan* kan vi se att kvinnors höjda utbildningsnivå inte har gett ekonomisk utdelning i form av högre löner i motsvarande grad. För att tala ekonomspråk: kvinnor får sämre avkastning på sitt humankapital än vad män får. Förändringen av tidsanvändningen innebar inte någon reell omfördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet mellan kvinnor och män. Det är bara omfattningen på det obetalda arbetet som har minskat, därför att kvinnor har minskat det. Män ligger kvar på samma nivå som för tio år sedan. Vi vet också att bland sammanboende kvinnor och män förefaller män helt opåverkade av om kvinnor arbetar deltid

eller heltid. Det förefaller således vara ett mycket svårförändrat område. 1990-talet innebar också att ett större ansvar lades på anhöriga för omsorgen om gamla genom att tillgången på äldreomsorg minskade. Även om det inte går att belägga i statistiken, är det inte otänkbart att ett sådant ansvar – som i större utsträckning utförs av kvinnor – kan innebära ett hinder för kvinnor till att arbeta mer betalt. Om inte andra lösningar på äldreomsorgsbehovet genomförs, finns det risk för att kvinnors obetalda arbete ökar.

En stor förändring som har skett sedan slutet av 1990-talet är att antalet sjukskrivna har skjutit i höjden.<sup>19</sup> Det är främst kvinnor som står för den stora ökningen. Över tid följs sjukskrivningsmönstren åt för kvinnor och män, även om kvinnor hela tiden har legat på en högre nivå än män. Sedan 1997 har emellertid könsskillnaderna ökat. I dag står kvinnor för två tredjedelar av alla sjukskrivningsdagar och kvinnor är mer sjukskrivna än män oavsett ålder, utbildning, familjetyp eller bransch. För män är dagens sjukskrivningsnivå i ett längre tidsperspektiv inte särskilt hög.<sup>20</sup> Det som också hänt de senaste åren är att antalet förtidspensionärer (kallas numera för aktivitets- och sjukersättning) har ökat. Även där är kvinnor överrepresenterade.

Om antalet personer som varit arbetslösa, sjukskrivna, förtidspensionärer och socialbidragstagare under 2004 läggs samman och räknas om till helårsekvivalenter motsvarar det drygt 21 procent av befolkningen. Det är i nivå med andelen personer år 1993. Skillnaden är att då befann sig Sverige i en lågkonjunktur, men i dag i en högkonjunktur.<sup>21</sup> Det finns inte tillgång till uppgifter om hur stor andel av dessa helårsekvivalenter som kvinnor respektive män representerar, men givet kvinnors överrepresentation i sjukförsäkringen, både som sjukskrivna och som förtidspensionärer, är det troligt att kvinnor står för en större del jämfört med män av den sammanlagda andelen helårsekvivalenter som har inkomster från transfereringssystemen.

Att fler kvinnor än män är sjukskrivna är i sig ett jämställdhetsproblem. Men i ett framtidsperspektiv är det än mer problematiskt att könsskillnaderna ökar när det gäller förtidspensioner. I dag utgör de förtidspensionerade ca 10 procent av den arbetsföra befolkningen, eller 540 000 personer, och av de som förtidspensio-

---

<sup>19</sup> Se vidare om sjukskrivningarna i kapitlet om Arbetsmarknad och arbetsliv.

<sup>20</sup> Skr. 2004/05:101.

<sup>21</sup> Ibid.

neras återvänder endast 1 procent till arbetsmarknaden.<sup>22</sup> Förtidspensionerna innebär sålunda ett hot mot kvinnors möjligheter till betalt arbete och därmed är det ett hot mot ökad ekonomisk jämställdhet. Med den stora mängd kvinnor som förtidspensioneras, kan det betyda att vi i dag cementerar oss i en framtida ojämställdhet som blir mycket svår att förändra.

En sammanvägd bild av de förutsättningar som här mycket kortfattat diskuterats är att det finns risk för att den ekonomiska ojämställdheten i vissa avseenden ökar, men möjlighet att den minskar i andra avseenden. En trolig utveckling är också att skillnaderna i inkomster kommer att öka *mellan* kvinnor. De som kom som flyktingar till Sverige under 90-talet har haft svårt att få en fast förankring på arbetsmarknaden och allra svårast har det varit för kvinnor. Ju längre ifrån Sverige födelselandet är, ju lägre deltar kvinnor i arbetskraften. Ensamstående mödrar har haft svårt att återhämta den sysselsättningsfrekvens gruppen hade i början av 90-talet och inkomsterna för ensamstående mödrar har utvecklats sämre än sammanboende mödrars och mäns inkomster.

## 5.5 Förslag om förvärsavdrag för ensamstående föräldrar

I utredningens uppdrag ligger att utifrån analyser av utvecklingen under 1990-talet lämna förslag till nya mål och förändringar i organisationen som kan leda till ökad effektivitet i jämställdhetspolitiken. I vårt förslag till nytt mål på området ekonomisk jämställdhet ingår att *”Kvinnor och män skall ha samma rätt och möjlighet till avlönat arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.”* Vår studie av den ekonomiska jämställdheten tyder på att ensamstående mödrar har fått sämre möjligheter att försörja sig och sina barn, vilket inte gäller för de sammanboende mödrarna eller för kvinnor utan hemmavarande barn. De ensamstående mödrarnas situation innebär sålunda en rörelse *ifrån* målet om ekonomisk jämställdhet.

Jämförande studier över risken för ensamstående mödrar att hamna i fattigdom visar att i Sverige är den risken avsevärt mindre än i andra länder.<sup>23</sup> Även om vi inte kan konstatera en ökad *fattigdom* bland kvinnor, är det inte förenligt med jämställdhetsmålen att ensamstående mödrar har tappat i välfärdsutveckling

---

<sup>22</sup> Riksrevisionen 2005:14.

<sup>23</sup> Nyberg (2005).



i relation till andra grupper. Även de ensamstående fäderna förefaller vara mycket känsliga för konjunkturförändringar. Förutom att detta innebär hinder för ökad ekonomisk jämställdhet, påverkar det också de barn som lever under knappa ekonomiska förhållanden. Vår bedömning är att det behövs insatser inriktade på att främja en mer gynnsam ekonomisk utveckling för ensamstående föräldrar.

### Förslaget

Utredningen föreslår att regeringen överväger möjligheten att införa ett förvärvsavdrag för ensamstående föräldrar.

Konstruktionen av ett förvärvsavdrag beror dels på vilket syfte man vill uppnå, dels vilka kostnader man anser vara rimliga för en sådan reform. Kostnaderna för reformen utgörs av uteblivna skatteintäkter på staten och kommunerna, men kan i olika utsträckning kompenseras av ökade skatteinkomster och minskade utgifter för t.ex. socialbidrag och a-kassa.

Vi väljer att lämna ett principförslag med motiveringen att konstruktionen av ett förvärvsavdrag bör utredas närmare, vilket inte ryms inom ramen för vårt uppdrag. Utifrån ett antal principiella utgångspunkter anser vi att det finns stora fördelar med ett riktat förvärvsavdrag att detta bör utredas närmare.

Utifrån jämställdhetspolitikens strävan efter ökad ekonomisk jämställdhet samt mot bakgrund av utredningens analys av utvecklingen för de ensamstående föräldrarna under 1990-talet, anser utredningen att förvärvsavdraget bör konstrueras med syftena att:

- minska tröskel- och marginaleffekter för ensamstående föräldrar med låga inkomster,
- öka incitamenten till avlönat arbete,
- öka incitamenten till heltidsarbete och
- stärka en grupp som är ekonomiskt utsatt.

### Principiella utgångspunkter

Förvärvsavdraget som sådant minskar tröskel- och marginaleffekter för ensamstående föräldrar. Bostadsbidraget, som ofta utgör en tröskel för ökat arbetsutbud, påverkas inte av ett förvärvsavdrag eftersom bostadsbidraget baseras på den årliga bruttoinkomsten,

alltså inkomsten före skatt. Bostadsbidraget *bör* heller inte förändras, eftersom effekten av förvärvsavdraget skulle minska för de med lägst inkomst om bostadsbidraget skulle minska.

Om syftet är att stimulera till betalt arbete och till heltidsarbete bör förvärvsavdraget konstrueras så att inträdet till förvärvsavdraget sker vid exempelvis 100 000 kronors inkomst.<sup>24</sup> Upp till gränsvärdet gäller det allmänna avdraget på 10 000 kronor och först därefter inträder förvärvsavdraget. I inkomstintervallet mellan 100 000 och 200 000 kronor kan förvärvsavdrag göras med till exempel 50 procent, alltså 50 000 kronor. Det innebär att upp till 200 000 kronor kan ett maximalt avdrag göras med 60 000 kronor.

Om syftet är att stödja/stimulera ensamstående föräldrar med *låga* inkomster, kan ett tak sättas som innebär att efter 200 000 kronor trappas avdragsrätten av. Detta kan emellertid ge upphov till anpassning eller drivkrafter som innebär att de som ligger strax över gränsen för taket minskar sitt betalda arbete för att falla inom inkomstintervallet och på så sätt behålla samma nettoinkomst men med mindre utbud av betalt arbete. Detta skulle motverka syftet med ökat arbetsutbud.

En annan variant är att inte sätta något tak alls, vilket innebär att alla ensamstående föräldrar med barn som har en årsinkomst som överstiger 200 000 (eller något annat gränsvärde man väljer) får göra ett maximalt avdrag på 60 000 kronor, oberoende av hur hög inkomsten är. Detta innebär att man undviker marginaleffekter på toppen.

### Bedömning av effekter av förslaget

Utredningen bedömer att ett förvärvsavdrag riktat till ensamstående föräldrar skulle innebära att den ekonomiska situationen för denna grupp förbättras, genom att stimulera till sysselsättning i en grupp som har en lägre sysselsättningsgrad relativt andra grupper. Vidare skulle det minska marginaleffekterna och göra arbete mer lönsamt än bidragsberoende, utan att sänka bidrags- och ersättningsnivåer för de som fortfarande är beroende av bidrag och ersättningar.

Internationella erfarenheter av att på olika sätt stimulera till förvärvsarbete i gruppen ensamstående föräldrar, mödrar företrädesvis, har ofta fått kritik från feministiskt håll för att tvinga kvinnor

---

<sup>24</sup> Räkneexemplet är hämtat från Lundgren m fl. (2005), s. 111.

in i förvärvsarbete utan att dessa kvinnor har tillgång till barnomsorg till rimlig kostnad och god kvalitet. Situationen i Sverige är dock en annan, eftersom barnomsorgen är väl utbyggd.

Som tidigare konstaterats förefaller ensamstående mödrar som uppbär socialbidrag ha en starkare anknytning till arbetsmarknaden i jämförelse med andra grupper med socialbidrag. Ett förvärvsavdrag skulle minska risken i denna grupp för att hamna i behov av socialbidrag och skulle göra det mer lönsamt att öka sin arbetstid från deltid till heltid.

Svårigheter behäftade med ett förvärvsavdrag riktat till ensamstående föräldrar kan vara att bedöma vilka som skall räknas till målgruppen och därmed omfattas av åtgärden. Detta hänger också samman med risker för fusk. Förutom att fastställa inkomstgränser, måste även andra kriterier fastställas för att definiera vilka som skall omfattas av åtgärden. Svårigheten med att definiera vem som är ensamstående förälder finns redan i dag när det till exempel gäller bostadsbidrag. I sammanhanget kan nämnas att lagstiftningen på området under senare tid har stramats upp för att just minska risken för fusk (SFS 2005:465).

Vi väljer att lägga ett principiellt förslag rörande förvärvsavdrag. Vilka regler som skall gälla för förvärvsavdraget går vi därför inte in på. När det gäller frågan om vilka som skall anses vara ensamstående föräldrar, bör reglerna kring bostadsbidrag kunna tjäna som utgångspunkt vid utformandet av ett regelverk för förvärvsavdrag. Mot denna bakgrund bör det inte behöva bli svårare att bedöma vilka som skall beviljas förvärvsavdrag än vad som i dag är fallet beträffande beviljandet av bostadsbidrag. Bostadsbidrag handläggs av Försäkringskassan, men förvärvsavdrag skulle handhas av Skatteverket. Myndigheten har direkt tillgång till folkbokföringen, vilket kan tänkas minska snarare än öka riskerna för fusk.

## Referenser

- SOU 2001:79. *Välfärdsbokslut för 1990-talet.*
- Regeringens proposition 2004/05:1, bilaga 3. *Avstämning av målet om en halvering av antalet socialbidragsberoende mellan åren 1999 och 2004.*
- SOU 2004:2. Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04. *Vem tjänar på att arbeta?*
- Lundgren m.fl. (2005) *Tid för en ny skattereform! Konjunkturrådets rapport 2005*, Stockholm: SNS.
- Regeringens skrivelse till riksdagen. Skr. 2004/05:101 *Statens årsredovisning för 2004.*
- Riksrevisionen (2005) *Förtidspension utan återvändo*, RiR 2005:14.
- Sainsbury, Diane (1999) *Gender and Social-Democratic Welfare States*. I Sainsbury, Diane (red.) *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Nyberg, Anita (2004) *Framsteg och fallgrop*. I Lorentzi, Ulrika (red.) *Vems valfrihet? Debattbok för en delad föräldraförsäkring*. Stockholm: Agora.
- Nyberg, Anita (2005) *Har den ekonomiska jämställdheten ökat sedan 1990-talets början?* i SOU 2005:66 *Forskarrapporter till Jämställdhetspolitiska utredningen*.
- Mossler, Karin. (2004) *Barnfamiljers biståndstagande* i Ds 2004:41 *Ekonomiskt utsatta barn*. Stockholm: Socialdepartementet.