

Innehåll

Pappledighet som jämställdhetsprojekt

– Roger Klinth

INLEDNING	207
Kvoteringsfrågan, en politisk konflikthärd	208
MANNEN OCH DEN NYA FAMILJEPOLITIKEN	209
Familjens valfrihet.....	210
Jämställdhet blir jämlikhet	210
1974 års föräldraförsäkring.....	212
Kvoteringsfrågan rubbar ordningen	213
Principen om familjens valfrihet	215
Barnets bästa.....	216
Principen om mannens valfrihet/handlingsutrymme	219
Summering – pappapolitik i genusbelysning	222
EFFEKTER AV REFORMER OCH INSATSER	224
Föräldraförsäkringens jämställdhetspolitiska janusansikte	224
Effekter av politiska styrmedel	226
Framtida politiskt reformarbete.....	231
REFERENSER.....	233

Pappaledighet som jämställdhetsprojekt

– Om den svenska pappaledighetens politiska historia¹

Roger Klinth

INLEDNING

En policy som syftar till att ge kvinnor samma möjligheter som män i ekonomiskt hänseende, men som samtidigt befäster kvinnans traditionella ansvar för hem och barn har ingen möjlighet att lyckas. Detta kan endast uppnås om också män utbildas och uppmuntras att ta ett aktivt ansvar för föräldraskapet och tilldelas samma rättigheter och förpliktelser som kvinnor.²

Citatet är hämtat från en rapport som den svenska regeringen 1968 ställde till FN. Den vision som målas upp i rapporten skiljer sig i många stycken från den som tidigare väglett det familjepolitiska reformarbetet. Skillnaden handlar främst om definitionen av männens roll. Den politiska utgångspunkten kan beskrivas som kamp på två fronter. En går ut på att stärka kvinnors position i yrkes- och samhällslivet, medan den andra går ut på att stärka männens ansvar och engagemang i barnavård och hemarbete. Denna målsättning har sedan 1970-talets inledning haft en bred politisk förankring. De kontroverser som funnits har handlat om medlen snarare än målet. En ung liberal riksdagsledamot sammanfattade i mitten av 1970-talet den svenska jämställdhetspolitikens motto på följande sätt: politiken skall ”*skaffa mamma jobb och göra pappa med barn*”.³ Den politiska målsättningen kan även beskrivas som en transformation

¹ Artikelns empiriska underlag hämtas företrädesvis från min avhandling ”Göra pappa med barn” (Boréa, 2002) och utgörs av politiskt material (lagstiftning och dess förarbeten), tidnings- och tidskriftsmaterial samt material från riksdagspartiernas interna arkiv och partitidskrifter.

² Sandlund (1968), s. 4. Min översättning från den engelska versionen.

³ Klinth (2002), s. 243.

från en enförsörjar- till en tvåförsörjarmodell – eller snarare från en enförsörjar-envårdarmodell till en tvåförsörjar-tvåvårdarmodell.⁴

Ambitionen att göra pappa med barn fick sitt främsta politiska uttryck i den föräldraförsäkring som trädde i kraft 1974. Föräldraförsäkringen gav män rätt till betald föräldraledighet. Reformen var såväl historiskt som internationellt unik. Inga män hade tidigare erbjudits en sådan möjlighet.

Kvoteringsfrågan, en politisk konflikthärd

De svenska männens rätt till betald föräldraledighet måste betraktas som något av en jämställdhetspolitisk revolution, men en statistisk översikt visar att det i många stycken blivit en revolution med förhinder. De första mätningarna från 1975 gav vid handen att endast 568 (2,4 procent) av de drygt 24000 ersättningsberättigade männen hade använt sin nyvunna rätt till föräldraledighet. Männen andel av den totala ersättningstiden låg på promillenivå.⁵ Det bör givetvis tilläggas att den totala föräldrapenningen vid denna tid endast omfattade 6 månader, utan de möjligheter till flexibelt utnyttjande som finns i dagens försäkring. Under de dryga 30 år föräldraförsäkringen varit i bruk har männen deltagande i föräldraförsäkringen successivt ökat. Ökningstakten har dock varit långsam. 2003 använde 43 procent av fäderna sin rätt till föräldraledighet och deras andel av den totala ersättningstiden inskränkte sig till 17 procent.⁶

Denna statistik antyder att vägen fortfarande är lång till det sena 1960-talets politiska målsättningar om ett jämställt ansvar för barnens vård och fostran. Utvecklingen har varit känd för de politiska makthavarna och har under åren blivit föremål för omfattande diskussioner och utredningsarbeten, men ändå har det varit påfallande svårt att fatta beslut som tydligare markerat männen ansvar.

Föräldraförsäkringen hade nätt och jämt hunnit träda i kraft innan krav på obligatorisk uppdelning ställdes från olika håll. Det tog dock 20 år (1995) innan *en* månad av den totala föräldraledigheten kunde öronmärkas för männen. Så länge pappaledigheten erbjudits fäderna på frivillig basis har de flesta politiska

⁴ Nyberg (2004), s. 73.

⁵ SOU 1975:62, s. 40.

⁶ Socialdepartementet (2004). RFV 2002:14.

grupperingar och samhällsaktörer ställt sig positiva, men när frågan om kvotering kommit upp på den politiska dagordningen har meningarna snabbt gått isär. Det är detta förhållande som bildar artikelns utgångspunkt.

Den politiska hanteringen av kvoteringsfrågan reser framförallt en viktig och principiellt intressant fråga. Varför har det varit så svårt att enas om en politik som tydligare markerat männens individuella ansvar? Syftet med artikelns första del är att identifiera några grundläggande (hegemoniska) principer i det politiska tänkandet som kräver på ett individuellt manligt ansvar för delar av föräldraledigheten har synliggjort och umant. Föräldraledighetens politiska historia handlar i grunden dels om hur samhället ska organiseras, dels om relationen mellan män och kvinnor: Vilka rättigheter, skyldigheter och ansvar som män respektive kvinnor tilldelas i hem och samhälle?

I artikelns andra del står föräldraförsäkringens övergripande effekter för jämställdheten i fokus. Vilka effekter har försäkringen haft på kvinnors arbetsmarknadsstatus och ekonomiska autonomi? Fokus riktas också mot de olika styrmedel som har använts i syfte att förmå män att använda en större del av föräldraledigheten. I vilken mån har dessa uppnått sitt syfte?

MANNEN OCH DEN NYA FAMILJEPOLITIKEN

Den politiska process som banade väg för beslutet om faders rätt till föräldraledighet formade sig huvudsakligen till en kamp mellan två jämställdhetspolitiska tolkningsriktningar. Den ena hade sina rötter i det radikalliberala budskap som hade kännetecknat det tidiga 1960-talets jämställdhetsdebatt, medan den andra främst kan relateras till den politiska radikaliseringsprocess som präglade 1960-talets andra hälft. Viljan att åstadkomma ett jämställt samhälle (målet) förenade de båda, men tolkningen av hur detta skulle åstadkommas politiskt (medlet) gick i många fall isär. På ett grundläggande plan anknöt tolkningsstriden till ett klassiskt politiskt motsatspar, nämligen *valfrihet* kontra *jämlikhet*.⁷ Båda dessa tolkningsriktningar innefattade specifika villkor för den förändring av männens samhällsansvar som fördes fram som en viktig politisk målsättning.

⁷ Se t.ex.: Hinnfors (1992).

Familjens valfrihet

De första som drev frågan om fädernas rätt till föräldraledighet i riksdagen var företrädare för borgerliga partier – i första hand unga liberaler. Den frihetsretorik som hade etablerats i det tidiga 1960-talets jämställdhetsdebatt inkorporerades i en radikal familjepolitisk tolkning som satte begreppet *valfrihet* i centrum. Genom familjepolitiska programskrifter, motioner och inlägg i riksdagen framhöll radikala borgerliga företrädare att den moderskapsförsäkring som hade varit i bruk sedan 1950-talets inledning i själva verket utgör en inskränkning av familjens autonomi och valfrihet. Rätt till pappaledighet framställdes som en utvidgning av familjens rätt till självbestämmande.

I den radikala borgerliga jämställdhetstolkningen beskrevs visserligen det jämställda föräldraskapet som en förutsättning för ett jämställt samhälle, men relationen mellan män och kvinnor problematiserades aldrig. Den maktrelation debatten huvudsakligen kretsade kring var den mellan staten och familjen. Jämställdhet framställdes närmast som synonymt med familjens valfrihet och den politiska uppgiften definierades uteslutande utifrån tanken om att skapa *möjligheter* till ett jämställt föräldraskap.

Under 1960-talet fick begreppet valfrihet en i många stycken progressiv innebörd. Principen om valfrihet kunde användas för att kritisera en institutionaliserad genusordning som omöjliggjorde ett jämställt föräldraskap. Dilemmat med att placera familjens valfrihet som jämställdhetspolitisk utgångspunkt skulle dock aktualiseras så snart rätten till pappaledighet hade förverkligats. Den progressiva innebörd valfriheten hade haft byttes då snabbt i sin motsats. Den starka betoningen av *familjens* valfrihet inskränkte det politiska handlingsutrymmet. De politiska ambitionerna gjorde halt vid familjens dörr. Det jämställda föräldraskapet definierades som en privatsak.

Jämställdhet blir jämlikhet

Den liberalt orienterade jämställdhetstolkningen fick konkurrens under slutet av 1960- och början av 1970-talet. I första hand var det företrädare för arbetarrörelsens olika grenar som satte agendan. Den nya tolkningen präglade socialdemokraternas och de stora fackförbundens familjepolitiska programskrifter under slutet av

1960- och början av 1970-talet. Den bildade också utgångspunkt för ett antal statliga utredningar om familj, föräldraskap och barnomsorg under samma period. Mycket av diskussionen kretsade runt begreppet *jämlikhet* och det var en i många stycken ny familjepolitisk problembild som lanserades.⁸

Från att under 1960-talets inledning ha vuxit fram som en självständig politisk fråga kom jämställdhet mellan män och kvinnor att underordnas en politisk strävan att åstadkomma jämlikhet mellan sociala klasser. En logik etablerades som gick ut på att familjepolitiken i första hand skulle bidra till att överbrygga ekonomiska och sociala klyftor och som en följd av detta skulle jämställdheten mellan könen öka. Roten till den bristande jämställdheten placerades alltså i ekonomiska maktförhållanden snarare än i könsrelationen som sådan.

Det jämställda föräldraskapet kvarstod som princip, men samtidigt ifrågasattes föräldrarnas förmåga till såväl god barnvård som fundamental jämställdhetsfostran. Inte minst präglas det betänkande som 1968 års Barnstugeutredning presenterade 1972 av ett sådant synsätt. Föräldrarna framställdes som hopplöst snärda av traditionella sociala konventioner och därmed oförmögna att på egen hand ge barn en uppfostran i samklang med principer om demokrati, solidaritet och jämställdhet. Egoistisk familjeidyll ställdes mot solidariskt samhällsansvar. Förskolan bildade navet i en ny social ordning, en ordning som skulle bryta barnens sociala isolering i den trånga, inskränkta och sårbara kärnfamiljen.⁹

Det var i förskolan, inte i familjen, som grunden till ett jämställt samhälle skulle byggas. Jämställdhet skulle uppnås genom den ekonomiska självständighet som ett yrkesarbete ger och barnens jämställdhetsfostran skulle säkras via professionella pedagoger. Jämställdhetspolitik blev synonymt med arbetsmarknads- och barnomsorgspolitik. Männens och faderskapet förpassades därmed till marginalen av den jämställdhetspolitiska diskussionen. Den direkta relation mellan män och kvinnor som den socialdemokratiska regeringen hade pekat på i sin FN-rapport (se ovan) upplöstes och därmed upplöstes också det starkaste incitamentet för männens deltagande i jämställdheten – att göra pappa med barn utgjorde inte längre förutsättningen för att skaffa mamma jobb. Familje- och jämställdhetspolitikens två fronter hade i praktiken blivit en.

⁸ Se t.ex. Hirdman (1998), s. 238–279.

⁹ SOU 1972:27, s. 138. Hammarlund (1998), s. 141–164.

1974 års föräldraförsäkring

Det var i det politiska spänningsfältet mellan valfrihets- och jämlikhetstolkningen som 1974 års föräldraförsäkring tog form. Den nya föräldraförsäkringen gav möjlighet till sex månaders ledighet och det blev upp till föräldrarna själva att besluta vem av dem som skulle använda rätten till föräldraledighet.¹⁰ Utformningen kan tolkas som en kompromiss mellan olika intressen. Den problem-bild som skisserades i det utredningsbetänkande som föreslog en föräldraförsäkring anknöt dock främst till den socialdemokratiska tolkning som hade vuxit fram i barnomsorgsdebatten.

I relation till dagens debatt om föräldraförsäkring och pappaledighet framstår i många stycken de politiska förarbetena till 1974-års föräldraförsäkring som paradoxala. I dessa förarbeten var pappa en i det närmaste osynlig figur. Föräldraförsäkringen var i grunden en arbetsmarknadspolitisk reform. Det var en växande ekonomisk kaka som utgjorde det primära målet, en kaka som skulle ge rikare möjligheter till omfördelning av samhällets resurser till de bäst behövande. Barnens behov av barnomsorg och kvinnornas behov av yrkesarbete utgjorde lagstiftarnas primära bekymmer. Det är signifikativt att endast 33 rader i det ca 700 sidor långa utredningsbetänkande som föreslog en ny föräldraförsäkring specifikt handlade om den historiskt unika rätten till pappaledighet. Liksom i barnomsorgsdebatten definierades såväl mäns som kvinnors föräldraskap i första hand som ett ekonomiskt åtagande.

Trots den kritik som socialdemokraterna i olika sammanhang hade riktat gentemot valfriheten som jämställdhetspolitisk princip var det kring valfrihetsprincipen som en ny familjepolitisk konsensus etablerades. Uppenbarligen fick valfrihetsprincipen en annan innebörd när den anknöts till män än när den anknöts till kvinnor. Valfriheten gavs en progressiv innebörd i relation till männen, men en konservativ i relation till kvinnorna. Mammans jobb framställdes som en samhällelig plikt och omgavs med starka moraliska implikationer – om inte kvinnorna började dra också sitt strå till stacken riskerade de också andra sociala gruppers välbefinnande. Pappas föräldraskap definierades däremot som ett erbjudande vilket det stod honom fritt att anta eller förkasta. På detta sätt bibehölls ett manligt handlingsutrymme i relation till barn och familj.

Definitionen av föräldraförsäkringen som en kollektiv rättighet för familjen och inte en individuell rätt för män och kvinnor som

¹⁰ SOU 1972:34, s. 45 och s. 222.

individer framstår också som intressant i relation till den starka betoning av individuella rättigheter och skyldigheter som hade kännetecknat 1960-talets skatte- och socialförsäkringsdiskussioner. 1971 övergick Sverige från sam- till särbeskattning. En omläggning som främst motiverades med jämställdhetsargument. Utgångspunkten var att individuell beskattning i högre utsträckning skulle motivera kvinnorna att söka sig ut på arbetsmarknaden. Samma betoning av individuella rättigheter och skyldigheter kännetecknade reformeringen av sjuk- och socialförsäkringssystemen under 1960-talets andra hälft.

Det faktum att föräldraförsäkringen trots detta definierades som en kollektiv rättighet för familjen bör ställas i relation till de två jämställdhetspolitiska linjer som jag redovisat ovan. Genom att göra föräldraförsäkringen till en kollektiv rättighet som kunde användas på valfri basis kunde både borgerliga och socialdemokratiska grundprinciper vidmakthållas. Varken familjens valfrihet eller ambitionen till social utjämning mellan samhällsklasserna hotades. De uppenbart motstridiga mål som kännetecknade diskussionen om föräldraförsäkringen kunde därmed hanteras. Det jämställda föräldraskapet blev en privat angelägenhet, något som varje familj själva skulle åstadkomma.¹¹

På detta sätt kunde en politisk markering göras – pappa fick bli med barn! – utan att den behövde innebära några omfattande komplikationer i relation till andra samhällsintressen. Det är kännetecknande att såväl näringslivet som de fackliga aktörerna samfällt ställde sig bakom den nya reformen. Uppenbarligen betraktades inte männens nya rätt till föräldraledighet som något större hot mot deras grundläggande intressen. Detta skulle dock snabbt komma att förändras när ordet *kvotering* började höras i den politiska debatten.

Kvoteringsfrågan rubbar ordningen

Föräldraförsäkringen trädde i kraft den 1 januari 1974 men ganska snart kom signaler om att männens medverkan i stort sett uteblivit. I och med det accelererade också kritiken mot den valfrihetsprincip som hade utgjort en av pappaledighetens grundförutsättningar. Kvotering blev ordet för dagen och en intensiv debatt startade om föräldraförsäkringens framtida utformning. Inte minst eskalerade

¹¹ Åström (1992), s. 200.

debatten i samband med att en statlig utredning, Familjestödsutredningen, 1975 föreslog att en månad av ersättningstiden skulle öronmärkas för fäderna.

Kvoteringsfrågan ändrade förutsättningarna för diskussionen om pappaledighet. Den bidrog till att synliggöra och ifrågasätta en av de mest fundamentala samhälleliga organiseringslogikerna, nämligen mannen som försörjare och kvinnan som barnavårdare. Som framgått ovan hade den pappaledige mannen i stor utsträckning förpassats till periferin i de politiska förarbeten som lade grunden för 1974 års föräldraförsäkring. Genom kraven på kvotering blev denne man någon som det politiska etablissemangen var tvungna att förhålla sig till. Den konflikt som hade delegerats till de enskilda familjerna återremitterades till politikerna. Pappaledigheten fick därigenom ett pris. Den krävde anpassning och förändring inom de flesta samhällssektorer – inte minst inom yrkeslivet. Plötsligt blev den samhällsomstörtande potential som fanns i tanken om männens delade ansvar för hemarbete och barnavård uppenbar för alla inblandade parter. Att göra pappa med barn krävde en ny tingens ordning.

Förslaget om en öronmärkt månad till pappan innebar att såväl enskilda familjer, staten, arbetsgivare och fackförbund var tvungna att sätta sig ner och göra konsekvensanalyser och kostnadsberäkningar. Att sådana beräkningar inte tidigare hade gjorts visar att ambitionen att göra pappa med barn haft en svag förankring inom de flesta samhällssektorer och politiska läger. Paradoxalt nog förefaller få om ens någon ha förväntat sig att rätten till pappaledighet verkligen skulle användas.

Kvoteringsfrågans politiska hantering är intressant på många sätt. Inte minst har den bidragit till att synliggöra ett antal grundprinciper (hegemoniska principer) i det familjepolitiska tänkandet. Dessa principer har bildat latent förutsättningar för det politiska reformarbetet. Så länge reformarbetet har gått i linje med dessa principer har de ofta förblivit osynliga, men när krav på grundläggande förändring formulerats har de synliggjorts. Deras hegemoniska status har markerats först när de hamnat i konflikt med andra principer och politiska målsättningar. Ur ett genusperspektiv kan dessa principer förstås som genusordningens inre kärna, dess ideologiska fundament. Kompromisser och omtolkningar har endast varit möjliga så länge de inte på ett grundläggande sätt har hotat de ordningsbärande principerna.

Principen om familjens valfrihet

Som framgått ovan fungerade begreppet familjens valfrihet under slutet av 1960- och början av 1970-talet som ett aktivt instrument i kampen för männens rätt till föräldraledighet. Valfrihetens knytning till familjen som enhet kom dock att ifrågasättas när kvoteringsfrågan hamnade på den politiska dagordningen, vilket ställde de politiska aktörerna inför ett dilemma. Inte minst gällde detta de borgerliga partierna som hade gjort frågan om familjens valfrihet till en profilfråga. Vilken princip skulle man prioritera? – familjens valfrihet eller männens lika ansvar för barnavården?

Under de dryga 30 år föräldraförsäkringen varit i bruk har de borgerliga partierna med få undantag markerat familjens rätt till självbestämmande som en överordnad familjepolitisk princip. Hemmets dörr har bildat en skarp gräns för de politiska ambitionerna. Per Gahrtons (fp) inlägg när frågan om kvoterings diskuteras i riksdagen 1977 är representativt för denna grundhållning.

Vi vill inte gå in i folks sängkamrar och kontrollera deras rollfördelning. Vi skall ha lagar som förbjuder myndigheterna och samhällsapparatens att diskriminera män och kvinnor, men vi skall inte gå in i familjerna med byråkratiskt tvingande regler. Människorna må ha möjlighet att själva ordna sitt rollspel.¹²

Familjens valfrihet markerades sålunda som en överordnad princip – *gärna ett jämställt föräldraskap bara det inte inskränker familjens valfrihet.*

Inte sällan har det borgerliga värnandet om familjens autonomi och valfrihet fått kritik från socialdemokratiskt håll, men när det har gällt frågan om männens individuella ansvar för föräldraledigheten har det som regel funnits en samsyn över blockgränserna. Liknande uttalanden som de ovan har vid upprepade tillfällen gjorts också av socialdemokratiska politiker.¹³

Som den har använts i debatten om mäns ansvar för föräldraledigheten framstår principen om familjens valfrihet närmast som urtypen för en hegemonisk princip. De som har velat få till stånd en skärpning av männens individuella ansvar har varit tvungna att ifrågasätta eller omdefiniera valfrihetsbegreppets innebörd. Det var också det som skedde när en första kvoterad pappamånad, efter 20 års debatt, infördes 1995. Att det var en borgerlig socialminister

¹² Riksdagens protokoll 1976/77:133, s. 41.

¹³ Se t.ex. Proposition 1987/88:105, s. 9–10. Proposition 1988/69, s. 1–2.

som gick i bräschen för denna omdefiniering är historiskt anmärkningsvärt, men visar samtidigt att pappaledighetsfrågan inte på något enkelt sätt har kunnat kopplas till någon av de etablerade ideologierna eller politiska grupperingarna. När Bengt Westerberg föreslog en kvoterad pappamånad ifrågasatte han rimligheten i principen familjens valfrihet som överordnad familjepolitisk utgångspunkt.

Vi kommer inte ifrån att också arbets- och ansvarsfördelningen i hemmen har en avgörande betydelse. Det finns många som tycker att vi politiker inte skall lägga oss i detta. Det skall var och en sköta hemma vid köksbordet. Det är en principiellt tilltalande tanke, men det råder inget tvivel om att ansvars- och arbetsfördelningen i hemmet får återverkningar ute i samhället. Därför är detta inte bara en privatsak, även om det självfallet är någonting som i huvudsak måste lösas helt privat.¹⁴

Principen om familjens valfrihet har inbegripit en tanke om familjen som en ”politikfri zon”. Denna grundinställning ifrågasattes av Westerberg. Ansvarsfördelningen i familjen definierades som en central demokratifråga och staten tilldelades inte bara rätten, utan också skyldigheten att påverka familjemönstret. Politikens ansvar definierades utifrån en problembild där informella och symboliska ordningar präglar makt- och ansvarsförhållanden i hemmet. Ett fritt val är därmed inte i ordets rätta bemärkelse fritt, utan ett val där männen regelmässigt har tolkningsföreträde. Genom att utmana och omdefiniera principen om familjens valfrihet gav Westerberg politiken ett mandat den inte tidigare haft. Pappaledigheten transformerades från en familjefråga till en samhälls- och demokratifråga med implikationer för näringslivet, arbetsmarknaden och politiken.

Barnets bästa

Under sent 1960- och tidigt 1970-tal kännetecknades den familjepolitiska debatten av ett ifrågasättande av familjen som garant för barnens bästa. Som framgått ovan präglades även de politiska förarbetena till 1974 års föräldraförsäkring av denna grundhållning. I den mån barns rätt och bästa berördes handlade det i första hand om rätten till professionell vård och pedagogisk vägledning inom ramen för den offentliga barnomsorgen.

¹⁴ Riksdagens protokoll 1993/94:102, s. 48.

Det dröjde emellertid inte länge innan debatten om familj, föräldraskap och barns bästa svängde till förmån för familjen och föräldrarna. Detta hade delvis att göra med den snabbt uppblussande debatten om sex timmars arbetsdag, en debatt som startade under första hälften av 1970-talet och aktualiserade den politiskt prioriterade tvåförsörjarfamiljens svårigheter. Det hade också att göra med de larmrapporter som började komma om långa dagistider – särskilt för de yngre barnen. Utan att ifrågasätta vare sig kvinnornas rätt till yrkesarbete eller barnens rätt till offentlig barnomsorg bidrog den nya fokuseringen på familjen och barnen till att förändra den politiska problembilden. Den familjekritik som varit så stark under 1960-talets andra hälft tystnade successivt och definitionen av barns bästa knöts i allt större utsträckning samman med familjens möjlighet till samvaro.

Ett nytt fokus på barnen kunde också märkas i den familjepolitiska debatten. Från att under 1960- och början av 1970-talet ha lanserat familjepolitiken under devisen "Rättvisa åt kvinnorna" förändrades folkpartiets utgångspunkt till en betoning av barnen och deras behov som familjepolitikens överordnade målsättning. Vid 1975 års landsmöte presenterades familjepolitiken under devisen "Barnen i centrum".¹⁵ Liknande markeringar gjordes av Socialdemokraterna. I programmet *Arbetarrörelsen och familjepolitiken* från 1978 betonade författarna att den socialdemokratiska familjepolitiken bör ha "ett barnvänligt samhälle" som övergripande målsättning.¹⁶

Det skulle dock snart visa sig att barns bästa som familjepolitisk grundprincip också kunde användas för att begränsa kraven på ett jämställt föräldransvar, som t.ex. under Folkpartiets landsmöte 1975. När de krav på kvotering/individualisering av föräldraförsäkringen som inte minst ungdomsförbundet hade formulerat bemöttes av partistyrelse återopades bl.a. principen om barnets bästa. Partistyrelsen uttalade farhågor om att männen inte skulle använda sina öronmärkta dagar, vilket riskerade att hamna i konflikt med partiets ambition att stärka barnens möjligheter till ökat umgänge med sina föräldrar. Den familjepolitiska talesmannen, Ingemar Mundebo, framhöll att om vi ser föräldraförsäkringen som en

reform för barnens skull måste det vara mer angeläget att rätten kan utnyttjas fullt ut än att den av principiella skäl måste utnyttjas lika

¹⁵ Folkpartiets arkiv, material från landsmötet 1975, vol. 19, skrivet anförande av Ingemar Mundebo.

¹⁶ *Arbetarrörelsen och familjepolitiken* (1978), s. 8–11.

mycket av båda [föräldrarna] eller vilken fördelning man nu vill stanna för.¹⁷

På detta sätt skapades en intressehierarki där ett jämställt utnyttjande av föräldraledigheten underordnades barnens möjlighet till mer tid med sina föräldrar. Därmed etablerades också ett villkor för det nya jämställda faderskap som partiet ända sedan 1960-talet hade haft som en viktig profilfråga; *gärna ett jämställt föräldraskap bara inte barnens möjlighet till föräldrakontakt inskränks – om så denna kontakt endast omfattar modern*. Barns bästa fick alltså, på samma sätt som familjens valfrihet, karaktären av en hegemonisk princip.

Även denna grundinställning har vid upprepade tillfällen reproducerats under de dryga 30 år som föräldraförsäkringen varit i bruk. Senast i raden av politiker som avvisat krav på kvotering med hänvisning till principen om barns bästa är nuvarande socialministern, Berit Andnor. I en debattartikel i Göteborgsposten 2004 framhåller Andnor – tillsammans med TCO:s ordförande, Sture Nordh – att de vill

ha kvar föräldrarnas möjlighet att överlåta föräldraledighetsdagar mellan varandra. Av den enkla orsaken att det inte finns några garantier för att papporna faktiskt tar sitt ansvar och är hemma med barnen. Då riskerar vi att barnen inte får den första tiden hemma, i trygghet med sina föräldrar.¹⁸

Andnors och Nordhs argumentation är i princip identisk med den Ingemar Mundebo och Folkpartiet använde 1975. *Risken* att barnen inte skall kunna vara hemma i familjen under hela föräldrapeningsperioden överordnas *möjligheten* till ökad jämställdhet. Det är också viktigt att kritiskt granska artikelförfattarnas val av begrepp. Begreppet ”föräldrar” bidrar i detta sammanhang till att osynliggöra en underförstådd genuslogik. Om nu inte papporna förväntas använda sina dagar är knappast uttrycket ”trygghet med sina föräldrar” relevant. Det handlar om mammor. Rimligtvis bör utta-landet också tolkas som ett ifrågasättande av den offentliga barnomsorgens möjlighet till god barnavård.¹⁹

Det existerar fortfarande starka implicita samband mellan föreställningar om barns bästa, det goda moderskapet och familjen

¹⁷ Folkpartiets arkiv, material från landsmötet 1975, vol. 20, tal av Ingemar Mundebo.

¹⁸ Göteborgs-Posten 2004-01-03.

¹⁹ Med offentlig menas offentlig finansiering, utförandet kan ske privat. För en principiell diskussion om föräldraförsäkringen, barnkonventionen och begreppet barnets bästa, se: Ramqvist, Karolina (2004) s. 63–70.

som social miljö. Dessa föreställningsramar har bidragit till att vidmakthålla glappet mellan explicit uttalade jämställdhetspolitiska målsättningar och den politik som i praktiken har förts.

Principen om mannens valfrihet/handlingsutrymme

Denna princip har inte som de två principerna ovan varit explicit uttalad. Snarare har den kunnat anas som en underförstådd/latent princip i det politiska agerandet. Den diskussion som pågått under de senaste 30 åren kan förstås som en kamp om mäns och kvinnors primära ansvar och lojaliteter. Trots återkommande deklARATIONER om tvåförsörjarfamiljen och det delade ansvaret för hem och barn har det politiska agerandet många gånger bidragit till att befästa snarare än ifrågasätta en historisk genusarbetsdelning – vilken markerat kvinnan som vårdare och mannen som försörjare. Olika förväntningar på män och kvinnor har vävts in i det politiska agerandet och språkbruket. Särskilt har detta aktualiserats i samband med att krav på kvotering av föräldraledigheten formulerats.

Otaliga exempel från det manliga yrkeslivet har under åren åberopats för att visa orimligheten i kravet på kvotering. Det har handlat om egenföretagare, skiftarbetare, sjömän etc. Poängen har varit att dessa yrkeskategorier – och deras arbetsgivare – inte klarar att leva upp till kraven på ett jämställt föräldraskap. Det manliga arbetets organisering har framställts som tidlös och orubblig. Männen har att anpassa sig efter arbetsplatsens behov – inte arbetsplatsen efter männens nya ansvar. Utgångspunkten har varit att männen (och deras arbetsgivare) måste ha möjlighet att välja i vilken mån de kan axla ansvaret för föräldraledigheten.

Även från näringslivets sida har den manliga lojaliteten gentemot företaget, arbetsgivaren och samhällsekonomin markerats. Inte minst har sådana markeringar skett i tider av ekonomiska trångmål. Ett exempel var när SSAB:s verkställande direktör, Björn Wahlström, i början av 1980-talet gick till angrepp mot de svenska ledighetslagarna i allmänhet och pappaledigheten i synnerhet. I industriförbundets rapport *Så kan krisen lösas!* uttryckte han sig på följande sätt om kraven på männens lika ansvar för föräldraledigheten: ”Ta pappaledigheten till exempel. Det är en skam att goda resurser – i en tid när de som bäst behövs ska vara hemma och pyssla om småbarn”.²⁰

²⁰ *Så kan krisen lösas!* (1980), s. 17.

För Wahlström utgjorde pappaledigheten en symbolfråga med starka genusimplikationer. Det var männen som skulle arbeta Sverige ur den ekonomiska krisen. Pappaledigheten beskrevs som en lyx en man kunde kosta på sig i tider av ekonomisk balans, men definitivt inte i kristider. I den påföljande debatten fick Wahlström stöd från en rad andra företagsledare.

Även för arbetstagarnas organisationer har kraven på en obligatorisk uppdelning av föräldraledigheten skapat dilemman. Dessa krav har ofta kolliderat med en grundläggande förståelse av en klassmässig jämlikhet, en jämlikhet som ofta inskränkt sig till ett manligt kollektiv. Kvoteringsfrågan satte arbetarrörelsens sekel-långa kamp för arbetarmännens rätt till arbete och samhällsinflytande på spel. Det är signifikativt att LO 1975 uttryckte bekymmer över att den kvoterade månad som Familjestödsutredningen föreslog riskerade att försämra småbarnsföräldrarnas situation på arbetsmarknaden. Det var knappast småbarnsmammornas situation som riskerades.

Kvoteringsfrågan har alltså bidragit till att synliggöra en väv av underförstådda lojaliteter mellan männen, deras arbetsgivare och deras fackliga företrädare. Lösningen har som regel varit att markera männens rätt att själva avgöra om de vill axla ansvaret för föräldraledigheten. Att männens val som regel har direkta återverkningar för kvinnornas yrkesmöjligheter och för deras arbetsgivare har sällan utgjort en del av diskussionerna. De kvinnliga skiftarbetarnas och egenföretagarnas möjligheter har aldrig orsakat samma politiska turbulens. Det som utgjort en *svårighet* för kvinnor har ofta definierats som ett *binder* för män.²¹ På samma sätt som familjens valfrihet och barnens bästa har principen om männens rätt att välja fått hegemonisk status. *Gärna ett jämställt föräldraskap bara inte männens handlingsutrymme visavi arbetslivet inskränks.*

Principen om det manliga handlingsutrymmet har också markerats i diskussionerna kring föräldraförsäkringens utformning. Som framgått ovan handlade förarbetena till 1974 års föräldraförsäkring i stor utsträckning om kvinnorna och deras yrkesarbete. Lagstiftarna betonade yrkesarbetet som en samhällelig plikt. Samma pliktretorik har aldrig funnits kring männens ansvar för föräldraledigheten. I stället har detta ansvar som regel kommunicerats utifrån en gåvoretorik.

²¹ Bekkengen (2002), s. 197–202. Bekkengen (1996), s. 74–91.

Föreställningen om föräldraförsäkringen som en gåva till männen, snarare än ett ansvar/en plikt har bl.a. markerats i diskussionen om orsakerna till att män i så ringa utsträckning valt att använda sin rätt till föräldraledighet. Detta förhållande har som regel definierats som ett attitydproblem. Utifrån en sådan logik sitter grundproblemet i männens huvuden och statens roll blir att tala männen till rätta, att upplysa dem om de sociala, psykologiska och arbetsmarknadsmässiga vinster de genom ett aktivt faderskap kan få del av. Utifrån en sådan problembild har krav på obligatorisk uppdelning kritiserats som ett kontraproduktivt styrmedel. I stället har information och opinionsbildning förordats. Utgångspunkten har varit att övertyga männen att välja den unika gåva staten erbjuder.

Även diskussionerna om försäkringens konstruktion har förts utifrån gåvologiken. Sedan slutet av 1970-talet har ordet flexibilitet stått i fokus för reformeringen av föräldraförsäkringen. Möjligheten att dela upp tiden i dagar, halvdagar, kvartsdagar etc. har införts och möjligheten att sträcka ut försäkringen i tid har i olika etapper vidgats. Reformerna har som regel legitimerats med argumentet att ökad flexibilitet ökar männen vilja/möjlighet att utnyttja försäkringen. Männens låga utnyttjande av föräldraledigheten har definierats som ett systemfel, ett serviceproblem, och inte en fråga om grundläggande maktförhållanden.

Den politiska utgångspunkten har varit att göra gåvan ännu mer aptitlig och eftersträvansvärd för männen. Valfrihet och flexibilitet har givits en progressiv innebörd – ju mer valfrihet ju större möjlighet till jämställdhet. Det som gåvoretoriken osynliggjort är däremot den risk som valfriheten och flexibiliteten innebär om männen inte väljer att acceptera gåvan, nämligen att kvinnornas möjligheter till samhällsinflytande, yrkeskarriär, lönemässig jämlikhet etc. successivt minskar. Mannen har på detta sätt utgjort det primära politiska subjektet. Hans möjligheter till jämställdhet har överordnats hennes genom att hennes möjligheter blivit avhängigt hans val.

Summering – pappapolitik i genusbelysning

När familje- och jämställdhetspolitikens dubbla fokus – att både *skaffa mamma jobb och göra pappa med barn* – formulerades i slutet av 1960-talet var detta historiskt unikt. Det innebar ett ifrågasättande av en djupgående genusordning såväl i familjen som på arbetsmarknaden. Det som i mindre utsträckning problematiserades var dock de strukturella och symboliska dimensioner som upprätthöll denna ordning, dimensioner som kom att skapa specifika förutsättningar för möjligheterna att förverkliga de politiska målsättningarna. Så länge männens medverkan definierats som valfri har den mött starkt stöd från de flesta samhällsaktörer, men när krav på individuellt ansvar formulerats har pappaledighetens konfliktdimensioner och samhällsomstörtande potential snabbt tydliggjorts.

Pappaledighetens politiska historia tecknar bilden av en grundläggande genusordning. Denna genusordning bör förstås i relation till ekonomiska och arbetsmarknadsmässiga maktförhållanden, men också i relation till politikens ideologiska uppbyggnad. Pappapolitiken har i stor utsträckning formats i kraftfältet mellan två centrala principer, jämlikhet och valfrihet. Båda dessa principer är intimt sammanvävda med djupt rotade föreställningar om mäns och kvinnors samhällsansvar – deras rättigheter och skyldigheter.

Det sätt på vilket jämlikheten har definierats har i liten utsträckning innefattat tanken om ett jämställt föräldraskap. Den politik som syftat till att åstadkomma jämlikhet har i första hand haft en vidgad välfärd som mål, en välfärd som kunnat användas för att åstadkomma ökad ekonomisk omfördelning mellan familjer och samhällsklasser. Därför har den varit svår att kombinera med en ekonomiskt irrationell pappaledighet – en pappaledighet som dessutom kunde riskera att utsätta de sämst lottade familjerna för de hårdaste ekonomiska påfrestningarna.

På samma sätt har valfriheten innefattat genuspolitiska komplikationer. Eftersom den i första hand har använts för att värna familjens valfrihet har den medverkat till att osynliggöra och vidmakthålla maktrelationerna inom familjen. Den familjens valfrihet som under 1960-talet kunde åberopas som skäl att ge män rätt till föräldraledighet, blev när denna rätt var etablerad snarast en jämställdhetspolitisk boja. De politiska möjligheterna att tydligare markera männens individuella ansvar för föräldraledigheten har

starkt beskurits eftersom sådana markeringar betraktats som en illegitim inskränkning av familjens valfrihet och autonomi.

Att familjen, inte individen, bildat föräldraförsäkringens primära subjekt, måste betraktas som något av en anomali i det svenska politiska tänkandet. Redan från slutet av 1960-talet etablerades principen om att individen utifrån egna förutsättningar skulle bilda utgångspunkt i såväl skatte- som socialförsäkringssystemen. 30 år efter föräldraförsäkringens införande är endast fyra av sammanlagt 16 månader, i ordets rätta bemärkelse, individuella – två till pappan och två till mamman.

Både jämlikheten och valfriheten har varit svåra att förhålla sig kritisk till. Vem vill säga att politiken inte bör sträva efter jämlikhet eller valfrihet? När dessa principer har utmanats genom kraven på större manligt ansvarstagande för föräldraledigheten har detta inte sällan uppfattats som angrepp på positiva samhällliga värden – snarare än som angrepp på mannens överordnade samhällsposition. Ett jämställt utnyttjande av föräldraledigheten har definierats som ett hot mot familjens autonomi, mot välfärden, mot barnen – ja, mot demokratin som sådan.

Det är därför symptomatiskt att inget politiskt parti konsekvent och under en längre tid har drivit frågan om männens individuella ansvar för föräldraledigheten. Denna iakttagelse rymmer antagligen mycket av pappaledighetens, och jämställdhetens, fundamentala problem – och bidrar i stor utsträckning till förståelsen av de dilemman och målkonflikter som kännetecknat den politiska hanteringen av pappaledighetsfrågan. Så länge pappaledigheten har definierats i valfrihetstermer och delegerats till de enskilda familjerna har alla politiska läger tagit den till sig, men när den har förenats med krav på männens individuella ansvar har den som regel blivit politiskt hemlös. Det politiska agerandet har i lite utsträckning karakteriserats av ett radikalt jämställdhetstänkande. Jämställdhet har utgjort en underordnad politiskt princip, som vid direkta målkonflikter ofta fått stryka på foten för andra värden.

De politiska processer som format föräldraförsäkringens innehåll har också vägletts av en implicit logik vilken markerat kvinnans huvudansvar för föräldraledighet och barnavård. För männen har föräldraledigheten kommunicerats som en gåva de kan tacka ja eller nej till, medan den för kvinnor snarast har framstått som en medborgerlig plikt, en nödvändighet. I stället för att markera männens

ansvar har politiken i många fall bidragit till att markera deras handlingsutrymme.²²

EFFEKTER AV REFORMER OCH INSATSER

Föräldraförsäkringen firade förra året, 2004, 30-årsjubileum. Trots den långa tidsrymd som förflutit har den politiska såväl som mediala debatten om föräldraförsäkring och pappaledighet sett påfallande likartad ut över tid. Fortfarande står frågor om familjens valfrihet, barnens bästa och mannens rätt att välja i fokus. Att dessa frågor fortfarande står i fokus visar antagligen att någon grundläggande ideologisk förändring ännu inte har skett. Vad kan vi då dra för slutsatser av de drygt tre decennier som föräldraförsäkringen varit i kraft? På vilket sätt har den förändrat förutsättningarna för män och kvinnor?

Föräldraförsäkringens jämställdhetspolitiska janusansikte

Det finns mycket som talar för att föräldraförsäkringen såväl som barnomsorg aktivt bidragit till att kvinnor kunnat etablera sig på arbetsmarknaden. Det engagemang som den svenska staten har tagit på sig vad gäller reproduktiva uppgifter har delvis suddat ut tidigare distinkta gränser mellan produktion (manligt) och reproduktion (kvinnligt). Svenska kvinnor har inte i samma utsträckning som kvinnor i t.ex. södra Europa eller USA varit tvungna att välja mellan förvärvsarbete och föräldraskap. Sociala förmåner har inte knutits till mannens arbete. I stället har medborgarskapet bildat utgångspunkt.²³

Anita Nyberg framhåller att föräldraförsäkringen stärkt kvinnors arbetsmarknadsanknytning, såväl före som efter föräldraledigheten. Innan p.g.a. att den ger starka incitament att tidigt etablera sig inom yrkeslivet för att komma i åtnjutande av den inkomstrelaterade föräldrapenningen, efter för att den ger kvinnor rätt att återgå till arbetet efter föräldraledigheten.²⁴

På samma sätt är det ett rimligt antagande att föräldraförsäkringen, tillsammans med den utbyggnad som skett av barnomsorgen, har haft en positiv inverkan på det svenska barnafödandet.

²² Bekkengen (2002), s. 197–202.

²³ Lewis (1992), s. 159–171. Sainsbury (1996), s. 2 och s. 45. Sommestad (1998) s. 155–163.

²⁴ Nyberg (2004), s. 81.

Sverige har under en längre tid haft högre födelsetal än t.ex. Tyskland, och flera av medelhavsländerna där andra konstruktioner för ekonomiskt stöd till barnfamiljer existerar.²⁵

Detta förhållande förändrades något i slutet av 1990-talet då också de svenska födelsetalen rasade till rekordlåga nivåer. Raset i födelsetal komplicerar givetvis enkla samband mellan familjepolitiska reformer och viljan att sätta barn till världen. Utvecklingen under 1990-talet har möjligen bidragit till att synliggöra en annan korrelation, nämligen den mellan födelsetal och kvinnors yrkesarbete.

Åsa Löfström framhåller att 1990-talet innebar ett trendbrott för kvinnornas del. För första gången sedan 1930-talet föll deras förvärvsfrekvens. Denna minskning hör främst samman med de kraftiga besparingarna inom den offentliga sektorn. Inom loppet av några år försvann drygt 300 000 jobb från denna sektor. Minskningen av kvinnors förvärvsfrekvens blir särskilt intressant eftersom kvinnors yrkesarbete ofta har framställts som en hämmande faktor vad gäller barnafödande. Enligt en sådan logik borde kvinnors barnafödande, i takt med minskad förvärvsfrekvens, ha ökat snarare än minskat. Löfström menar att utvecklingen tvärtom visat att kvinnors yrkesarbete utgör en nödvändig förutsättning för viljan att sätta barn till världen.²⁶

Föräldraförsäkringens jämställdhetspolitiska fördelar bör dock ställas i relation till dess nackdelar. I jämställdhetspolitiskt hänseende har föräldraförsäkringen ett janusansikte – en ljus och framåtblickande sida men också en mörk och bakåtblickande. Till föräldraförsäkringens skuggsida hör dess roll i reproduktionen av en könssegregerad arbetsmarknad.²⁷ Givetvis förutsätter detta att män och kvinnor har olika förhållningssätt till föräldraledigheten – vilket har varit fallet i Sverige.

Genom detta har olika förväntningar byggts upp kring mäns och kvinnors deltagande i yrkeslivet. Kvinnorna har i stor utsträckning hänvisats till en arbetsmarknad där barnrelaterad frånvaro accepteras, men där kvinnorna samtidigt missgynnas genom lägre löner, sämre möjligheter till heltidsarbete och mer begränsade karriärmöjligheter. En annan arbetsmarknad befolkas i stor utsträckning av män. På denna arbetsmarknad är acceptansen lägre för denna typ

²⁵ Sundström (1993), s. 3–24. Hoem (1992), s. 2.

²⁶ Löfström (2001), 2. 7.

²⁷ Nyberg (2004), s. 83. Jansson, Pyllkänen & Valck (2003), passim.

av frånvaro, men å andra sidan är löner och karriärmöjligheter betydligt bättre.

Givet denna bild framstår männens deltagande i föräldraförsäringen som en nyckelfråga. Om män i lika utsträckning som kvinnor skulle använda sin rätt till föräldraledighet skulle en av de viktigaste sorteringsfaktorerna på arbetsmarknaden elimineras. Den statistiska diskriminering – förväntningar på att den enskilda mannen/kvinnan skall agera som flertalet män/kvinnor – som nu aktivt bidrar till att reproducera könssegregeringen skulle förlora sin rationalitet.

Effekter av politiska styrmedel

Att det existerar direkta samband mellan kvinnors möjligheter på arbetsmarknaden och mäns delaktighet i vården och omsorgen om barnen är en sanning som på ett retoriskt plan bildat utgångspunkt för den svenska familje- och jämställdhetspolitiken under snart 40 år. Det övergripande målet har varit att öka kvinnornas betalda arbete – skaffa mamma jobb! – men också öka männens obetalda arbete – göra pappa med barn! Hur kan det då komma sig att det fortfarande är så långt kvar till förverkligandet av denna vision? Även om nästan lika stor andel kvinnor som män finns i arbetskraften numera, sker kvinnors förvärsarbete till stor del på deltid. Den vanligaste orsaken som kvinnor uppger till att arbeta deltid är att kunna ta hand om barnen.²⁸ SCB:s tidsanvändningsundersökningar visar att kvinnor arbetar minst lika mycket som män, men män arbetar till största delen betalt medan kvinnors arbete är mer jämnt fördelat mellan betalt förvärsarbete och obetalt hemarbete. Kvinnor ägnar dubbelt så mycket tid som män åt hushållsarbete, vilket är den mest tidskrävande delen av det obetalda hemarbetet.²⁹

Att det är så långt kvar till förverkligandet av visionen om att skaffa mamma jobb och göra pappa med barn handlar ytterst sett om enskilda mäns val. Inte ens en fullt ut individualiserad föräldra-

²⁸ Enligt SCB:s arbetskraftsundersökning år 2003 arbetade 36 procent av de sysselsatta kvinnorna i ålderna 20–64 år med barn under 7 år deltid. Motsvarande siffra för männen var 6 procent. Bland de sysselsatta kvinnorna utan hemmavarande barn arbetade 30 procent deltid. Motsvarande siffra för männen var 12 procent. Den vanligaste orsaken till deltidsarbete som kvinnorna uppgav var att ta hand om barnen (27 procent). Denna orsak var, förutom vård av anhörig, den minst vanliga orsaken för deltidsarbetande män (5 procent). Enligt SOU 2005:66.

²⁹ SCB (2003) enligt SOU 2005:66.

försäkring erbjuder några garantier för männens medverkan. Även om ord som tvång ofta hörs i debatten när förslag om obligatorisk uppdelning av föräldraledigheten kommer på tal är det inte fråga om någon formell tvångssituation. Föräldraförsäkringen, liksom andra socialförsäkringar, utgör en form av styrning som inte på något direkt sätt intervenerar i de enskilda familjerna. Försäkringen utgör ett erbjudande snarare än ett tvång. Därmed blir den också ett politiskt verktyg med givna begränsningar. Det går aldrig att med säkerhet garantera önskat resultat.

Under de år som föräldraförsäkringen varit i bruk har olika typer av styrmedel använts i syfte att öka männens uttag av föräldraledighet. Till dessa hör: opinionsbildning/attitydpåverkan samt styrmedel som relaterar till försäkringens konstruktion. Till de sistnämnda hör ersättningsnivåer, möjlighet till flexibilitet men också obligatorisk uppdelning/kvotering.

Målet med styrmedlen har varit detsamma, att män skall använda en större del av föräldraledigheten, men valet av styrmedel implicerar delvis olika uppfattningar om hur män kan och bör styras. *Opinionsbildning/attitydpåverkan* innefattar en föreställning om att män går att tala till rätta, *ersättningsnivåer* och *flexibilitet* innefattar en föreställning om att bara de rätta förutsättningarna är vid handen kommer män att utnyttja sina rättigheter och *obligatorisk uppdelning/kvotering* innefattar en föreställning om att män inte utan starka påtryckningar kommer att ta sin del av föräldraledigheten. Rimligtvis speglar valet av styrmedel också den angelägenhetsgrad som statsmakten lägger vid den förändring som eftersträvas.

Som framgått ovan användes endast de första två styrmedlen under föräldraförsäkringens första två decennier. Den första större kampanjen för pappaledighet lanserades 1976. Kändisar som tyngdlyftaren Lennart Hoa Hoa Dahlgren och skådespelaren Janne Loffe Carlsson engagerades som affischpojkar. Med jämna mellanrum har kampanjer anordnats. Den opinionsbildande verksamheten gick dock in i en mer intensiv fas i början av 1990-talet. Både på riks- och lokalnivå iscensattes olika kampanjer och opinionsbildande insatser. Kampanjer genomfördes av stora samhällsaktörer som Socialdepartementet, Socialstyrelsen, Riksrevisionsverket men också av lokala försäkringskassor, ABF-föreningar, försäkringsbolag etc.³⁰

³⁰ Bekkengen (1996), s. 61–64.

Det är inte lätt att bedöma i vilken mån opinionsbildande kampanjer har gett önskat resultat. Det finns indikationer på att lokala kampanjer i vissa fall aktivt bidragit till att öka männen intresse för föräldraledighet,³¹ men på ett nationellt plan är det svårt att härleda statistiska förändringar till några enskilda opinionsbildande satsningar.

I vilken mån opinionsbildning haft långsiktiga effekter på mäns och kvinnors inställning till föräldraledighet är också svårt att ge något definitivt svar på. Redan i början av 1980-talet genomfördes attitydundersökningar som pekade på att män i grunden ställer sig positiva till föräldraledighet. Drygt 90 procent av de tillfrågade männen uttryckte att de var ”positiva” eller ”mycket positiva” till föräldraledighet. Det faktum att männen trots detta i liten utsträckning använde sin föräldraledighet föranledde pappaforskaren Lars Jalmert att mynta begreppet ”i princip mannen” – män är positiva i princip, men den positiva inställningen har liten effekt på deras faktiska agerande.³²

Uppenbarligen har det betydelse när i processen föräldrarna tillfrågas och på vilket sätt frågorna ställs. I RFV:s stora undersökning från 2003 tillfrågades pappor och mammor om de är nöjda med den uppdelning de gjort av föräldraledigheten. På denna fråga svarade 85 procent av mödrarna ja. Motsvarande siffra för fäderna var 81 procent.³³

Dessa föräldrar förhöll sig alltså till en uppdelning som redan hade skett och inte till en allmän åsikt i frågan, vilket förefaller ha betydelse för de svar som gavs. Det faktum att en kraftig majoritet av såväl män som kvinnor i upprepade undersökningar redovisat en ”i princip inställning” som legitimerar mäns föräldraledighet har uppenbarligen liten relevans för deras handlande.

Mot denna bakgrund framstår frågan om opinionsbildningens effekter som svårbesvarad. Å ena sidan ger undersökningar av attityder och principiella förhållningssätt vid handen att de opinionsbildande insatserna i stor utsträckning har haft avsedd effekt, å andra sidan visar glappet mellan dessa attityder och de val enskilda personer gör på den komplexitet som omger det moderna föräldraskapet. Såväl fäder som mödrar befinner sig i en korseld av traditioner, förväntningar och normerande ordningar. Att ställa sig bakom pappaledighet som princip är möjligen en nödvändig men

³¹ Bekkengen (1996), s. 61–62.

³² Ds A 1983:2, s. 71–90.

³³ Socialförsäkringsboken (2003), s. 58.

knappast tillräcklig förutsättning för grundläggande förändring av sociala mönster för familjeliv och barnavård.

Styrmedel som flexibilitet och ersättningsnivåer har successivt fått en större roll i statsmaktens strävan att öka männens uttag av föräldraledighet. Detta speglar delvis en förskjutning av jämställdhetspolitikens fokus – en förskjutning från kvinnor till män. Som framgått av det historiska avsnittet ovan var de förarbeten som lade grunden för 1974 års föräldraförsäkring främst inriktade på att förmå kvinnor att ta steget ut i yrkeslivet – och även stanna kvar där efter barnafödande och föräldraledighet. Utifrån detta perspektiv framstod begreppet flexibilitet som problematiskt. I stället skulle strama tidsgränser och restriktiva regler garantera att kvinnorna inte halkade tillbaka i gamla hjulspår. Det handlade i stor utsträckning om att komma åt ett vid den tiden väldokumenterat fenomen; nämligen att kvinnor utbildade sig, gick ut på arbetsmarknaden, men efter första barnets födelse avbröt yrkeskarriären och etablerade sig på obestämd framtid som hemmafru.

Efter det att föräldraförsäkringen trätt i kraft försköts fokus successivt mot männen och pappaledigheten. I takt med detta förändrades också diskussionen kring flexibilitet som styrmedel. Den flexibilitet som tidigare definierats som jämställdhetens fiende blev nu dess vän. Genom att öka möjligheterna att använda föräldraförsäkringen utifrån egna preferenser hoppades lagstiftarna att männens vilja och möjligheter att delta skulle öka. Det är dock tveksamt i vilken mån denna strategi har fått avsedd effekt. De som främst kom att nyttja den nya valfriheten var kvinnorna, vilket ytterligare bidragit till att försämra deras möjligheter på arbetsmarknaden.

I Riksförsäkringsverkets rapport *Flexibel föräldrapenning* från 2004 bekräftas bilden av flexibiliteten som ett i många stycken kontraproduktivt jämställdhetspolitiskt styrmedel. T.ex. använder sig kvinnor i betydligt större utsträckning av möjligheten att sprida föräldrapenningsdagarna under en längre period i syfte att förlänga den totala tiden hemma med barnen. Mammornas totala föräldraledighet blir på detta sätt längre än deras uttag av föräldrapenning antyder. Papporna tar däremot ut föräldrapenning för alla eller i stort sett alla dagar de är föräldralediga. Deras föräldraledighet är således tydligare korrelerad till deras uttag av föräldrapenning.³⁴

³⁴ *Flexibel föräldrapenning* (2004), s. 35. Endast 60 procent av föräldrarna tar ut föräldrapenning sju dagar i vecka under barnets första två år. En vanlig strategi är att använda fyra eller fem dagar i veckan (s. 13).

Resultatet, som bygger på föräldrarnas egna uppgifter, är intressant inte minst utifrån de argument som ofta har hörts i debatten, nämligen att föräldrapenning är ett tveksamt mått på männens deltagande i barnvården. Utgångspunkten har varit att män vårdar sina barn utan använda sin rätt till föräldraledighet – t.ex. i samband med arbetslöshet. Den ovan redovisade studien ger inget stöd för detta, tvärtom visar den att sådana förhållningssätt är betydligt vanligare bland kvinnor än bland män.

Styrmedlet, kvotering/obligatorisk uppdelning, är det styrmedel som tydligast satt sina spår i statistiken över männens föräldraledighet. John Ekberg, Rickard Eriksson och Guido Friebel har statistiskt följt upp män som blev pappor två veckor innan den första så kallade pappamånaden trädde i kraft (1995) och jämfört dessa med män som blev pappor två veckor efter reformens genomförande. De båda gruppernas sätt att förhålla sig till föräldraledigheten skilde sig markant åt. Andelen män som inte över huvud taget använde någon föräldraledighet sjönk från 54 procent till 18 procent och andelen fäder som utnyttjade föräldraledighet under ca en månad ökade från 9 procent till 47 procent. Däremot hade reformen ingen effekt på den kategori fäder som använde längre föräldraledighet – 60 dagar eller mer.³⁵

Författarna konstaterar dock att ökning av männens benägenhet att använda kortare föräldraledighet inte i någon nämnvärd utsträckning påverkade männens utnyttjande av rätten till vård av sjuka barn. Av detta drar de slutsatsen att pappamånadsreformen har fått tydliga kortsiktiga konsekvenser, men i mindre utsträckning förefaller ha påverkat föräldrarnas långsiktiga ansvarsfördelning.³⁶

En rimlig slutsats av den redovisade studien skulle kunna vara att män i stor utsträckning använder den tid de får sig tilldelade – men inte mer. De farhågor om att dagar skulle brinna inne som hörts i debatten har alltså ännu inte i någon större utsträckning besannats. Anita Nyberg påpekar att utvecklingen i andra nordiska länder som infört kvoteringar i sina föräldraförsäkringssystem, Norge och Island, talar i samma riktning – ju större individuella rättigheter/ansvar män får, desto mer använder de dem.³⁷

³⁵ Ekberg, Eriksson & Friebel (2004), s. 15 och s. 11.

³⁶ Ekberg, Eriksson & Friebel (2004), s. 15.

³⁷ Nyberg (2004), s. 79.

Framtida politiskt reformarbete

En viktig aspekt av mäns uttag av föräldraledighet handlar inte om männen själva, utan om kvinnorna. Redan de första undersökningarna i mitten av 1970-talet över mäns uttag av föräldrapenning visade att kvinnornas utbildning, arbetsförhållanden, lön och status på arbetsmarknaden var väl så viktiga påverkansfaktorer som männens egna förhållanden. Om kvinnan har en instrumentell inställning till arbetet – om det inte vore för inkomsten skulle hon sluta sitt arbete – utnyttjar hon själv som regel den större delen av föräldrapenningen. Medan en icke-instrumentell inställning i högre grad stimulerar män att dela föräldraledigheten.³⁸

En rimlig slutsats är därför att frågan om mäns föräldraledighet bör bli föremål för breda lösningar. Utifrån denna statistiska korrelation är kanske det effektivaste sättet att öka männens andel av föräldraledigheten i själva verket att stärka kvinnors möjligheter att göra sig gällande i yrkeslivet – skapa större mått av anställningstrygghet, minska lönediskrimineringen och stärka möjligheterna att komma i besittning av makt- och statusbefattningar.

I ett framtida politiskt reformarbete kring familje- och jämställdhetspolitiken är det viktigt att ta på allvar de erfarenheter som genererats under de dryga 30 år som föräldraförsäkringen varit i bruk. Det handlar t.ex. om sättet att förhålla sig till familjen som enhet. Dagens familjer är inte i någon enkel mening enheter med ett överhuvud, utan förhandlingsenheter för autonoma individer. I stor utsträckning handlar det dock om en autonomi utifrån ojämlika premisser. Ulrika Lorentzi framhåller att förhandlingen om föräldraförsäkringen är riggad och att det därför bör vara statens primära uppgift att stötta de personer som har svagast förhandlingsposition.³⁹

I linje med detta resonemang finns det t.ex. anledning att ifrågasätta den politiska strategi som gått ut på att vidga möjligheterna till flexibelt utnyttjande av föräldraförsäkringen – trots att sådana reformer som regel har motiverats utifrån jämställdhetsargument. Den logik som handlat om att öka mäns *möjligheter* till föräldraledighet har inte i tillräcklig utsträckning tagit i beaktande *risk* att de inte skulle göra det. Eftersom det i stor utsträckning varit kvinnorna som tagit i bruk möjligheterna till flexibilitet har de jämställdhetspolitiska vinsterna uteblivit och i stället har

³⁸ Bekkengen (1996), s. 56–57.

³⁹ Lorentzi (2004), s. 10.

föräldraförsäkringen alltmer bidragit till att reproducera den könsstrukturerade ordning som kännetecknar den svenska arbetsmarknaden.

Det handlar också om att göra upp med den villkorlighet som i så stor utsträckning har kännetecknat politiken kring männens föräldraledighet. Gåvoretoriken bör ersättas av en ansvarsretorik där mannen deltagande utgör normaltillståndet, inte avvikelser. I detta avseende har konstruktionen av föräldraförsäkringen en helt avgörande betydelse. Som framgått ovan har de reformer som markerat mannens individuella ansvar aktivt medverkat till att förändra mönstren.

En individualiserad föräldraförsäkring utgör visserligen ingen enkel garanti för jämställdhet – varken på arbetsmarknaden eller i familjen – men den skulle utgöra en mycket viktig politisk markering och en myndigförklaring av män som föräldrar. Ett sådant beslut skulle också bidra till att bryta den onda cirkel av förväntningar som genererar diskriminering av kvinnor i yrkeslivet och vidmakthåller könssegregeringen på arbetsmarknaden.

För att komma dithän krävs dock en politisk beslutsamhet som tidigare inte funnits. Föräldraförsäkringen har sedan tidigt 1970-tal fyllt en rad politiska och sociala syften, vilket skapat dilemman och målkonflikter. Som regel har jämställdhetsmålet underordnats när centrala beslut fattats. Som framgått av det historiska avsnittet har en rad andra principer haft hegemonisk status. För att förverkliga den snart 40 år gamla politiska visionen om att skaffa mamma jobb och göra pappa med barn krävs en ny politisk maktordning, en ordning där jämställdheten tilldelas en, om inte överordnad så i alla fall jämbördig, status med andra centrala principer och intressen.

Det reproduktiva ansvar som den svenska staten axlat i syfte att stötta kvinnornas möjligheter att göra sig gällande i offentligheten har varit nödvändigt och har aktivt bidragit till att frigöra kvinnor från beroendeförhållanden till enskilda män. Samtidigt har detta engagemang bidragit till att framställa kvinnor som den primära problemkategorin. Deras vilja till omsorg, snarare än männens ovilja, har utgjort politiskt huvudbry. Detta har varit mindre politiskt kontroversiellt, men har samtidigt medverkat till att osynliggöra de logiker som motverkat de jämställdhetspolitiska intentionerna. En politik som konsekvent fokuserar på männens ansvar och problematiserar deras bristande möjlighet/kompetens/vilja till omsorgsarbete utgör politiskt sprängstoff och skulle med nödvän-

dighet generera konflikter med en rad centrala intressen och maktsfärer.

De senaste 30 årens svenska erfarenheter av föräldraförsäkring och pappaledighet ger dock vid handen att detta antagligen är ett pris som måste betalas om jämställdhetsarbetet skall kunna ta ett kvalitativt språng framåt.

REFERENSER

- Arbetarrörelsen och familjepolitiken: Barn- och familjepolitiskt program* (1978), Stockholm: Socialdemokraterna.
- Bekkengen, Lisbeth (1996), *Mäns föräldraledighet – en kunskapsöversikt*. Karlstad: Arbetsrapport 96:12, Högskolan.
- Bekkengen, Lisbeth (2002) *Man får välja – om föräldraskap och föräldraledighet i arbetsliv och samhälle* (diss.). Malmö: Liber.
- Ds A 1983:2, *Om svenska män: Fostran, ideal och vardagsliv*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Ekberg, John, Eriksson, Rickard & Friebel, Guido (2004) *Sharing Responsibility? Short- and Long-term Effects of Sweden's "Daddy-Month" Reform*. Stockholm: Department of economics.
- Flexibel föräldrapenning – hur mammor och pappor använder föräldraförsäkringen och hur länge de är föräldralediga* (2004), RFV analyserar 2004:14, Stockholm: Riksförsäkringsverket. Göteborgs-Posten 2004-01-03.
- Hammarlund, KG (1998), *Barnet och barnomsorgen: Bilden av barnet i ett socialpolitiskt projekt*. (Diss.), Göteborg: Historiska institutionen.
- Hinnfors, Jonas (1992) *Familjepolitik: Samhällsförändringar och partistrategier 1960–1990* (diss.). Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Hirdman, Yvonne (1998) *Med kluven tunga: LO och genusordningen*. Stockholm: Atlas.
- Hoem, Jan M (1992), *Public Policy as the Fuel of Fertility: Effects of a Policy Reform on the Pace of Childbearing in Sweden in the 1980s*. Stockholm Research Report in Demography, No 69: Stockholm University.
- Jansson, Fredrik, Elina, Pylkkänen & Lizbeth, Valck (2003), "En jämställd föräldraförsäkring?": bilaga 12 till SOU 2003:36, *Långtidsutredningen 2003*.

- Klinth, Roger (1999) "Mannen och den jämställda familjen: Mannen i familjen speglad genom utbildningsprogrammen i svensk radio och tv 1946–1971". *Medier och modernisering: En antologi om utbildningsprogram och samhällsförändring*, Bengt Sandin (red), Stockholm: Stiftelsen Etermedierna i Sverige.
- Klinth, Roger (2002) *Göra pappa med barn: Den svenska pappapolitiken 1960–95 (diss.)*. Umeå: Boréa Bokförlag.
- Klinth, Roger (2003) "Män gör jämställdhet – eller kan en man vara feminist?". *Manlighetens många ansikten – fäder, feminister, frisörer och andra män*, Thomas Johansson & Jari Kousmanen (red.), Malmö: Liber.
- Lewis, Jane (1992), "Gender and the Development of Welfare Regimes". *Journal of European Social Policy*, nr 2(3).
- Löfström, Åsa (2001), *Kvinnor barn och politik*. Institutionen för Nationalekonomi: Umeå Universitet. (hämtat från Internet 25/1-05. <http://cent.hgus.gu.se/~econhohl/kvinnor.pdf>)
- Nyberg, Anita (2004), Framsteg och fallgrop. *Vems valfrihet? Debattbok för en delad föräldraförsäkring*, Ulrika Lorentzi (red.), Stockholm: Agora & HTF.
- Prop. 1987/88:105, 1988/89:69.
- RFV Riksförsäkringsverket 2002:14, *Spelade pappamånaden någon roll? Pappornas uttag av föräldrapenning*.
- Ramqvist, Karolina (2004), "'Barnets bästa' som slagträ". *Vems valfrihet? Debattbok för en delad föräldraförsäkring*, Ulrika Lorentzi (red.), Stockholm: Agora & HTF.
- Riksdagens protokoll med bihang, 1976/77, 1993/94.
- SOU 1972:27, *Förskolan Del 2: Betänkande avgivet av Barnstugeutredningen*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 1972:34, *Familjestöd: Betänkande avgivet av Familjepolitiska kommittén*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 2005:66, *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål. Betänkande av Jämställdhetspolitiska utredningen*, Stockholm: Näringsdepartementet.
- Sainsbury, Diane (1996), *Gender, Equality, and Welfare States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sandlund, Maj-Britt (1968) *The Status of Women in Sweden: Report to the United Nations 1968*. Stockholm: Sweden Today.
- Socialdepartementet (2004), *Föräldrapenning, pappornas uttag av dagar, fakta och analys*.
- Socialförsäkringsboken 2003 (2003), Stockholm: Riksförsäkringsverket.

- Sommestad, Lena (1997), "Welfare State Attitudes to the Male Breadwinning System: the United States and Sweden in Comparative Perspective". *The Rise and Decline of the Male Breadwinning Family?*, Angélique Janssens (red.), Amsterdam: International Review of Social History, Supplement 5.
- Sundström, Marianne (1993), *The Role of the Parental-Leave Program for Sweden's High Rate of Female Labour-Force Participation and Fertility*. Stockholm Research Reports in Demography, No 78: Stockholm University.
- Åström, Gertrud (1992) "Fasta förbindelser. Om välfärdsreformer och kvinnors välfärd". *Kontrakt i kris: Om kvinnors plats i välfärdsstaten*, Gertrud Åström och Yvonne Hirdman (red), Stockholm: Carlsson Bokförlag.

OTRYCKTA KÄLLOR

Riksarkivet, Folkpartiets arkiv (F11), handlingar rörande landsmöten 1970–1976.

Innehåll

Jämställdhet och genusforskning

– Birgitta Jordansson

1	Sammanfattning	239
2	Tillvägagångssätt	242
3	Kort jämställdhetshistorik.....	244
3.1	Det politiska spåret.....	246
3.2	Det opinionsmässiga spåret	248
4	Kortsiktiga och långsiktiga jämställdhetsmål.....	249
5	Motstånd	252
6	Kompetensförsörjning och kompetensutveckling inom olika myndigheter	255
6.1	Länsstyrelserna	255
6.2	Forskningsråden, utvärderings- och forskningsinstitut	259
6.3	De statliga myndigheterna	263
7	Kunskapsförsörjning	265
8	Samverkan mellan genusforskare och jämställdhetspraktiker	267
9	Möjliga framtidsutsikter	272
9.1	Samordnande myndighet?	272
9.2	Möjligheten att utnyttja befintliga resurser	274
9.3	Jämställdhetsforskning – igen?	276
10	Slutord	278
	Referenser	278

Jämställdhet och genusforskning.

- Kartläggning av kunskapsutbytet mellan praktik och forskning

Birgitta Jordansson

1 Sammanfattning

Denna kartläggning, beställd av Jämställdhetspolitiska utredningen (N 2004:7), har i uppdrag att översiktligt beskriva och analysera utbytet mellan forskning och jämställdhetspolitiskt arbete samt att analysera hinder och framgångsfaktorer för ett ökat utbyte mellan dessa. Syftet med kartläggningen är att få ett underlag för bedömning av kunskapsförsörjningen i offentlig förvaltning samt för hur denna ska kunna förbättras.

Texten inleds med en översikt över jämställdhetsfrågans utveckling över tid samt över de olika sätt att se på jämställdhet som detta genererat. Två parallella inriktningar kan följas. Å ena sidan ett kortsiktigt förbättringsarbete som tar sin utgångspunkt i kvinnors och mäns villkor. Å andra sidan ett långsiktigt förändringsarbete med fokus på förändringar av strukturella förhållanden som upprätthåller maktordningen mellan könen. Samtidigt som jämställdhetspolitiken sedan ett tiotal år tillbaka följer förändringsspåret där ett strukturellt könsmaktsperspektiv är grundläggande, hanteras jämställdhetsfrågorna i många fall utifrån att det finns en obalans mellan kvinnor och män som ska rättas till. Individuella tolkningar av vad jämställdhet handlar om är tillåtna i arbetet och jämställdhetsarbetet tenderar att fastna i kortsiktiga målformuleringar. Resultatet riskerar att bli kontraproduktivt, det vill säga leda till anpassning istället för förändring. Ett fasthållande vid ett kortsiktigt förbättringsarbete resulterar i att jämställdhet ignoreras eller avfärdas som kunskapsområde och manifesteras i motstånd mot en teoretisk förankring i genusforskningen. Samtidigt finns tendenser till avskärmning från genusforskningens sida. Misstroende från andra delar av forskarsamhället mot genusforskningen leder till att legitimiteten i genusforskningen som forskningsfält måste försva-

ras. En alltför stark sammanblandning med det praktiska jämställdhetsarbetet tenderar att förstärka angreppen om ideologiproduktion snarare än forskning.

Kartläggningen visar att myndigheternas ökade ansvar i jämställdhetsarbetet borde innebära ökad efterfrågan på kunskaper som emanerar ur genusforskningen, men att dessa kunskaper fortfarande möter motstånd ute i verksamheterna. Jämställdhetsarbetet är ofta ensamt och splittrat på en mängd olika områden. Det kräver tålamod och "optimistisk grundsyn" som en av de tillfrågade uttryckte det. De ansvariga kan liknas vid "eldsjälar". De har i hög grad samlat kunskaper, men kan ha svårigheter att förmedla dessa vidare till medarbetare i organisationen. Glappet mellan en jämställdhetspolitik som grundas i ett könsmaktsperspektiv och uppfattningar om att jämställdhet kan definieras både som en fråga om kortsiktiga mål, där antal kvinnor och män på olika platser i organisationen står i centrum, och som en fråga om att tillgodose både kvinnors och mäns annorlunda intressen och villkor, är stort. Misstankar mot genusforskningen och könsmaktsperspektivet är något som de jämställdhetsansvariga mer eller mindre regelbundet möter.

Bland genusforskare finns dessutom en viss misstro mot att sammanblandas med det praktiska jämställdhetsarbetet. Det handlar om forskningsområdets legitimitet på det vetenskapliga fältet och att detta hotas av en alltför påtaglig koppling till politiken. Det nationella sekretariatet för genusforskning är en dörröppnare mellan praktik och forskning, men i första hand som en passiv förmedlare där information från sekretariatet förmedlas via länkar på myndigheternas hemsidor. Kontakterna med JämO är av naturliga skäl kopplade till det arbetsrättsliga området och även här i hög grad via länkar på hemsidorna samt, då det handlar om konkreta insatser, kopplade till lagstiftningen.

Utbildningsbehovet tillgodoses i hög grad via kontakter med regionala universitet och högskolor. Behovet av utbildning, kombinerat med önskemål om att hålla isär genusforskning och jämställdhetsarbete, leder fram till möjligheten att satsa på en specifik jämställdhetsmyndighet. Denna skulle kunna ta formen av en ny organisation eller som en utveckling av redan befintliga verksamheter. Här skulle utbildning som är direkt anpassat för att kombinera praktisk metodutveckling med genusteori bedrivas. Här skulle även jämställdhetsforskning kunna utvecklas, en forskning som inte skulle konkurrera med genusforskningen utan snarare fungera

som en tillämpad forskning. Det är en forskning som både tjänar kvalitets- och verksamhetsutvecklingen. Flera av de tillfrågade har särskilt framhållit att det inte är brist på genuskunskap som är problemet. Bristerna ligger snarare i att legitimera dessa kunskaper i organisationerna, och att visa på tillämpningsmöjligheter. Jämställdhetsforskning som även ägnas implementeringssvårigheterna och de problem som uppstår i mötet mellan de politiska målen och de olika organisationernas logiker skulle här kunna bidra i förändringsarbetet.

Bristande kunskaper om vad ett könsmaktsperspektiv innebär i det praktiska arbetet är således en röd tråd genom kartläggningen. Hinder för ett ökat utbyte mellan forskning och praktik ligger – kanske paradoxalt nog – hos båda parter. Det ligger i den laddning som finns i själva jämställdhetsbegreppet. Jämställdhet ses inte alltid som ett kunskapsområde och det kan fyllas med så olika innehåll att resultatet tenderar att bli rent kontraproduktivt. Till följd av detta upplevs målen som oklara och utrymmet då det gäller att definiera jämställdhetsarbetets innehåll riskerar att reproducera oklarheterna. Hinder ligger också i den legitimitetskamp som genusforskningen fortfarande tvingas bedriva på det vetenskapliga fältet.

Framgångsfaktorer som bör lyftas fram är att kunskapsområdet gjort betydande landvinningar under senare år. Det är numera genusforskning snarare än fördomsladdad underhållning som efterfrågas. En metodutveckling med fokus även på kvalitetsaspekter leder till efterfrågan på kunskap. De systematiska utbildningsprogram som vuxit fram inom Regeringskansliet är möjliga framgångsfaktorer. Insikten om sammankopplingen mellan internt och externt jämställdhetsarbete är likaså betydelsefullt och här är Vinnovas förändringsprojekt värt att framhålla. Inte minst därför att projektet medvetet och genomgående arbetar med teoretiska perspektiv även i det interna praktiska arbetet. På motsvarande sätt är de samarbeten som utvecklats med universitet och högskolor på regional nivå av betydande värde. Detta är erfarenheter som kan ligga till grund för överväganden om en central myndighet med möjlighet att bedriva både utbildning och forskning.

2 Tillvägagångssätt

Föreliggande kartläggning av kunskapsbehovet inom det praktiska jämställdhetspolitiska arbetet är begränsad till vissa statliga verksamheter. Den ska därmed ses som en pilotundersökning men resultaten är så pass samstämmiga att en ”kritisk kunskapsmassa” nog kan sägas föreligga.

Valet av undersökningsobjekt är styrt av Statskontorets utvärdering av resultatstyrningen då det gäller de jämställdhetspolitiska målen bland ett antal statliga myndigheter.¹ Länsstyrelserna samt de sakpolitiska områdena transport och arbetsmarknad stod i fokus i Statskontorets undersökning och kommer så att göra även här. Dessutom ingår forskningsråd och forskningsinstitut som är särskilt inriktade på dessa två politikområden.² Det handlar alltså om statliga myndigheter, om myndigheter som i regleringsbrev har i uppdrag att arbeta utifrån de jämställdhetspolitiska målen. Utgångspunkten i dessa är strategin gender-mainstreaming eller jämställdhetsintegrering (kan även kallas jämtegrering), dvs. att jämställdhetsarbetet ska integreras i alla politikområden samt att de ansvariga har till uppgift att se till att arbetet har ett könsmaktsperspektiv. Det kan uttryckas som att jämställdhetsarbetet ska bygga vidare på tillämpad genusforskning.³ Regleringsbrev knytter i samtliga fall målen till att ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i verksamheten. För forskningsråden gäller dessutom att verka för att ett genusperspektiv får genomslag i forskningen.

Det är en kraftfull styrning av jämställdhetspolitiken som har kommit till stånd. Den fråga denna kartläggning tar avstamp i är i vilken utsträckning som detta har vunnit genomslag ute i verksamheterna. På vilket sätt genomsyras jämställdhetsarbetet av genusmedvetenhet? Hur ser behovet av kunskap på området ut och hur söks denna kunskap?

Det är det ena. Det andra handlar om kunskapsförmedlarnas agerande. Hur ser genusforskarna på samarbetet med ”prakti-

¹ *En effektivare jämställdhetspolitik*, presenterad för jämställdhetspolitiska utredningen den 20 december 2004.

² Myndigheterna är således Vägverket och Arbetsmarknadsstyrelsen/Arbetsmarknadsverket (AMS/AMV). De forskningsråd som har intervjuats är Fas, Formas, Vetenskapsrådet och Vinnova. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) representerar forskningsinstituten.

³ Jmfr Eva Mark *Nationella sekretariatet för genusforsknings uppdrag i skärningspunkten mellan forskning, forskningspolitik och samhällspåverkan*, 2005 som för en begreppsanalytisk diskussion om förhållandet mellan jämställdhet och genusforskning.

kerna”? I vilken utsträckning pågår ett kunskapsutbyte och hur ser detta ut? Kvinno-/genusforskningscentra vid de olika universiteten har här tillfrågats om hur de ser på sin betydelse. Vilken roll spelar vidare centrala myndigheter med uppgifter inom jämställdhetsområdet när det gäller kunskapsförmedlingen till de konkreta verksamheterna? Här kommer JämO, Nationella sekretariatet för Genusforskning och Jämställdhetsenheten på Näringsdepartementet att stå i fokus.

Ett antal frågor sändes ut via e-post till centra för kvinno/genusforskning, till de särskilt sakkunniga för frågor om jämställdhet mellan kvinnor och män inom respektive länsstyrelse⁴ samt till jämställdhetsansvariga på Vägverket och på Arbetsmarknadsstyrelsen/Arbetsmarknadsverket (AMS/AMV). Frågorna var designade för att passa de olika verksamheterna. Genusforskare tillfrågades om hur de såg på kopplingen mellan praktiskt jämställdhetsarbete och genusforskning samt om synen på behovet och förmedlingen av kunskap. Frågorna till ”praktikerna” handlade om det konkreta jämställdhetsarbetet för att ge en bakgrundsförståelse. I huvudsak tog dessa frågor dock fasta på hur kunskap om genus tillgodosågs, vilka kanaler som används och vad som upplevdes som brister när det gällde att tillfredsställa kunskapsbehoven.⁵ I något fall har brevsvaren ersatts av telefonintervju. Forskningsråd och forskningsinstitut har intervjuats via telefon. De centrala myndigheterna har fått personliga besök.

Vid sidan av dessa huvudkällor har information från de olika myndigheternas hemsidor – och det material som funnits att tillgå via dessa – kommit till nytta. Detsamma gäller policydokument, utredningar, utvärderingar och uppsatser som berör den statliga jämställdhetspolitiken.

Genomgången inleds med en översiktlig bakgrundsteckning som syftar till att ge en relief till presentationen av de synpunkter som framkommit. Denna består av en kort historik över jämställdhetsfrågans utveckling under de senaste decennierna. Därefter följer ett avsnitt som berör själva innebörden av jämställdhet. Här handlar det främst om att upprätta en distinktion mellan *förbättrings-* respektive *förändringsarbete*. Därefter ges en översiktlig beskrivning av hur motstånd kan förstås. Själva kartläggningen tar

⁴ Sedan 2003 är detta befattningsbenämningen och den har ersatt den tidigare ”länsexpert för jämställdhetsfrågor”. Jämställdhetsdirektör tycks vara den dagliga benämningen.

⁵ Totalt sändes tre påminnelser till länsstyrelserna och 14 av de 21 experterna har svarat. Från genusforskarna har sju svar inkommit.

fasta på vilken kompetens de som är ansvariga för jämställdhetsarbetet har, synen på och behovet av kunskap, relationen mellan forskning och praktik samt – avslutningsvis – möjliga framtidsutsikter för kunskapsförsörjning.

I texten kommer både begreppen könsmakt och genus att förekomma. Könsmakt är det begrepp som de statliga myndigheterna valt att använda och det är således det begrepp som återkommer i policydokument och liknande. Genus används i hög grad av forskare på fältet. I detta sammanhang är begreppen likställda, vilket här markeras av att båda kan förekomma samtidigt i texten. I övrigt används könsmakt då texten refererar till eller syftar på de statliga dokumenten. Samtidigt ska påpekas att det ibland har funnits glidningar i begreppsanvändningen i materialet som skulle kunna avspegla en osäkerhet då det gäller själva innebörden i begreppen. Genus tenderar då att uppfattas neutraliserande medan könsmakt signalerar ett politiskt ställningstagande som avskräcker. Uttalanden som ”lagom mycket genusperspektiv men inte könsmaktsordning” (se nedan s. 33) tyder på att så är fallet.

3 Kort jämställdhetshistorik

Jämställdhetsarbetet och diskursen om jämställdhet har sett olika ut under olika perioder. När frågan fördes upp på den politiska dagordningen vid slutet av 1960-talet stod kvinnors möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden i fokus. Under sent 60-tal och under 70-talet handlade jämställdhetsarbetet i hög grad om kvinnors villkor i arbetslivet – rätten till arbete, brytprojekt för att bryta den strängt segregerade arbetsmarknaden och lika lön för lika arbete. Men också frågor rörande förutsättningar för arbetslivet var centrala – rätt till daghem och delat föräldraansvar då det gällde barn och familjeliv.

Programmatiskt utformades detta av Olof Palme vid den socialdemokratiska partikongressen 1972. Jämställdhet handlade i hög grad om demokratiska lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter på samhällets alla områden, det vill säga i förhållande till utbildning, i arbetslivet och i privatlivet. Kunskapsmässigt tog man avstamp i de faktiska ojämlika förhållanden som rådde. De kunde ”bevisas” statistiskt och det var på så vis en verklighet som skulle förändras inte minst via arbetsmarknadspolitiska och utbildningspolitiska åtgärder. Men även på familjelivets område. Föräldraför-

säkringen som förtydligade både kvinnors och mäns ansvar för barnen tillkom 1974. För att skapa engagemang krävdes främst medvetenhet och kunskap om de ojämlika förhållandena. Det var inte de strukturella frågorna som stod i centrum. Arbetet bedrevs i hög grad på frivillig basis, ofta organiserat via politiska rörelser och som studiecirkel i fackens regi.

Krav på en jämställdhetslag drevs främst av folkpartiet och en lagstiftning kom till stånd 1980. Lagen har två huvudavdelningar. En främjandedel med krav på arbetsgivare och högskolor att aktivt och målinriktat arbeta för att främja jämställdhet samt en del som handlar om förbud mot könsdiskriminering och trakasserier. Lagen har reviderats med jämna mellanrum och förpliktigar numera samtliga arbetsgivare med fler än tio anställda att upprätta jämställdhetsplaner. Som organisatoriskt stöd för tillsyn över lagens efterlevnad och rådgivning för tillämpning av dess bestämmelser tillkom Jämställdhetsombudsmannen, JämO den 1 juli 1980. En viktig del av arbetet handlar om främjandebestämmelser, dvs. understöd i arbetet med att upprätta planerna. Jämställdhetslagen hade (och har) prägel av ett arbetsrättsligt verktyg. Med Lena Svenaeus tillträde som JämO 1994 fortsatte denna inriktning men samtidigt framhöll hon jämställdhet som en mänsklig rättighet. Det indikerar en bredare ansats, men en ansats som kanske delvis begränsas av lagens inriktning på själva arbetslivet. Hon säger själv att

/o/pinionsmässigt har det arbete vi bedrivit ökat många människors medvetenhet, men man kan fråga sig om vi skulle ha kommit längre om vi haft tydligare och vassare diskrimineringsförbud som kunnat prövas i annan rättslig instans än arbetsdomstolen.⁶

Nuvarande JämO Claes Borgström, som tillträdde 2001 fortsätter i samma riktning och talar om jämställdhetsfrågan som ”vår tids viktigaste enskilda politiska fråga.”⁷

Under sent 80-tal och under 90-talet går utvecklingen på jämställdhetsområdet i två delvis parallella spår. Dessa kan beskrivas genom att ta fasta på två poler, å ena sidan den statligt sanktionerade och å andra sidan den opinionsmässiga som inte minst media bidragit till att förmedla.

⁶ www.jamombud.se/vadarjamo/lenasveneauskop.asp.

⁷ Claes Borgström ”Jämo: Politiker inser inte vikten av jämställdhet”, *Göteborgs-Posten* 9/1-05.

3.1 Det politiska spåret

Jämställdhet blir i allt högre grad en politisk kärnfråga. År 1988 beslutade riksdagen om en femårig nationell handlingsplan för jämställdhet. Avgörande för den fortsatta utvecklingen var propositionen *Delad makt delat ansvar* som lades fram för riksdagen 1994.⁸ Där påtalades vikten av att synliggöra de ojämlika maktförhållandena mellan könen. Där fanns även en påtaglig ambition att förändra när det gällde representation eller könsfördelning i beslutande organ. "Varannan damernas" introducerades av socialdemokraterna inför valet 1994 och fick ett markant genomslag.⁹ Idag är kvinnor och män tämligen jämt representerade i de politiskt tillsatta organen på nationell nivå. Det är en viktig demokratifråga som kanske i första hand handlar om inflytande och representation. Diskussionen om huruvida detta inflytande även bidrar till en förändrad genusstruktur pågår.¹⁰

Sedan mitten av 90-talet vilar den statliga jämställdhetspolitiken på en kunskapsbas som utvecklas inom genusforskningen. Kvinnofrågor ska inte sidordnas. Kvinnors underordning i samhället ska inte lösas via säråtgärder. Det handlar om kunskap om hur föreställningar om kön lägger grunden för en maktordning där det kvinnliga och det som förknippas med kvinnor underordnas det som har manliga tillskrivningar. Jämställdhetspolitiken bygger alltså numera på teoriansknytning och inte endast på statistik över ojämlika förhållanden mellan kvinnor och män.

En ny handlingsplan för jämställdhetspolitiken presenterades 2003.¹¹ Där sägs att jämställdhetspolitiken fortsättningsvis ska ha en feministisk inriktning. Representationsfrågorna är viktiga men betoningen läggs på makt. Det skulle kunna uttryckas som att man från regeringens sida uttalat har gått från förbättring till förändring, eller som det står i handlingsplanen:

⁸ Proposition 1993/94:147.

⁹ Strategin byggde på forskningsresultat presenterade i utredningen *Varannan damernas. Slutbetänkande från Utredningen om kvinnorepresentation*, SOU 1987:19.

¹⁰ Ex Anne Philips *Närvarons politik. Den politiska representationen av kön, etnicitet och ras*, 2000 och Lena Wängnerud *Politikens andra sida. Om kvinnorepresentation i Sveriges riksdag*, 1998 samt *Likestilte demokratier. Kjønn og politikk i Norden*, red Christina Bergqvist m fl., 1999 Jmfr Malin Rönnblom "Halva makten?", 1997 som, till skillnad från de nämnda, har en mer kritisk utgångspunkt: att ändra representationen mellan kvinnor och män (antal) och att ändra på det rådande manliga tolkningsföretrådet (strukturen) är två olika saker.

¹¹ *Jämt och ständigt – Regeringens jämställdhetspolitik med handlingsplan för mandatperioden*, Skr 2002/2003:140.

Utmaningen i jämställdhetsarbetet framöver måste således vara att förändra kvinnors och mäns kvalitativa rättigheter och möjligheter.¹²

Jämställdhet ska integreras i alla politiska sakområden, den ska mainstreamas eller jämställdhetsintegreras. All statlig verksamhet åläggs ett ökat ansvar och detta gäller inte minst ett ansvar för att ett könsmakts/genusperspektiv integreras i arbetet. Det slås fast att ansvaret ska kombineras med uppföljningsbara mål, med kunskap och med stöd. I handlingsplanen markeras en kraftfull förstärkning av jämställdhetspolitikens styrning under den kommande mandatperioden. Konkret innebär det att jämställdhetsanalyser ska göras inom alla 48 politikområden. Ansvaret ligger på de sakområdesansvariga som nu även har skyldighet att följa upp och granska måluppfyllelsen. En handlingsplan för jämställdhetsintegrering inom Regeringskansliet fastställdes under våren 2004. Länsstyrelsernas särskilt sakkunniga för frågor om jämställdhet har ansvar för att detta sker på regional nivå och att de sakområdesansvariga på länsstyrelserna integrerar jämställdhetsperspektivet. I regleringsbrevet uppdras åt länsstyrelserna att bedriva arbetet planmässigt genom att upprätta handlingsplaner. Jämställdhetsansvariga inom de statliga myndigheterna har motsvarande ansvar inom sina verksamheter.

Jämställdhetsintegrering kräver kunskap. Inom Regeringskansliet har man startat en grundläggande basutbildning för departementens handläggare samt för ledningsgrupper och chefsgrupper. Detta innebär en utvidgning av den utbildning som tidigare funnits för statsråd, statssekreterare, pressekreterare, politiskt sakkunniga och myndighetschefer.¹³ Det handlar om kunskaper om könsmakts-/genusordningen, men främst om mer instrumentella kunskaper rörande metoder och modeller för att kunna genomföra jämställdhetsanalyser. Utbildningen organiseras och genomförs inom Regeringskansliet och man söker endast i begränsad utsträckning kontakt med forskare på fältet. Vid sidan av detta har ett utvecklingsprogram för att uppnå en väl fungerande styrning och samordning av jämställdhetsarbetet på regional nivå utformats.

Kunskapsbehovet stod dock i fokus redan under senare delen av 90-talet. År 1997 tillsattes en arbetsgrupp för metodutveckling. Huvuduppgifterna var att utveckla metoder för jämställdhetsanalyser, uppföljning och utvärdering men även utbildning i

¹² Ibid. s. 5.

¹³ Se *Ändrad ordning. Strategisk utveckling för jämställdhet*, Ds 2001:64, s. 30.

jämställdhetskunskap och åtgärder för kunskapsspridning gällande kvinnors och mäns olika villkor.¹⁴ En slutrapport som handlar om strategin för jämställdhetsintegrering presenterades 2001.¹⁵ Gruppen presenterade även en metodhandbok med ett urval metoder och modeller för det praktiska arbetet.¹⁶

3.2 Det opinionsmässiga spåret

Samtidigt med att jämställdhetspolitiken i mitten av 1990-talet markerade könsmaktsperspektivet, bland annat i *Delad makt – delat ansvar*, pågick en intensiv diskussion om själva utgångspunkterna för jämställdhet. Kopplingen till genus och till ett maktperspektiv ifrågasattes och begreppet jämställdhet tycktes kunna fyllas med vad slags innehåll som helst. Biologismen hade fått förnyad aktualitet i början av 90-talet och särartsuppfattningar fick allt större utbredning i den allmänna debatten.¹⁷ Vid sidan av regeringsdokumenten kan man följa detta parallella spår – i debattartiklar, i filmer, i bokutgivning, bland företrädare för de borgerliga partierna och, inte minst, i föreläsningar och seminarier med syfte att utbilda i jämställdhet.¹⁸ Avståndet till politikens utgångspunkt i könsmakts-/genusordningen var stort. Argumenten för jämställdhet hade också förskjutits bort från rättvisa och jämställdhet som en demokratisk rättighet till att framhäva kvinnors och mäns olika egenskaper och intressen. Ytterligare ett argument handlade om att det var resursslöseri att inte utnyttja kvinnors kompetenser.

Jämställdhet skulle alltså bygga vidare på olikheten mellan könen och med argument som inte i första hand gynnade kvinnor utan lönsamhetsmål. Det är naturligtvis mera komplext än så här. Olika intressen och egenskaper kan förknippas med olika villkor. Resursargumentet kan på motsvarande sätt användas för att tillvarata och

¹⁴ Arbetsgruppen för metodutveckling i jämställdhetsarbetet. Riktlinjerna för arbetet återges i *Ändrad ordning*, bilaga 1.

¹⁵ Ds 2001:64 *Ändrad ordning. Strategisk utveckling för jämställdhet*.

¹⁶ Ulrika Lorentzi och Helén Lundkvist *Gör det jämt. Att integrera jämställdhet i verksamheten*, 2001.

¹⁷ Se t.ex. Sara Arrhenius *En riktig kvinna. Om biologism och könsskillnad*, 1999.

¹⁸ Som exempel kan nämnas Marianne Ahrnes och Rigmor Roberts filmer, Kristdemokraternas kvinnoförbunds etiska feminism, "hormon- och gröt i huvudet" debatten med bland andra Maria Borelius, Kerstin Uvnäs Mobergs och Rigmor Roberts vetenskapliggörande av särartsuppfattningarna samt den flora av populärvetenskapliga böcker på temat "kvinnor och män är olika" som spreds under 90-talet. Konsulter byggde vidare på det material som producerades och erbjöd – med stor framgång – kurs- och seminarieprogram både till enskilda och till företag och organisationer.

tillgodose effekterna av dessa olika villkor. Det handlar om vilken förståelse som omgärdar argumenten.¹⁹ Poängen här är att visa på det parallella spåret i opinionen som i hög grad var frikopplat från ett könsmaktsperspektiv och som gick i klinch med det politiska spåret.

De särartsförståelser som fick så stort utrymme i den allmänna debatten under 90-talet kan vara en förklaring till att jämställdhetsarbetet fortfarande tycks vila på en ostadig kunskapsbas. ”Alla” anser sig vara experter utifrån sina egna erfarenheter och liv.²⁰ Det ger utrymme för tolkningar som tenderar att avfärda forskningsresultat som resultat av ideologiproduktion snarare än av forskning. Själva grunden för jämställdhetspolitiken – könsmaktsperspektivet – har därmed svårt att få genomslag och svårt att få status som kunskapsområde.

4 Kortsiktiga och långsiktiga jämställdhetsmål

En jämställdhetspolitik med ett tydligt könsmaktsperspektiv har till syfte att förändra. Förändringen handlar inte bara om relationen mellan kvinnor och män utan syftar till att bryta de strukturer som begränsar kvinnors och mäns liv, som placerar dem inom olika ”möjlighetsramar”. Det är ett långsiktigt arbete som inte kan begränsas enbart till representationsfrågor eller till en strävan efter likartade villkor för kvinnor och män så länge som dessa villkor upprätthåller segregering och hierarkisering. Det är ett förändringsarbete som dessutom kräver ständig uppmärksamhet på de ”återskapande mekanismerna”. Det handlar om uppmärksamhet på åtgärder som synes förbättra kvinnors villkor men som i själva verket konserverar föreställningar om kön. Det är synpunkter som bland annat har framförts i anslutning till delbetänkandet *Jämställdhet och IT*. I ett särskilt yttrande framhäver Christina Mörtberg och Olov Agné vikten av att synliggöra de normer och strukturer som – på ett mer eller mindre omedvetet plan – medverkar. Istället för anpassningsprojekt som bygger på att få fler kvinnor till manligt definierade verksamheter menar de att man måste problematisera dessa verksamheter som genuskodade.²¹

¹⁹ Om annorlunda sätt att se på resurser och intressen se *Ändrad ordning*, s. 42-44.

²⁰ I flera fall framför de tillfrågade inför denna kartläggning svårigheten att få medarbetarna att se genus som ett kunskapsområde. Frågorna ges gärna en personlig touch.

²¹ *Jämställdhet och IT*. Betänkande från Jämit Jämställdhetsrådet för transport och IT, SOU 2000:58, s. 85-86.

Statskontoret benämner det målkonflikt.²² I Vinnovas utlysning av projektmedel för genusperspektiv på innovationssystem och jämställdhet (januari 2005) står det bland annat följande om bakgrunden till utlysningen:

Åtgärder för ökad jämställdhet som inte samtidigt söker påverka strukturerna leder inte till bestående förändring. Ett jämställdhetsarbete som inte samtidigt ifrågasätter könsmaktsstrukturer och värderingar kan snarare komma att konservera än förändra rådande förhållanden. Ett viktigt område för VINNOVA att satsa på är därför jämställdhetsarbete bedrivet med stöd av genusvetenskaplig kompetens.²³

Jämställdhetsarbete kan även ses i ett mer kortsiktigt perspektiv. Det handlar då snarare om att förbättra än om att förändra. Det är ett arbete som inte har till syfte att bryta eller ens utmana rådande system. Det handlar om att ta en utgångspunkt i den rådande ordningen men att göra den mera tillgänglig för kvinnor. För att konkretisera handlar det t.ex. om att öka antalet kvinnor på olika poster och att ge kvinnor bättre möjligheter att göra professionell karriär. Sett i relation till det långsiktiga förändringsarbetet kan det komma att fungera kontraproduktivt och bli just anpassningsåtgärder som konserverar. Det finns emellertid också de som menar att en förbättring är början till en förändring. Enligt ett sådant synsätt ger förbättringarna ett underlag för ett förändringsarbete.²⁴ Det kan också innebära att man anser att förbättringar med något slags automatik genererar ytterligare förbättringar, vilket så småningom ska leda till förändring av de strukturella obalanserna.²⁵

Förändring handlar om ett kvalitativt arbete medan förbättringen i hög grad tar sikte på kvantitet.²⁶ Jämställdhetspolitiken tar

²² *En effektivare jämställdhetspolitik*, s. 63. Ex. tas från arbetsmarknadsområdet där ett kortsiktigt mål att få ned arbetslösheten kan leda till att en av arbetsmarknadspolitikens huvuduppgifter, nämligen att motverka en könsuppdelad arbetsmarknad åsidosätts. Ett annat exempel gäller transportpolitiken där det regionalpolitiska målet som handlar om att underlätta resande samtidigt kan fungera som en "kvinnofälla".

²³ *Genusperspektiv på innovationssystem och jämställdhet – forsknings- och utvecklingsprojekt för hållbar tillväxt*, www.vinnova.se. 5.

²⁴ Jmfr not 10 ovan. Fler kvinnor som tillvaratar kvinnors intressen är ett argument, kvinnor som förebilder – just som kvinnor, är ett annat som använts.

²⁵ En tilltro till automatiken speglas i proposition 1996/97:141 *Högskolans ledning, lärare och organisation*, s. 43. Här handlar det om en beräknad fördubbling av antalet kvinnliga professorer med hjälp av en kombination av befodringsreformen och stora pensionsavgångar. Se även Birgitta Jordansson *Jämställdhetspolitikens villkor. Politiska intentioners möten med den akademiska världen: exemplet "Thanprofessurerna"*, Rapport 1999:1, Nationella sekretariatet för Genusforskning.

²⁶ Jmfr en diskussion om kort- respektive långsiktiga jämställdhetsmål i Lisbeth Lewander och Birgitta Jordansson *Genus och jämställdhet. En utvärdering av JÄST-projekten 1993/94 – 1996/97*, Högskoleverkets rapportserie 2000: 14 AR.

numera sin utgångspunkt i det långsiktiga, kvalitativa förändringsarbetet som kräver legitimitet för genusteori och genusforskning som kunskapsområde. Det kan synas betydligt enklare att ansluta sig till mer kortsiktiga mål som handlar om rekrytering, antal och representation. Det är handfasta mål som dessutom kan förenas med individuella tolkningar av vad jämställdhet handlar om. Det är mål som kan uttalas samtidigt som kunskapsområdet avfärdas. På en fråga om hinder respektive framgångsfaktorer i jämställdhetsarbetet hänvisade en av de sakkunniga på länsstyrelsen till:

... stor brist på kunskap om (o)jämställdhet (även om den ökat de sista åren) i allmänhet men också att de saknar ett tydligt uppdrag att arbeta med jämställdhetsintegrering (blandas ihop med jämställdhetsplaner)..[...] Det saknas också en förordning för uppdrag jämställdhetsintegrering, för många statliga myndigheter [...] vilket gör att vissa myndigheter inte prioriterar frågan. Särlösningar kan också bli ett hinder. T.ex. AMS och de 30 miljonerna som/år går till sk BRYT-projekt. Skulle de kunna användas på annat sätt mera framgångsrikt för att bryta den könssegregerade arbetsmarknaden? Eller de projektmedel ca 36 miljoner för 2005, (vilket är mer än hela budgeten för Jämställdhetspolitiken) till RRC, regional resurscentrum för kvinnor, skulle de kunna användas på ett mera effektivt sätt att bryta KMO (könsmaktsordningen, min anm.) inom regionalutveckling?²⁷

Den korta jämställdhetshistoriken och distinktionen mellan kort- och långsiktigt jämställdhetsarbete tjänar som relief till jämställdhetsarbetets komplexitet. I det praktiska arbetet möts dessa olika tolkningar av själva innebörden i jämställdhet och i synen på hur arbetet ska bedrivas. För "statens förlängda armar", för myndigheter som styrs av förordningar, regleringsbrev och återrapporteringskrav har vägvalet gjorts. Det är den statliga jämställdhetspolitiken som ska genomföras. Jämställdhetsexperter på länsstyrelserna och jämställdhetsansvariga på myndigheter, verk och forskningsråd har ofta dubbla uppdrag. De ska bedriva ett internt arbete inom den egna organisationen som bland annat omfattar jämställdhetsplaner, lönekartläggningar och representationsfrågor. De ska dessutom arbeta med jämställdhetsintegrering inom politiska sakområden och – då det gäller råd och institut – för jämställdhetsperspektiv och i förekommande fall genusperspektiv i kärnverksamheten. Det handlar alltså både om interna och externa uppgifter som i hög grad hänger ihop. För att kunna arbeta med integrering av jämställdhet/genus externt krävs ett väl fungerande

²⁷ Citerat ur svar på fråga om hinder respektive framgångsfaktorer till länsstyrelserna.

internt jämställhetsarbete som inte stannar vid förbättringar av obalanser. Kunskaperna måste vara internaliserade i den egna organisationen för att kunna föras vidare.

Detta genomsyrar även de statliga direktiven. Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) har t.ex. som mål att personalen ska ha grundläggande kunskaper om vad jämställdhet innebär för att kunna integrera ett jämställdhetsperspektiv i den egna verksamheten.²⁸ Inom Arbetsmarknadsstyrelsen är det programmatiskt formulerat:

Med hänsyn till det arbetsmarknadspolitiska uppdraget är det särskilt viktigt med ett väl utvecklat personalpolitiskt jämställdhetsarbete inom AMV. Att vi lever som vi lär och att kunskaper och insikter om jämställdhetsfrågorna är väl förankrade i hela organisationen är en förutsättning för att få trovärdighet i vårt externa uppdrag.²⁹

På central nivå kan vi följa ett flerårigt arbete med utveckling och genomförande av utbildningar. Samtal med jämställdhetsenheten inom Näringsdepartementet ger en bild av ett relativt framgångsrikt implementeringsarbete. Hur ser det ut ute i verksamheterna? Men först några ord om det slags motstånd som kan finnas och hur det kan förstås.

5 Motstånd

Svårigheterna med att få till stånd ett fungerande jämställdhetsarbete har diskuterats i olika sammanhang. På ett generellt plan har studier visat att arbetet ofta aktiverar ett motstånd. Detta motstånd kan kategoriseras på olika sätt, allt ifrån ett aktivt motstånd till ett mer eller mindre passivt. I hög grad handlar det om förhållningsattityden till könsmaktsförståelsen.³⁰ Den kan antingen tas som utgångspunkt eller den kan förnekas eller förminska, bl.a. genom att jämställdhetsfrågorna individualiseras. Exempel på det sistnämnda är uppfattningar om att missförhållanden naturligtvis ska rättas till om det kan påvisas att orättvisa föreligger. Individualiseringen blir exempel både på särartsuppfattningarnas genomslag

²⁸ Se *En effektivare jämställdhetspolitik*, s. 75.

²⁹ *Verksamhetsgemensam handlingsplan för Arbetsmarknadsverkets personalpolitiska jämställdhetsarbete*, Arbetsmarknadsstyrelsen, Staben för samverkansfrågor 2004-04-22, s. 1-2.

³⁰ För resonemang och referenser se Pia Höök "Jämställdhet på hög nivå", *Mansdominans i förändring*, SOU 2003:16.

och på placeringen av jämställdhet som ett förbättringsprojekt snarare än som förändring.

I en undersökning som presenterades år 2000 och som genomförts av en av de experter som själv arbetat med jämställdhet vid en länsstyrelse under lång tid, påvisades att statens jämställdhetspolitik ännu inte införlivats i länsstyrelsernas arbete. Det konstateras att länsexperternas arbete inte fått genomslag inom den egna organisationen. Det handlar här om varierande grad av svårighet att integrera jämställdhetsperspektivet i de olika sakområdena. Författaren betecknar det som motstånd och som ovilja.³¹

Utifrån teoribildningar om makt har det gjorts undersökningar som påvisar hur detta motstånd mot implementering av jämställdhetsarbetet ser ut. Ingrid Pincus, som i sin avhandling från 2002, studerar jämställdhetspolitik i tre svenska kommuner, menar att motstånd kan förklaras av intressekonflikter. Det handlar om att inte se eller inte vilja se de normer, värderingar etc. som ligger till grund för könsmaktsystemet. Pincus talar om barriärer som syftar till att motverka förändring. Barriärerna typologiserar som inaktivitet, undergrävande av legitimitet, sanktioner respektive förhindrande av att frågor får genomslag.³²

En mindre studie av arbetet med jämställdhetsintegrering på länsstyrelsenivå tar sin utgångspunkt i dessa olika typer av motstånd eller barriärer.³³ Författarna har velat synliggöra de problem som kan uppstå i implementeringen av politiska beslut på regional nivå. I hög grad handlar det om legitimitetsproblematik och om bristande kunskaper bland de sakområdesansvariga. Jämställdhet individualiseras och ses inte som ett kunskapsområde. Flera av de respondenter som studien bygger på framhåller svårigheterna med att få genomslag för grundteserna i jämställdhetspolitiken. Ett citat från uppsatsen, och som kommer från en av de tillfrågade länsexperterna, ger en god belysning:

³¹ Margareta Berggren *Förverkligas statens jämställdhetspolitik genom tillsättandet av länsexperter i jämställdhet?* Makt och kön C, 20 poäng, Kvinnovetenskapligt forum, Umeå universitet 1999/2000.

³² Ingrid Pincus *The Politics of Gender Equality Policy. A Study of Implementation and Non-Implementation in Three Swedish Municipalities*, 2002. Även Ingrid Pincus & Janneke van Ros "Vilje eller evne? Staten, kommunene og likestillingspolitikken", *Likestilte demokratier. Kjønn og politikk i Norden*, red Christina Bergqvist m fl. 1999.

³³ Lisa Ericson & Cathrine Jungar "Här kommer jämställdheten....". *En studie av arbetet med mainstreaming på länsstyrelsenivå*, B-uppsats i Statskunskap, Södertörns högskola, Våren 2004.

Man har väldigt svårt att ta till sig den teoretiska basen för det här[...]. Det är väldigt lätt att snacka 3R-metoden, men det här med könsmaktsordning och feministiska utgångspunkter är svårare.³⁴

En slutsats av denna studie, som alltså kom år 2004, är att inte särskilt mycket tycks ha hänt ens under de senaste åren. Det finns ett mer eller mindre uttalat motstånd åtminstone från en del medarbetare. Det är ett motstånd som delvis tar skydd bakom egna tolkningar av vad som är jämställdhet. Det utnyttjar möjligheten att fylla målsättningarna med kvantitativa mått i stället för ett kvalitativt förändringsarbete.

Bilden bekräftas i ytterligare några undersökningar som genomförts under de senaste åren. Det handlar om motstånd som skulle kunna kopplas till att jämställdhet – i respondenternas tycke – i allt för hög grad kopplas till ett könsmaktsperspektiv:

... jag anser att vissa feministgrupper inte ska delta i jämställdhetsprocessen. Man når inte jämställdhet via ett könskrig.³⁵

Motståndet kan även vara en effekt av bristande kunskaper eller av osäkerhet om vad det handlar om och hur arbetet ska bedrivas. Statskontorets utvärdering visar att målen ansågs vara ottydligt formulerade samt att det finns brister i uppföljning och utvärdering av dem. Genomgående framhålls kunskapsbrister. Exempel på diskrepansen mellan vilja och kunskap (eller på alltför abstrakta mål som inte är förankrade i en kunskapsbas) är synpunkter om att bristande jämställdhet syns inom politikområdena men att förklaringarna förläggs utanför själva politikområdet. I hög grad har de myndigheter som varit föremål för utvärdering framhållit behov av stöd när det gäller metodutveckling, kunskapsutveckling och erfarenhetsutbyte. Å ena sidan framförs synpunkter om att arbetet fått en alltför retorisk inramning och å andra sidan uttrycks frustration över att själva kunskapsbasen inte tillräckligt uppmärksammas. Ansvar för jämställdhetsfrågorna tenderar också att ligga på en enskild handläggare, vilket riskerar att verksamheten blir alltför personberoende och därmed också sårbar. Det tenderar att bli en balansakt mellan att förmedla nödvändig kunskap och att hantera kritiken gentemot kunskapens innehåll.

³⁴ Ibid. s. 17.

³⁵ Ursula Hård *Jämställdhet i förändringsprocesser och organisationsutveckling eller "Det tar bara lite längre tid än jag trodde": En utvärdering av jämställdhetsprojektet GenuX vid Länsstyrelsen Gävleborg under åren 2002–2003*, Söderhamn: FoU-Centrum Söderhamn 2004 s. 46–48, citatet s. 46.

Fortsättningsvis ska kompetenskrav och kompetensutveckling samt kunskapsuppbyggnad diskuteras i förhållande till de respondenter som deltagit i denna kartläggning.

6. Kompetensförsörjning och kompetensutveckling inom olika myndigheter

6.1 Länsstyrelserna

Kompetensförsörjning och kompetensutveckling handlar i detta avsnitt bland annat om vilka krav som ställts på dem som tillsatts som jämställdhetsexperter. Från och med 1995 finns särskilt ansvariga experter/sakkunniga för jämställdhet vid länsstyrelserna. Syftet var att stärka länsstyrelserna både vad gällde resurser och kompetens på jämställdhetsområdet. Jämställdhetsarbetet hade tidigare i hög grad bedrivits utifrån personligt engagemang och av enskilda handläggare. Förändringen innebar att länsledningen fick det övergripande ansvaret och experten det direkta ansvaret under länsstyrelsens ledning. Länsstyrelsen ska dessutom vara ett stöd för de sakområdesansvariga som i sin tur har ansvar för att jämställdhetsperspektivet lyfts fram inom respektive politikområde. På uppdrag av länsledningen åvilar det jämställdhetsexperten att

- följa upp de nationella målen för jämställdhet i länet
- svara för en jämställdhetsstrategi för det utåtriktade arbetet som omfattar samtliga relevanta sakområden inom länsstyrelsen
- i samverkan med ansvariga för länsstyrelsens olika sakområden utveckla metoder och modeller för att såväl kvinnors som mäns villkor och behov analyseras i åtgärdsförslag, strategidokument, fördelning av resurser, m.m.
- samordna statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet på området och därvid ha en initierande, kunskapsuppbyggande, stödjande och uppföljande roll

Det tillkommer ytterligare områden.³⁶ Här har de som direkt kan relateras till kunskap och kompetensutveckling valts ut.

Det som kan tyckas vara anmärkningsvärt är att det till skillnad från andra sakområden inte ställdes några krav på specifik ämnes-

³⁶ Se Gunilla Furst *Länsstyrelsernas jämställdhetsarbete 1998-2002*, s. 5.

kunskap då tjänsterna tillsattes. Eller som en av de sakkunniga uttrycker det på frågan om vad slags kunskap som borde behövas:

Att vara trygg i sina kunskaper om könsmaktordningen, dess konsekvenser och uttryck är helt centralt och den viktigaste kunskapen för att kunna bedriva ett strategiskt jämställdhetsarbete. Det är också viktigt att kunna förmedla den kunskapen till andra och översätta kunskapen till praktiska insatser. Att tillhandahålla metoder och praktiska angreppssätt för andra att arbeta med är viktigt.³⁷

Kompetensen fanns säkerligen i hög grad ändå. De sökande hade ofta lång erfarenhet av jämställdhetsarbete både inom länsstyrelsen och/eller från andra myndigheter, organisationer eller företag. Men inriktningen på jämställdhetsarbetet hade tagit en ny väg. Köns-
maktsperspektivet skulle integreras och detta hade kanske inte präglat det praktiska arbete som tidigare bedrivits. Jämställdhetslagen och dess efterlevnad kan ha varit den ”trygga bas” som arbetet vilade på. Den mer omfattande frågan om könsmaktsperspektivet hade kanske inte alltid varit lika integrerat.

Utgångspunkten för arbetet är de jämställdhetspolitiska målen som formulerades i propositionen *Delad makt delat ansvar* och i den handlingsplan som antogs 2003.³⁸ Det finns dock stor frihet att prioritera mellan ämnesområden, målgrupper och arbetsformer. Det konkreta arbetet kan därför se olika ut i olika län.³⁹ En hel del arbete bedrivs i projektform. På så vis ökar de personella resurserna, men de är samtidigt tidsbegränsade. Respektive länsstyrelses hemsida ger en god överblick över nuvarande satsningar – och spridning. Det handlar i hög grad om kvinnofridsprojekt och hedersrelaterat våld. Exempel på andra områden är regional tillväxt, specifika satsningar som t.ex. ett regionalt jämställdhetscentrum för pedagoger och arbete med inriktning på förskolor och skolor, transportpolitik, resurscentra för kvinnor, kvinnors företagande och fler kvinnor på ledande poster i näringslivet. I många län görs även regionala versioner av den könsuppdelade statistik som produceras av SCB.⁴⁰

I uppdraget ingår även att bistå de sakområdesansvariga. Det handlar både om att få dem intresserade och att bidra i utveckling

³⁷ Citerat från intervju svar.

³⁸ *Jämt och ständigt – Regeringens jämställdhetspolitik med handlingsplan för mandatperioden*, Skr. 2002/2003:140, även *Nya vägar. Organiseringen av jämställdhetsarbetet i Sverige*, Regeringskansliet 2005.

³⁹ Gunilla Fürst *Länsstyrelsernas jämställdhetsarbete 1998–2002*, s. 21–24 för en översikt över satsningar under perioden 1998–2002.

⁴⁰ *På tal om kvinnor och män. Lathund om jämställdhet*; Stockholm: SCB.

av nödvändiga redskap för det specifika sakområdet. År 2003 konstaterade dock Gunilla Fürst i en utvärdering att ansvaret i stort sett vilade på jämställdhetsexperten och att det ofta stannade där.

Så länge jämställdhetsexperten själv måste garantera jämställdhetsperspektivets tillvaratagande har länsstyrelserna inte klarat sitt jämställdhetsuppdrag. Den inbyggda motsättningen i jämställdhetsexpertens roll blir synlig: med henne/honom – ingen integrering, utan henne/honom – ingen integrering eftersom övriga medarbetare ofta är okunniga/omedvetna ifråga om hur jämställdhetsperspektivet beaktas i olika sakfrågor.⁴¹

Den del av uppdraget som handlar om kompetensutveckling och kunskapsförmedling till medarbetarna riskerar fortfarande att hamna i bakvattnet. Bilden av ”eldsjälar” tonar fram i det material som har samlats in.

I praktiken är mycket avhängigt sakkunnig för jämställdhetsarbete, vilket gör organisationen bräcklig. I dagsläget finns i praktiken ingen organisation som driver jämställdhetsfrågorna utöver sakkunnig för jämställdhetsarbete. Denne har ett mycket brett uppdrag och förväntas vara drivande för jämställdhetsfrågorna i länet men också leda utvecklingsarbetet med jämställdhetsintegrering inom myndigheten vilket gör arbetssituationen splittrad. Risken är stor att man är inblandad i så många olika saker att ingenting blir riktigt bra.⁴²

Till detta kommer att resurserna är otillräckliga, inte minst då det gäller personal. Jämställdhetsexperten har ibland även andra arbetsuppgifter (personalchef t.ex.), men har medarbetare i olika omfattning. Dessa är dock ofta projektanställda, vilket gör att en långsiktig kontinuitet kan vara svår att få till stånd.⁴³ Sårbarheten kommer bland annat till uttryck i följande citat:

Ett tydligt exempel på organisationens bräcklighet är när jämställdhetsdirektören blev långtidssjukskriven för ett par år sedan. Genom att denne i praktiken ensamt ansvarat för politikområdet stannade mycket av arbetet av genom att mycket kunskap var koncentrerad till en person.⁴⁴

Ibland är jämställdhetsarbetet dessutom kombinerat med mångfalds- och integrationsarbete. Mångfald innefattar på så vis allt som

⁴¹ Gunilla Fürst *Länsstyrelsernas jämställdhetsarbete 1998–2002*, s. 31.

⁴² Svar på fråga om syn på organisationen av jämställdhetsarbetet till länsstyrelserna.

⁴³ Se respektive länsstyrelses hemsida www.lst.se För jämförelse ang personalsituationen 2003 se Gunilla Fürst *Länsstyrelsernas jämställdhetsarbete 1998–2002*, s. 55.

⁴⁴ Citerat ur svar på fråga om syn på organisationen av jämställdhetsarbetet till länsstyrelserna.

avviker från en manlig, svensk, heterosexuell norm. Vare sig det handlar om kvinnor, invandrare, bi-/homosexualitet, funktionshinder eller vad man nu vill lägga in under ett mångfaldsbegrepp så riskerar det att bygga vidare på en norm som tas för given och på något avvikande som ska anpassas till normen. Genus-/könsmaktsordningen tas alltså för given, men den behöver justeras. Samtidigt handlar det om hur arbetet organiseras och om hur personalsituationen ser ut. En särskild enhet för jämställdhet och integration med flera tjänster kan naturligtvis hantera problematiken på olika, och effektiva, sätt.

Det ensamma arbetet kan i viss mån kompenseras med täta kontakter experterna emellan. Ett nätverk har bildats och det regionala utvecklingsprogrammet som genomförs på Jämställdhetsenheten fyller – åtminstone delvis – kraven på kompetensutveckling. Enligt programbeskrivningen handlar det om en process för både lärande och genomförande. Programmet erbjuder kunskaper och metoder för ett systematiskt jämställdhetsarbete med särskild vikt vid jämställdhetsintegrering internt på länsstyrelsen och externt i länet. Deltagarna förväntas omsätta kunskaperna i praktiken samt pröva att tillämpa de metoder och arbetssätt som tas upp i programmet.⁴⁵ Flertalet av de tillfrågade är mycket nöjda med satsningen och skulle gärna se en fortsättning (programmet avslutas våren 2005). Långa resvägar, dålig ekonomi och pressade arbetsvillkor tycks dock för en del innebära svårigheter att följa seminarieriet.

När det gäller kunskap inom genusområdet tycks det alltså inte vara bland experterna det brister. Det som möjligen kan vara problematiskt är att kompetensutvecklingen i så hög grad tycks vila på egna initiativ och på eget engagemang. Återkommande i svaren är att det handlar om att följa med i litteraturen, suga åt sig kunskaper via föreläsningar, kurser och seminarierier etc. Men kanske på ett sätt som borde kunna organiseras bättre:

Jag har på min fritid läst många, många böcker, utredningar, avhandlingar samt deltagit i ett antal seminarier – både nationella och internationella – där jämställdhet och genusvetenskap diskuteras.

Jag försöker följa med i forskningsrapporter, utredningar osv. i den mån jag orkar och hinner.⁴⁶

⁴⁵ Programbeskrivning, förmedlad av Ann Boman, Jämställdhetsenheten inom Näringsdepartementet.

⁴⁶ Citerat ur fråga till länsstyrelserna om vad slags kunskap jämställdhetsarbetet grundar sig på.

6.2 Forskningsråden, utvärderings- och forskningsinstitut

Forskningsråden har enligt regleringsbrevet dubbla uppgifter. De ska främja jämställdhet mellan kvinnor och män, men de ska också verka för att ett genusperspektiv får genomslag i den forskning respektive råd stödjer. I likhet med länsstyrelserna har forskningsråden både ett internt och ett externt uppdrag. De ansvariga framhåller genomgående betydelsen av att det interna jämställdhetsarbetet är väl utvecklat för att handläggare och beredningsgrupper ska kunna förverkliga de externa målen. Det görs en uppdelning mellan internt och externt jämställdhetsarbete på så sätt att det interna i hög grad kopplas till jämställdhetslagen och ligger som administrativa arbetsuppgifter. Det handlar mycket om representation i beredningsgrupper och om medelsfördelningen mellan kvinnor och män, enligt samtal med ansvariga på forskningsråden.

Ett intressant undantag från detta är Vinnovas interna projekt för att utbilda "förändringpiloter" inom den egna organisationen. Syftet är bland annat att öka kompetensen för att arbeta med jämställdhet och genusperspektiv i utlysningar. Det handlar om ett treårigt projekt som startade år 2003 och som genomförs i samarbete med två forskare på Arbetslivsinstitutet. Resultatet kommer att utvärderas i form av forskningsrapporter. Inledningsvis hade samtliga medarbetare på Vinnova bjudits in till ett möte om jämställdhet och genus. Därefter inbjöds 15 medarbetare från olika avdelningar inom verket att delta i ett interaktivt arbete tillsammans med de två forskarna. Tidsbegränsningen kan förstås ses som en nackdel, men tanken är att deltagarna själva ska ta över och på så vis garantera en viss kontinuitet. Arbetet tycks vara omfattande och inleddes med en 5-poängs kurs i genusvetenskap. Det är även ett handfast arbete som är inriktat på den egna verksamheten. Seminarier som anordnats har t.ex. handlat om den egna möteskulturen men även om möjligheter till projektutlysningar med genusperspektiv. Utlysningen av projektmedel (januari 2005) för att utveckla *Genusperspektiv på innovationssystem och jämställdhet* är exempel på den korsbefruktning som kan bli följden av en satsning på internt arbete för att också arbeta externt. Den aktuella utlysningen syftar till att stärka Vinnovas möjlighet att både

utveckla sin egen verksamhet samt att verka för jämställdhet i samhället.⁴⁷

Initiativtagare till projektet är Ulla Göransson som arbetar med jämställdhetsfrågor på Vinnova. Även här kan det vara skäl att tala om en "eldsjäl", detsamma kanske kan sägas gälla projektdeltagarna. Utmaningen ligger i att uppnå den åsyftade kontinuiteten, det vill säga att arbetet fortsätter även sedan projektet är avslutat.

Sedan omorganisationen av forskningsråden år 2001 är bland annat samverkan när det gäller jämställdhetsarbetet ett uttalat syfte. En samverkansgrupp med ansvariga från (här berörda forskningsråd) Vinnova, Formas, Vetenskapsrådet och Fas är etablerad och gruppen träffas regelbundet. Ett sådant nätverk, som påminner om det som finns för länsexperterna, begränsar den sårbarhet som kan följa av att jämställdhetsarbetet vilar på en engagerad person.

Samverkansgruppen har fått presentationer av den satsning som görs på Vinnova. Det har emellertid inte lett till något motsvarande på de andra (här ingående) råden. De tillfrågade hänvisar till olikheterna och inte minst till storleken på de olika verksamheterna. Det finns inte heller samma möjligheter till riktade programsatsningar – inom exempelvis jämställdhetsområdet – som på Vinnova.⁴⁸ Samtliga tillfrågade är emellertid övertygade om betydelsen av att ha ett bra internt arbete för att kunna driva frågorna externt. Man måste själv se betydelsen och ha kunskaper för att kunna gå vidare när det gäller att exempelvis tillgodose genusperspektivet i ansökningarna.

Ett konkret område som forskningsråden numera har att ta ställning till är själva klassningen av vad som är genusperspektiv i den stora mängd ansökningar som kommer in. Inom Fas förs diskussioner bland handläggarna – som är tjänstemän – och man tar bland annat hjälp av Vetenskapsrådets genuskommitté och den direkta kontakt med genusforskare som denna ger. Det finns dessutom "egen" genuskompetens bland de forskare som sitter i styrelsen och i prioriteringskommittéerna. Beredningarna görs i prioriteringskommittéer som består av forskare som valts från olika ämnesområden. Besluten fattas av styrelsen vars ledamöter dels

⁴⁷ *Genusperspektiv på innovationssystem och jämställdhet – forsknings- och utvecklingsprojekt för hållbar tillväxt*, www.vinnova.se

⁴⁸ I årsredovisningen från Formas 2004, s. 15 anges att ansökningar ska innehålla ett utvecklat genusperspektiv där så är lämpligt och att detta ska vägas in i bedömningarna. Man gör dock en direkt koppling mellan antalet kvinnliga forskare och förekomst av genusperspektiv. Trots att antalet kvinnor har ökat har detta liten eller ingen genomslagskraft inom många områden. Rådet kommer att följa upp frågan under 2005.

utes av forskarsamhället och dels av regeringen. En jämställdhetskommitté som verkar för ökad jämställdhet mellan kvinnor och män i forskningen (sett till antal) och som diskuterar frågor kring genusperspektiv inom rådets sakområden arbetar vid sidan av styrelsen. Ledamöterna har poster i styrelsen och i prioriteringskommittéerna – antingen som ordinarie eller som ersättare.

Vetenskapsrådet har på motsvarande sätt hjälp av den kommitté för genusforskning som finns ”i huset”. Denna ska främja och stödja genusforskning samt verka för att genusperspektiv får genomslag i forskningen. Den ska ha både en proaktiv och en policyskapande roll medan beredningen av ansökningarna läggs på ämnesgrupperna. Kommittén biträder styrelsen och de olika ämnesområdena med vetenskaplig kompetens. Det föreligger dock osäkerhet om kommitténs uppgifter och befogenheter. Numera handlar det i hög grad om att följa upp om ansökningarna har markerat för genusperspektiv. Från kommitténs sida påtalas att beredningsgrupperna måste få kunskaper om genus för att kunna göra rättvisa bedömningar. Det är dock inte helt lätt att få genomslag för detta. Jämställdhetsarbetet tenderar mer att handla om antal kvinnliga och manliga forskare än om forskningens innehåll. Det betecknas som ett pågående arbete men under visst motstånd.

Den tidigare ordföranden i kommittén för genusforskning, Lisbeth Larsson, ger en beskrivning av svårigheterna med att få genusforskningen och de ämnessakkunniga forskarna legitimerade i forskarsamhället och inom Vetenskapsrådet. Återkommande ”strider” om vetenskapligt definitionsföreträde och ifrågasättande av kompetens möter genusforskarna i anslutning till bevillningsprocesserna, inte minst från forskarna i ämnesråden.⁴⁹ Styrelsens nuvarande sammansättning anses dock – enligt kommitténs forskningssekreterare – kunna innebära ett större engagemang för genusforskningen. Från kommitténs sida kommer man att lägga fram förslag om att de sakkunniga ska ha genuskompetens när bedömningar i förhållande till genusperspektiv ska göras.

Kommittén för genusforskning riskerar att innebära en sidordning av genusperspektivet. Problemen uppmärksammas i Lisbeth Larssons refererade inlägg. Det kan också innebära att själva genuskunskapen inte blir så aktualiserad inom rådets övriga

⁴⁹ Anförande av Lisbeth Larsson vid endagskonferens om genusforskningens framtid arrangerad av Nationella sekretariatet för genusforskning den 8 oktober 2004, www.genus.gu.se/nyheter/2004/

verksamheter. Det blir snarare antal som uppmärksammas – antal kvinnor respektive män i förhållande till ansökningar osv. – när jämställdhetsfrågor diskuteras. Det pågår diskussioner om att organisera utbildning i någon form för beredningsgrupperna. Det tycks dock handla om avvägningar där genusperspektivet men inte könsmaktsordning som begrepp bör förekomma, enligt den ansvariga på rådet. Det finns visserligen inskrivet i den jämställdhetsstrategi som styrelsen antagit vintern 2003 att personal, forskare och projektanställda i olika funktioner ska informeras om rådets jämställdhetsstrategi och utbildas i jämställdhetsfrågor men texten genomsyras i hög grad av kortsiktiga förbättringsåtgärder, dvs. jämn könsfördelning.⁵⁰ Genusperspektivets legitimitet på ”mammans gata” eller bland forskarkollegor är kanske betydligt mer komplicerad än i verksamheter som inte har en egen forskningsanknytning?

De utvärderings- och forskningsinstitut som ingår i denna kartläggning har inte detta dubbla uppdrag från regeringen.⁵¹ Här handlar det om att främja jämställdhet mellan kvinnor och män inom de respektive verksamhetsområdena.

Jämställdhet kopplas i hög grad till representationsmål och instituten hänvisar till att de är numerärt små verksamheter där överblicken i förhållande till dessa mål är god. Kompetensutveckling i förhållande till genus och könsmaktsordning tycks inte vara särskilt prioriterat. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) har t.ex. en kompetensförsörjningsplan för 2003–2006 som säger att 10 % av arbetstiden ska avsättas för fortbildning. I åtgärder för att nå målpuffyllelsen i 2003 års årsrapport konkretiseras de utbildningar som varit aktuella under året. Hit hör inte jämställdhetsutbildning.⁵² Samtidigt kommer jämställdhetsfrågorna på bordet när det gäller att tolka uppdrag och mål för de respektive verksamheterna. Det kanske bör handla om att definiera vad könsmaktsordning betyder för det konkreta jämställdhetsarbetet?

När det gäller transportpolitiken har regeringen fastställt ett särskilt delmål som handlar om ett jämställt transportsystem.

⁵⁰ Vetenskapsrådets jämställdhetsstrategi, www.vr.se

⁵¹ Det framförs dock synpunkter om att ett främjande av genusperspektiv borde finnas med i regleringsbrevet. Uppgiftslämnaren pekar även på en problematik som faller under den ”mångfaldsdiskurs” som råder – det dyker upp andra konkurrerande problemområden som t.ex. integrationsfrågor.

⁵² Årsredovisning IFAU, s. 53. De områden som nämns är engelsk språkbehandling, presentationsteknik, stresshantering, friskvård och arbetsmiljö samt vidareutbildningar speciellt inriktade för olika personalgrupper.

Måluppfyllelse ska rapporteras till regeringen årligen. Kravet väcker behov av kompetensutveckling. Vad innebär ett jämställt transportsystem? Samverkansgruppen på Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) har beslutat om utbildning. Det tycks vara svårt att definiera innehållet – att ett genusperspektiv handlar om strukturella förhållanden och inte om individer – och vinna respekt för jämställdhet som ett kunskapsområde som inte bygger på personliga referenser. Området måste motiveras sakligt men även marknadsföras så att alla får tillgång till utbildning. Så säger man sig – enligt samtal – ha agerat inför andra politikområden (t.ex. miljöfrågorna) med lyckat resultat.

6.3 De statliga myndigheterna

Det transportpolitiska målet om ett jämställt transportsystem berör i högsta grad Vägverket. Regionalt har man på verket samarbetat med länsstyrelsen i Skåne och framställt en rapport som på ett konkret sätt presenterar förslag på åtgärder i vägplaneringsprocessen. Syftet var bland annat att fånga upp synpunkter om att det är besvärligt att integrera jämställdhet i transportsystemet.⁵³ Det regionala samarbetet när det gäller jämställdhet håller på att utvecklas och man säger sig bygga vidare på kunskaper som utvecklats utifrån arbetet med frågorna inom respektive verksamhet. Inom Vägverket tycks det inte vara bristen på kunskap utan snarare hur denna ska omsättas i praktiken som står på dagordningen. Både Vägverket och AMS säger sig också ha upparbetade kanaler till forskningen, vilka aktiveras vid behov. Det kan handla om att lägga ut uppdrag både på forskare och på utredare. Från Vägverkets sida framhåller man ett nära samarbete med genusforskningen. AMS menar sig inte ha något etablerat samarbete med denna forskning. Kanaler finns och arbete pågår på olika sätt, men det är inte oproblemiskt.

Till viss del är hinder kopplat till åldersstruktur, generationsfråga. Att integrera frågorna i det dagliga arbetet är inte lätt. Samtidigt har vi stöd av ett tydligt uttalat mål. Vi har även erfarenhet av att arbeta med ”nya” mål från vårt framgångsrika arbete med trafiksäkerhets- och miljömålen. Erfarenheten därifrån visade dock på att det tog tid innan dessa frågor

⁵³ Jämställdhet i vägtransportsystemet. Jämställd vägplanering, Vägverket Region Skåne och Länsstyrelsen i Skåne län, Skåne i utveckling 2003:27.

blev var medarbetares egendom, men att det går. Ledningen står bakom målen, vilket är avgörande.⁵⁴

Inom AMS har jämställdhetsarbetet inneburit att en särskild utbildning har organiserats. Denna handlar bland annat om mainstreaming (eller jämställdhetsintegrering) i organisationen. Utbildningen riktar sig främst till jämställdhetssamordnarna på länsarbetsnämnderna men ”ska självfallet sedan spridas vidare till medarbetarna i länet”, som det uttrycks i svaret på frågan om vilken slags kunskap som är relevant för jämställdhetsarbetet. En interaktiv webbaserad utbildning, som ska omfatta grundläggande jämställdhetskunskaper och vara obligatorisk för all personal, håller på att utarbetas. Utbildningen kopplas till det externa jämställdhetsuppdrag som AMS har, det vill säga att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden. Eller som det formuleras i svar på frågan om hur utbildningen ska vara organiserad:

Det ingår i arbetsförmedlarpersonalens professionella roll att ha de kunskaper som krävs för att arbeta med uppdraget att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden. Utbildningen syftar till att ge grundläggande kunskaper i om hur vi styrs av medvetna och omedvetna värderingar om kön, för att kunna föra en väl underbyggd diskussion om otraditionella lösningar med arbetsökande och arbetsgivare.⁵⁵

De övergripande målen för det personalpolitiska jämställdhetsarbetet handlar i hög grad om frågor som skulle kunna räknas till de kortsiktiga målen, antal, rekrytering och frågor kopplade till jämställdhetslagen. Men ett delmål är också att

/a/lla chefer och medarbetare inom AMV skall ha grundläggande kunskaper om rådande könsmonster och om könstillhörighetens betydelse för utveckling och lärande.⁵⁶

Det finns emellertid en inneboende problematik som har aktualiserats inom olika områden. Här formulerat som en risk som – på grund av det arbetsmarknadspolitiska uppdraget att matcha ledig arbetskraft med lediga arbetstillfällen – innebär en anpassning till rådande förhållanden snarare än ett arbete med sikte på strukturell förändring. AMS bedömer kunskapsbehovet utifrån detta:

⁵⁴ Svar på fråga om hinder respektive framgångsfaktorer i integreringsarbetet inom Vägverket.

⁵⁵ Svar från AMS.

⁵⁶ Verksamhetsgemensam handlingsplan för Arbetsmarknadsverkets personalpolitiska jämställdhetsarbete, Arbetsmarknadsstyrelsen, Staben för samverkansfrågor 2004-04-22, s. 2.

Vad vi kan påverka torde begränsa området och här är utgångspunkten de kunskaper som krävs för att integrera ett jämställdhetsperspektiv i det arbetsmarknadspolitiska uppdraget.⁵⁷

7 Kunskapsförsörjning

Några år efter inrättandet av jämställdhetsexperter på länsstyrelserna tycks det som om maktperspektivet tonades ned till förmån för nyttoargument. En undersökning med utgångspunkt från propositionen *Delad makt delat ansvar* visade att strategierna visserligen svarade mot regeringens krav, men på ett sätt som förminskade det konfliktperspektiv som ligger i den samhälleliga genusordningen. Istället lyfte man fram att samhället hade behov av både kvinnors och mäns resurser.⁵⁸ Det är ett sätt att argumentera som kanske har lättare att få genomslag, men som samtidigt riskerar att sidoordna kvinnor och som därmed kommer att divergera mot genusteori.⁵⁹

Gunilla Fürsts utvärdering av förhållandena 1998–2002 visade att mer än hälften av länsstyrelseexperterna ansåg att personalen saknade nödvändiga kunskaper. Att utbilda och bistå de saksakansvariga är en av de uppgifter som åvilar jämställdhetsexperterna. Problemet tycktes ligga i svårigheter att upprätta legitimitet för kunskapsområdet, vilket innebär att det – även i dessa professionella sammanhang – ges utrymme för individuella tolkningar av vad jämställdhet innebär. Fürst menar att det i förlängningen även kan leda till ifrågasättande av områdets betydelse.

I de jämställdhetsstrategier som upprättats inom länsstyrelserna lyfts en kunskapsbakgrund om jämställdhetspolitik och genusteori fram. Frågan är i vilken mån detta har slagit igenom. Det är inte givet hur texten om kvalitativt jämställdhetsarbete från Kronobergs län ska tolkas:

Kvalitativ jämställdhet innebär att både kvinnors och mäns kunskaper, erfarenheter och värderingar tas tillvara och får berika och påverka utvecklingen inom alla områden i samhället.⁶⁰

⁵⁷ Svar på fråga om vad slags kunskap man anser sig vara i behov av. Jmf ovan s. 11–12 om vikten av att synliggöra normer och värderingar för att bidra till förändring. Statskontoret hade bland annat AMS i åtanke när man talar om målkonflikt.

⁵⁸ Uppsats i statsvetenskap skriven av Malin Björk 1997. Här refererad i Gunilla Fürst *Länsstyrelsernas jämställdhetsarbete 1998–2002*, s. 32.

⁵⁹ Jmf dock *Ändrad ordning*, s. 42–44 och ovan sid 11.

⁶⁰ www.g.lst.se

Det är inte självklart att formuleringen för tankarna till genusforskning. Det skulle även kunna leda in i ett accepterande av olikheter som grund för jämställdhetsarbetet. Det är inte heller självklart att genusperspektivet blir integrerat i ett jämställdhetsarbete som i hög grad fokuserar på resurscentrum för kvinnor och på pristävlingar där framgångsrika kvinnor belönas.⁶¹

Det insamlade materialet tyder dock på att kunskapsområdet i allmänhet har brett genomslag bland jämställdhetsexperterna själva. Men ett axplock ur de svar som kommit in från dem ger en bild av att situationen när det gäller övrig personal inte förändrats nämnvärt under de senaste åren.

Gender mainstreaming är OK bara folk har förstått könsmaktsordningen och där är vi inte på långa vägar.

De främsta hindren är dels att så många anser att det redan är jämställt och att det finns ett stort, tyst motstånd mot förändring[...]. Framgångsfaktorer? Finns det sådana? De senaste åren har arbetet underlättats av den mediala bevakningen, dock!

Fortfarande ifrågasätter många huruvida jämställdhet är ett problem. Att påvisa bristen på jämställdhet är oftast inget större problem, det blir svårare att få människor att inse att just deras verksamhet kan ha effekter på jämställdheten. Att påvisa och hjälpa andra sakområden att se och arbeta med jämställdhet genom sin verksamhet är svårt. Här brister ofta de egna kunskaperna – att kunna delge och visa på metoder att analysera och arbeta med jämställdhet i den egna verksamheten.

Många organisationer anser att jämställdhet bara är ”ytterligare en börda” som lastas på dem. Många skilda uppfattningar om vad jämställdhet är. En stor del av de människor man stöter på anser fortfarande att det ena könet är bättre lämpade för vissa saker än det andra, och att kvinnor och män besitter skilda medfödda karaktärsdrag.

Föreställningar om att jämställdhet råder och därför behövs inga åtgärder. Och om det finns en ojämställdhet så är det på individnivå.

När man har det här jobbet är det bra med en optimistisk grundsyn och stor förmåga att möta motstånd.

Om myndigheten/medarbetarna har kunskap om jämställdhetspolitiken KMO (könsmaktsordningen, min anm.) och kan problematisera den, samt vet vad jämställdhetsintegrering är och har ett eller flera analysverktyg går det givetvis lättare att arbeta med jämställdhet i praktiken, för att

⁶¹ Enligt hemsidorna förekommer det på flera håll, men som exempel kan nämnas Uppsala, www.c.lst.se

*inte säga att det är en förutsättning. Men även om man har det är det inte alltid lätt eftersom ingen har levt i en jämställd värld så vi vet inte vad vi ska sätta upp för konkreta mål.*⁶²

Mot bakgrund av det motstånd som verkar finnas kan det falla sig naturligt att fokusera på handfast arbete. Det som blir påtagligt i form av kartläggningar och som inte behöver utmana de individuella tolkningar som just detta område i så hög grad kännetecknas av. Frågan är i vilken utsträckning det stannar där. Kartläggningar kan liknas vid konsekvensanalyser. Det kan handla om representation och om resursfördelning men ska det bli ett förändringsarbete krävs även en kvalitativ analys av varför det ser ut som det gör.⁶³ Själva kartläggningsarbetet genererar frågor "... som påvisar skillnader utifrån kön som inte går att förklara på annat sätt än att kvinnor är mindre värda."⁶⁴ Det handlar om att ställa dessa frågor och att se till att det ges utrymme för att analysera och diskutera dem. Här tycks det fortfarande vara stora kunskapsbrister.

8 Samverkan mellan genusforskare och jämställdhetspraktiker

Den samlande utgångspunkten för jämställdhetspolitiken är numera att denna ska vila på genusteori.⁶⁵ Insikten om detta blir också alltmer spridd. Från att under 90-talet i stor utsträckning ha förlitat sig på "trivselkonsulter" som snarare befäste fördomar än bidrog i förändringsarbetet upplever genusforskarna själva att efterfrågan på deras kunskaper har ökat kraftigt under de senaste åren. Det handlar dessutom om efterfrågan på en alltmer kvalificerad kunskap.⁶⁶

Kontakterna mellan praktikerna och genusforskningen/genusforskarna är av varierande art. Forskarna själva framhåller betydelsen av det ömsesidiga utbytet där det å ena sidan handlar om att förmedla kunskap och å andra sidan om att jämställdhetsarbetet i sig kan vara en utgångspunkt för forskningen. Den ger empiriskt

⁶² Citerat ur svar på frågan om hinder respektive framgångsfaktorer i jämställdhetsarbetet ställd till länsstyrelserna.

⁶³ Se Ulrika Lorentzi och Helén Lundkvist *Gör det jämt. Att integrera jämställdhet i verksamheten*, s. 30–31 där just förändringsarbetet betonas särskilt.

⁶⁴ Ur svar på fråga om hinder och framgångsfaktorer i jämställdhetsarbetet till länsstyrelserna.

⁶⁵ *Nya vägar: Organiseringen av jämställdhetsarbetet i Sverige*, Regeringskansliet 2005, www.regeringen.se s. 4.

⁶⁶ Svar på frågor till genusforskare.

underlag. Länsexperterna ger bilder som tyder på att det ser olika ut i olika regioner. En av experterna säger att

/i/dag vill inte forskarstudenterna komma och arbeta med oss för vi tillför inte deras forskning något, de får inga poäng på oss.⁶⁷

Dagens forskarstuderande befinner sig i pressade arbetssituationer. Tiden är begränsad och för många villkorad, inte minst av ekonomiska skäl. Det samarbete som kan utvecklas gäller därför i hög grad konkreta, finansierade projekt och/eller uppdragsforskning, föreläsningar och seminarier. Det tycks i hög grad även gälla disputerade forskare som inbjuds att arbeta som konsulter eller föreläsare.

Samarbetet mellan universitet/högskolor och länsexperterna har på en del håll utmynnat i beställningar av uppdragskurser direkt anpassade för jämställdhetspraktiken. Det vill säga kurser som handlar om hur könsmaktsperspektivet ska integreras med det praktiska konkreta arbetet.⁶⁸ Jämställdhetscentrum vid Karlstads universitet kan kanske stå som föredöme i detta hänseende.⁶⁹ Centrat härbärgerar även genusforskningen men via benämningen görs en markering som kanske är betydelsefull. På så vis blir det möjligt att upprätthålla gränslinjen mellan forskning och praktik. För det verkar vara där problemet ligger. En av genusforskarna uttrycker det på följande sätt

Min inställning är att det måste vara en klar åtskillnad mellan forskning och det politiska arbetet. Forskningens uppgift är att vara obehövlig och ställa svåra frågor; även till jämställdhetsarbetet. Samtidigt är det så att forskningens resultat har stor betydelse för det politiska arbetet. Inte så att forskningen ger legitimitet åt politiken, men så att forskningen kommer med budskap till politiker. Forskningen är naturligtvis inte opolitisk – men den får inte vara partipolitisk. Inte ens om det skulle bildas ett feministparti. Om politiker tillägnar sig teorierna och tillämpar dessa som politiska slagord, kan det bli tokigt. ("Talibantalet" är ett bra exempel. Det var rätt, men blev ändå så fel).⁷⁰

⁶⁷ Svar på fråga till länsexperter om samarbete med genusforskningen.

⁶⁸ T.ex. Länsstyrelsen i Östergötland som samarbetar med Forum för genusvetenskap och jämställdhet vid Linköpings universitet samt Länsstyrelsen i Stockholm och Center för genusstudier vid Stockholms universitet.

⁶⁹ Centrat bildades 1991/92 som en avknoppning från ämnet Arbetsvetenskap vid [dåvarande] Karlstads högskola. Syftet var att bilda en enhet för jämställdhetsutbildning och -uppdrag. Genusvetenskap har här utvecklats ur centrats tvärvetenskapliga verksamhet, se Strategidokument för Jämställdhetscentrum/Genusvetenskap. För perioden 2001-07-01 till 2005-06-30, s. 4, www.kau.se

⁷⁰ Svar på fråga till genusforskare om förbindelsen mellan genusforskning och praktiskt jämställdhetsarbete.

I en rapport om genusforskningens relevans som kom år 2000 och som tog sin utgångspunkt i de dåvarande åtta forskningsråden heter det att

Jämställdhetsfrågor och genusforskning är inte samma sak. Samverkansgruppens uppdrag anger att jämställdhet och genusforskning ska hanteras åtskilt. Jämställdhetsfrågorna handlar om en jämnare representation av kvinnor och män i rådets interna och externa verksamheter. Att främja genusforskning innebär som ovan nämnts att utveckla särskilda vetenskapliga kompetenser inom de olika rådets forskningsfält.⁷¹

För forskarna handlar det om legitimitet på det vetenskapliga fältet. Genusforskningen tenderar att framställas i termer av ideologi-produktion snarare än av forskning. Genusforskning generaliseras till tillämplig forskning för att gynna jämställdhet. Det stundtals täta samarbetet med politiker och omgivande samhälle kritiserats återkommande, dock ofta utan reflektion över att fler politik-områden än jämställdhet är teoristyrda och att de alltid varit så. Lisbeth Larsson, tidigare ordförande i Vetenskapsrådets genuskommitté, uttrycker det på följande sätt:

Under den period jag arbetat inom Vetenskapsrådet har regeringen avsatt 20 miljoner till Konstnärlig forskning och utveckling, 120 miljoner till utbildningsvetenskaplig forskning. Inte för att det fanns stora grupper av aktiva, engagerade och skickliga forskare inom dessa fält. Men för att man önskade sådana. Man ansåg helt enkelt att samhället behöver denna typ av forskning. Ingen har höjt sin röst däremot. Jag är heller inte kritisk till detta, men det upphör aldrig att förvåna mig varför de avsevärt mindre summor som avsatts för att befrämja genusforskningen – ett antal special-tjänster, en forskarskola och 10 miljoner öronmärkta forskningsmedel om året åt Vetenskapsrådet att fördela väcker så starka känslor.⁷²

Farhågorna inför en sammanblandning mellan genusforskning och jämställdhet har uttryckts i olika sammanhang. Maud Eduards diskuterar problematiken på en principiell nivå i slutbetänkandet om insatser för kvinno- och jämställdhetsforskning, som kom 1995. Hon konstaterar bland annat att vetenskapssamhällets motstånd mot kvinnoforskning som sådan beror av kritik mot påbud ovanifrån och av skyddandet av den akademiska friheten. Hon skriver vidare att:

⁷¹ *Genusforskningens relevans. Slutrapport från integreringsarbete i åtta forskningsråd.* Rapport från Expertgruppen för genusforskningens integrering under Samverkansgruppen för Tvärvetenskap, Genusforskning och Jämställdhet, 2000, s. 6, kursiv i texten.

⁷² Anförande av Lisbeth Larsson vid endagskonferens om genusforskningens framtid arrangerad av Nationella sekretariatet för genusforskning den 8 oktober 2004, www.genus.gu.se/nyheter/2004/

... om forskningen ska ha relevans – i betydelsen bidra med nya idéer måste den stå så tankemässigt fri som möjligt från dagens jämställdhetspolitiska målsättningar. [...] Här måste forskarna göra klart att det är deras uppgift att formulera de problem som ska studeras, att vidga vår föreställningsvärld, att sätta nya ord på gamla företeelser.⁷³

Forskningspropositionen *Forskning och sambälle* från 1996/97 följde därefter tankegångarna och markerade en tydlig åtskillnad mellan genusforskning och jämställdhet. I Strategidokumentet för Jämställdhetscentrum/Genusvetenskap vid Karlstads universitet blir problematiken ytterligare belyst:

Vid Jämställdhetscentrum pågår således flera olika verksamheter. Det är olyckligt att uppdragsverksamheten och forskningen ingår under samma benämning, dels eftersom forskningsverksamheten inte kan betecknas som jämställdhetsforskning utan snarare bör betecknas som genusforskning, dels eftersom de två verksamheterna har olika karaktär. En renodling av uppdragen är därmed önskvärd. Ett förslag som behövs utredas vidare är att låta benämningen Jämställdhetscentrum avse den utåtriktade uppdragsverksamheten, som ett "kurssekretariat" i miniformat. Benämningen är inarbetad och känd i regionen och funktionell för denna verksamhet. Forskningsverksamheten däremot ryms mycket dåligt inom denna beteckning och bör istället knytas till en relevant forskningsbenämning.⁷⁴

Samtidigt kan praktikerna kritiserars. En av genusforskarna uttryckte det som att

... policymakers och andra framhöll att avsaknaden av kunskap gör att jämställdhetsarbetet går trögt. Vi frågar oss om det är kunskapsbrist och argumenterar snarare för att det är avsaknaden av visioner, vad ska vi jämställa till, är det bara antal eller vad är det?⁷⁵

Kanske brister det trots allt i tydlighet när det kommer till de politiska målen. En av länsexperterna uttryckte att en begränsning i förhållande till genusforskningen ligger i att verksamheten är styrd av regleringsbrev och av de jämställdhetspolitiska målen. Ett sådant uttalande kan tyda på att det behövs en ytterligare konkretisering av vad ett könsmaktsperspektiv på jämställdhetsarbete innebär.⁷⁶

⁷³ Maud Eduards "En allvarsam lek med ord", *Viljan att veta och viljan att förstå – Kön, makt och den kvinnovetenskapliga utmaningen i högre forskning*, Slutbetänkande av Utredningen om insatser för kvinno- och jämställdhetsforskning, SOU 1995:110, s. 59–60.

⁷⁴ Strategidokument för Jämställdhetscentrum/Genusvetenskap. För perioden 2001-07-01 till 2005-06-30, s. 5, www.kau.se

⁷⁵ Citerat ur frågor till genusforskare angående kopplingen mellan genusforskning och jämställdhetsarbete.

⁷⁶ Ett konkret exempel på diskrepans mellan teori och praktik kan hämtas från kvinnofridsområdet. När *Slag i luften. En utredning om myndigheter, mansvåld och makt*, SOU 2004:121 riktade skarp kritik mot Brottsförebyggande rådet för att myndigheten inte

Ett skäl skulle också kunna vara att forskningen upplevs som alltför akademisk. Synpunkterna framförs både av praktiker och av forskare.

Dock ser jag gärna att genusforskningen fördjupar sig lite mera i HUR-frågorna. VAD vi ska göra och VARFÖR för att det ska bli jämställt vet vi rätt mycket om och kan diskutera, men HUR det ska gå till i verkligheten, bl.a. att hantera allt det, ofta tysta, motstånd som finns, det behöver vi mera kunskap om.⁷⁷

Det finns en tendens att forskning ”springer ifrån” praktiken. Det tycker jag att det måste göra. Den får aldrig gå i politikens ledband. Men samtidigt tycker jag att det är mycket viktigt att föra samtal och en dialog. Även om inte all forskning ska vara tillämpbar, så bör huvuddelen av forskningsverksamheten vara tillämpad för att den inte ska förlora fotfästet och enbart finnas för sin egen skull. Det är alltså en balansgång mellan dessa två. Ett hinder kan vara att forskningen sker på ett språk och i sådana kanaler att den inte når till praktikerna. Det är olyckligt. Ett annat hinder kan vara att forskningen inom detta fält är en liten miljö och att det går ”moden” i vad som beforskas så att alla ägnar sig åt samma typ av frågeställningar, vilka kanske inte har så stor relevans för det praktiska jämställdhetsarbetet.⁷⁸

Det finns även de praktiker som uttalar en viss skepsis mot genus som kunskapsområde. Begreppet könsmaktsordning vill man inte använda sig av, det betraktas som alltför provocerande och kanske är det inte heller ”sant”, som en av de tillfrågade uttryckte det. Presenteras det dessutom på ett sätt så att åhörarna slår bakut så fungerar det inte. ”Lagom mycket genusperspektiv men inte könsmaktsordning”.⁷⁹

Ett konkret exempel på samarbete mellan praktiker och forskning är dock Vinnovas förändringsprojekt. Forskare bistår både med kunskap och med analyser av själva processen. Det blir dessutom en kunskap som tar sin utgångspunkt i den konkreta verksamheten, vilket är något som återkommande betonas när metoder för jämställdhetsarbete presenteras.⁸⁰

verkat i enlighet med riktlinjerna för kvinnofridsarbetets utgångspunkter i könsmaktsperspektiv vände sig myndigheten till JämO för att få råd för sitt fortsatta arbete. Att vända sig till en arbetsrättslig instans kanske snarast kan ses som en effekt av okunskap snarare än av ovilja att uppfylla målen.

⁷⁷ Citerat ur fråga till länsstyrelseexperter om kontakterna med genusforskningen.

⁷⁸ Svar på fråga om hinder respektive framgångsfaktorer ställd till genusforskare.

⁷⁹ Refererat från telefonintervju med en av de jämställdhetsansvariga på forskningsråd.

⁸⁰ Se t.ex. de metoder som presenteras i Ulrika Lorentzi och Helén Lundkvist *Gör det jämt. Att integrera jämställdhet i verksamheten.*

9 Möjliga framtidsutsikter

Vi skall finnas men samtidigt inte finnas dvs. vi har ett enormt arbetsfält, vi skall samarbeta med alla och driva på. Men samtidigt har alla andra ansvaret och befogenheterna. Men det som varit bra är när vi samarbetar nationellt, t.ex. med stöd av jämställdhetsenheten, när vi samarbetar i JämFör, när det blir tydliga direktiv i regleringsbrev. När statsråd är tydliga kring mål och måluuppfyllelse.⁸¹

Det är en splittrad bild som har tecknats. En bild av att kunskaper och genusmedvetenhet finns hos ”eldsjälar” till följd av egna upparbetade kontakter med forskningen. Det är kontakter som i hög grad beror av samarbete med forskare i regionen och/eller handlar om att välkända namn efterfrågas då det kommer till organiserade satsningar. Det tycks till en del vara svårt att få erkännande för kunskapsområdet bland sakområdesansvariga och då kan en känd och karismatisk person fungera som vägröjare. Men det blir en balansgång där en alltför teoretisk ansats riskerar att få motsatt effekt. Inte minst gäller detta de verksamheter som själva sysslar med forskning och utvärdering. En jämställdhetsansvarig på ett av forskningsinstitutet menade att forskarna är kräsna och de går inte och lyssnar på vad som helst. De prioriterar och därför tar man gärna någon man fått rekommenderad för sig, någon man vet kommer att gå hem.

9.1 Samordnande myndighet?

Betydelsen av ett väl fungerande samarbete mellan praktikerna lyfts fram i flertalet av de svar som kommit in. I Statskontorets utvärdering diskuteras skapandet av en ny jämställdhetsmyndighet. Enligt utredningen fanns det stöd för detta bland många av praktikerna. Det är främst bland länsexperterna som en central myndighet ses som ett bra initiativ. Det är möjligheten till samordning man tar fasta på, men även på möjligheterna till organiserad utbildning och kunskapsförmedling.

Den överblick som det insamlade materialet ger stärker sådana synpunkter. Som det nu är byggs det upp regionala samarbeten med universitet och högskolor. I Västmanland finansierar länsstyrelsen utvecklingen av ett genusforum för att fylla behovet av tillämpad praktisk forskning som inte ska behöva ta flera år. I

⁸¹ Citat ur svar på fråga till länsstyrelserna om hinder respektive framgångsfaktorer.

Västerbotten invigdes Genusforum år 2001. Detta är tänkt som ett kunskapscentrum med genusperspektiv, som på sikt ska bygga upp en kunskapsbank med statistik, forskning om genusteori samt metoder och system för att bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete.⁸² I Värmland är kontakterna med Jämställdhetscentrum vid Karlstads universitet väl utvecklade. I Västra Götaland pågår ett projekt – Jämställdhet Punkt – med syfte att få till stånd ett regionalt resurs- och kunskapscentra för jämställdhet, för ett nämna några exempel. Frågan kanske kan ställas om varje myndighet ska behöva ”uppfinna hjulet på nytt”?

Visserligen kan kunskapsutbytet ske via de nätverk som finns för de ansvariga på länsstyrelserna och inom forskningsråden, men i vilken grad har övriga myndigheter tillgång till sådana nätverk? I den nyligen publicerade redogörelsen för organisationen av jämställdhetsarbetet under perioden 2004–2009 ges en översikt över satsningar inom Regeringskansliet och på de olika departementen som ger perspektiv på möjliga framgångsvägar.⁸³ Översikten visar att det inte tycks vara på denna nivå som kunskapsbrister är problemet. Däremot ser det annorlunda ut på regional nivå. En särskild myndighet för jämställdhetsarbetet som får ansvar för att arbetet sprids vidare till övriga statliga myndigheter kanske vore på sin plats.

Förslag om en särskild myndighet har framförts från flera andra håll. JämITs slutrapport som kom 2001 konstaterar att

/f/ör att jämställdhet ska komma att integreras såväl i näringsliv som i myndigheternas interna och externa verksamhet behövs bl.a. metodutveckling, goda exempel, utbildning och praktisk handledning. JämIT konstaterar att det behövs ett särskilt resurscentra som kan vidareutveckla JämITS ansvar att opinionsbilda, samlar kunskap, initiera studier och stimulera utveckling av metoder m.m.⁸⁴

Förslaget fick stöd av arbetsgruppen för metodutveckling i jämställdhetsarbetet som delade utredningens synpunkter om behovet av en institutionalisering.⁸⁵ En slutsats från *Slag i luften* som presenterades i december 2004 är att ”kompetensutveckling när det gäller könsteoretisk forskning har uteblivit”. Utredningen argumenterar därför för en ”specialisering av både kunskaps- och

⁸² www.ac.lst.se

⁸³ *Nya vägar. Organiseringen av jämställdhetsarbetet i Sverige.*

⁸⁴ *Jämställdhet – transporter och IT.* Slutbetänkande från JämIT – Jämställdhetsrådet för transporter och IT, SOU 2001:44, s. 5.

⁸⁵ Ds 2001:64 *Ändrad ordning*, s. 66.

organisationskaraktär” där ett nationellt forskningscentrum för mäns våld mot kvinnor och barn etableras.⁸⁶

Statskontoret avfärdar dock en specifik jämställdhetsmyndighet på grunder som handlar om risken för att politikområdet sidordnas. Måluppfyllelsen anses bättre kunna garanteras av en direkt koppling till de olika politikområdena och med etablerade styrprinciper för ansvarsfördelningen. Liknande synpunkter har framkommit även i det material som samlats in för denna kartläggning. Nuvarande organisation bör bibehållas därför att jämställdhetsmålen på så vis kan anpassas till de olika förutsättningar som finns inom den offentliga verksamheten. En sidoordning skulle i själva verket kunna fungera kontraproduktivt och motarbeta själva mainstreaming-strategin. Det hävdas att behoven måste kopplas till den konkreta verksamheten och att kunskapen måste motiveras som viktig utifrån de specifika arbetsuppgifterna samt också kunna motiveras utifrån dessa.

9.2 Möjligheten att utnyttja befintliga resurser

En möjlighet skulle kunna vara att satsa mer på de myndigheter som redan finns. Jämställdhetsenheten inom Näringsdepartementet har ansvar på regeringsnivå men skulle det vara möjligt att utvidga detta även till myndigheter utanför Regeringskansliet? Det görs redan i form av det regionala utvecklingsprogrammet och en utredning har nyligen tillsatts. I utredarens uppdrag ligger bland annat att utforma utbildningar samt att skapa forum för erfarenhetsutbyte mellan myndigheter.⁸⁷

JämOs uppdrag ligger inom det arbetsrättsliga området. Det handlar om tillsyn och granskning som är kopplad till jämställdhetslagen. I uppdraget ingår även information. Det handlar om information som ligger inom myndighetsansvaret, men uppdraget skulle kanske kunna vidgas? JämO har ett upparbetat samarbete med genusforskare som ligger utöver det rent arbetsrättsliga området. Den satsning som för närvarande görs inom kulturens område är ett exempel på en vidare definition av uppdraget. Granskningen av kulturinstitutioner är även här kopplad till jämställdhetslagen men ”/a/vsikten är också att rusta studenterna vid kultur- och konsthögskolorna väl i frågor som berör genusanalys

⁸⁶ SOU 2004:121 *Slag i luften. En utredning om myndigheter, mansvåld och makt*, s. 15, 18.

⁸⁷ *Jämställdhetsintegrering i den statliga verksamheten*, Dir. 2005:7.

och jämställdhet inför inträdet i arbetslivet.” JämO framhåller – i likhet med jämställdhetsansvariga på de här tillfrågade myndigheterna – att ett aktivt internt jämställdhetsarbete är nödvändigt för att kunna bedriva en jämställd extern verksamhet.⁸⁸

Kultursatsningen tar sin utgångspunkt i kulturens möjligheter att förändra attityder, att via den konkreta kulturverksamheten också leva upp till det jämställdhetsarbete som ska bedrivas utifrån jämställdhetslagens krav. Inom JämO finns en stark upparbetad kompetens då det gäller kunskapsförmedling och metodutveckling. Man har även utbildning som för närvarande är knuten till uppföljning av lagen och till upprättande av jämställdhetsplaner. Är det kanske möjligt att satsa resurser på att ytterligare förstärka denna kompetens till att omfatta även andra sakområden? Kopplingen till praktiken är dessutom väl utvecklad. JämO riktar in sig på förändringsarbete och på att återanvända de kunskaper som utvecklas. En ökad satsning på forskning och utveckling skulle kunna vara en möjlighet. Samtal med medarbetare på JämO visar dock att det är en balansgång som kanske inte bör utmanas med ett förändrat uppdrag. Man hänvisar dessutom till de forskningsinstitut som har arbetslivet som sitt uppdrag. Arbetslivsinstitutet bör t.ex. vara en brygga mellan forskningen och det man forskar om.

År 1999 inrättades Nationella sekretariatet för Genusforskning i Göteborg med ett uttalat uppdrag att föra ut genusforskning. Informationsverksamheten här, liksom på JämO, förs i hög grad via webbsidor. Sekretariatets tidskrift *Genus* och nyhetsbrevet *Genusperspektiv* ger lättillgänglig information om genusforskningen. Konferenser, seminarier och rapporter är andra kunskapskanaler. Bland de intervjuade i denna kartläggning har det dock framförts att det inte vore lämpligt att lägga ett övergripande jämställdhetsansvar på sekretariatet. Dess uppdrag handlar om forskning och forskningspolitik. Med tanke på de farhågor som främst riktats från genusforskare är det kanske lämpligt att organisatoriskt hålla sekretariatet fritt från jämställdhetsforskning. Genusforskning är så mycket mer än forskning som kan tillämpas inom jämställdhetsarbetet. Samtidigt finns här kompetens och en naturlig koppling till expertdatabaser och kvinnohistoriska samlingarna vid Göteborgs universitetsbibliotek.

Kanske är det en möjlighet att de centrala myndigheter som nu finns samordnar sina informations- och utbildningsmöjligheter.

⁸⁸ www.jamombud.se ”Ska JämO ge sig på kulturen nu också?” – en granskning av ett antal bärande kulturinstitutioner, s. 3.

Erfarenheterna från denna kartläggning tyder på att det främst handlar om ett behov av en mer offensiv kunskapsuppbyggnad. Myndigheterna har i allmänhet länkar till de verksamheter där kunskap kan sökas. Man har likaså kunskaper om vart man kan vända sig men det hänger i alltför hög grad på enskilda initiativ – som dessutom ofta utförs utanför ordinarie arbetstid. En slutsats som kan dras är att kunskapen inte bör vara begränsad till ett mindre antal personer även om dessa är nyckelpersoner.

9.3 Jämställdhetsforskning – igen?

Ett uppdrag för en myndighet med ansvar för jämställdhetsarbetet och jämställdhetsfrågorna skulle kunna innefatta jämställdhetsforskning.

När jämställdhetsfrågorna aktualiserades vid universiteten vid början av 1980-talet fördes kvinnors villkor inom den akademiska världen samman med förutsättningarna för kvinnoforskningen. Det innebar att kvinnoforskningen i hög grad kom att likställas med jämställdhetsforskning.⁸⁹ Bilden förenklades, och även om det fanns forskning på området som hade relevans för jämställdhet så kom detta att få negativa effekter för kunskapsområdet. Utredningen om insatser för kvinno- och jämställdhetsforskning (KVINS) som tillsattes 1995 ansåg det därför viktigt att reda ut begreppen och gav uppdraget till statsvetaren Maud Eduards. Hon diskuterade de politiska och teoretiska implikationerna för sättet att tala om och benämna kvinno-/genusforskningen. Hon gjorde en politisk och teoretisk distinktion mellan de då förekommande begreppen, som även visade på dess kronologi och som påtalade vikten av att – inte minst – teoretiskt hålla isär kvinno-, jämställdhets- och genusforskning samt feministisk forskning. En synpunkt som framfördes var att en forskning som alltför mycket kopplas samman med jämställdhetssträvanden riskerar att förstärka synen på genusforskning som politik (jmf ovan s. 29). Problematiken är fortfarande aktuell och ligger i hög grad bakom den tveksamhet som finns inom genusforskningen att sammanblandas med det praktiska jämställdhetsarbetet. Att återigen föra fram möjligheten att satsa på jämställdhetsforskning kan därför synas kontroversiell. Syftet är emellertid här att ta fasta på behovet av tillämpad

⁸⁹ Se *Om hälften vore kvinnor. Jämställdhetskommitténs betänkande om kvinnorna i forskningen*, SOU 1983:4.

forskning inom området. Det vill säga en forskning som kan bli en del av jämställdhetspolitiken. Praktikerna har ju i hög grad framhållit behovet av kunskaper om hur genus-/könsmaktsordningen ska kunna integreras i verksamheterna. Det har framförts att det finns tillräckligt med genusforskning att bygga på och att det nu behövs konkretion. Följande uttalande från en av genusforskarna skulle kunna tolkas på liknande sätt:

A och O är att poängtera att jämställdhetsprojekt kräver kunskap. Det är ett kunskapsområde! Kunskap behövs för att kunna jobba med förändring. Sedan tror jag att forskningen måste upplevas som relevant, att den går att relatera till den egna situationen.⁹⁰

Jämställdhetsforskning skulle kunna svara upp mot det behovet och inte ses som en konkurrent till genusforskningen. Eller som Maud Eduards konstaterade 1995 ”jämställdhetsforskning borde vara forskning om jämställdhet, men betraktas vanligtvis som forskning för ökad jämställdhet.”⁹¹ Jämställdhetsforskningen skulle därmed kunna bli en bro mellan praktiken och de teoretiska kunskaperna. Den skulle bygga vidare på genusteori men den skulle inte likställas med genusforskning. Den skulle därmed kunna ta över en del av det uppdrag som nu ligger på Sekretariatet för Genusforskning och som leder till så mycket kritik av sekretariatets förmenta styrning av genusforskning i normativa banor.⁹²

Vid sidan av teoretiska bidrag till metodutvecklingen ligger en viktig uppgift för en sådan jämställdhetsforskning i att studera, analysera och utvärdera det arbete som görs. Varför går det bra respektive mindre bra eller till och med dåligt? Vad händer i organisationerna när åtgärder ska genomföras? Hur ser det inneböende motståndet ut? Det motstånd som inte kopplas till enskilda personers motvilja eller ovilja att arbeta utifrån ett genus/könsmaktsperspektiv utan handlar om de specifika logiker som styr respektive verksamheter. Vad händer när en organisation tar över frågan och vilken tillpassning sker utifrån de förutsättningar som anses gälla inom organisationen?

Kunskaper om vad som händer i implementeringsfasen är nog så viktigt för att kunna hantera ett långsiktigt förändringsarbete. Ett exempel är de satsningar som genomfördes på det vetenskapliga fältet med Tham- och genusprofessorer under senare delen av

⁹⁰ Citerat ur frågor till genusforskare.

⁹¹ Maud Eduards ”En allvarsam lek med ord”, s. 57.

⁹² Jmfr Eva Mark *Nationella sekretariatet för genusforsknings uppdrag...*, 2005, s. 9–17.

1990-talet. Den politiska satsningen var otvetydig. Thamprofessorerna handlade om att öka andelen kvinnliga professorer och om att stödja dessa kvinnor i utvecklandet av forskningsmiljöer. Genusprofessorerna var en insats för att stödja genusforskningen. Universiteten ville gärna ha del av de extra resurserna men i praktiken överensstämde inte alltid resultatet med syftet. Thamprofessorerna och de extra resurserna "söks upp" av den ordinarie verksamheten och innehavarna tenderade att bli mer av symboler än av förebilder. Möjligheterna att bygga upp forskningsmiljöer blev begränsade. En av de sex genusprofessorerna omvandlades till något helt annat när pengarna väl fördelats.⁹³ Att detta var möjligt, trots återrapporteringskrav till departementet, ger anledning att satsa medel även för att bevaka utfallet av de satsningar som görs.

10 Slutord

Avslutningsvis har denna kartläggning visat att det finns behov av adekvat utbildning som kan visa på hur ett genus-/könsmaktsperspektiv ska integreras i ett långsiktigt jämställdhetsarbete inriktat på samhällsförändring och att uppgiften inte bör ligga på enskilda handläggare. Här har några olika alternativ presenterats. Det kanske inte i första hand handlar om hur utan att en sådan samordning kommer till stånd.

Referenser

- Arbetsmarknadsstyrelsen, *Verksamhetsgemensam handlingsplan för Arbetsmarknadsverkets personalpolitiska jämställdhetsarbete*, Staben för samverkansfrågor 2004-04-22.
- Arrhenius, Sara *En riktig kvinna. Om biologism och könsskillnad*, Stockholm: Atlas 1999.
- Berggren, Margareta *Förverkligas statens jämställdhetspolitik genom tillsättandet av länsexperter i jämställdhet? Makt och kön C*, 20 poäng, Kvinnovetenskapligt forum, Umeå universitet 1999/2000.

⁹³ Birgitta Jordansson *Jämställdhetspolitikens villkor* samt Birgitta Jordansson *Genusprofessorerna. Skildring av en process. Vad hände i universitetsvärlden när politikerna gjorde en satsning på genusprofessorer?*, Rapport 2003:1, Nationella sekretariatet för genusforskning.

- Borgström, Claes "Jämo: Politiker inser inte vikten av jämställdhet", *Göteborgs-Posten* 9/1-05.
- Dir. 2005:7 *Jämställdhetsintegrering i den statliga verksamheten*.
- Ds 2001:64 *Ändrad ordning. Strategisk utveckling för jämställdhet*.
- Eduards, Maud "En allvarsam lek med ord", *Viljan att veta och viljan att förstå – Kön, makt och den kvinnovetenskapliga utmaningen i högre forskning*, Slutbetänkande av Utredningen om insatser för kvinno- och jämställdhetsforskning, SOU 1995:110, Stockholm: Fritzes.
- Ericson, Lisa & Cathrine Jungar "Här kommer jämställdheten....". *En studie av arbetet med mainstreaming på länsstyrelsenivå*, B-uppsats i Statskunskap, Södertörns högskola, Våren 2004.
- FORMAS årsredovisning 2003.
- Fürst, Gunilla *Länsstyrelsernas jämställdhetsarbete 1998–2002*, Regeringskansliet 2003.
- Genusforskningens relevans. Slutrapport från integreringsarbete i åtta forskningsråd*. Rapport från Expertgruppen för genusforskningens integrering under Samverkansgruppen för Tvärvetenskap, Genusforskning och Jämställdhet, 2000.
- Genusperspektiv på innovationssystem och jämställdhet – forsknings- och utvecklingsprojekt för hållbar tillväxt*, www.vinnova.se
- Hård, Ursula *Jämställdhet i förändringsprocesser och organisationsutveckling eller "Det tar bara lite längre tid än jag trodde": En utvärdering av jämställdhetsprojektet GenuX vid Länsstyrelsen Gävleborg under åren 2002–2003*, Söderhamn: FoU-Centrum Söderhamn 2004.
- Höök, Pia "Jämställdhet på hög nivå", *Mansdominans i förändring*, SOU 2003:16.
- IFAU, årsredovisning 2003.
- Jordansson, Birgitta *Genusprofessorerna. Skildring av en process. Vad hände i universitetsvärlden när politikerna gjorde en satsning på genusprofessorer?*, Rapport 2003:1, Nationella sekretariatet för genusforskning.
- Jordansson, Birgitta *Jämställdhetspolitikens villkor. Politiska intentioners möten med den akademiska världen: exemplet "Thamprofessorerna"*, Rapport 1999:1, Nationella sekretariatet för Genusforskning.

- Lewander, Lisbeth och Birgitta Jordansson *Genus och jämställdhet. En utvärdering av JÄST-projekten 1993/94 – 1996/97*, Höskoleverkets rapportserie 2000: 14 AR.
- Likestilte demokratier. Kjønn og politikk i Norden*, red. Christina Bergqvist m fl., Oslo: Universitetsforlaget 1999.
- Lorentzi, Ulrika och Helén Lundkvist, *Gör det jämt. Att integrera jämställdhet i verksamheten*, Näringsdepartementet, N2001:041, Stockholm: Fritzes.
- Mark, Eva *Nationella sekretariatet för genusforsknings uppdrag i skärningspunkten mellan forskning, forskningspolitik och samhällspåverkan*, 2005. www.genus.gu.se
- Regeringskansliet 2005, www.regeringen.se Nya vägar: *Organiseringen av jämställdhetsarbetet i Sverige*,
- Philips, Anne *Närvarons politik. Den politiska representationen av kön, etnicitet och ras*, Lund: Studentlitteratur 2000.
- Pincus, Ingrid & Janneke van Ros ”Vilje eller evne? Staten, kommunene og likestillingspolitikken”, *Likestilte demokratier. Kjønn og politikk i Norden*, red. Christina Bergqvist m fl., Oslo: Universitetsforlaget 1999.
- Pincus, Ingrid *The Politics of Gender Equality Policy. A Study of Implementation and Non-Implementation in Three Swedish Municipalities*, Örebro Studies in Political Science 5, Örebro 2002.
- Prop. 1996/97:141. *Högskolans ledning, lärare och organisation*.
- Prop. 1993/94:147 *Delat ansvar delad makt*.
- Rönblom, Malin ”Halva makten?”, *Makt och kön – tretton bidrag till feministisk kunskap*, Lund: Brutus Östlings förlag
- SCB *På tal om kvinnor och män. Lathund om jämställdhet*; Stockholm.
- Skr. 2002/2003:140 *Jämt och ständigt – Regeringens jämställdhetspolitik med handlingsplan för mandatperioden*.
- SOU 1983:4 *Om hälften vore kvinnor. Jämställdhetskommitténs betänkande om kvinnorna i forskningen*, Stockholm: Fritzes.
- SOU 1987:19 *Varannan damernas. Slutbetänkande från Utredningen om kvinnorepresentation*.
- SOU 2000:58 *Jämställdhet och IT*. Betänkande från Jämställdhetsrådet för transport och IT.
- SOU 2001:44 *Jämställdhet – transporter och IT*. Slutbetänkande från Jämställdhetsrådet för transport och IT, Stockholm: Fritzes.

SOU 2004:121 *Slag i luften. En utredning om myndigheter, mansvåld och makt*. Betänkande av utredningen om kvinnofridsuppdrag. Stockholm: Fritzes.

Statskontoret 2005:1 *En effektivare jämställdhetspolitik*.

Strategidokument för Jämställdhetscentrum/Genusvetenskap. För perioden 2001-07-01 till 2005-06-30, www.kau.se

www.ac.lst.se

www.c.lst.se

www.g.lst.se

www.genus.gu.se/nyheter/2004/ Lisbeth Larsson

www.jamombud.se/vadarjamo/lenasvenauskop.asp

www.lst.se

www.vr.se

Vägverket Region Skåne och Länsstyrelsen i Skåne län, *Jämställdhet i vägtransportsystemet. Jämställd vägplanering, Skåne i utveckling 2003:27*.

Wängnerud, Lena *Politikens andra sida. Om kvinnorepresentation i Sveriges riksdag*, diss. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen 1998.

Innehåll

Dokumentation av Jämställdhetspolitiska utredningens samtal med kvinnliga politiker i november 2004

– *Ulrika Lorenzi*

Representation – självklart idag?	285
Kvinnors faktiska möjligheter	286
Mentorskap, nätverk och utbildning.....	287
Politikens former	289
Kvinnor in – makten ut?	290
Kvinnliga politikområden	290
Patriarkalt system.....	291
Behövs systerskapet?	292
Gemensamma frågor	293
Hål som ett feministiskt parti skulle fylla?.....	294

Dokumentation av Jämställdhets- politiska utredningens samtal med kvinnliga politiker i november 2004

Ulrika Lorenzi

Syftet med Jämställdhetspolitiska utredningens samtal med kvinnliga politiker från olika politiska partier och nivåer var att lyfta fram politikernas erfarenheter och dra lärdom av dessa, undersöka om det finns strategiska kunskaper att vinna utifrån erfarenheterna samt om den kunskapen kan omsättas i förslag till åtgärder.

Det övergripande ämnet för samtalen var jämställdhetsmålet ”en jämn fördelning av makt och inflytande”. Det målet växte fram på 1980-talet ur representationspolitiken men formuleringen går utöver representation. Idag är könsfördelningen i regeringen jämn och många politiska församlingar består av ungefär lika många kvinnor som män. Vad har det betytt? Medför jämn könsrepresentation att kvinnor och män får lika makt? Hur ser villkoren ut för de kvinnor som kommit in i politiken? Finns det politiska sammanhang där representationen fortfarande är skev?

Under samtalen fördes minnesanteckningar. Denna dokumentation är en sammanfattning, systematisering och första analys av diskussionen.

Representation – självklart idag?

Representationspolitiken i Sverige har varit framgångsrik. Utländska besökare tror ofta att den höga kvinnorepresentationen i politiska församlingar har uppnåtts genom lagstadgad kvotering och blir förvånade när de inser att partierna gjort det frivilligt, om än med ett starkt opinionstryck. Är det självklart idag att det ska vara jämn fördelning av kvinnor och män i alla politiska sammanhang eller behöver representationen fortfarande bevakas?

Samtalsdeltagarna menade att i synliga offentliga sammanhang ser det illa ut om det inte finns både män och kvinnor, men inte ens där är könsfördelningen alltid jämn. Kommunfullmäktigeförsamlingarna har jämn representation men bland kommunstyrelseordförandena är fortfarande en stor majoritet män. Samtliga menade att det inte är självklart att ha jämn könsrepresentation utan det är något som behöver hållas efter. Sämst kvinnorepresentation tenderar det att bli i indirekt valda grupper så som interna arbetsgrupper, samverkansgrupper och följduppdrag som ingår i de högsta positionerna. I partnerskapsgrupperna för regional utveckling där näringsliv och myndighetschefer ingår och i olika EU-sammanhang är mansdominansen ofta mycket stor.

Flera upplevde att det är en balansgång om de ska ta striden varje gång en ny grupp tillsätts och de är tacksamma de gånger någon annan reagerar. En vanlig upplevelse är att den som påpekar att det saknas kvinnor ses som en tjatkärring. Flera var frustrerade över att kravet på jämn könsrepresentation inte trängt ned i den politiska organisationen. Hela förvaltningen borde gå på kurs, föreslog en deltagare.

Det efterlystes enkla effektiva sätt att förklara varför det fortfarande är viktigt med lika många kvinnor som män. Utredningen frågade om de borde formulera mål om jämn könsrepresentation även i indirekt valda församlingar och samtalsdeltagarna var positiva till det. En deltagare tyckte att det kravet ska ställas på alla som får statligt stöd. En annan deltagare påpekade att Länsstyrelsen skickar tillbaka nomineringar om könsfördelningen blir skev, något som kommunalpolitikerna tycker är jobbigt men som är effektivt. Det behövs inte i första hand nya lagar utan ansvariga som följer upp att lagarna efterlevs, menade en deltagare.

Kvinnors faktiska möjligheter

Samtalsdeltagarna gav olika bilder av kvinnors faktiska möjligheter att påverka politiken. Det fanns en enighet om att de yttersta maktpositionerna fortfarande tillhör män men flera menade att kvinnor som har kunskap och befinner sig på rätt positioner kan påverka. Ett exempel är Maj-Britt Theorins ordförandeskap i EU:s jämställdhetsutskott där hon drev att utskottet skulle sätta sin egen dagordning och inte enbart göra de uppgifter som EU-kommissionen delade ut. Utskottet enades om mål, hade öppna hearings och

tog fram rapporter och lyckades på det sättet bland annat få fokus på frågan om trafficking. Detta arbete mötte inte så mycket motstånd. Det stora motståndet kom först när utskottet krävde av de andra utskotten att de skulle redovisa sitt arbete med jämställdhet.

Flera påpekade att kvinnor som blir valda måste gillas av det manliga nätverket. En kvinna som är snäll och inte ställer för mycket krav accepteras av fler. Ofta väljs unga kvinnor, som glatt tar emot uppdragen men rätt snart slår i glastaket och ger upp. I samtalet nämndes några exempel på hur unga kvinnor skickas upp i debatt mot äldre kvinnor, och ibland i efterhand inser att de har utnyttjats för att stoppa en annan kvinna. Möjligen är kvinnor mer medvetna om detta idag och det finns exempel på yngre kvinnorna som sluter sig samman med äldre. Samtalsdeltagarna propagerade för fler ärrade gamla tanter i politiken. En vanlig erfarenhet är att det är viktigt att ha en position i partiet och status i andra frågor för att kunna driva jämställdhetsfrågan.

Även om kvinnor når de högsta maktpositionerna är det inte säkert att de får legitimitet i samhället. I Gävleborgs landsting har det varit fyra kvinnor i den högsta ledningen vilket har gett upphov till många nedlåtande insändare som pekat just på könet – de fyra damerna eller kärringarna.

Några deltagare hävdade att den höga kvinnorepresentationen bidrar till en jämställdhetschimär, en myt om att vi är jämställda fast vi inte är det. Mannen är fortfarande norm för politiken och kvinnor anpassar sig. ”De kvinnor som går in har inte ett uttalat mandat att störta patriarkatet utan går in i den patriarkala politiken och får höra att de är tjugiga kärringar om de tar upp de här frågorna. Kvinnorna som röstade på dem blir besvikna.” Det här synsättet fick kritik av dem som menade att faran med den analysen är att det kan tolkas som att det inte spelar någon roll att kvinnor finns representerade i politiska sammanhang och att de kvinnor som arbetar politiskt inte uträttar något av värde.

Mentorskap, nätverk och utbildning

Även om samtalsdeltagarna hade olika uppfattning om vilka möjligheter kvinnor har att påverka politiken fanns en enighet om att det behövs en strategi för att förändra. Ett exempel som nämndes var Birgitta Dahls initiativ efter 1994 när hon som talman startade en seminarierie för de nya unga kvinnliga riksdags-

ledamöterna. Den utbildningen blev förlöjligad i media och kritiserad av manliga riksdagsledamöter. Idag är seminarierna öppna för alla riksdagsledamöter, men det är framför allt de som redan kan frågan som kommer. Flera påpekade att det framför allt är de män som redan är etablerade inom politiken som behöver utbildning. Det är viktigt att manliga ordförande inser att de har makt att till exempel fördela ordet och att risken är stor att de ger ordet oftare till män av gammal vana om han inte blir medveten om vad han gör.

Utredningen undrade om statsmakten borde anordna utbildningar för politiker. Samtalsdeltagarna tyckte att det bästa vore om riksdag och fullmäktige ansvarar för utbildningen. Om partierna eller regeringen har ansvaret är risken stor att utbildningen blir alltför politiserad. Utbildningen behöver vara obligatorisk eller så ska det finnas starka incitament för alla att gå utbildningarna. Kanske kan krav på kompetensutveckling inom jämställdhet kopplas till partistödet?

Flera tyckte att mentorskap och nätverk är nödvändigt för kvinnor i politiken. En mentor kan lära en nykomling hur politiska beslut tas och hur man gör sin röst hörd i en politisk församling – ”jag vill ställa proposition på det här”. En annan strategi som rekommenderades var att söka upp likasinnade att jobba ihop med. Hbt-gruppen i riksdagen, en tvärpolitisk grupp som jobbar med frågor som rör homo- och bisexuella samt transpersoner, är ett exempel på när det har fungerat bra. En annan strategi är att söka stöd hos de NGO:s som en gång ”satte dig på listan”, till exempel kvinnoorganisationer.

En risk med mentorskap och nätverk är att kvinnor anpassar sig till hur politiken ser ut idag istället för att synliggöra och bryta sönder den manliga härskartekniken. En samtalsdeltagare menade att det är ett problem att kvinnor ägnar mycket tid åt fraktionsverksamhet som de dessutom får skäll för. Hur ska de orka jobba med den verkliga politiken?

Utredningen undrade om statsmakten borde uppmuntra eller bidra till att det skapas nätverk eller mentorsprogram. Deltagarna konstaterade att mentorskap är något som äldre politiker förväntas göra gratis och det kan vara svårt att hinna med men det kom inte fram konkreta förslag på hur det borde organiseras och med vilken huvudman.

Politikens former

En allmän uppfattning i samtalen var att kvinnor följer politikens regler mer än män. De är lojala med sitt parti och röstar med partilinjen. Flera menade att kvinnor på lägre nivåer hoppar av i högre utsträckning än män för att de upplever politiken som meningslös medan män harvar på. Orsaker till detta kan vara att kvinnor är mer nogga med sin tid, framför allt om de har barn. Kvinnor verkar också ha större krav på substans i politiken. De är "seriösa och skuldtyngda" och vill göra rätt. Det är vanligare att kvinnor har en annan arena, de har ett yrke de kan gå tillbaka till, medan fler män har gjort en ren politisk karriär från ungdomsförbundet och uppåt. Samtalsdeltagarna tyckte att det är en styrka att ha ett annat yrkesliv att falla tillbaka på, att våga ta en strid även om man riskerar att bli petad. Det blev en diskussion kring frågan om kvinnor tenderar att lättare se hindren i politiken än män och om kvinnor är mer rädda för att avvika från partilinjen. Partiloyaliteten är stark men flera menade att det går att gå emot partilinjen om man anmäler det i förväg och gör klart varför. Efter att ha gjort det några gånger kan man till och med vinna respekt.

Flera av skälen till att kvinnor hoppar av är något i grunden positivt, en vilja att göra rätt, göra något meningsfullt, kunna påverka. Där finns en kritik av politikens former. Borde inte den kritiken kunna bidra till förändrade former snarare än att kvinnorna hoppar av? Det höll samtalsdeltagarna med om och det kom fram några konkreta förslag på förändringar, till exempel att använda informationstekniken bättre för att undvika allt för många förmöten och kunna hålla ned den tid som ett uppdrag tar. Någon trodde att kvinnor möjligen har större krav på sig själva att hänga med i alla detaljer, de behöver hjälp att sortera och prioritera i det stora flödet med information och kunskap.

En deltagare undrade hur kvinnor får ta makten, vilken ledarstil de får ha. Får de vara buffliga eller måste de leda på ett kvinnligt mjukare sätt? "Får för vem?", undrade en annan deltagare. Hon har själv tänkt igenom sin ledarstil. Oftast är den kommunikativ men ibland tar hon på sig "en annan mössa" och ger korta order. Det fungerar jättebra, men hon är alldeles trött efteråt. Hon menade att det går att ta en annan roll än den man är van vid och att det är spännande att se att det ger resultat.

Kvinnor in – makten ut?

Ofta sägs att när kvinnor kommer in går makten ut. Har makten försvunnit till Bryssel eller samverkansorgan? Eller till marknaden? Och hänger det i så fall ihop med att det kommit in fler kvinnor i politiken?

Några tyckte att makten har gått ut när kvinnorna kommit in. Det sker inte medvetet och det går inte att säga om kvinnorna eller statussänkningen kom först men det finns ett samband. Det blev fler kvinnor i finansutskottet samtidigt som budgetlagar och utgiftstak antogs som minskar finansutskottets handlingsutrymme.

Andra menade att den som får makt också måste ta makt och sedan ta ansvar för att man har den. Både manliga och kvinnliga politiker skyller ifrån sig. Att säga kvinnor in – makten ut blir ett sätt att slippa ta ansvar. ”Jag tycker att min kommun inte driver jämställdhetsfrågorna tillräckligt bra och det är delvis mitt fel. Jag kan inte säga att det hjälpte ju inte att jag, en kvinna, blev kommunalråd eftersom det är jag själv som inte har drivit jämställdhetsfrågorna.”

Kvinnliga politikområden

Kvinnor har traditionellt sökt sig till politikområden som har med familjen eller sociala frågor att göra. Social-, socialförsäkrings- och kulturutskottet i riksdagen fick tidigt många kvinnliga ledamöter. Mönstret med kvinnliga politikområden har luckrats upp, framför allt i riksdagen. Möjligen består det i högre grad i kommuner och landsting. Ibland ses det som en svaghet att kvinnor stängs in i kvinnliga politikområden som ses som mindre viktiga. Å andra sidan hävdas att det är bättre att de frågor kvinnor intresserat sig för kommer upp i politiken än att de inte gör det.

Riksdagsledamöterna i samtalet konstaterade att mönstret i riksdagen är förändrat. För tio år sedan handlade de tvärpolitiska motioner som kvinnor skrev om våld och hälsa. Idag handlar de i högre grad om finansfrågor och skattefrågor. Kvinnliga riksdagsledamöter har kommit fram till att det är viktigt att ha makt över pengarna.

Kommunalpolitikerna däremot menade att det finns kvinnliga politikområden och det varierade om de tyckte detta var ett problem eller inte. Några menade att det bästa är om det är jämn

könsfördelning i alla nämnder. Om socialnämnden består av enbart kvinnor och socialsekreterarna också är kvinnor finns en risk att ingen ser mansperspektivet, vilket både är ett problem i sig och gör det svårare att få igenom kvinnoperspektivet. Andra menade att det är ett mindre problem om en nämnd har majoritet kvinnor än om majoriteten är män eftersom mannen är norm och makten utgår från mannen.

Patriarkalt system

För att förklara varför kvinnor inte har halva makten även om de har halva representationen hänvisar många feminister till att politiken är ett patriarkalt system. Men hur kan vi beskriva vad det är? Några samtalsdeltagare återkom flera gånger till att mannen är norm och att makt är definierat som manligt. Andra protesterade och menade att en sådan retorik skuldbelägger män och skapar polarisering direkt istället för att öppna för gemensamma insikter.

Om politiken utgår från en manlig norm idag, vad borde den istället utgå från? Finns det en kvinnlig norm? Talet om manlig norm och patriarkala strukturer blir alltför sällan konkret vilket gör det svårt att se vilka åtgärder som behövs. Ett annat problem är att det ser ut som om jämn representation står i motsatsställning till feministiska maktidéer. Är lösningen att kvinnor inte har i politiken att göra? Är det inte nödvändigt att kvinnor finns på plats för att kunna förändra politiken? En deltagare menade att det finns en risk att kraven på de kvinnor som kommer in i systemet blir för höga. De ska göra revolution mot könsmaktsystemet samtidigt som de själva befinner sig i det och ska hålla en verksamhet rullande.

Det konkreta som deltagarna pekade på är omedvetenheten om könsordningen. Vi har haft jämställdhetspolitik i trettio år men det har varit accepterat att välja bort den kunskapen. Alla säger sig vara för jämställdhet och ser sig själva som jämställda. Först när en grupp har klockat talartiden inser männen att de inte är jämställda. En samtalsdeltagare menade att männen inte är medvetna om hur de utövar makt. Som exempel nämner hon hur männen i en politisk församling tog av sig hörlurarna och gick ut och kissade när hon skulle prata. Efter att hon sagt ifrån sitter de nu som tända ljus när hon gör inlägg.

En samtalsdeltagare menade att ett problem är att politiken är uppbyggd kring klass och att det mandat som valda politiker har i första hand utgår från en klassanalys. Kvinnor och män som vill utmana könsmaktordningen har inte självklart mandat att göra det utan det är något de måste skaffa sig.

Utredningen undrade om det går att bygga strukturer som synliggör könsordningen. Finns det något i strukturerna idag som ger politiker en hint om att de ska jobba med jämställdhet? Är det tydliga sakpolitiska mål som saknas? Eller uppföljning? Enigheten var stor om att det behövs mer uppföljning, gärna kopplad till pengar. En kommunpolitiker menade att när Skolverket kommer ut och säger att kommunens skolor gör fel så biter det. Det mest effektiva enligt henne är att ge politikerna en lista på saker de måste ha genomfört inom tre år för att få pengar.

Deltagarna diskuterade behovet av en instans som granskar alla beslut ur ett könsperspektiv och ställer politiker mot väggen. Det skulle kunna vara en myndighet eller en stark fristående organisation kopplad till riksdagen med tillräckliga resurser för att kunna gå in i varje fråga. Flera utredningar har föreslagit en ny jämställdhetsmyndighet men samtalsdeltagarna var kritiska till att för mycket hopp knyts till en myndighet, en del för att de trodde att det är svårt att få politisk majoritet för en ny myndighet, andra för att de inte gillar att alla frågor ska lösas med nya myndigheter.

Behövs systerskapet?

Den före detta amerikanska utrikesministern Madeleine Albright har sagt att det finns en särskild plats i helvetet för de kvinnor som inte hjälper sina systrar. Stämmer det fortfarande i svensk politik eller är systerskapet överspelat? Majoriteten av gruppen tyckte att systerskapet inom politiken fortfarande behövs och att det ska vara ett systerskap som handlar om politikens organisation. En deltagare berättade att det har hänt att hon blivit illa åtgången på interna möten i kommunstyrelsen och då fått stöd från en kvinna från det andra blocket.

Flera betonade att det är viktigt att hålla isär form och sakfrågor. Samarbete över partigränserna måste bygga på förtroende, en trygghet att det som sägs där inte kommer att användas emot en i en fullmäktigedebatt. Kravet på systerskap har ibland upplevts som ett krav på att kvinnor inte bör kritisera varandra ens i sakfrågor.

Att en ung kvinna debatterar pigor eller hushållsnära tjänster med en äldre kvinna är inte nödvändigtvis ett sätt för patriarkatet att trycka ned den äldre kvinnan – kvinnorna kan verkligen tycka olika i sak och ha goda argument för det. Forskaren Janneke van der Ros talar om kvinnokonflikter, det vill säga att det kommer in nya sakkonflikter när kvinnor finns med i politiken, frågor som berör det liv kvinnor levt och som tidigare inte räknades som politiska frågor. Det är viktigt att systerskapet inte står i vägen för dessa konflikters legitimitet.

Gemensamma frågor

Den norska statsvetaren Helga Hernes har sammanfattat tre argument för att kvinnor ska finnas med i politiken: 1. Det är en rättvisefråga. 2. Kvinnor tillför politiken något nytt, andra erfarenheter och arbetssätt än män. 3. Kvinnor och män har olika politiska intressen. Är det tredje argumentet om kvinnors gemensamma politiska intressen fortfarande aktuellt?

Kvinnor har gått samman över partigränser, till exempel i frågor om våld mot kvinnor (mer pengar till kvinnojouren i kommunen) och ökade resurser till kvinnoforskning. Flera av samtalsdeltagarna tyckte att löneskillnadsfrågan är en fråga där kvinnor borde göra gemensam sak idag. Annars var entusiasmen för gemensamma kvinnofrågor inte så stor. Det är svårt att komma fram till konkreta politiska förslag då man inte är överens om problemets grund och om eventuella lösningar ligger på individplanet eller på den strukturella nivån. Risken är stor att det som går att enas kring är tunt och urvattnat. Hellre än att enas över partigränserna vill de kvinnliga politikerna ha ett större tryck från samhället på de politiska partierna, från fristående organisationer och ”gerilla-grupper”. De vill se krav utifrån på förslag på politiska åtgärder för att lösa de problem kvinnor har i samhället idag, där partierna kan komma med olika förslag och det kan bli en debatt. Några menade att kvinnorörelsen är alltför fokuserad på sexualiseringen av det offentliga rummet och att det feministiska perspektivet på andra politiska frågor inte får plats.

Hål som ett feministiskt parti skulle fylla?

Några var positiva till ett kvinnoparti, eller ett feministiskt parti, och tyckte definitivt att det finns ett hål som ett sådant parti skulle fylla. Arbetet för att uppnå jämställdhet går långsamt. Ett parti som kommer in i riksdagen skulle kunna bli en motor som feminister i andra partier kan hänga på.

Andra hade svårt att känna någon entusiasm. Det finns en risk att de andra partierna åderlåts på feministiskt intresserade medlemmar. Vem ska driva jämställdhet i de andra partierna? Det finns också en risk att, framför allt på lokalnivå, politiken splittras upp i många små partier. Vem ska driva de breda frågorna?

Problemet för ett feministiskt parti är att de måste ta ställning i en stor mängd frågor, frågor som det går att ha ett feministiskt perspektiv på men där det än så länge saknas en diskussion om vad det feministiska perspektivet skulle vara. En deltagare menade att om det byggs upp en stark organisation som analyserar alla politiska beslut ur ett könsperspektiv skulle det kunna vara en grogrund för ett fungerande feministiskt parti.

Det diskuterades också om det här politiska tomrummet skulle kunna fyllas genom att dagens kvinnoorganisationer och feministiska organisationer i högre utsträckning deltog i beredningen av frågor.

Förslag

De här förslagen nämndes under samtalen.

- Formulera mål för jämn könsfördelning i indirekt valda politiska församlingar.
- Anordna utbildningar för politiker, gärna med riksdag och fullmäktige som huvudman. Utbildningarna bör vara obligatoriska eller ha starka incitament för deltagande.
- En starkare struktur för utvärdering av jämställdhetsmålen, gärna kopplat till pengar.
- Stötta eller inrätta någon instans, myndighet eller stark fristående organisation, som analyserar politiska beslut ur könsperspektiv.
- Ställ krav på att politiska partier alltid ska nominera två personer, en kvinna och en man.

- Låt kvinnoorganisationer och feministiska organisationer finnas med i beredningen av politiska förslag.

Innehåll

Kvinnors väg in i politiken

– *Lenita Freidenvall*

Kvinnors väg in i politiken.....	299
Kvinnorepresentationens utveckling över tid	300
Kvinnorepresentationen i ett internationellt perspektiv	306
Förklaringsmodeller till en hög kvinnorepresentation	308
Kritik mot strukturella förklaringsmodeller	311
Aktörs- och processorienterad forskning.....	312
Två modeller för ökad kvinnorepresentation.....	316
Kvinnorepresentationen i Sverige 2005?.....	321
Kvotering – en kontroversiell metod.....	322
Avslutning	323
Referenser.....	324

Kvinnors väg in i politiken

Lenita Freidenvall

Rubriken för mitt anförande är ”Kvinnors väg in i politiken.” Rubriken kan metaforiskt ses som en resa från en viss punkt eller plats till en annan punkt eller plats. Det handlar om en riktning. Temat inbjuder därmed till en historisk problematisering av kvinnors rätt till politisk representation och participation och om processen från exklusion till inklusion. Temat inbjuder även till en problematisering av ”politiken.” Vad är ”politiken”? Var är ”in i” politiken? Vilken politik är det som avses? Vi måste således ta hänsyn både till en temporal och till en rumslig kontext.

I detta anförande tar jag en temporal utgångspunkt i rösträttsreformens genomförande 1919 och det efterföljande valet 1921. Det var då kvinnor för första gången i svensk politik tillerkändes rättigheten att rösta och att bli valbar. Det var då kvinnor fick formell rätt att på lika villkor som män vara politiska subjekt. Det var då kvinnor gick från exklusion till inklusion.

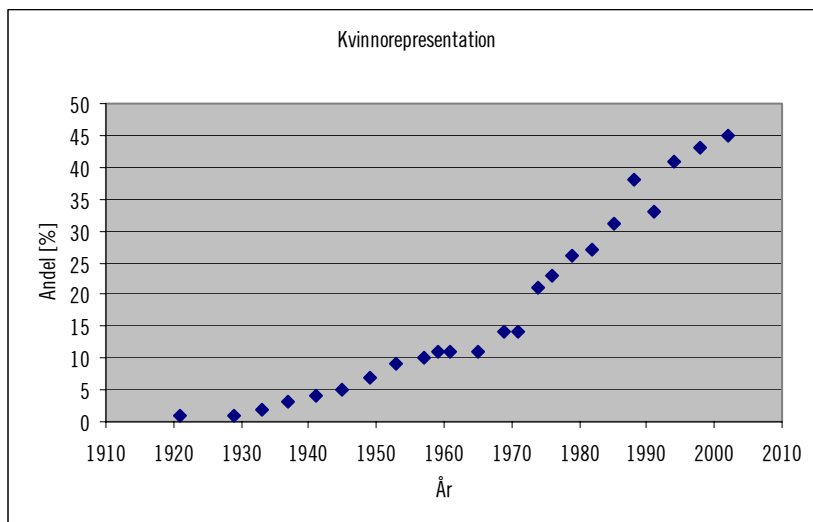
I anförandet tar jag rumslig utgångspunkt i *den etablerade politiken*, för att låna ett begrepp av Malin Rönnblom.¹ Det handlar om kvinnors väg in i offentligt beslutsfattande församlingar, i folkligt valda rum med särskild tonvikt på Sveriges Riksdag. Jag gör också en internationell utblick där jag jämför kvinnorepresentationen i den svenska riksdagen med den i övriga nationella parlament.

¹ Rönnblom (2002), *Ett eget rum. Kvinnors organisering möter etablerad politik*.

Kvinnorepresentationens utveckling över tid

Hur ser då kvinnors väg in i politiken i ett historiskt perspektiv?

Figur 1 Kvinnorepresentationens utveckling i Sverige 1921-2002



Figuren ovan visar att kvinnorepresentationen steg långsamt till en början, med några få procentenheter per val. Vid 1970-talets början ökade kvinnors andel snabbare och vid millennieskiftet uppnåddes en nära nog jämn fördelning mellan könen. Vid valet 2002 invaldes 45 procent kvinnor och 55 procent män. Det var den högsta andelen kvinnliga politiker någonsin i den svenska riksdagen. Riksdagens 45 procent kvinnor skall jämföras med ett internationellt genomsnitt på cirka 15 procent.²

Kvinnorepresentationens utveckling 1921–1971

Den allmänna och lika rösträtten och rätten att väljas in i riksdagen 1919/1921 gav för första gången kvinnor och män *lika formella rättigheter* när det gäller politisk representation.³ Efter valet 1921

² www.ipu.org.

³ För vidare läsning om kvinnors politiska representation i Sverige, se t.ex. Christina Bergqvist (1994), *Mäns makt och kvinnors intressen*, Camilla Norrbin (2004), *Från isolering till integrering. En kollektivbiografisk studie över de kvinnliga riksdagsledamöterna under tvåkammarriksdagens tid 1922–1970*,

blev fem kvinnors invalda i riksdagen. Kerstin Hesselgren blev invald av liberaler och socialdemokrater till Första kammaren och anslöt sig där till Liberala samlingspartiet (lib.s). Till Första kammaren valdes sammanlagt 1 kvinna och 149 män. Till Andra kammaren valdes 4 kvinnor och 226 män. Dessa fyra kvinnor utgjordes av Bertha Wellin från Lantmanna- och borgarepartiet (dvs. Högern), Elisabeth Tamm från det Liberala Samlingspartiet samt Agda Östlund och Nelly Thüring från Socialdemokraterna. Kvinnorepresentationen efter det första demokratiska valet i Sverige var 2 procent.

Kvinnorepresentationen i riksdagen ökade långsamt de följande åren. Under 1920- och 1930-talen översteg andelen kvinnliga ledamöter aldrig 4 procent. De flesta av dessa kvinnor var socialdemokrater. Den dominerande synen vid denna tid var att kvinnor, trots sin valbarhet, bara var intressanta som väljare.⁴ Kvinnorepresentationen steg särskilt långsamt i den första kammaren, med dess åtta år långa mandatperiod, indirekta valförfarande och lägre antal riksdagsplatser. Det dröjde till 1943 innan ytterligare en kvinna valdes in i första kammaren. Kvinnorepresentationen ökade snabbare i den andra kammaren, med dess fyra år långa mandatperiod, direkta valsätt och fler antal riksdagsplatser att fördela. Vid valet 1936 ökade antalet kvinnliga ledamöter från fem till tio, en effekt som sannolikt kan tillskrivas Fredrika-Bremer-Förbundets kampanjer för en ökad kvinnorepresentation. Både folkpartiets och vänsterpartiets riksdagsgrupp representerades därmed för första gången också av kvinnor. Vid valet 1941 ökade kvinnorepresentationen ytterligare, från fyra till sju procent. Då var det socialdemokratiska kvinnor som stod för ökningen.

Under 1950- och 1960-talen kunde en viss stagnation skönjas. År 1950 utgjorde kvinnor 5 procent av ledamöterna i den första kammaren och 10 procent av den andra kammarens ledamöter. Andelen kvinnor i Folkpartiets riksdagsgrupp steg emellertid kraftigt vid valet 1948, men det kunde främst förklaras av valframgång.⁵ Mellan valet 1952 och valet 1964 var kvinnorepresentationen mellan 12 och 14 procent. Fördelningen av kvinnliga ledamöter på de politiska partierna var förhållandevis stabil. Inom socialdemokra-

Lena Wängnerud (1998), *Politikens andra sida*, samt Lenita Freidenvall (kommande), *Från den obligatoriska kvinnan till varannan damernas*.

⁴ Östberg (2001).

⁵ Wängnerud (1999). Kvinnliga kandidater var vid denna tid ofta placerade längre ner på partilistorna. När ett parti har stora valframgångar, innebär det att kvinnors möjligheter att bli invalda ökar.

terna var ungefär en femtedel av ledamöterna kvinnor. Moderaterna och folkpartiet var avsevärt mindre partier och hade ett fåtal kvinnliga ledamöter. Medan vänsterpartiet hade en enstaka kvinnlig ledamot saknade centerpartiet kvinnliga ledamöter. Centerpartiet fick sina första kvinnliga riksdagsledamöter vid valet 1968.

Under tvåkammarriksdagens sista år, 1970, bestod riksdagen av 13 procent kvinnor och 87 procent män. Den första kammaren bestod av 10 procent kvinnor, medan den andra bestod av 15 procent kvinnor. Efter det första valet till enkammarriksdagen bestod riksdagen av 14 procent kvinnor.

I regeringen satt under perioden 1921–1971 endast fem kvinnor. 1947 utsågs Karin Kock, professor i nationalekonomi, till Sveriges första kvinnliga statsråd av Tage Erlander. Kock satt i regeringen i två år, det första året som konsultativt statsråd, det andra som chef för folkhushållningsdepartementet. 1951 utsågs det andra kvinnliga statsrådet då Hildur Nygren blev ecklesiastikminister i några månader. Det tredje kvinnliga statsrådet blev folkskolläraren Ulla Lindström, som var konsultativt statsråd i Tage Erlanders ministärer mellan 1954 och 1966. Hon var därmed statsråd under en betydligt längre period än de två föregående. Alva Myrdal tillträdde som konsultativt statsråd 1966, och året därpå utsågs Camilla Odhnoff, docent i växtfysiologi, till konsultativt statsråd. Både Myrdal och Odhnoff satt i regeringen fram till 1973.

Under perioden 1921–1971 bestod således Sveriges legislativa och exekutiva institutioner av en mycket liten andel kvinnor och en stor andel män. Den allmänna och lika rösträtten som kvinnor kämpat sig till hade inte automatiskt resulterat i en jämn fördelning mellan könen när det gäller politisk representation.

Förklaringar till andelen kvinnliga riksdagsledamöter 1921–1971

Riksdagens kvinnliga ledamöter hade en god kompetens avseende både utbildning, yrkesverksamhet och samhällsengagemang.⁶ De tillhörde i flera avseenden en elit i svenskt samhälle.⁷ Varför var de då så få och varför uteblev deras framgångar efter det demokratiska genombrottet år 1921?

⁶ Lundblad (1962), *De kvinnliga riksdagsledamöterna åren 1922–1949. Bakgrund och arbete i riksdagen*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen.

⁷ Första kammarens kvinnliga ledamöter och borgerliga kvinnliga ledamöter var mer meriterade än andra kammarens kvinnliga ledamöter och socialistiska kvinnliga ledamöter. Dessa tilldelades också utskottsplatser snabbare. Se Norrbin (2004).

Det finns givetvis flera faktorer som kan förklara det. De kvinnliga riksdagsledamöternas situation i riksdagen var osäker beroende bl.a. på att de ofta var ersättare till avgångna riksdagsmän och i vissa fall fått sin riksdagsplats p.g.a. valframgångar inom respektive parti.⁸ Kvinnor placerades ofta alldeles efter de s.k. valbara platserna på valsedlarna eller kom in som ersättare till ersättare.⁹

Många gånger ansågs det även tillräckligt att inkludera en representant från kvinnoförbunden, för att tillgodose deras krav.¹⁰ Partierna hade alltid förklaringar till varför kvinnor måste stå tillbaka. Det kunde handla om att valkretsarna var för små, så att partiet bara kunde tillsätta en plats. Den var då reserverad till den som tidigare innehaft positionen. Det kunde också handla om att valkretsarna var för stora, så att den geografiska representationen måste tillgodoses. Slutsatsen var att många gånger innebar ”minst en kvinna” också ”högst en kvinna.”¹¹ Historikern Kjell Östberg anser att en orsak till kvinnors frånvaro var mäns motstånd mot att släppa in kvinnor på den politiska arenan. Från höger till vänster hävdades att kvinnor var alltför okunniga, omogna och ointresserade för att ges politiska uppdrag. Män använde sig av flera strategier för att utestänga kvinnor, som t.ex. osynliggörande, manipulerande, kvinnor som gisslan. Dessa strategier kan liknas vid det som den norska sociologen Berit Ås benämnt de fem härskarteknikerna.¹² Men kvinnor hade även strategier för att ta sig in i politiken, och studier visar på flera kvinnliga organisationer, nätverk och tvärpolitiska aktioner.

Svårigheterna att få in kvinnor på valbara platser föranledde tidigt diskussioner om särskilda kvinnolistor och skapandet av ett

⁸ Östberg (1997), *Efter rösträtten, kvinnors utrymme efter det demokratiska genombrottet*, Stockholm: Brutus Östlings förlag.

⁹ Palme (1969), ”Vid valurnan och i riksdagen under femtio år” pp 41–110 i *Kvinnors röst och rätt*, red. Ruth Hamrin-horell, Ulla Lindström och Gunvor Stenberg. Stockholm: AB Allmänna Förlaget.

¹⁰ Karlsson (1996). *Från broderskap till systerskap: Det socialdemokratiska kvinnoförbundets kamp för inflytande och makt i SAP*. Kvinnoförbundens roll för kvinnors makt och inflytande i partierna har belysts i flera forskningsprojekt. För en översikt, se Kjell Östberg (1997), *Efter rösträtten – kvinnors utrymme efter det demokratiska genombrottet*. För vidare läsning om kvinnoförbunden, se t.ex. Anita Dahlgren, Ole Elgström och Hans Albin Larsson (1985), *Kvinnor påverkar. Centerns Kvinnoförbund ur tre vetenskapliga perspektiv*. Stockholm: LT:s förlag. Se även Maj Larsson (1973), *Kvinnor i tidspegel – En bok om centerns kvinnoförbund*, Stockholm, samt Stina Nicklasson (1992), *Högerns kvinnor. Problem eller resurs för Allmänna valmansförbundet perioden 1900–1936/37*, Stockholm, Almqvist & Wiksell. Veterligen har Folkpartiets och Kristdemokraternas kvinnoförbund inte uppmärksammats i någon samlad vetenskaplig framställning. Enskilda texter finns, som t.ex. Louise Drangel (1984), ”Folkpartiet och jämställdhetsfrågan” i *Liberal ideologi och politik 1934–84*, Falköping: AB Folk och Samhälle, och *Det var så vi började* (1979), Liberala kvinnor, Stockholm.

¹¹ Ibid.

¹² Ås (1982). *Kvinnor tillsammans. Handbok i frigörelse*. Stockholm: Gidlunds.

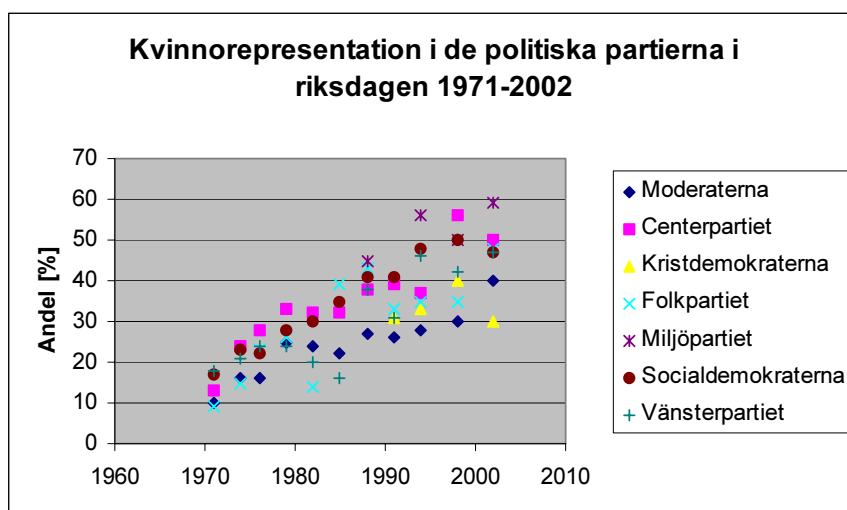
kvinnoparti. Till valet 1928 gick de frisinnaade kvinnorna till val på ett eget program och en egen lista. De lyckades dock inte få någon av kandidaterna invald.

Kvinnorepresentationens utveckling 1972–2002

Under 1970-talet började kvinnorepresentationen stiga kraftigt. Valet 1973 kan ses som ett genombrott då andelen kvinnliga ledamöter ökade från 14 till 21 procent. Kvinnorepresentationen hade aldrig tidigare stigit så mycket på en gång. Kvinnorepresentationen ökade dessutom kraftigt i alla partier. Allra högst var den i Centerpartiet som ökade andelen kvinnliga riksdagsledamöter till 24 procent.

Sedan 1973 har kvinnorepresentationen stigit i alla politiska partier. Figuren nedan är kanske något oklar, då punkterna flyter in i varandra. Huvudresultatet är emellertid att kurvorna är stigande för samtliga partier.

Figur 2 Kvinnorepresentationens utveckling i de politiska partierna 1971–2002



Under 1970- och 1980-talen ökade representationen kontinuerligt till en toppnotering på 38 procent vid valet 1988.

Vid valet 1991 sjönk kvinnorepresentationen för första gången sedan 1928. Tillbakagången kan framförallt förklaras av partisammansättningen i riksdagen. Socialdemokraterna gick tillbaka vid valet, medan moderaterna ökade. Moderaterna har kontinuerligt haft en lägre kvinnorepresentation än socialdemokraterna. Miljöpartiet, med en hög kvinnorepresentation, åkte ur riksdagen och ersattes av Ny Demokrati, som dominerades av män.

Inför valet 1994 hotade det feministiska nätverket *Stödstrumporna* att bilda ett kvinnoparti om inte partierna placerade fler kvinnor på valbara platser. De politiska kvinnoförbunden utnyttjade detta tillfälle till att driva igenom principer om en jämnare könsfördelning på partilistorna och regelverket skärptes inom de flesta partier.¹³ Bland annat introducerade socialdemokraterna principen om *Varannan Damernas*. Vid valet 1994 ökade kvinnors andel i riksdagen till drygt 41 procent och vid valet 1998 steg kvinnorepresentationen ytterligare två procentenheter. Vid valet 2002 kunde en ny toppnotering noteras med 45 procent kvinnliga riksdagsledamöter, där samtliga partier, med undantag av kristdemokraterna, hade minst 40 procent kvinnliga ledamöter. Kvinnorepresentationen i riksdagen 2002 var den högsta andelen kvinnor i något nationellt parlament någonsin.¹⁴ I dag ligger Sverige på andra plats, efter Rwanda, som vid sitt senaste parlamentsval valde in 49 procent kvinnor.¹⁵

Under perioden 1972–2002 ökade även andelen kvinnor successivt i regeringen. Fram till 1973 hade Sverige enbart haft fem kvinnliga statsråd. Olof Palme bröt denna trend då han tillsatte tre kvinnliga statsråd på en gång, nämligen Gertrud Sigurdsen, Anna-Greta Leijon och Lena Hjelm-Wallén. De blev alla konsultativa statsråd, dvs. inte chefer för egna departement. Den borgerliga regeringen fortsatte denna trend och 1976 tillsattes fem statsråd. Karin Söder blev den första kvinnliga utrikesministern. I den borgerliga regeringen 1991–1994 ingick åtta kvinnliga statsråd, vilket utgjorde cirka 40 procent. Flera kvinnor utnämndes även till traditionellt tunga ministerposter, som Anne Wibble till finansminister, Margareta af Ugglas till utrikesminister och Gun Hellsvik till justitieminister. Då Ingvar Carlsson bildade regering 1994 var för första gången hälften av statsråden kvinnor. I Göran Perssons nuvarande regering är också hälften av statsråden (totalt 22) kvin-

¹³ Freidenvall (2003), Wängnerud (2001).

¹⁴ Sverige hade då också legat i topp på den s.k. världsrankinglistan under flera decennier.

¹⁵ www.ipu.org.

nor. Utvecklingen tyder på att varje regering upprättar en miniminorm för antalet kvinnor som sedan inte kan underskridas utan betydande legitimitetsförluster.¹⁶

Kvinnorepresentationen i ett internationellt perspektiv

Sedan 1970-talet har Sverige och de övriga nordiska länderna alternerat i toppen över parlament med en hög kvinnorepresentation. Efter valet 1994 var kvinnorepresentationen i den svenska riksdagen 41 procent och då fanns det enbart fem länder som hade mer än 30 procent kvinnor i sina nationella parlament: Sverige, Norge, Danmark, Finland och Island. 1998 var Sverige, Norge, Danmark, Finland och Nederländerna i topp.

1995 utropades Sverige av FN till världens mest jämställda land, bland annat med avseende på dess höga kvinnorepresentation i riksdagen. Enligt FN:s *Gender Empowerment Measure*, som är en sammanvägning av andelen kvinnor i parlamentet, andelen kvinnliga administratörer och chefer samt andelen kvinnliga yrkesutbildade i olika länder, hamnar Sverige på tredje plats efter Norge och Island. Alla nordiska länder återfinns i toppen på FN:s GDI (Gender Development Index).¹⁷ Den Interparlamentariska Unionen (IPU) har i sin statistik över kvinnorepresentationen i världens alla nationella parlament uppgifter om det internationella genomsnittet både inklusive och exklusive de nordiska länderna, för att visa på Nordens avvikande ställning i detta avseende.¹⁸

Denna höga andel kvinnor i svensk politik, i riksdagen och i de övriga nordiska parlamenten har rönt ett stort intresse av det internationella forskarsamfundet, politiker och aktivister. Norden har ofta pekats ut som en förebild i detta avseende. Nordiska forskare har således fått söka förklaringar till varför de nordiska parlamenten har en så hög andel kvinnor och vad vi kan lära från de nordiska erfarenheterna.

På senare tid har emellertid kvinnorepresentationen i de nationella parlamenten ökat i andra länder än de nordiska. I toppen på den Interparlamentariska Unionens världsrankinglista ligger inte längre Sverige utan Rwanda, vars nationella parlament vid det senaste parlamentsvalet bestod av 48,8 procent kvinnor. Sedan 2003

¹⁶ Jfr. Bergqvist (1994).

¹⁷ www.hdr.undp.org.

¹⁸ www.ipu.org.

har alltså Rwanda puttat ner Sverige till andra platsen. Länder som Costa Rica, Argentina, Moçambique och Sydafrika inkluderas bland de 17 främsta. Se tabell 1 nedan.

Tabell 1 Kvinnorepresentationen i nationella parlament 2005

Land	Kvinnors andel i nationella parlament	År (senaste valet)
1. Rwanda	48.8%	2003
2. Sverige	45.3%	2002
3. Norge	38.2%	2001
4. Finland	37.5%	2003
5. Danmark	36.9%	2005
6. Nederländerna	36.7%	2003
7. Kuba	36.0%	2003
8. Spanien	36.0%	2004
9. Costa Rica	35.1%	2002
10. Moçambique	34.8%	2004
11. Belgien	34.7%	2003
12. Österrike	33.9%	2002
13. Argentina	33.7%	2001
14. Sydafrika	32.8%	2004
15. Tyskland	32.8%	2002
16. Guyana	30.8%	2001
17. Island	30.2%	2003

Källa: IPU.

Rwanda utgör ett exempel på ett trendbrott när det gäller kvinnorepresentationen i ett internationellt perspektiv. Som vi ser av tabellen återfinns andra länder, andra politiska system nu också bland de främsta. De nordiska ländernas topposition är inte längre given. Kvinnorepresentationen i flera nordiska länder har t.o.m. sjunkit. Vid det senaste valet i Island sjönk kvinnorepresentationen från 35 till 30 procent. Kvinnorepresentationen sjönk även vid det senaste valet i Danmark. Vad är orsaken till denna utveckling? Hur kommer det sig att kvinnorepresentationen utvecklats mycket snabbt i politiska system som har en annan historisk bakgrund när det gäller till exempel politisk institutionell utveckling, socioekonomisk standard och kulturell bakgrund?

En orsak är att i dessa politiska system – som till exempel Argentina, Costa Rica, Sydafrika, Moçambique och Rwanda – har könskvotering införts vid allmänna val. Även i flera s.k. *post-conflict areas* som t.ex. Afghanistan, Bosnien Hercegovina, Serbien-Montenegro och Irak har könskvotering införts.¹⁹ Introduktionen av könskvotering har spridit sig så fort världen över att man i dag i vissa delar talar om en *Quota fever*.²⁰

Vad innebär denna nya trend? Är den svenska och nordiska jämställdhetsmodellen – åtminstone när det gäller kvinnorepresentationen i beslutfattande församlingar – utmanad? Finns det egentligen en *nordisk* modell, enbart *en* modell, och vad finns det i så fall att lära från den? Det tycks inte heller vara självklart att kvinnorepresentation kommer att fortsätta att öka. Det visar inte minst utvecklingen på Island och i Danmark.

Jag tänkte därför fortsättningsvis koncentrera mig på två uppsättningar av frågor. Den ena frågan handlar om vad som kan förklara den höga kvinnorepresentationen i Sverige. Den andra berör frågan om Sverige och Norden kan ses som en modell för jämställdhet – när det gäller kvinnorepresentation – eller om denna modell är utdaterad eller utgången? Eller, något retoriskt, har den nordiska kvinnorepresentationen nått sitt bäst-före-datum?

Förklaringsmodeller till en hög kvinnorepresentation

Vad kan förklara den höga andelen kvinnliga politiker i Sverige? Tidigare forskning har pekat på tre olika förklaringar till variationer i andelen kvinnliga politiker: *institutionella*, *socioekonomiska* samt *kulturella förklaringsmodeller*.²¹

¹⁹ www.quotaproject.org. Se t.ex. Nordlund (2003, 2004).

²⁰ Dahlerup och Freidenvall (2003, 2005). Se även Dahlerup (kommande), *Women in Politics: Electoral Quotas, Equality and Democracy*. London: Routledge.

²¹ För en diskussion om dessa förklaringsmodeller, se Freidenvall (2003) samt Freidenvall (kommande).

Institutionella faktorer

De institutionella faktorerna berör primärt valsystemet och partisystemets utformning. Inte minst valsystemet ses som en av de mest centrala faktorerna. Andelen kvinnor i parlamenten är högre i länder med proportionella valsystem än i länder med majoritetsval.

En förklaring till detta är att ett partis framgång i majoritetsval är helt beroende av den kandidat (endast en) som väljs ut. I majoritetsval är det i regel enbart en plats per valkrets som står till förfogande. Eftersom det är oerhört svårt att avsätta en sittande parlamentariker, dvs. rotationen (omsättningen) i regel är förhållandevis liten, går platsen till den sittande parlamentarikern, oftast en man. Enligt nominerings- och rekryteringsforskningen är det enklaste sättet att bli en riksdagsledamot att redan vara en.²² Men det gäller både inom majoritets- och proportionella valsystem. I proportionella val, däremot, står i regel *fler platser* till förfogande. I dessa system bedöms inte heller kandidatens personliga egenskaper på samma sätt, utan istället driver röstmaximerande motiv partierna att försöka attrahera så många väljare som möjligt. Av den anledningen återfinns kvinnor i princip på listan, eftersom en avsaknad av kvinnor eller alltför få kvinnor skulle kunna uppfattas som negativt av många väljare.

Även *partisammansättningen* i parlamenten kan ha stor betydelse för kvinnorepresentationen. Vänsterorienterade partier tenderar att föra fram kvinnor i större utsträckning än högerorienterade partier. Men forskning har också visat att andelen kvinnor kan öka om det uppkommer många *nya partier*, s.k. *postmateriella* partier, som anses mer kvinnovänliga, som t.ex. miljöpartier.

Socioekonomiska faktorer

Forskning visar även att kvinnorepresentationen tenderar att vara högre i länder med en hög ekonomisk utveckling. Faktorer som en hög förvärvsfrekvens bland kvinnor, en hög utbildningsnivå och en hög urbaniseringsgrad är alla faktorer som tenderar att luckra upp traditionella värderingar om vad män och kvinnor får göra.

Generellt visar studier att en ökad kvinnlig förvärvsfrekvens innebär en ökad sannolikhet att kvinnor skapar kontakter, organiserar sig fackligt, blir politiskt intresserade och även politiskt

²² Johansson (1999), Narud m.fl. (2002).

intressanta i kraft av sina professionella meriter. En ökad kvinnlig utbildningsnivå får motsvarande effekter, med tillägget att det även medför att kvinnors valdeltagande ökar. För kvinnorepresentationen är detta viktigt då studier visar att kvinnor i större utsträckning än män röstar på kvinnliga kandidater. Faktorer som lägre födsloantal per kvinna innebär en ökad social och geografisk rörlighet, men kan också ses som ett exempel på attitydförändringar i samhället avseende kvinnors position.

Kulturella faktorer

Forskningen har även lyft fram betydelsen av den politiska kulturen i ett land, i synnerhet avseende religion, religiositet, kultur och jämlikhet.

Kvinnorepresentationen tenderar att vara lägre i länder som domineras av religioner som betonar traditionella roller för kvinnor och där samhället präglats av en hög grad av religiositet. Kristna politiska system har generellt en högre kvinnorepresentation i beslutsfattande församlingar än muslimska. Protestantiska länder har generellt en högre kvinnorepresentation än katolska. Enligt dessa studier påverkar religionen i samhället synen på kön eller religionen samvarierar med vissa värderingar och traditioner. Katolicismen, som exempel, anses ha en mer traditionell syn på kvinnor än protestantismen, vilket påverkar kvinnors politiska representation genom de attityder om kvinnor som politiker som skapas.

Även kulturen i ett samhälle kan påverka kvinnors möjligheter till utbildning och yrkesarbete och därmed samvariera med kvinnorepresentation. Postindustriella samhällen och särskilt i de yngre generationerna uppvisar enligt denna forskning mer positiva attityder till kvinnors politiska deltagande, vilket i sin tur möjliggör kvinnors ökade politiska mobilisering och nominering, men vilket också öppnar upp för institutionella reformer såsom kvotering.

I forskningen framträder även en diskussion huruvida det finns något särskilt "nordiskt" som inverkar. Ett argument har framförts om att det finns en jämlikhetskultur i Norden som underlättar karriären för kvinnliga politiker. Statsvetaren Helga Hernes har drivit tesen att det är den välfärdsstatliga utvecklingen som är förklaringen till den höga andelen kvinnor i nordiska parlament.²³

²³ Hernes (1987).

Vad som är gemensamt för de uppräknade faktorerna är att deras effekter på kvinnorepresentationen är indirekta. Det handlar inte om några särskilda mål eller medel som utarbetats. Att kvinnorna blivit fler i beslutsfattande ställning är ett resultat som följt med på köpet när annat förändrats i samhället. Förklaringsmodellerna är strukturella.

Kritik mot strukturella förklaringsmodeller

Forskningen om kvinnors politiska representation har på senare tid anmärkt att de strukturella förklaringsmodellerna är otillräckliga.²⁴ Många av de forskare som tidigare fokuserat på strukturella förklaringsansatser har också i viss mån reviderat sina slutsatser. Nyare forskning visar t.ex. att valsystemet inte visat sig ha den betydelse som man tidigare pekat på. Medan valsystemet haft viss effekt på kvinnorepresentationen i utvecklingsländer,²⁵ är skillnaden inte längre markant mellan industriländer som tillämpar PR-system respektive majoritetsval.²⁶ Det finns dessutom exempel på länder med PR-system som inte längre har en hög kvinnorepresentation.²⁷

Skillnaden mellan höger- och vänsterpartier när det gäller kvinnorepresentationen tenderar minska, då fler kvinnor nominerats till positioner inom även höger- och mittenpartier.²⁸ Nyare forskning visar även att utbildningsnivån, till skillnad från förvärvsfrekvensen, inte har visat sig vara så stark som man tidigare ansett.²⁹ På motsvarande sätt visar forskning att inte heller förvärvsfrekvensen haft signifikanta effekter på kvinnorepresentationen, till skillnad från utbildningsnivån.³⁰ Annan forskning visar att varken utbildningsnivå eller förvärvsfrekvens visar på tydliga samband.³¹ Ytterligare forskning visar att andelen kvinnor inom partiapparaten har betydelse för kvinnorepresentationen,³² medan andra menar att antalet kvinnliga politiska organisationer inte har

²⁴ Beckwith (1992), Caul (1999, 2001), Christensen & Damkjaer (1998), Kaiser (2001), Kuusipalo (1999), Lovenduski & Norris (1993), Matland & Studlar (1996), Sainsbury (1993), Wisler (1998), Wängnerud (1998).

²⁵ Matland (1998b), Moore & Shackman (1996), Oakes & Almquist (1993).

²⁶ Kaiser (2001), Matland (1998), Sainsbury (1993).

²⁷ McAllister & Studlar (2002).

²⁸ Darcy et al (1994), Freidenvall (2003), Lovenduski & Norris (1993), Matland & Studlar (1996), Norris (1993), Sainsbury (1993), Skjeie (1992).

²⁹ Matland (1998b), Moore & Shackman (1996).

³⁰ Kaiser (2001).

³¹ Kenworthy & Malami (1999), Norris (1985).

³² Caul (1999).

någon betydelse överhuvudtaget.³³ Den forskning som finns utgår dessutom från ett kvantitativt perspektiv, s.k. *large n-studies*, där man statistiskt försöker fastslå vilka variabler som ger störst effekt. Å ena sidan visar forskning att samma faktorer inte spelar samma roll över tid och rum. Å andra sidan har kvinnorepresentationen (den beroende variabeln) i vissa parlament stigit utan någon förändring i de oberoende variablerna.

En kritik som framförts mot de strukturella förklaringsfaktorerna är att de inte tar hänsyn till de medvetna satsningar som gjorts för att öka kvinnorepresentationen. Ökningen av kvinnors andel i folkvalda parlament har i stället förklarats som en automatiskt, men indirekt effekt av de strukturella förändringarna i samhället. Statsvetaren Diane Sainsbury har framfört att det knappast kan vara valsystemets utformning som ligger bakom den snabba tillväxten av andelen kvinnor som skett i den svenska riksdagen från 1970-talet och framåt. Valsystemet har ju under denna period i svensk historia varit stabilt. Hur skulle det då kunna vara en bidragande orsak till förändring?³⁴ Även partisystemet har varit stabilt, åtminstone fram till slutet av 1980-talet och början av 1990-talet då Sverige utvecklades från ett fempartisystem till ett sjupartsystem. Det har således tagits allt för stor hänsyn till faktorer som hänger samman med övergripande strukturer i samhället, på bekostnad av handling och processer.³⁵ Kritikens kärnpunkt är att man inte kan utgå ifrån att det finns någon slags automatik enligt vilken andelen kvinnor blir fler i de politiska församlingarna.

Aktörs- och processororienterad forskning

I min egen forskning lyfter jag därför fram betydelsen av aktörer och processen, särskilt policyprocessen i de politiska partierna och partiernas strategier för en ökad kvinnorepresentation. Sedan 1970-talet har de politiska partierna infört olika former av strategier – allt från allmänna mål och frivilliga rekommendationer om t.ex. minst 40 procent kvinnor på valsedlarna till tvingande regler, som t.ex. könskvotering. Allmänna mål, för det första, definieras som uttalade önskemål om en ökad kvinnorepresentation, men utan specifika skrivningar om när och hur det skall uppnås. Rekommendation

³³ Kenworthy & Malami (1999).

³⁴ Sainsbury (1993).

³⁵ Sainsbury (1996, 1998).

dationer, för det andra, definieras som uttalade riktlinjer för en ökad kvinnorepresentation, med angivelser om när och hur detta skall uppnås. Ofta anges en särskild procentsats, t.ex. en rekommendation om minst 40 procent av varje kön. Däremot är rekommendationen frivillig. Kvotering, för det tredje, definieras som bindande regler för kvinnorepresentationen, t.ex. regler om varvade listor som föreskriver både andelen kvinnor på valsedeln och deras ordning. Kvotering är dessutom inskriven i partiets stadgar, i partiprogram eller dylikt. Tabell 2 nedan illustrerar de svenska partiernas strategier för ökad kvinnorepresentation under perioden 1970–2002.

Tabell 2 De svenska partiernas strategier för en ökad kvinnorepresentation 1970–2002

	1970-talet	1980-talet	1990-talet
Allmänna mål	<i>Moderaterna</i> <i>Centerpartiet</i> <i>Socialdemokraterna</i> <i>Vänsterpartiet</i>	<i>Moderaterna</i> <i>Centerpartiet</i> <i>Kristdemokraterna</i>	<i>Moderaterna</i> <i>Centerpartiet</i>
Rekommendationer	<i>Folkpartiet</i>	<i>Kristdemokraterna</i> <i>Folkpartiet</i> <i>Socialdemokraterna</i> <i>Vänsterpartiet</i>	<i>Kristdemokraterna</i> <i>Folkpartiet</i>
Kvotering		<i>Vänsterpartiet</i> <i>Miljöpartiet</i>	<i>Socialdemokraterna</i> <i>Vänsterpartiet</i> <i>Miljöpartiet</i>

Tabellen är en bearbetning av mitt material, en liknande men mer detaljerad redovisning har även gjorts av statsvetaren Lena Wängnerud.³⁶ Denna tabell visar åtminstone ett par viktiga tendenser.

För det första visar tabellen på en ökad radikalitet över tid. Strategierna har generellt utvecklats från allmänna mål till kvotering. Det har i sin tur inneburit en förskjutning från löst formulerade mål till exakta formuleringar, samt en förskjutning från allmänna och frivilliga mål till specifika och bindande regler.

För det andra, denna radikalitet återspeglas även inom de politiska partierna. Inom socialdemokraterna går man från allmänna mål *via* rekommendationer om lika stor andel kvinnor på

³⁶ Freidenvall (2003), Wängnerud (2001).

valsedlarna som andel kvinnliga partimedlemmar till principen om varannan damernas på valsedlarna. Inom vänsterpartiet går man dessutom från allmänna mål, via rekommendationer om lika stor andel kvinnor på valsedeln som partimedlemmar, till först en kvotering på minst 40 procent av det underrepresenterade könet och *senare till* minst 50 procent kvinnor. Inom kristdemokraterna går man från allmänna mål till en rekommendation om minst 40 procent av det underrepresenterade könet på valsedeln.

Förändring sker även inom ett parti som primärt använt sig av samma kategori av strategi. Inom folkpartiet, går man t.ex. från rekommendationer om minst 40 procent av det underrepresenterade könet i partiets interna styrelser och kommittéer, till rekommendationer om minst 40 procent av det underrepresenterade könet på valsedlarna, till rekommendationer om varvade listor. Inom miljöpartiet, går man från kvotering i de interna styrelserna och kommittéerna till kvotering på valsedel. Man går också från 40 procent till 50 procent, plus minus en person. Inom moderaterna går man från allmänna mål om att eftersträva en ökad kvinnorepresentation till mål om att eftersträva en "jämn könsfördelning." I samband med valet 1994 uttalade de att det var upp till den enskilda partiorganisationen ute i valkretsarna att avgöra om man vill använda varvade listor eller inte. Liknande tendenser finns inom centerpartiet.

Denna utveckling visar också att det över tid finns partier som gått från en könsneutral skrivning (dvs. minst 40 procent av det underrepresenterade könet) till en könsspecifik skrivning (minst 50 procent kvinnor).

För det tredje visar tabellen att det inte enbart är ett parti – t.ex. regeringspartiet – som infört regler, utan även andra partier har infört regler för en ökad kvinnorepresentation. En avsmittning har ägt rum. Statsvetaren Lena Wängnerud anser att partierna har konkurrerat sinsemellan om att vara bäst i frågan. De har ständigt gjort *jämförelser* med varandra och försökt att *profilera* sig i frågan och *angripa* varandra.³⁷ Det har således inte varit ett partis ansvar, utan fleras. Statsvetaren Maud Eduards talade redan 1977 om en *överbudspolitik*.³⁸ Denna överbudspolitik tycks vara giltig i allra högsta grad även över tid. Det har således uppstått en konkurrenssituation mellan partierna som innebär att kvinnorepresentationen inte kan understiga en viss respektabel nivå. Den norska

³⁷ Wängnerud (2001).

³⁸ Eduards (1977).

statsvetaren Hege Skjeie talar om en ”politics of no return.”³⁹ Överbudspolitiken har även smittat av sig till andra politiska sfärer.

För det fjärde visar tabellen att det *inte primärt* varit en höger-vänsterfråga. Både partier till vänster och höger har infört regler, även om partier till höger tenderar att vara mindre benägna att aktivt gå in och reglera nomineringsprocessen, i sina kandidaturval och listkompositioner, bl.a. med hänvisning till partiorganisationens suveränitet i valkretsarna att själva välja ut sina kandidater och bestämma rangordningen dem emellan, men också med hänvisning till medlemmarnas åsikter, som kommer till uttryck i provvalen. Sammantaget visar tabellen att alla partier har introducerat någon form av strategi.

Vad tabellen inte visar, men som också är viktigt att betona är betydelsen av partiernas kvinnoförbund. Strategierna har inte kommit till av sig själva utan bottnar i ett långt och kontinuerligt arbete av kvinnor i partierna och i kvinnoförbunden. De har haft betydelse – inte bara för att mobilisera kvinnor till val och att rekrytera kvinnor till partiarbete – utan också i förhållande till att formulera politiska frågor och föra upp frågan om kvinnors representation i beslutsfattande församlingar på den politiska dagordningen. Partiernas kvinnoförbund har många gånger varit de som ställt krav på formella riktlinjer och rekommendationer när det gäller kvinnors politiska representation. Till exempel ställde SSKF, det socialdemokratiska kvinnoförbundet, redan 1928 krav på kvotering. De fick kämpa i nära nog 65 år innan de fick se sina krav realiserade genom principen om *Varannan Damernas*.⁴⁰ De fick tona ner sina krav på könskvotering till förmån för mindre konfliktorienterade strategier som allmänna mål och rekommendationer.

Förutom introduktionen av särskilda formella regler för en ökad kvinnorepresentation har kvinnoförbunden även varit viktiga när det gäller både implementeringen av regelverket och spridningen av dessa över partigränserna. När till exempel folkpartiet införde rekommendationen om minst 40 procent kvinnor på valsedlarna (senare varvade listor), övervakade deras kvinnoförbund nomineringarna och listkompositionen så att också reglerna realiserades. Kravens infriande respektive brist på infriande rapporterades kontinuerligt vid partiets landsmöten.⁴¹ Vid flera tillfällen refere-

³⁹ Skjeie (1992).

⁴⁰ Karlsson (1996).

⁴¹ Freidenvall (kommande).

rade kvinnoförbunden till de policies som konkurrerande partier introducerat för att påverka det egna partiet att stärka sina strategier. Kvinnoförbunden har således agerat både som vakthundar och pådrivare.

Därutöver bör även utomparlamentariska kvinnogrupper omnämnas, särskild det feministiska nätverket *Stödstrumporna* som inför valet 1994 hotade med att bilda ett kvinnoparti om de politiska partierna inte förbättrade kvinnorepresentationen.⁴² Detta hot fick flera av de politiska partierna att skärpa sitt respektive regelverk för att inte riskera att förlora både kvinnliga medlemmar och väljare. Vid flera tillfällen har också media bidragit till att sätta frågan i blickfånget, inte minst i samband med valet 1994.

Som svar på den första frågan – om vad som kan förklara den höga andelen kvinnliga politiker i Sverige – kan man säga att det finns en rad faktorer som tillsammans kan förklara den höga kvinnorepresentationen. Det är faktorer som PR-systemet, en hög socioekonomisk standard och den svenska välfärdsstatens/välfärdsmodellens utveckling, ett sekulariserat samhälle. Det är inte minst en aktiv kvinnorörelse, både inom och utanför de politiska partierna, som ställt krav på en ökad kvinnorepresentation samt aktiva partier som konkurrerat med varandra som drivit på ökningen under 1970-talet och framåt.

Två modeller för ökad kvinnorepresentation

Den andra frågan handlade om den svenska och nordiska modellen för ökad kvinnorepresentation och om den var utgången? Om den nordiska modellen passerat sitt bäst-före-datum? I det forskarlag som jag ingår i – *Quotas a Key to Equality?* – har vi utarbetat två idealtyper för kvinnorepresentationens utveckling. Vi har givit dem namnen ”den inkrementella modellen” respektive ”the fast track model” (ungefär snabbspåret).⁴³ Tabell 3 nedan illustrerar de mest elementära skillnaderna mellan de två idealtyperna.

⁴² Eduards (2002), Stark (1997), Ulmanen (1998).

⁴³ Dahlerup och Freidenvall (2003, 2005).

Tabell 3 Två modeller för ökad kvinnorepresentation

DEN INKREMENTELLA MODELLEN	THE FAST TRACK MODEL
Problemidentifikation	Problemidentifikation
1. Attityder och värderingar	1. Informell & strukturell diskriminering
2. Brist på utbildning och erfarenhet	2. Glastak och exkluderingsmekanismer
3. Svårigheter att kombinera politiskt arbete med förvärvsarbete och ansvar för familj	
Lösningar	Lösningar
1. Informations- och opinionsinsatser	1. Rekommendationer för ökad kvinnorepresentation (soft quotas)
2. Utbildning, förvärvsarbete, välfärdssatsningar	2. Kvotering
3. Rekrytering, utbildningsinsatser, mentorsprogram	
4. Förbättrade villkor för politisk arbete	
• Positiv syn på förändring	• Negativ syn på förändring
• Lika villkor	• Lika resultat

Båda dessa modeller skall ses som idealtyper. Det betyder att de är konstruerade utifrån teoretiska iakttagelser och reflektioner. Dess innehåll karaktäriseras både av den faktiska händelseutvecklingen när det gäller kvinnorepresentation och diskursen om kvinnorepresentation, dvs. hur ser man på kvinnors underrepresentation i politiken? Är det ett problem och vad är i så fall orsakerna till denna underrepresentation? Samt hur skall man bäst lösa problemet?

För båda modellerna gäller att en ökad kvinnorepresentation förespråkas. Eftersom det är modeller kan händelseutvecklingen och diskursen om kvinnorepresentation och kvotering i olika politiska system *mer eller mindre* karaktäriseras av en inkrementell eller en fast track model.

Den inkrementella modellen

I problembilden för den inkrementella modellen ingår att utvecklingstendensen kanske inte är perfekt. Man är kanske inte helt nöjd med andelen kvinnor i parlamentet, men utvecklingen går åtminstone i rätt riktning. En orsak till problemet med kvinnors underrepresentation kan vara gammaldags värderingar och förlegade attityder om kvinnor och män i samhället. Detta problem

bör främst lösas genom ett allmänt informations- och opinionsarbete i samhället. Andra orsaker kan vara kvinnors brist på politisk skolning och erfarenhet och att kvinnor inte vill delta i politiken för att de anser att de saknar erfarenhet. Detta bör åtgärdas genom olika former av utbildningsinsatser och mentorsprogram för kvinnor. Här har både stat och enskilda partier ett ansvar. Ytterligare en orsak kan vara att kvinnor har svårt att kombinera politiskt arbete med förvärvsarbete och ansvaret för hem och barn. Detta kan åtgärdas bl.a. genom anpassade sammanträdestider, barnvaktshjälp, samt familjeaktiviteter i samband med konferenser och kongresser/stämmor. Här har särskilt de politiska partierna ett stort ansvar. Generellt kommer dock problemet med kvinnors underrepresentation lösas på sikt, i takt med att samhället utvecklas och nya mer jämställda generationer tar vid. Den inkrementella modellen bygger därmed på en positiv syn på historisk utveckling, som understöds av den empiriska utvecklingen.

Kvotering som lösning på problemet ställer man sig dock kritisk till, bl.a. med hänvisning till människans lika villkor och lika möjligheter i samhället. En kvotering av kvinnor skulle i detta sammanhang kunna tolkas som en diskriminering av män, vilket står i strid med principerna om lika villkor. Kompetens skall i stället styra urvalsprocessen för att garantera lika villkor.

The fast track model

Snabbspåret, eller *the fast track model*, förespråkar också, i likhet med den inkrementella modellen, en ökad kvinnorepresentation. Men den gör andra analyser av den rådande situationen när det gäller orsakerna till kvinnors underrepresentation. Det leder i sin tur fram till andra lösningar.

Den faktiska kvinnorepresentationen stiger visserligen, men inte i önskad takt. Allt kanske inte går av sig självt, allt kanske inte går i rätt riktning. Bakslag är möjligt och den nya generationen kanske inte alls är så jämställd som vi vill tro. Gamla normer och föreställningar kanske internaliseras av även unga kvinnor och män. Dessutom är det inte så att kvinnors saknar vare sig politisk skolning eller erfarenhet. Problemet definieras snarare som att här finns både välutbildade, kompetenta och erfarna kvinnliga politiker som ändå inte kommer fram. Orsaken är alltså inte brist på skolning och erfarenhet, utan snarare informella normer och en strukturell

diskriminering som hindrar att kvinnor kommer fram på framskjutande positioner i politiken.

En argumentering som baseras på dessa grundläggande antaganden och premisser leder också fram till andra förslag på lösningar, till tvingande lösningar, som t.ex. kvotering eller till förhållandevis specifika rekommendationer med riktlinjer hur och när rekommendationen bör realiseras. Kvotering ses här som en kompensation för den strukturella diskrimineringen.

I brottet mellan två diskurser

Dessa två idealtyper baseras således på olika syn på förändring och historisk utveckling.⁴⁴ Medan den första idealtypen visserligen identifierar problem som kvinnor kan möta i rekryteringsprocessen, skall de ses som rester av ett borttynande problem. Problemet definieras således som en eftersläpande verklighet, som kommer att rätta till sig med tidens gång.⁴⁵ Den andra idealtypen ger istället uttryck för en mindre utvecklingsoptimistisk syn. Utvecklingen är inte linjär och ständigt framåtskridande, snarare präglas samhället av ett ständigt återskapande av underordning.

De två idealtyperna skiljer sig även när det gäller föreställningar om vad jämställdhet är, i termer av lika villkor eller lika resultat, synen på frivillighet kontra tvång, samt synen på samarbete kontra konflikt.⁴⁶

Den svenska inkrementella modellen

Vilken modell eller idealtyp motsvarar då bäst utvecklingen och synen på kvinnorepresentation i Sverige mellan perioden 1921–2002?

Kvinnorepresentationens faktiska utveckling i Sverige är inkrementell. Kvinnorepresentationen har ökat gradvis, den har ökat steg för steg. Sakta men säkert har kvinnors andel i riksdagen ökat. Takten ökade under 1970-talet då alltfler partier satsade på utbildning och studieverksamhet, samt introducerade olika mål och

⁴⁴ Freidenvall, Dahlerup och Skjeie (kommande).

⁴⁵ Jfr. Martinsson (1997).

⁴⁶ För vidare läsning, se Freidenvall, Dahlerup och Skjeie (kommande), ”The Nordic Countries: An incremental model” i Dahlerup *Women in Politics: Electoral Quotas, Equality and Democracy*. London: Routledge.

rekommendationer för en ökad kvinnorepresentation. Denna empiriska utveckling kan i sin tur kopplas till en modernistisk tro på utveckling, en utvecklingsoptimistisk tro på förändring och en generellt skeptisk inställning till kvotering. Kvinnorepresentationen bör öka, men främst genom aktiva, men frivilliga insatser från de politiska partierna och genom samarbete mellan könen.

Den svenska jämställdhetsmodellen när det gäller kvinnorepresentation sedan 1921 har således präglats av inkrementalism både när det gäller praktiken och diskursen, både när det gäller den empiriska utvecklingen och när det gäller synen på kvinnorepresentation. Den kommer nära en idealtyp som skulle kunna benämnas en *inkrementell modell*.

Som tidigare nämnts har Sverige och de nordiska länderna setts som föregångsländer avseende kvinnorepresentation. Det finns anledning att tro att denna syn idag är utmanad. En anledning är att det tog en sådan lång tid. Studerar vi utvecklingen när det gäller kvinnorepresentationen i Norden ser vi att det tog 70–80 år efter rösträttsreformens införande för kvinnor att uppnå 30–40 procent av parlamentsplatserna. Idag – i andra delar av världen – är kvinnor inte längre beredda att vänta så länge! Den svenska och nordiska modellen, med dess gradvisa, inkrementella förändringar i rätt riktning, och med en anmärkningsvärt hög kvinnorepresentation kan därmed inte automatiskt ses som ett föredöme av andra politiska system.

Utvecklingen i andra delar av världen, med introduktionen av kvotering, kan snarare liknas vid den idealtyp som kan benämnas en *fast track model*. Introduktionen av kvotering kan ses som ett uttryck för kvinnors brist på tålmod och önskan om snabba resultat. Kvotering ses därmed som ett effektivt medel för att snabbt öka kvinnorepresentationen. Det kan också ses som ett uttryck för en förändrad syn på historisk utveckling. Denna *fast track model* utmanar således den svenska och nordiska inkrementella jämställdhetsmodellen både avseende praktik och diskurs.

Den påläste vill då kanske invända mot dessa resonemang och ifrågasätta att kvotering används sedan 1970-talet i Norden och sedan 1980-talet i Sverige. Till skillnad från omvärlden har emellertid den kvotering som införts i Sverige och i Norden introducerats frivilligt av vissa partier. Den har inte lagstiftats eller skrivits in i konstitutionen eller i vallag, som i andra länder. Stora skillnader finns även mellan de nordiska länderna. I Norge har nästan samtliga politiska partier infört kvotering. I Sverige har ungefär hälften av partierna

infört kvotering, medan den andra hälften är kritiska till metoden. I Finland har inga partier infört kvotering. I Danmark införde två partier kvotering på 1980-talet, men avskaffade metoden efter några år med motivet att det inte behövdes för att kvinnorepresentationen var tillräckligt god ändå. Det berodde också på att många unga kvinnor inte ville bli inkvoterade.

Men om man sedan studerar hur andelen kvinnliga parlamentariker ökat i de svenska (och nordiska) partierna som infört kvotering, kan man se att skillnaderna är förhållandevis små. Generellt sett är det inte tal om några enormt stora språng. Det beror på att dessa partier införde kvotering när kvinnorepresentationen var förhållandevis hög. När miljöpartiet och vänsterpartiet införde kvotering 1987 var kvinnorepresentationen i riksdagen sedan valet 1985 32 procent. Vid valet 1988 steg den till 38 procent. När socialdemokraterna införde principen om varannan damernas var kvinnorepresentationen i riksdagen 34 procent och steg 1994 till 40 procent. Kvotering har därmed införts för att befästa en redan hög andel (och för att motverka bakslag), inte för att uppnå stora historiska språng. Det är därmed en stor skillnad från övriga världen där kvinnorepresentationen, som t.ex. i Costa Rica gått från 19 till 35 procent över en natt, eller som i Sydafrika där kvinnorepresentationen utgjorde 30 procent efter landets första demokratiska val.

Kvinnorepresentationen i Sverige 2005?

Hur ser det då ut idag? Präglas svensk kvinnorepresentation fortfarande av inkrementalism? Utvecklingen i Sverige under 1990-talet och framåt tyder möjligen på att så inte är fallet och att både ett empiriskt och diskursivt skifte har ägt rum. Exempel som krisen i kvinnorepresentationsfrågan 1991, då kvinnorepresentationen sjönk för första gången sedan 1928, visar att utvecklingen inte självklart går framåt. Den feministiska framtoningen hos flera partier, etableringen av flera feministiska nätverk och grupper, samt hotet om ett feministiskt parti inför valet 2006 kan ses som uttryck för någon form av missnöje.

Alla dessa exempel skulle kunna ses som uttryck för en problembild där problemet inte definieras som kvinnors brist på något – vare sig det är utbildning eller erfarenhet eller vilja – och där problemet inte heller primärt definieras som svårigheter att kombi-

nera politik med förvärvsarbete och familjeansvar. Snarare är det den strukturella diskrimineringen, mäns motstånd, som hindrar kvinnor. Den inkrementella modellen tycks vara utmanad från insidan! Det understöds bl.a. av att flera partiers problembild i detta avseende alltmer liknar snabbspåret (the fast track).

I detta sammanhang bör det även nämnas att kvinnoförbundens problembild när det gäller kvinnors underrepresentation i politiken låg ett steg före. Under 1970- och 1980-talet omnämndes vid ett flertal tillfällen den strukturella diskrimineringen av kvinnor i samband med kandidaturval och listkompositioner. Problembilden stämde i mångt och mycket överens med snabbspåret (the fast track model). Däremot var kvinnoförbunden generellt försiktiga i sin inställning till kvotering som lösning. Primärt förespråkade man andra lösningar.

Samtidigt finns det empiriska exempel på motsatsen. I min analys av nomineringsprocessen inför valet 2002, var det flera politiker som jag intervjuade som sade sig vara nöjda med kvinnorepresentationens utveckling i Sverige, principen om varvade listor skulle man eventuellt kunna ta bort eftersom balansen skulle regleras av sig självt. Vissa ansåg att målet med en ökad kvinnorepresentation var uppnått. Nu var det i stället dags att öka representationen för andra grupper. Andra menade att regler om kvotering var "självlklart," "naturligt" och "klockrent."⁴⁷ Det behövde därför inte diskuteras.

Den historiska utvecklingen när det gäller kvinnorepresentation och kvotering visar emellertid på något annat. Det har tagit tid. Det har inte varit självklart. Det har varit en kamp. Det har varit kvinnors kamp.

Kvotering – en kontroversiell metod

Kvotering som metod är emellertid kontroversiell. Vi vet inte i vilken mån metoden fungerar och i vilken utsträckning kvinnor kommer att väljas in. Ur både ett teoretiskt och empiriskt perspektiv är det angeläget att studera vad som händer i ett politiskt system när reformer införs top-down, uppifrån och ner, om/när reformer saknar folklig förankring, om/när det bara finns enstaka jämställdhetsvaktare och inte en bred uppslutning kvinnor och män som värnar om jämställdhet, som bevakar frågan och som ställer ledare

⁴⁷ Freidenvall (kommande).

ansvariga för uteblivna effekter, om/när det inte finns en aktiv kvinnorörelse som bevakar nomineringar och listkompositioner, om/när det inte finns aktiva partier som med sitt perspektiv bevakar och konkurrerar i frågan, samt om/när det inte finns institutioner, som de politiska institutionerna men också media, som bevakar frågan.

Kärnfrågan är om könskvotering kan uppnå sitt mål om den inte vilar på en lång, historisk mobilisering och integrering av kvinnor i samhällslivet? Här behövs mer forskning, och vi försöker i vårt forskningsprojekt att ge svar på några av frågorna.⁴⁸

Avslutning

I detta sammanhang är det också viktigt att poängtera att både kvinnorepresentationens utveckling och diskurserna om kvinnor i politiken skiljer sig mellan de nordiska länderna. Det har inte minst danska forskare visat i sina bidrag till den danska maktutredningen.⁴⁹ I Sverige med 45 procent kvinnor i riksdagen betraktas landet i stort av många som ojämnt. Det finns en levande och vital diskussion om jämställdhet och bristen på jämställdhet i det svenska samhället. I Danmark med 38 procent kvinnor i folketinget är det flera som menar att jämställdheten redan är uppnådd. Könskvoteringen som infördes av ett par partier på 1980-talet avskaffades med hänvisning till att den inte var nödvändig. Förslaget om att ta bort könskvoteringen kom bland annat från yngre kvinnorna inom partiet som inte ville kvoterats in.

När kvinnorepresentationen sjönk i Sverige 1991, för första gången sedan 1928, blev det ett ramaskri i media och bland kvinnoorganisationerna. I svensk media har man under det senaste året, särskilt under de senaste månaderna, kunnat läsa flera artiklar om ett eventuellt kvinnoparti, eller en kvinnolista. När kvinnorepresentationen sjönk i Danmark, nu och tidigare, passerade det i det närmaste obemärkt i media. Islands negativa utveckling i detta hänseende tycks däremot ha väckt debatt. Denna paradox, att Danmark med 38 procent kvinnor i parlamentet ses som jämställt medan Sverige med 45 procent ses som ojämnt visar att jämställdhet är en tolkningsfråga, också inom de nordiska länderna.

⁴⁸ Dahlerup (kommande).

⁴⁹ Borchorst (2002).

Avslutningsvis: kan Sverige (och Norden) ses som en jämställdhetsmodell när det gäller kvinnors väg in i politiken? Eller har den nått sitt bäst-före-datum? Jag är rädd för att frågetecknet måste stå kvar.

Referenser

- Beckwith, Karen (1992), "Comparative Research and Electoral Systems: Lessons from France and Italy." *Women & Politics* 12, no.2: 1–31.
- Bergqvist, Christina (1994), *Mäns makt och kvinnors intressen*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Borchorst, Anette, red. (2002), *Könsmakt under förändring*. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.
- Caul, Miki (1999), "Women's Representation in Parliament: The Role of Political Parties." *Party Politics* 5, no.1: 79-98.
- Caul, Miki (2001), *Challenging the Organization, Changing the Rules: Women, Parties, and Change in Western Europe 1975–1997*. Irvine: University of California.
- Christensen, Ann-Dorte & Poul Knopp Damkjaer (1998), Kvinder og politisk repraesentation i Danmark. Ålborg: FREIA.
- Dahlerup, Drude red. (kommande), *Women in Politics: Electoral Quotas, Equality and Democracy*. London: Routledge.
- Dahlerup, Drude och Lenita Freidenvall (2005), "Quotas as a Fast Track to Equal Representation of Women" i *International Feminist Journal of Politics* 7:1, March 2005, sid. 1–22.
- Dahlerup, Drude och Lenita Freidenvall (2003), "Quotas as a Fast Track to Equal Political Representation for Women," Paper presented to the IPSA World Congress in Durban, South Africa, June 2003 and to the APSA Conference in Philadelphia, USA, August 2003.
- Dahlgren, Anita, Ole Elgström och Hans Albin Larsson (1985), *Kvinnor påverkar. Centerns Kvinnoförbund ur tre vetenskapliga perspektiv*. Stockholm: LT:s förlag.
- Darcy, R. Susan Welch och Janet Clark (1994), *Women, Elections & Representation*. 2nd ed. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Drangel, Louise (1984), "Folkpartiet och jämställdhetsfrågan" i *Liberal ideologi och politik 1934-84*, Falköping: AB Folk och Samhälle.

- Eduards, Maud (1977), *Kvinnor och politik. Fakta och förklaringar*. Stockholm: Liber Förlag.
- Eduards, Maud (2002), *Förbjuden handling. Om kvinnors organisering och feministisk teori*. Malmö: Liber.
- Freidenvall, Lenita (2003), "Women's political representation and gender quotas – The Swedish case." *Working Paper Series* 2003:2. Stockholm University: The Research Program on Gender Quotas.
- Freidenvall, Lenita (kommande), *Från den obligatoriska kvinnan till varannan damernas*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Freidenvall, Lenita, Drude Dahlerup och Hege Skjeie (kommande), "The Nordic Countries: An Incremental Model" i Drude Dahlerup red., *Women in Politics: Electoral Quotas, Equality and Democracy*. London: Routledge.
- Hernes, Helga (1987), *Welfare State and Women Power: Essays in State Feminism*. Oslo: Norwegian University Press.
- Johansson, Jan (1999), *Hur blir man riksdagsledamot. En undersökning av makt och inflytande i partiernas nomineringsprocesser*. Stockholm: Gidlunds förlag.
- Kaiser, Pia (2001), *Strategic Predictors of Women's Parliamentary Participation: A Comparative Study of Twenty-Three Democracies*. Los Angeles: University of California.
- Karlsson, Gunnel (1996), *Från broderskap till systerskap: Det socialdemokratiska kvinnoförbundets kamp för inflytande och makt i SAP*. Lund: Arkiv Förlag.
- Kenworthy, Lane & Melissa Malami (1999), "Gender Inequality in Political Representation: A Worldwide Comparative Analysis." *Social Forces* 78, no. 1: 235–69.
- Kuusipalo, Jaana (1999), "Suomalaiset naiset politiikassa" pp. 55–78 i *Suomalainen nainen*, ed. Päivi Lipponen och Päivi Setälä. Helsingfors: Otava.
- Larsson, Maj (1973), *Kvinnor i tidsspegel – En bok om centerns kvinnoförbund*, Stockholm: LT:s Förlag.
- Lovenduski, Joni och Pippa Norris, red. (1993), *Gender and Party Politics*. Thousand Oaks: Sage.
- Lundblad, Harriet (1962), *De kvinnliga riksdagsledamöterna åren 1922–1949. Bakgrund och arbete i riksdagen*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Martinsson, Lena (1997), *Gemensamma liv – om kön, kärlek och längtan*. Stockholm: Carlssons.

- Matland, Richard (1998), "Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems" i *Women in Parliament: Beyond Numbers*, red. Azza Karam. Stockholm: International IDEA.
- Matland, Richard och Donley T. Studlar (1996), "The Contagion of Women Candidates in Single-Member District and Proportional Representation Electoral Systems. Canada and Norway." *The Journal of Politics* 58, no. 3: 707-733.
- McAllister, Ian & Donley T. Studlar (2002), "Electoral Systems and Women's Representation: A Long-Term Perspective." *Representation* 39, no. 1:3-14.
- Moore, Gwen & Gene Schackman (1996), "Gender and Authority: A Cross-National Study." *Social Science Quarterly* 77: 273-288.
- Narud, Hanne Marthe, Mogens N. Pedersen och Henry Valen, red. (2002), *Party Sovereignty and Citizen Control. Selecting Candidates for Parliamentary Elections in Denmark, Finland, Iceland and Norway*. Odense: University Press of Southern Denmark.
- Nicklasson, Stina (1992), *Högerns kvinnor. Problem eller resurs för Allmänna valmansförbundet perioden 1900-1936/37*, Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Nordlund, Anja Taarup (2003), "International Implementation of Electoral Gender Quotas in the Balkans – A Fact-Finding Report." *Working Paper Series 2003:1*. Stockholm University: The Research Program on Gender Quotas.
- Nordlund, Anja Taarup (2004), "Demands for Electoral Gender Quotas in Afghanistan and Iraq." *Working Paper Series 2004:2*. Stockholm University: The Research Program on Gender Quotas.
- Norrbin, Camilla (2004), *Från isolering till integrering. En kollektivbiografisk studie över de kvinnliga riksdagsledamöterna under tvåkammarriksdagens tid 1922-1970*. Umeå: Umeå universitet.
- Norris, Pippa (1985), "Women's Legislative Participation in Western Europe" p. 90-101 i *Women and Politics in Western Europe*, red. Sylvia Bashevkin. Totowa. Frank Cass.
- Oakes, Ann & Elizabeth Almquist (1993), "Women in National Legislatures: A Cross-National Test of Macrostructural Gender Theories." *Population Research Policy and Review* 12: 71-81.

- Palme, Sven Ulric (1969), "Vid valurnan och i riksdagen under femtio år" pp 41–110 i *Kvinnors röst och rätt*, red. Ruth Hamrin-Thorell, Ulla Lindström och Gunvor Stenberg. Stockholm: AB Allmänna Förlaget.
- Rönblom, Malin (2002), *Ett eget rum? Kvinnors organisering möter etablerad politik*. Umeå: Umeå Universitet.
- Sainsbury, Diane (1993), "The Politics of Increased Women's Representation: The Swedish Case" pp. 263–290 i *Gender and Party Politics*, red. Joni Lovenduski & Pippa Norris. Thousand Oaks: Sage.
- Sainsbury, Diane (1996), *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sainsbury, Diane (1999), *Gender and Welfare State Regimes*. New York: Oxford University Press.
- Sainsbury, Diane (2004), "Women's Political Representation in Sweden: Discursive Politics and Institutional Presence" i *Scandinavian Political Studies* 2004, Vol. 27, No. 1, sid. 65–87.
- Skjeie, Hege (1992), *Den politiske betydningen av kjønn: En studie av norsk topp-politikk*. Oslo: Institute for Social Research.
- Stark, Agneta (1997), "Combating the Backlash: How Swedish Women Won the War" sid. 224–244 i Ann Oakley och Juliet Mitchell (red.), *Who's Afraid of Feminism?* New York: New Press.
- Ulmanen, Petra (1998), *(S)veket mot kvinnorna och hur högern stal feminismen*. Stockholm: Atlas.
- Wisler, Dominique (1998), "Parité politique: la diffusion d'un principe." *Swiss Political Science Review* 1–6.
- Wängnerud, Lena (1998), *Politikens andra sida. Om kvinnorepresentation i Sveriges riksdag*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Wängnerud, Lena (2001), "Kvinnors röst: En kamp mellan partier." pp. 129–146 i *Rösträtten 80 år. Forskarantologi*. Red. Christer Jönsson. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Ås, Berit (1982), *Kvinnor tillsammans. Handbok i frigörelse*. Stockholm: Gidlunds
- Östberg, Kjell (1997), *Efter rösträtten: kvinnors utrymme efter det demokratiska genombrottet*. Stockholm: Brutus Östlings förlag. Symposium.

Innehåll

Effekter av ökad kvinnorepresentation

– *Lena Wägnerud*

Effekter av ökad kvinnorepresentation	331
Framväxten av könsmönster	333
Konsekvenser av könsmönster.....	337
Ökad politisering bland kvinnliga medborgare	339
En utveckling i olika faser.....	342

Effekter av ökad kvinnorepresentation

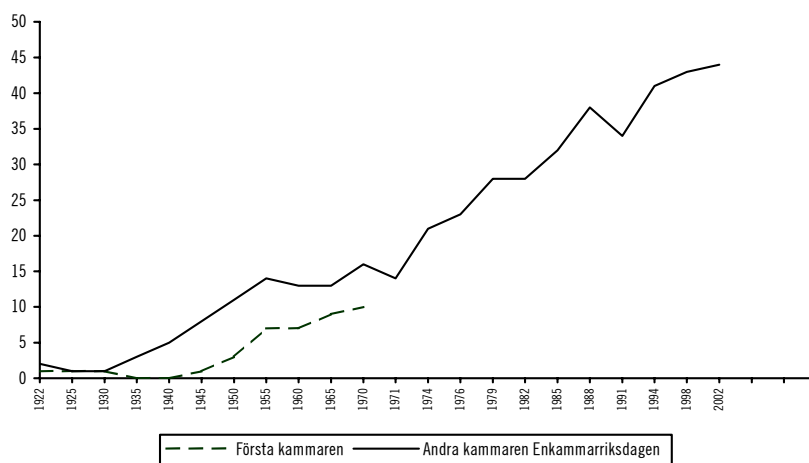
Lena Wängnerud

Den titel jag valt låter nästan klinisk; ”Effekter av ökad kvinnorepresentation”. Det är som om samhället var en enda stor experimentverkstad där vi kunde stoppa in kvinnor i förloppet ibland och plocka ut dem ibland och se om det blev någon skillnad. Nu fungerar ju, tack och lov, inte samhället på det sättet. Men det är ändå en fråga vi vill ha besvarad: Har det någon betydelse om det är kvinnor eller män som deltar i det politiska beslutsfattandet? Betyder det något att vi har så hög andel kvinnliga politiker i den svenska riksdagen, regeringen och även i många svenska kommuner?

Det är viktigt att komma ihåg att det fortfarande är ganska ovanligt med så pass hög andel kvinnor som vi har i svensk politik. Om man ser till genomsnittet i hela världen när det gäller nationella parlament är andelen kvinnor 16 procent, i Europa är motsvarande siffra 19 procent.¹ Det finns idag bara två länder med mer än 40 procent kvinnor i sitt nationella parlament; Rwanda och Sverige. Sätter man gränsen vid 30 procent får man med 15 länder, däribland samtliga nordiska länder.

¹ Uppgifterna gäller situationen i februari 2005. Interparlamentariska unionen presenterar aktuell statistisk över kvinnorepresentation i olika länder på sin hemsida: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>.

Figur 1 Andel kvinnor i den svenska riksdagen 1922–2002



Det är fortfarande ovanligt med hög kvinnorepresentation men inte unikt. Så kan man karaktärisera situationen. Det mest anmärkningsvärda i sammanhanget är kanske att utvecklingen i Sverige varit stabil och nivån hög under lång tid. Redan för 20 år sedan, vid valet 1985, passerade andelen kvinnor i riksdagen nivån 30 procent. Efter valet 2002 var nivån 45 procent.

Poängen med att särskilt nämna år 1985 är att vid ca 30 procent brukar man säga att andelen utgör en kritisk massa. Kritisk massa skall inte uppfattas som ett statistiskt begrepp i den meningen att man kan sätta upp en exakt gräns eller ett exakt datum – när den här nivån är uppnådd, det är då saker och ting skall börja hända! Begreppet skall snarare ses som ett uttryck för att man som en nyare grupp i ett sammanhang, en organisation eller institution, kan behöva vara relativt många för att få ett friare spelutrymme. Detta gäller exempelvis kvinnor inom politikens värld. Det är i och för sig snart hundra år sedan kvinnlig rösträtt och valbarhet infördes men det är först från 1970-talet och framåt som det sker ett genombrott för kvinnor.

Framväxten av könsmonster

Det finns inte någon anledning att dröja med svaret på min inledande fråga. Svaret är ja, man kan se vissa effekter av en ökad kvinnorepresentation. Vissa effekter är klara och distinkta medan andra är mer svårtolkade eller svårare att påvisa. Där får vi säga att forskningens slutsatser än så länge är preliminära.

Ett tydligt mönster som framträder samtidigt som de kvinnliga politikerna blir fler är att politiken får en "kvinnlig" och en "manlig" sida. Det exempel jag skall börja med handlar om riksdagens utskott. Utskotten är en tydlig arena för att se hur könsmonster kan växa fram men också minska eller försvinna. Vid 1970-talets början då andelen kvinnor i riksdagen inte var lika hög som idag (jfr. figur 1) var inte heller mönstret av kvinnligt och manligt i utskottsplaceringarna, om man ser till deras olika ämnesområden, särskilt tydligt. Mönstret av kvinnligt och manligt är något som växer fram under 1980-talet samtidigt som andelen kvinnliga politiker ökar i riksdagen över huvud taget.

Det är inte självklart hur man skall gå till väga för att synliggöra den typ av mönster jag talar om. För att fånga utvecklingen över en längre tidsperiod är det nödvändigt med vissa förenklingar. Den undersökning jag gjort sträcker sig från 1970 fram till valet 2002, dvs. över mer än 30 år. Under denna period har riksdagen haft 16 utskott med olika ämnesmässig inriktning. Jag har delat in dessa i fyra olika grupper längs ett kontinuum mellan vad som kan kallas samhällets reproduktions- respektive produktionsfär.

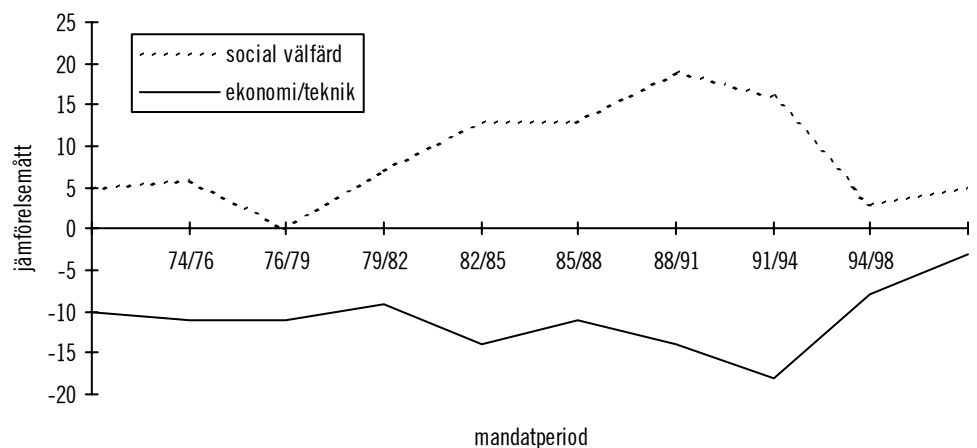
Figur 2 Indelning av riksdagens utskott efter ett kontinuum mellan reproduktion och produktion



I den följande analysen (figur 3) jämförs andelen kvinnor inom utskottsgrupperna social välfärd och ekonomi/teknik med andelen

kvinnor i riksdagen som helhet. Grupperna kultur/juridik och basfunktioner har lämnats därhän av det enkla skälet att där överensstämmer fördelningen kvinnor/män i utskotten i stora drag med fördelningen i riksdagen som helhet. Inom området social välfärd har det dock funnits en tydlig *överrepresentation* av kvinnor, dvs. andelen kvinnor i de aktuella utskotten har varit betydligt högre än i riksdagen som helhet. Inom området ekonomi/teknik har det på motsvarande sätt funnits en tydlig *underrepresentation* av kvinnor, vilket då betyder att andelen kvinnor i de aktuella utskotten varit betydligt lägre än i riksdagen som helhet.² För att vara extra tydlig: Mitt- eller nollpunktslinjen i den följande figuren står för andelen kvinnor i riksdagen i genomsnitt. Plustecken betyder att andelen kvinnor överstiger och minustecken att andelen kvinnor understiger detta genomsnitt.

Figur 3 Kvinnorepresentation i utskott inom politikområdena social välfärd och ekonomi/teknik 1971–2002³



Källa: Beräkningarna är gjorda efter uppgifter i Riksdagens ledamotsförteckningar.

² Nu skall man komma ihåg att resultaten handlar om genomsnitt för de fyra utskott som ingår i var och en av utskottsgrupperna. Detta betyder att det kan finnas avvikelser för enskilda utskott under den aktuella perioden.

³ Jämförelsemåttet i figur 3 jämför andel kvinnliga ledamöter inom respektive politikområde med genomsnittlig andel kvinnor i hela utskottsorganisationen. (+) tecken betyder överrepresentation av kvinnor i förhållande till genomsnittet, (-) tecken betyder underrepresentation. Figuren startar med mandatperioden 1971/73 och avslutas med mandatperioden 1998/2002. Politikområdet social välfärd omfattar social-, socialförsäkrings-, arbetsmarknads- och utbildningsutskottet; ekonomi/teknik omfattar finans-, skatte-, närings- och trafikutskottet.

Bilden i figur 3 kan vara svår att förstå men den är ändå visuellt tydlig. Vad man ser är hur ett könsmonster i utskotten växer fram under 1980-talet och sedan i och med valet 1994 kraftigt går tillbaka. I dagsläget finns det inte någon fullkomlig utjämning av kvinnor och män när det gäller utskottsplaceringar i riksdagen. Sett över tid är det ändå frågan om en mycket jämn fördelning.

Det finns inte utrymme att kommentera resultaten i detalj. Men en fråga jag skall gå vidare med är vad det var som hände i valet 1994. Det ligger nära till hands att tro att vi då fick in en helt ny typ av ledamöter i riksdagen – kvinnor och män som hade mindre könsbundna önskemål och prioriteringar än tidigare års ledamöter. Fördelningen av utskottsplatser sker till viss del efter ledamöternas egna önskemål även om det inte är det enda som styr.⁴

Vid statsvetenskapliga institutionen i Göteborg görs det regelbundet enkätundersökningar bland såväl väljare som riksdagsledamöter. I enkäterna till riksdagsledamöterna har det vid ett antal tillfällen ställts en fråga om i vilket utskott ledamöterna helst av allt skulle vilja sitta om de fick välja fritt. I tabell 1 redovisas resultatet från undersökningarna år 1985, 1988 och 1994. Indelningen av utskotten följer samma kategorisering som tidigare: social välfärd, kultur/juridisk, basfunktioner samt ekonomi/teknik.

Tabell 1 Kvinnliga och manliga riksdagsledamöters önskemål om utskottsplacering (procent)

Område	social välfärd			kultur/juridik			basfunktioner			ekonomi/teknik		
	kvr	män	skillnad	kvr	män	skillnad	kvr	män	skillnad	kvr	män	Skillnad
1985	42	15	+27	9	12	-3	25	30	-5	24	43	-19
1988	39	17	+22	10	14	-4	26	27	-1	25	42	-17
1994	39	16	+23	15	11	+4	24	24	0	22	49	-27

Kommentar: Tabellen visar andel kvinnor respektive män som på en öppen fråga "Om Du fick välja helt fritt, vilket riksdagsutskott skulle Du då helst vara ordinarie ledamot av?" angivit önskemål om något av utskotten inom respektive politikområde (i svaret på frågan kunde endast ett utskott nämnas). Antal intervjuade var år 1985 102 kvinnliga och 220 manliga ledamöter; år 1988 118 kvinnliga och 190 manliga ledamöter; år 1994 130 kvinnliga och 176 manliga ledamöter.

Källa: Riksdagsundersökningarna vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet 1985, 1988 och 1994.

⁴ Utskotten består av 15 eller 17 ordinarie ledamöter. Antalet beror på hur många partier som finns representerade i riksdagen (med många partier är antalet 17 och med färre 15). Partierna har platser i utskotten motsvarande deras representation i riksdagen. Partierna utser själva sina representanter.

Resultaten visar att det finns tydliga skillnader i önskemål mellan kvinnliga och manliga ledamöter just när det gäller områdena social välfärd och ekonomi/teknik. År 1994 var det t.ex. 39 procent bland kvinnorna och 16 procent bland männen som önskade sig till något utskott inom området social välfärd vilket innebär en skillnad på 23 procentenheter. Samtidigt var det 49 procent bland männen och 22 procent bland kvinnorna som önskade sig till något av utskotten inom området ekonomi/teknik vilket innebär en skillnad på 27 procentenheter. Skillnaderna är i ungefär samma storleksordning även de andra två åren i undersökningen.

Det är inte så enkelt att man kan säga att mönstren av kvinnligt och manligt i faktisk utskottsplacering (jfr. figur 3) enbart uppträder för att kvinnor och män har skilda önskemål. Studerar man tabell 1 mer noggrant visar det sig att det är en relativt hög andel kvinnliga politiker som önskat sig till utskott inom området ekonomi/teknik. Det handlar om 22 till 25 procent under de aktuella åren.

När jag gjort mer detaljerade analyser av överensstämmelser mellan önskemål och faktisk placering har det framkommit att det under 1980-talet var svårare för kvinnor än för män som ville in i de ekonomiska/tekniska utskotten att faktisk få en plats där. Sammantaget kan man säga att det finns två huvudförklaringar till framväxten av könsmonster: Det har, särskilt bakåt över tid, funnits inslag av stereotypisering där framförallt kvinnliga ledamöter med "typiskt" manliga önskemål haft svårt att få gehör. Men det handlar också om att kvinnor och män har med sig olika erfarenheter och livssituationer in i det politiska arbetet och att detta tar sig uttryck i skilda prioriteringar. Om den första typen av förklaring (stereotypisering) har mer att göra med strukturer i organisationen (riksdagen) har den andra mer att göra med hur det ser ut i samhället i övrigt.

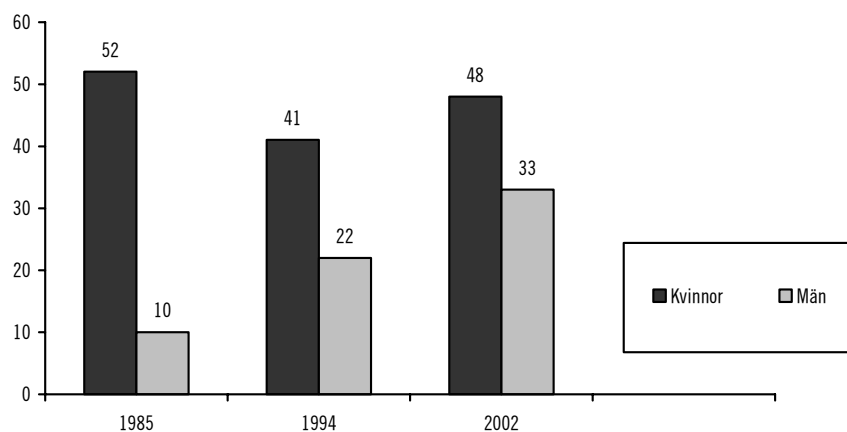
Det som hände i valet 1994 var att alla partier i riksdagen gjorde en medveten satsning på att bryta tidigare könsmonster i bl.a. utskottsorganisationen. Inför valet 1994 fanns det ett hot om bildandet av särskilt kvinnoparti. Detta hot förverkligades aldrig men nätverket Stödstrumporna bidrog till att jämställdhet var en fråga som var aktuell i 1994 års valrörelse. De etablerade partierna gjorde satsningar på "varannan damernas" på sina valsedlar och efter valet fick dessa satsningar också genomslag på ett sådant område som utskotten.

Konsekvenser av könsmonster

Att det uppstått vissa mönster av kvinnligt och manligt i riksdagen som har med politikens innehållsliga sida att göra är otvetydigt. Hur tydligt dessa könsmonster framträder varierar mellan olika arenor men också över tid. Den svåra frågan är då vilka konsekvenser dessa mönster får, sett ur ett vidare perspektiv. Hur skall man tolka dem? Mitt förslag till tolkning är att det sker tyngdpunktsförskjutningar på den politiska agendan. Men här skall påpekas att forskningens resultat än så länge får ses som preliminära. Det behövs mer omfattande studier för att underlaget skall bli mer stabilt.

Vad är det då som gör att jag drar en preliminär slutsats om tyngdpunktsförskjutningar? Jag skall återkomma till de enkätundersökningar som gjorts bland riksdagsledamöter från Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet, denna gång till undersökningar från åren 1985, 1994 och 2002. Den följande figuren visar resultaten på en fråga som lyder "Vilken eller vilka områden inom politiken är Du mest intresserad av?" Frågan har varit öppet ställd dvs. ledamöterna har själva fått fylla i vad de tänkt på och de har kunnat nämna mer än en fråga. I redovisningen har alla slagits samman som minst en gång nämnt något av områdena socialpolitik, familjepolitik, pensionär/äldrevård och/eller sjukvårdsfrågor. Dessa frågor har kategoriserats som omsorgspolitiska frågor. Figur 4 visar att det finns tydliga skillnader mellan kvinnliga och manliga ledamöter särskilt åren 1985 och 1994. Mönstret är mindre påtagligt för år 2002.

Figur 4 Omsorgspolitiska frågor på riksdagsledamöternas agenda (procent)



Kommentar: Den frågan som är ställd lyder "Vilken eller vilka områden inom politiken är Du mest intresserad av?" Frågan är en öppen fråga där svaren kodats enligt ett detaljerat kodschema som sedan slagits samman till mer övergripande kategorier. Antal svarspersoner (kvinnor/män): 1985 (96/218), 1994 (132/190), 2002 (142/175).

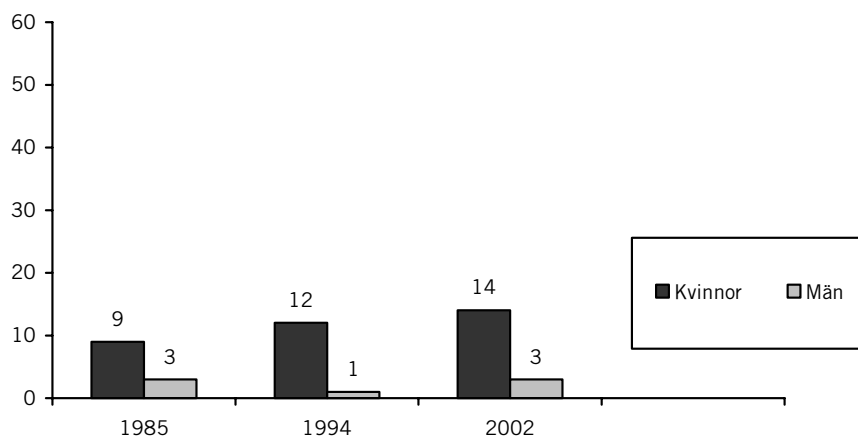
Källa: Riksdagsundersökningarna vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet 1985, 1994 och 2002.

Ett problem med att undersöka den politiska sfären, eller egentligen alla typer av organisationer, är att komma åt det som kan kallas "vardagslivet". Beslut fattas inte bara vid exempelvis omröstningarna i riksdagens kammare. I realiteten formas de flesta beslut i ett långt pärlband av möten och förhandlingar som ibland kan pågå under flera år. Det som sker när riksdagsledamöterna trycker på "ja", "nej" eller "avstår" knappen kan liknas vid toppen av ett isberg. När vi gör våra enkätundersökningar är det för att hitta indikatorer på vad som försiggår i det politiska arbetet sett som ett större förlopp.

Vad som blir tydligt i figur 4 är, i likhet med analysen av utskottet, att det finns en påtaglig könsskillnad men att denna minskar över tid. Jag tror att detta ganska väl speglar vad som händer i den politiska vardagen. Vad som är gemensamt för kvinnliga ledamöter är att de i större utsträckning än sina manliga kollegor tagit upp och prioriterat olika omsorgspolitiska frågor. Detta mönster återfinns i stort sett i alla partier. Det betyder förstås inte att kvinnor i olika partier förordar samma lösningar. Bara för att ta ett exempel finns det kvinnor som är för vårdnadsbidrag och andra som vill bygga ut den offentliga barnomsorgen.

Figur 5 visar motsvarande resultat när det gäller frågor som mer renodlat handlar om jämställdhet. I redovisningen har de riksdagsledamöter tagits med som på den öppna frågan om intresseområde svarat just "jämställdhet", "kvinnors rättigheter" etc. Resultaten visar att detta inte alls är ett lika stort område som det omsorgspolitiska. Men även här visar resultaten tydliga könsskillnader. Det framkommer dock inte några tecken på förändringar över tid. Min slutsats av detta är att jämställdhet är ett förhållandevis litet område i det politiska livet. Samtidigt är det ett område där de kvinnliga politikerna i stort sett har monopol.

Figur 5 Frågor om jämställdhet på riksdagsledamöternas agenda (procent)



Kommentar: Den frågan som är ställd lyder "Vilken eller vilka områden inom politiken är Du mest intresserad av?" Frågan är en öppen fråga där svaren kodats enligt ett detaljerat kodschema som sedan slagits samman till mer övergripande kategorier. Antal svars personer (kvinnor/män): 1985 (96/218), 1994 (132/190), 2002 (142/175).

Källa: Riksdagsundersökningarna vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet 1985, 1994 och 2002.

I den undersökning som gjordes till riksdagsledamöterna år 1994 ställdes en direkt fråga till politikerna själva: "Under de senaste åren har andelen kvinnor ökat i de flesta riksdagsgrupper. Finns det konkreta sakfrågor där Du tror att Ditt partis ståndpunkt blivit annorlunda på grund av en ökad kvinnorepresentation?" Det var en majoritet som svarade ja (74 procent bland kvinnorna och 50 procent bland männen) och de områden som nämndes mest var just jämställdhet, familjepolitik och socialpolitik.

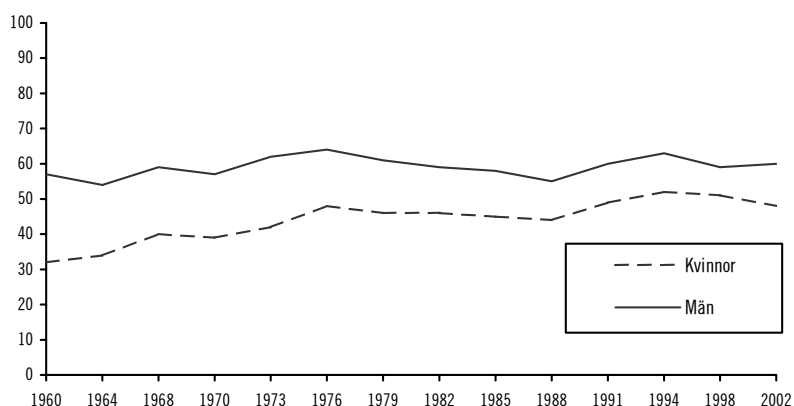
Ökad politisering bland kvinnliga medborgare

Ett ytterligare mönster som går att urskilja över tid handlar om ökad politisering bland kvinnliga medborgare. Om man ser till en konkret handling som valdeltagande visar det sig att kvinnor deltar i valen i något större utsträckning än män. I valet 2002 var det t.ex. 82 procent bland kvinnorna och 78 procent bland männen som

utnyttjade sin rösträtt. Detta mönster, med något högre kvinnligt deltagande, har funnits sedan valet 1976.

Den följande figuren visar subjektivt intresse för politik. Frågan har varit ställd i valundersökningarna vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, sedan år 1960 och svarspersonerna har fått ange om de är ”mycket intresserade”, ”ganska intresserade”, ”inte särskilt intresserade” eller ”inte alls intresserade av politik”. I figur 6 har andelen mycket och ganska intresserade slagits samman.

Figur 6 Kvinnors och mäns politiska intresse. Andel mycket eller ganska intresserade av politik 1960–2002



Källa: Kvinnor som väljare och valda av Maria Oskarson och Lena Wängnerud samt kompletterande data för 1998 och 2002. Tabellen bygger på resultat från valundersökningarna vid statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Resultaten visar att nivån på det subjektiva intresset ännu inte är uppe på riktigt samma nivå bland kvinnor som bland män. Linjerna närmar sig dock varandra. I undersökningen år 1960 var det 32 procent bland kvinnor och 57 procent bland männen som uppgav att de var mycket eller ganska intresserade av politik, en skillnad på 25 procentenheter. År 2002 hade motsvarande skillnad minskat till 12 procentenheter. År 2002 var det 48 procent bland kvinnorna och 60 procent bland männen som uppgav att de var mycket eller ganska intresserade av politik.

Nu beror en sådan utveckling på flera olika faktorer. Vi vet t.ex. att utbildning och integrering på arbetsmarknaden är två faktorer som påverkar intresset för politik. 1970-talet var en period då andelen kvinnor ökade i den högre utbildningen och på arbetsmarknaden. Men det finns också skäl att tro att förändringar i politikens innehåll haft en inverkan. Den följande tabellen visar också resultat från valundersökningarna vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Väljarna har på en öppen fråga fått ange vilka frågor som var de viktigaste när de tog ställning till sitt partival. Tabellen visar de tre mest nämnda frågorna bland kvinnor och män perioden 1982–2002.

Tabell 2 **Väljarnas tre viktigaste politikområden för val av parti 1982–2002**

	KVINNOR	%	MÄN	%
1982	Löntagarfonder	27	Löntagarfonder	38
	Sysselsättning	27	Sysselsättning	31
	Socialpolitik/sjukvård	14	Ekonomi	19
1985	Familjepolitik	25	Sysselsättning	26
	Miljö	23	Miljö	23
	Sysselsättning	23	Skatter	23
1988	Miljö	50	Miljö	43
	Familjepolitik	24	Skatter	23
	Socialpolitik/sjukvård	18	Socialpolitik/sjukvård	12
1991	Miljö	29	Ekonomi	24
	Socialpolitik/sjukvård	27	Sysselsättning	23
	Familjepolitik	26	Miljö	22
1994	Sysselsättning	39	Sysselsättning	42
	Miljö	26	Ekonomi	37
	Socialpolitik/sjukvård	25	Socialpolitik/sjukvård	18
1998	Socialpolitik/sjukvård	30	Sysselsättning	33
	Sysselsättning	27	Socialpolitik/sjukvård	20
	Pensioner/äldrevård	19	Skatter	18
2002	Socialpolitik/sjukvård	54	Socialpolitik/sjukvård	44
	Utbildning	43	Utbildning	35
	Pensioner/äldrevård	29	Skatter	25

Källa: Kvinnor som väljare och valda av Maria Oskarson och Lena Wängnerud samt kompletterande data för 1998 och 2002. Tabellen bygger på resultat från valundersökningarna vid statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

I den här redovisningen har jag inte gjort någon lika bred sammanslagning som i analysen av riksdagsledamöternas intresseområden. Men det visar sig att olika omsorgspolitiska frågor under hela den undersökta perioden kommer högt upp på de kvinnliga väljarnas agenda. I varje val återfinns antingen familjepolitik och/eller socialpolitik/sjukvård bland de tre mest nämnda sakfrågorna. Bland de manliga väljarna återfinns inte familjepolitik alls men socialpolitik/sjukvård kommer med bland "topp-tre" frågorna i valen 1988, 1994, 1998 och 2002 dvs. mer stadigvarande mot slutet av perioden.

Nu är det viktigt att inte enbart framhålla könsskillnader utan också visa på de likheter som återfinns. I tabell 2 kan vi t.ex. se att i valet 1988 var miljö den mest nämnda sakfrågan bland såväl kvinnor som män. År 1994 var det sysselsättningen som intog motsvarande toppplacering. Världen är sällan så enkel att det handlar om alla kvinnor i en kategori och alla män i en annan och det finns förstås mer tillfälliga faktorer som får genomslag på en sådan här lista över viktiga valfrågor. Valet 1988 brukar t.ex. betecknas som det stora miljövalet. Dessa frågor fick stort genomslag i valrörelsen och miljöpartiet tog plats i riksdagen för första gången. År 1994 hade arbetslösheten nått höga nivåer jämfört med tidigare perioder och detta var då en synnerligen aktuell fråga. I övrigt speglar dock resultaten att kvinnor och män i Sverige delvis lever i olika vardagsverkligheter och att detta har betydelse för deras politiska ställningstagande. Fler kvinnor än män arbetar t.ex. i vårdande yrken och de tar också i regel ett större ansvar för omsorgsarbete i sin vardag.

En utveckling i olika faser

Den slutsats jag föreslagit är att effekten av ökad kvinnorepresentation är att det sker tyngdpunktsförskjutningar på den politiska agendan. Såväl omsorgspolitiska frågor som frågor om jämställdhet får större tyngd och blir mer centrala. Samtidigt finns det förhållanden som talar emot en sådan beskrivning. Jag tänker då framförallt på utvecklingen under 1990-talet då många nedskärningar

gjordes som drabbade den sociala sektorn. Inte minst drabbades sådana grupper som ensamstående föräldrar, vilket oftast är frågan om mammor.

Jag redan påtalat att det behövs mer forskning på området. Forskning som dels försöker fånga den faktiska situationen för kvinnliga och manliga medborgare men också forskning där resultaten för Sverige sätts in i ett internationellt sammanhang. Men oavsett vad som skulle framkomma framöver kan man redan nu säga att det vore något naivt att förvänta sig en helt rätlinjig utveckling – att det skulle finnas ett okomplicerat samband mellan ökad kvinnorepresentation och ökad jämställdhet i samhället som helhet.

Det jag tror att vi ser är en utveckling i olika faser. Kanske är det så att vi aldrig någonsin kommer att uppnå någon fullkomlig jämställdhet. Men vi kan ändå uppnå mer jämlika förhållanden mellan kvinnor och män, och i en sådan utveckling är det ett viktigt inslag med en jämn fördelning av kvinnliga och manliga politiker.

Jag har funderat mycket på om det över huvud taget är möjligt att gå från en låg andel kvinnliga politiker till en hög andel utan att det uppkommer vissa könsmonster som har med politikens innehållsliga sida att göra. Jag tror inte det. Uppkomsten av könsmonster är en fas men för att utvecklingen inte skall stanna där tycks det behövas bevakning och särskilda satsningar. Utvecklingen sköter inte sig självt. Det har vi t.ex. lärt oss av utjämningen när det gäller placeringen av kvinnor och män i riksdagens utskott. Det är kanske inte så konstigt att utjämningen börjar där då det handlar om en arena som är förhållandevis tillgänglig för granskning. De tecken som finns i det övriga materialet talar dock för att en vidare utjämning är på gång. På sikt verkar det konstigt om inte politikens samtliga domäner på ett ungefär skulle delas lika mellan kvinnor och män.

För mer detaljerade redovisningar och resultat se:

Maria Oskarson och Lena Wängnerud (1995) *Kvinnor som väljare och valda. Om betydelsen av kön i svensk politik*. Lund: Studentlitteratur.

Lena Wängnerud (1998) *Politikens andra sida. Om kvinnorepresentation i den svenska riksdagen*. Göteborg. Göteborg Studies in Politics.

Lena Wängnerud (2000) Testing the Politics of Presence. Women's Representation in the Swedish Riksdag" i *Scandinavian Political Studies*, Vol 23. No. 1, 67–91.

Lena Wängnerud (2003) "Könsmonster i förändring. Exemplet riksdagens utskott" i *Könsmaktens förvandlingar. En vänbok till Anita Göransson*. Göteborg: Skrifter från institutionen för arbetsvetenskap, Göteborgs universitet.

Innehåll

Politikerrollen ur ett genusperspektiv

– *Ann-Sofie Lennqvist Lindén*

Bakgrund.....	347
Politikerroll.....	348
Politikerroller i plural.....	348
Mansdominans i toppen av politiken och förvaltningen	349
En ”ny” politikerroll	350
Kommunen som företag eller förening.....	351
Politik i praktiken	352
Härskartekniker	355
Tolkningsföretråde.....	356
Politikernas arbetsmiljö?	357
Vi får inte slå oss till ro... ..	359
Från beslut till verkställighet.....	359
Referenser	360

Politikerrollen ur ett genusperspektiv

Ann-Sofie Lennqvist Lindén¹

Bakgrund

Jag är doktorand och lärare i statskunskap vid Samhällsvetenskapliga institutionen vid Örebro universitet. Under de senaste fem åren har jag arbetat i flera olika forskningsprojekt som har en gemensam nämnare i primär- och landstingskommunala organisationsförändringar. I många kommuner och landsting stuvlar man om sina organisationer, ett exempel på en kommun som lämnade sin kommunalnämndsorganisation inför denna mandatperiod är Örebro. På landstingssidan har vi ett exempel från Örebro läns landsting där man vid innevarande mandatperiods början övergick till den s.k. Medborgarmodellen.

En gemensam nämnare för många organisationsförändringar i kommuner och landsting är att man på olika sätt strävar efter en ny politikerroll. Ett led i denna strävan är att man vill ha mer fokus på politikernas uppgift att vara medborgarnas företrädare istället för att politikerna agerar som verksamhetsföreträdare. I ett landsting uttryckte man det som att politikerna i den gamla organisationen var ”produktionens fångar” och man försöker med den nya modellen att mer uttalat få politikerna att istället fånga medborgarnas behov och önskemål när det gäller hälso- och sjukvårdens utveckling.²

Det är denna nya politikerroll som står i fokus här idag.

¹ Detta anförande baserar sig på flera olika forskningsprojekt. En del finns i rapportform och i övrigt är det material som ligger till grund för min kommande doktorsavhandling i statskunskap.

² Lennqvist Lindén, Ann-Sofie (2003) *När politikerna skulle möta medborgarna. En studie av politikernas förväntningar på politikerrollen i Örebro läns landstings nya organisation Medborgarmodellen*. Novemus rapportserie 2003:1 ISSN 1403-946X.

Politikerroll

Politikerroll är ett sammansatt ord med ursprung i begreppet "politik" och begreppet "roll". Begreppet politik är studieobjektet för statsvetenskapliga studier. Inom statsvetenskaplig forskning finns ett flertal definitioner av detta begrepp, både snäva och vida, men ingen enhetlig definition. En mycket enkel definition av politik skulle kunna vara att politik är "det som politiker sysslar med", vilket ju inte säger så mycket. En annan definition skulle kunna vara att politik handlar om makt i olika former, men detta innebär att politik skulle omfatta alla relationer mellan människor eftersom alla mellanmänniskliga relationer rymmer maktdimensioner. Ytterligare en definition av politik skulle kunna vara "det som utspelas i det offentliga" och då ses i relation till det privata.³ Denna definition är dock problematisk, sett till kvinnorörelsens gamla paroll "Det personliga är politiskt", d.v.s. det är inte alldeles enkelt att dra gränsen mellan vad som är offentligt och vad som är privat. Ännu en definition menar att politik handlar om fördelning av värden i ett samhälle – vem får vad, när och hur? Politik kan också sägas vara detsamma som hantering av konflikter i samhället där de politiska institutionerna har att agera konfliktlösare.⁴

Det är alltså inte särskilt tydligt vad man menar med politik. Beroende på vilken definition man väljer kan olika frågor för olika personer vid olika tidpunkter vara politiska.

Det andra ledet i ordet politikerroll är ordet roll. Med roll impliceras att det är någonting som en person stundtals kliver in i och också kan kliva ur. Det är lätt att tanken leder oss in på teater-scenen där roll är något som skådespelaren går in i, spelar sin föreställning och sedan lämnar och blir en "vanlig" person. Det händer att politiker reagerar negativt på just användningen av begreppet roll – "jag spelar väl ingen roll, jag är mig själv...".

Politikerroller i plural

När det gäller begreppet politikerroll så är det lätt att tro att det skulle finnas en politikerroll, och det är – med stöd i min forskning – mycket missvisande. Det är näst intill omöjligt att tala om begreppet politikerroll i singular, utan man måste prata om flera

³ Se t.ex. Lundquist, Lennart (1993) *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur. s. 29.

⁴ Montin, Stig (2002) *Moderna kommuner*. Malmö: Liber s. 97.

politikerroller. Det är stor skillnad, t.ex. när det gäller vilka förutsättningar politikerna har, beroende på om de är fritidspolitiker eller om de är hel- eller deltidsarvoderade. Här finns mycket forskning att tillgå som visar att under de senaste decennierna har fritidspolitikernas inflytande minskat, makten har istället förskjutits till hel- och deltidsarvoderade politiker – d.v.s. mer eller mindre professionella politiker – samt till tjänstemän i förvaltningen.⁵

När man skall studera politikerroller är det därför av stor betydelse att inte bara studera politiker, utan politiker måste studeras i relation till tjänstemännen i förvaltningen. Sett ur ett genusperspektiv finns det all anledning att notera begreppet tjänstemän. Inom förvaltningen råder en manlig norm som genomsyrar arbetet. I våra politiska beslutande församlingar har vi i dagsläget en god kvinnorepresentation vilket innebär att i de församlingar som väljs i direkta val utgör kvinnorna ofta dryga 40 procent. Detta skall jämföras med uppdrag dit man inte väljs, utan utses till vissa funktioner. På dessa funktioner råder fortfarande ofta en mycket stark mansdominans, ett exempel på detta är att kommunstyrelsens ordförande än idag i mycket stor utsträckning är en man.

Lenita Freidenvall påpekade på förmiddagen att det i små partier förr var svårare för kvinnor att ta plats⁶ och det är tyvärr giltigt än idag. Politiker påpekar att det, när det gäller små partier som kanske bara har en eller ett fåtal platser i en nämnd, blir svårt för kvinnor att ta plats. Det innebär att om det bara finns ett mandat är det oftast en man som tar detta mandat, mannen är självklar.

Mansdominans i toppen av politiken och förvaltningen

Kommunernas personal består till nästan 80 procent av kvinnor, men i den högsta positionen är mansdominansen fortfarande stark; i början av 2000-talet var bara 13 procent av kommuncheferna/-kommundirektörerna kvinnor. Detta är mycket oroande då kommunernas högsta tjänstemän har en stor betydelse för hur diskussionerna förs om vad politik är. Vi har färskt exempel på kommuner där andelen kvinnor i de valda församlingarna är dryga 40 procent, men i t.ex. kommunchefens informella ledningsgrupp

⁵ Montin, Stig a.a.

⁶ Lenita Freidenvall, anförande "Kvinnors väg in i politiken" 050314 Jämställdhetspolitiska utredningen.

som han, för det är oftast en han, själv väljer är mansdominansen mycket stor⁷.

Under tiden som har gått sedan mitten av 1900-talet har alltså kvinnorepresentationen i de politiska församlingarna stadigt ökat, men dessvärre är situationen inte densamma när det gäller tjänstemännen i toppen av våra kommuner och landsting. Detta är en mycket viktig faktor att ha med oss när vi diskuterar politikerroller ur ett genusperspektiv. Politiken formas i relation till förvaltningen och denna förvaltnings ledning är mycket mansdominerad.

En "ny" politikerroll

Jag har i min forskning under de senaste åren ägnat mig mycket åt den "nya" politikerrollen. Detta intresse har emanerat ur alla intervjuer jag har gjort under de gångna åren då jag har slagits av hur vanligt det är att framförallt tjänstemän i förvaltningen pratar vitt och brett om vad politiker ska och inte ska göra. Det finns inte någon motsvarande diskussion bland politikerna om vad tjänstemännen i förvaltningen bör ägna sig åt. En viktig omständighet som talar för vikten av att studera tjänstemän när man är intresserad av politikerroller är att det mycket ofta är tjänstemän som både planerar och genomför utbildningarna som erbjuds nya politiker. Därmed har tjänstemän ett stort inflytande på vad politiker får lära sig om vad uppdraget som politiker innebär.

I min forskning har jag noterat att det inte är särskilt vanligt med en diskussion om vad politik är bland dem som utövar och genomför politik, ofta omnämnda som "praktiker", d.v.s. politiker och tjänstemän. Ofta tas det för givet att "alla" (politiker, tjänstemän, medborgare) vet vad politik är.

Vad innebär då denna nya politikerroll, vad menar man att politiker ska ägna sig åt? Det självklara svaret torde vara att politiker ska ägna sig åt politik och av det följer en analys av vad tjänstemännen i en svensk kommun menar med politik.

⁷ Lennqvist Lindén, Ann-Sofie (2001) *Demokratisk förnyelse. FoU-projekt om Demokratisk förnyelse i Nyköpings kommun*. Arbetsrapport Novemus.

Kommunen som företag eller förening

Men först ska vi dock ta en titt på vad det är för något som en politiker idag ska verka i. För de flesta av oss är kommuner och landsting inte något som vi till vardags funderar över vad det är. I min forskning har det i flera projekt blivit mycket tydligt att kommunala aktörer, politiker och tjänstemän, som jag har intervjuat använder ordet 'kommun' på olika sätt. Efter att ha intervjuat en stor mängd kommunala politiker och tjänstemän blev jag övertygad om att det finns två antagonistiska diskurser, en företagsdiskurs och en föreningsdiskurs, som konkurrerar om tolkningsföreträdet. I företagsdiskursen associerar ordet kommun till ett företag i likhet med vilket annat storföretag som helst där i första hand företagsekonomiska principer ska vara ledstjärnor för den kommunala verksamheten. Det finns i denna diskurs ett näringslivsideal, och hur makten mellan könen ser ut i näringslivet känner vi alla till. Det är därför inte för mycket sagt att detta näringslivsideal är manligt könskodat. I föreningsdiskursen däremot associeras ordet kommun till en förening där medborgare tillsammans löser gemensamma angelägenheter.

I företagsdiskursen använder aktörerna ord som inte alls förekommer i föreningsdiskursen. Det är ord som ofta förknippas med ekonomiska teorier och näringslivet. Några exempel är att kommunen omtalas som *koncernen* där man ofta *suboptimerar* resurserna och där politikerna inte ska ägna sig åt *operativa* frågor. Företagsdiskursen är tydlig bland ledande manliga förvaltningschefer och högt uppsatta hel- eller deltidsarvoderade moderata politiker. I hela mitt intervjumaterial finns inte en enda fritidspolitiker från något parti som tar orden koncern, operativ och suboptimering i sin mun när han eller hon talar om kommunen.⁸

⁸ Lennqvist Lindén, Ann-Sofie (2004) "Vad ska politikerna göra? En analys av den "nya" politikerrörelsediskursen." paper presenterat vid den XIII Nordiska Kommunalforskarkonferensen arrangerad av universitetet i Oslo, Norge.

Lennqvist Lindén, Ann-Sofie och Olsson, Jan (2000) *FoU-projekt om kommunal organisering och demokrati i Örebro kommun. FoU-samarbete mellan Örebro kommun och Novemus, Örebro universitet*. Örebro universitet: Arbetsrapport Novemus

Politik i praktiken

Låt oss då ta en titt på vad kommunpolitiker och tjänstemän menar att politik är. I mitt forskningsmaterial förutsätts det att det i finns en kännedom om vad 'politik' är trots att det i verkligheten råder stora meningsskiljaktigheter. De skilda synpunkterna på vad politik är finns både mellan politiker med olika ideologiska utgångspunkter, men också mellan politiker och tjänstemän. Det finns inte, och har heller inte funnits, någon diskussion om detta, trots att man i dessa kommuner och landsting hårt driver idén om nya roller för framförallt politiker:

Tjänsteman:

”Politikerna ska jobba mer politiskt”

Intervjuare:

”Har ni haft en diskussion om vad som är en politikerfråga...?”

Tjänsteman:

”Nej, inte konkret.”

I materialet lyser alltså definitionen av vad politik är med sin frånvaro. Däremot får vi flera exempel på vad politik inte är:

Tjänsteman:

”Cykelställsfrågor och trädval.”

”Cykelställsfrågor” är ett skällsord som används av tjänstemän i flera kommuner för att beskriva vad politiker inte ska göra. Politik definieras alltså i förhållande till vad det inte är.

För en del tjänstemän är det uppenbart att politik är som vilken annan kommunal verksamhet som helst. Den jämförs med verksamhet som utbildning (pedagogisk verksamhet) eller äldreomsorg (vård och omsorg). Detta implicerar då att politik är en verksamhet, inte en form av övergripande styrning som tar sin utgångspunkt i den representativa demokratin där medborgarna väljer politiker som ska styra kommunen. I ekonomiskt kärva tider blir t.ex. ”ekonomi i balans” ett värde som överordnas demokratiska

värden.⁹ Jag menar inte att tjänstemännen medvetet försöker att manipulera politiker på ett otillbörligt sätt, utan snarare att de vill sköta verksamheten på ett professionellt sätt, vilket för dem innebär att sköta verksamheten utan ”politisk klåfingrighet”, för medborgarnas bästa.

Den franske historikern Michel Foucault diskuterar begreppet *kunskapsregim* med vilket han menar regler för vad som är möjligt att säga och vad som inte kan sägas, vad som är sant och falskt.¹⁰ Foucault talar om subjektspositioner:

Diskurser säger således något om vad som kan sägas, vem som får säga det och varifrån, dvs. från vilka olika positioner något sägs och hur något sägs.¹¹

Den diskursivt konstruerade ”nya” politikerrollen sätter ramarna för vad en politiker kan säga och vilket handlingsutrymme som subjektspositionen politiker har. Jag har i många intervjuer hört hur politiker som försöker öka sitt handlingsutrymme utsätts för olika typer av härskartekniker.¹² Många politiker har av tjänstemän utsatts för t.ex. förlöjligande behandling när de inte har uppfattat sin roll såsom det var avsett och ibland är det påtagligt hur politiker i tjänstemännens egna diskussioner jämförs med olydiga barn eller tonåringar:

Tjänsteman 1:

”Man ska fostra nämnden att jobba på ett nytt sätt. Det finns en spricka för man vill som politiker inte bli fostrad. När X¹³ har varit hos mig så tycker dom ’hur kan en tjänsteman från kommunledningen komma här och mästra?’”

Tjänsteman 2:

”Ja det fanns en stor misstänksamhet och politikerna gjorde jämförelsen med husförhör”

⁹ Se t.ex. Lundquist, Lennart (1999) ”Ämbetsmännen som demokratins väktare.” SOU 1999:76 *Maktutövning*. Stockholm: Fakta Info Direkt.

¹⁰ Winter Jörgensen & Phillips, a.a. s. 19f.

¹¹ Bergström & Boréus, s. 225 f.

¹² Härskartekniken förlöjligande se Ås, Berit (1982) *Kvinnor tillsammans. Handbok i frigörelse*. Stockholm: Gidlunds. Härskartekniken tolkningsföreträdare se Hedlund, Gun (1996) *Det handlar om prioriteringar. Örebro studies 14*. Örebro: Högskolan i Örebro.

¹³ Den ledande tjänsteman som åker runt och utbildar andra tjänstemän och politiker i den nya modellen.

Tjänsteman 3:

”Hos oss har det blivit annorlunda för vi har en ny politiker som håller ordning på de andra och det är lättare när dom har blivit färre. Z¹⁴ håller efter dom.”

Tjänsteman 1:

”det är samma politiker som satt i den förra och sitter i den nuvarande ... för jag känner igen många av dom från min förra nämnd och jag tycker dom betar sig ungefär likadant ... sen vet jag att dom ska lära sig ett nytt beteende och lära sig fokusera på politiska frågor och inte vara nere och grotta i verksamheter utan skjuta ner det till tjänstemannanivå ... och sen är det jättelätt att säga så teoretiskt och jättesvårt för politiker ... för dom är människor ... och dom tycker att det är jättekul att vara med och bestämma vilka tulpaner vi ska sätta ”

Tjänsteman 2:

”det här var ju också att verksamheten skulle befrias från politisk klåfingrighet och politiken ska inte behöva intressera sig för verksamhetsfrågor.”

Tjänsteman 3:

”Man måste liksom som politiker lära sig fast man kanske inte alltid vill lära sig och det är alltid risk att med ... när dom ska styras in att vara i ett visst hörn av nånting så är det just den här oron för personalfrågor och dom äger man inte.”

Det är för mig tydligt att politiker infantiliseras, de blir omtalade som barn som inte begriper bättre. I det här sammanhanget är det mycket viktigt att vara medveten om att de högsta tjänstemännen i våra kommuner och landsting i hög utsträckning är män.

Många politiker ger i intervjuer uttryck för ett stort engagemang och de har ofta visioner om vad de vill åstadkomma med sitt politiska uppdrag. Det är inte alldeles enkelt för politikerna att skilja mellan vad det är meningen att de skall göra och vad det är meningen att förvaltningen ska göra. Påfallande ofta har de inte

¹⁴ En förvaltningschef.

själva reflekterat över vad som är en politisk fråga och vad som inte är det.

Härskartekniker

De flesta känner till den norska professorn i socialpsykologi, Berit Ås, som beskrivit fem härskartekniker. Jag nämnde tidigare att politikerna utsätts för exempelvis förlöjligande. Det handlar om olika tekniker som en grupp av människor använder sig av för att dominera andra grupper. Det vanliga är att man brukar tala om att det är män som utövar härskartekniker mot kvinnor, men det är viktigt att påpeka att det inte endast är mellan könen detta förekommer utan bland alla över- och underordnade grupper, så som vita och svarta, äldre och yngre, gamla och nya.¹⁵ Inom kommunalpolitiken är det vanligt med härskartekniker mellan politiker och tjänstemän, mellan politiker från olika partier men också mellan politiker från samma parti. Ett exempel på härskartekniken påförande av skuld och skam är när äldre politiker och tjänstemän låter nybörjarna förstå att de har ställt fel frågor och att de borde veta bättre:

”Har man som ny ledamot fått höra av X tala om för andra ledamöter att dom inte är pålästa och att dom tar upp frågor som inte hör hemma där... så att det är, tycker jag, ett ganska otrevligt arbetsklimat [...] men det är klart att man funderar extra noga innan man tar upp en fråga.”

”Dom här som är mer eller mindre yrkespolitiker dom blir också enorma kunskapsbärare. [...] dom är otroligt duktiga, fantastiskt duktiga [...] kan ju enormt mycket men hur ska en stackars ny ledamot i fullmäktige våga stiga upp och ha en synpunkt och det är ju så vanligt, dom klipper ju till [...] vi fick en ny ledamot [...] han fick en rejäl åthutning första gången han var uppe i talarstolen [...] oförskämmd åthutning alltså. [...] Det är flera som har farit illa utav, de nya alltså, farit illa utav den här hanteringen.”

¹⁵ Hedlund, Gun, (1996), *Det handlar om prioriteringar*. s 95 ff.

Tolkningsföreträde

Nästa viktiga fråga att ställa är vem eller vilka som avgör vad som är en politisk fråga? Här finns det anledning att återknyta till härskarteknikerna. Statsvetaren Gun Hedlund har utvecklat ytterligare härskartekniker, utöver de som formulerats av Berit Ås. En härskarteknik som syns tydligt i mina kommun- och landstingsprojekt är härskartekniken *tolkningsföreträde* vilket innebär att en härskande grupp tar sig rätten att definiera verkligheten. I de här fallen är det ofta kommunens högsta tjänsteman och politiker som tar, eller får, den rätten och därmed också rätten att definiera vad som är en politisk fråga. Återigen vill jag då påminna om att det är en mycket stark mansdominans bland dem som har, eller får, tolkningsföreträdet.

Det finns i materialet många visioner om vad de intervjuade politikerna vill åstadkomma. Men där finns också en allmän osäkerhet om vad uppdraget som politiker innebär och en frustration över de strikta gränserna mellan politik och förvaltning. Vi ser också att flera politiker gärna ägnar sig åt den direkta verksamheten och att de dessutom tycker att de ska göra det:

”Ja där har ju jag fått mig en sittning idag, vi hade en slags brainstorming här förut. Jag var inne i verksamheten och styrde och ställde och det här vill jag ändra på och det här vill jag ändra på ... det här vill jag se till ... så personalen mår bra och långtidssjukskrivningar ska bort och såna här saker ... men det var ju helt fel ...”

Det är i intervjuerna mycket tydligt att många politiker upplever att tjänstemännen har tolkningsföreträdet när det gäller att avgöra vad som är en politisk fråga. Det råder på denna punkt en stor osäkerhet och påfallande många politiker blir osäkra när de får frågan vem som avgör vad som är en politisk fråga:

”Därför att när vi tar upp den typen av frågor så får vi höra att 'det är inte er sak att lägga er i längre, det är produktionsstyrelserna som ska göra och det är ju landstingsstyrelsen och där ägnar dom sig inte åt detaljer'.”

”Och jag tycker att det är fel för att det märks i hälso- och sjukvårdsnämnden att förvaltningen väldigt snabbt reagerar om man lyfter en fråga som politiker i hälso- och sjukvårdsnämnden som dom inte tycker hör hemma där då säger dom det här är inte hälso- och sjukvårdsnämndens sak. Det här är landstingsstyrelsens sak ...”

Flera politiker berättar att de vid olika tidpunkter har tagit upp frågor som de, antingen från förvaltningen eller från andra, högre uppsatta, politiker, sedan fått höra har varit fel fråga att diskutera. Jag konstaterar därmed att det i mina forskningsprojekt mestadels är den högsta politiska ledningen och förvaltningsledningen som ser ut att ta sig tolkningsföreträde av vad det politiska uppdraget innebär.

Politikernas arbetsmiljö?

Det är alltså en mycket kluven bild som framträder, dels är politikerna mycket engagerade och har ofta klart uttalade mål för sitt politiska uppdrag, dels är deras mandat och utrymme begränsat. Metoderna för att hålla politikerna på plats är ofta hårda. Man kan ställa sig frågan hur politikernas arbetsmiljö egentligen är. Vi vet sedan tidigare att våld eller hot om våld mot politiker ökar och det finns en oro för att det kan bli svårt att rekrytera nya politiker. Vanligtvis används begreppet arbetsmiljö enbart för att beskriva förvärvsarbetande människor. Det är inget begrepp som används för att beskriva politikernas, de förtroendevaldas, situation och villkor.

I två pågående politikerundersökningar har vi ställt en direkt fråga som handlar om upplevelsen av nedlåtande behandling:

”Har Du utsatts för nedlåtande behandling i ditt politiska uppdrag?”

Ungefär en tredjedel (drygt 28 procent) av politikerna svarar att de har utsatts för nedlåtande behandling. Det finns en tydlig könsskillnad i svaren, det är dubbelt så många kvinnor (42 procent) än män (21 procent) som uppger att de har blivit utsatta för nedlåtande behandling.

Nästan hälften, eller drygt 4 av 10 kvinnliga politiker uppger alltså att de har utsatts för nedlåtande behandling i sitt politiska

uppdrag. Det är av största vikt att påbörja arbetet med att förbättra arbetsklimatet för politikerna. Det handlar om relationen mellan män och kvinnor inom de politiska församlingarna, men också mellan kvinnor i politik och män i förvaltning.

Jag har några exempel som jag vill dela med mig av till er här idag.

Det första exemplet är en ung kvinnlig politiker med invandrarbakgrund. Hon hade själv kontaktat partiet för att hon ville engagera sig och upplevde att hon fick sitt uppdrag mycket lätt. För att beskriva det med hennes egna ord så sa hon att hon "slog flera flugor i samma smäll, jag är kvinna, jag är ung och jag har invandrarbakgrund" och hon påpekade att hon fick ett uppdrag i princip i samma stund hon anmälde sitt intresse. När hon sedan beskrev sina möten med partigruppen upplevde hon sig inte bli tagen på allvar. Hennes partigrupp bestod främst av äldre män. Hon möttes av en attityd som innebar att nya, unga politiker skulle vara tysta och studera och lära. Trots att ingen fysiskt klappade henne på huvudet och sa "lilla vän" så var hennes känsla att inte bli tagen på allvar. Det var ingen som var intresserad av att lyssna till vad hon hade att säga. Denna unga politiker lämnade sitt uppdrag efter ett och ett halvt år.

Mitt andra exempel är en ung, kvinnlig politiker som berättar om hur hon skrev sin första motion till kommunfullmäktige och därefter blev inkallad till den manlige förvaltningschefen, uppmanad att stänga dörren och sedan utspann sig ett samtal där hon fick stå till svars för motionen som tjänstemannen menade var helt fel men att han i och för sig kunde förstå det eftersom hon ju var ny. Denna politiker upplevde sig kränkt i mötet med tjänstemannen eftersom hon inte ansåg att han har befogenhet att ifrågasätta vilka motioner hon skriver till fullmäktige.

Vi vet från folkhälsoundersökningar att det är farligt att utsättas för nedlåtande behandling. Nedlåtande behandling är den faktor som har allra störst betydelse för uppkomsten av ohälsa, den är större än t.ex. ekonomisk stress och dåligt socialt stöd.¹⁶

¹⁶ Liv och Hälsa år 2000, rapport nr 8 2002 *Livs villkor, Levnadsvanor och Hälsa*.

Vi får inte slå oss till ro...

Det är alltså viktigt att inte slå sig till ro och vara nöjd med att kvinnorepresentationen i de politiskt valda församlingarna har passerat 40-procentsnivån. Mycket av politiken formas i relation till förvaltningen som är den instans som både förbereder och genomför de politiska besluten. Med tanke på att vi har ett fåtal kvinnliga kommunchefer och det faktum att kommunstyrelsens ordförande fortfarande till stor del är en man, finns det mycket att göra. Ett första steg är att påbörja en diskussion om vad denna mansdominans i toppen innebär. I den nya politikerrollen som eftersträvas i många kommuner och landsting eftersträvar man en åtskillnad mellan politik och förvaltning, politikerna ska göra sitt och förvaltningen sitt. Mötet mellan politik och förvaltning begränsas till kommun- och landstingsledningarna och där är mansdominansen fortsatt alltför hög. Under den tid då de kvinnliga politikerna ökade kraftigt i antal har många berättat om hur de kvinnliga politikerna ofta sökte allianser bland kvinnliga tjänstemän där de gemensamt kunde driva frågor som t.ex. stöd till kvinnojourer, barnomsorgens utbyggnad. Med den nya tidens politikerroll med en mycket begränsad kontakt med förvaltningen försvinner dessa möjligheter till alliansbildande¹⁷. Det finns då en risk för att kvinnor fortsätter att överge den traditionella politiken.

Från beslut till verkställighet

Det finns också all anledning att påminna om att beslut måste verkställas för att något ska hända. Ett exempel kan tas från organisationsförändringen i ett landsting där man i förordet till verksamhetsplanen slår fast att "Jämställdhet ska beaktas vid alla beslutsprocesser och på samtliga nivåer. I praktiken innebär det att man alltid gör konsekvensanalyser ur ett jämställdhetsperspektiv, när politiska beslut och verksamhetsbeslut fattas och när resurser fördelas". Trots detta är det ingen, varken politiker eller tjänsteman, som vet om man gjorde någon konsekvensanalys ur ett jämställdhetsperspektiv före omorganisationen.¹⁸

Det är en farlig utveckling ur ett demokratiperspektiv om det är så att organisationsförändringar i kommuner och landsting görs

¹⁷ Hedlund, Gun (kommande).

¹⁸ Lennqvist Lindén, Ann-Sofie (2003) a.a.

utan jämställdhetsperspektiv och analys. Organisationsförändringar i kommuner och landsting är vanligt förekommande och samtidigt vet vi att kvinnor i högre utsträckning än män lämnar sina politiska uppdrag i förtid. Det är med andra ord mycket viktigt att analysera om, och i så fall hur, organisationsförändringar påverkar jämställdheten mellan kvinnor och män i politiken.

Min avslutande fråga blir: Hur kan vi minska mansdominansen i kommun- och landstingsledningarna, både de politiska och de administrativa ledningarna?

Referenser

- Bergström, Göran och Kristina Boréus (2000) *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur
- Enroth, Henrik (2002) *Stridbarhet och föränderlighet: om det statsvetenskapliga politikbegreppet och dess historia*. Undervisningsserien 2002:1 Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet
- Freidenvall, Lenita: anförande ”Kvinnors väg in i politiken” 050314 vid seminarium arrangerat av Jämställdhetspolitiska utredningen, Näringsdepartementet
- Hedlund, Gun (1996) *Det handlar om prioriteringar. Örebro studies 14*. Örebro: Högskolan i Örebro
- Lennqvist Lindén, Ann-Sofie och Olsson, Jan (2000) *FoU-projekt om kommunal organisering och demokrati i Örebro kommun. FoU-samarbete mellan Örebro kommun och Novemus, Örebro universitet*. Örebro universitet: Arbetsrapport Novemus
- Lennqvist Lindén, Ann-Sofie (2001) *Demokratisk förnyelse. FoU-projekt om Demokratisk förnyelse i Nyköpings kommun*. Arbetsrapport Novemus
- Lennqvist Lindén, Ann-Sofie (2003) *När politikerna skulle möta medborgarna. En studie av politikernas förväntningar på politikerrollen i Örebro läns landstings nya organisation Medborgarmodellen*. Novemus rapportserie 2003:1 ISSN 1403-946X
- Lennqvist Lindén, Ann-Sofie (2004) ”Vad ska politikerna göra? En analys av den ”nya” politikerrollsdiskursen.” paper presenterat vid den XIII Nordiska Kommunalforskarkonferensen arrangerad av universitetet i Oslo, Norge.

- Liv och Hälsa år 2000 , rapport nr 8 2002 *Livs villkor, Levnadsvanor och Hälsa*
- Lundquist, Lennart (1993) *Det vetenskapliga studiet av politik*.
Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart (1999) "Ämbetsmännen som demokratins väktare." SOU 1999:76 *Makt delning*. Stockholm: Fakta Info Direkt
- Montin, Stig (2002) *Moderna kommuner*. Malmö: Liber
- Winter Jörgensen, Marianne och Louise Phillips (2000)
Diskursanalys som teori och metod. Lund: Studentlitteratur
- Ås, Berit (1982) *Kvinnor tillsammans. Handbok i frigörelse*.
Stockholm: Gidlunds

Innehåll

Kvinnors organisering möter den etablerade politiken

– *Malin Rönnblom*

Inledning.....	365
”Bara det inte blir för mycket” – politikernas syn på kvinnors organisering	367
”Med tiden blir det allt bättre” – politikernas syn på kvinnors möjligheter till inflytande i den etablerade politiken.....	373
En etablerad jämställdhetsdiskurs.....	380
Från kvinnor i politiken till kön som politisk dimension.....	386
Referenser.....	387

Kvinnors organisering möter den etablerade politiken

Malin Rönnblom

Inledning

När jag för ungefär tio år sedan började arbeta med min avhandling var en av de starkaste drivkrafterna min frustration över de typer av frågor som ofta ställdes i sammanhang där kön och politik diskuterades. Frågorna var av typen: Varför kandiderar inte kvinnor i till partiernas listor? Varför lämnar kvinnor politiken tidigare än män? Varför undviker kvinnor att ta de ansvarsfulla politiska uppdragen?

Varför uppfattade jag då dessa frågor som problematiska? På ett sätt är de ju självfallet relevanta att både ställa och besvara. Det min frustration bottnade i var att dessa frågor gjorde kvinnor – inte den politiska ordningen – till det problem som både skulle analyseras och lösas. För att undkomma denna problematik valde jag istället att ställa en annan typ av frågor som avstamp till mitt avhandlingsarbete. Min utgångspunkt blev följande, övergripande fråga: Hur arbetar kvinnor politiskt i Norra Sveriges inland och glesbygd? Med den frågan som min utgångspunkt hamnade jag rakt in i en nydanande kvinnorörelse och ägnade flera år åt att följa kvinnors organisering i de tre nordligaste länen i Sverige (Rönnblom, 2002).

Att ställa frågan på det sättet gav också utrymme för att inkludera och arbeta med de definitioner av politik som vuxit fram inom feministisk politisk teori. Den centrala kritik som redan i slutet av sjuttio-talet riktades mot de etablerade, liberalt influerade sätten att definiera politik var att de outtalat inkluderade könsordningen, inte minst genom att reproducera en uppdelning mellan offentligt och privat, mellan politiskt och personligt, som samtidigt placerade kvinnor i det privata och opolitiska och gjorde män till självklara politiska varelser (för en översikt, se Wendt Höjer och Åse, 1998).

Som framgår av titeln har jag valt att använda begreppet etablerad politik när jag diskuterar de politiska institutionerna. Kvinnors organisering betraktar jag som en icke-etablerad form av politisk aktivitet. Vad gäller en mer allmän eller övergripande definition av politik har jag tagit fasta på de tre kriterier Maria Wendt Höjer lyfter fram i sin avhandling *Rädslans politik* (2002) för att beskriva när en fråga är politiserad; att den artikuleras på den offentliga-politiska arenan och därmed görs möjlig att förhandla om, att den formuleras i termer av kollektivitet, som gemensam i motsats till enskild, samt att den formuleras i termer av konflikt, det vill säga i termer av motsättning eller skilda intressen mellan könen. I min analys av hur kvinnors organisering, kön och jämställdhet artikuleras är det framför allt det andra och det tredje kriteriet som står i fokus, eftersom det första kan sägas vara uppfyllt – att kön genom integreringen av ”jämställdhet” finns på den politiska dagordningen.

Det sätt på vilket jag har studerat kvinnors organisering kan betraktas som en metodologi för att studera den etablerade politikens gränser. Med andra ord studeras den etablerade politiken genom sin utmaning – i detta fall kvinnors organisering. Som Maud Eduards beskriver det, genom att ge kvinnorörelsen tolkningsföreträde är det möjligt att ringa in demokratins gränser (Eduards, 2002). Teoretiskt kan detta förhållningssätt beskrivas som sätt att analysera dominerande föreställningar, eller diskurser av politik genom att studera dess utmaningar. Ett sätt att få fatt i det normala, att få kunskap om hur det allmänna skapas, är just att studera dess avvikare. Man kan också säga att politik är en kamp om handlingsutrymme, både fysiskt och framför allt i tanken.

Här har jag valt att lyfta fram den del av min avhandling som behandlar hur ledande lokalpolitiker betraktar kvinnors organisering och kvinnors position i den etablerade politiken, samt hur deras föreställningar kan förstås som gränsdragningar för hur politik och kön tillåts kombineras i den etablerade politiken. Jag kommer därför avslutningsvis att presentera det som jag har kallat en dominerande diskurs om jämställdhet för att illustrera vilka dominerande föreställningar som finns om kön och jämställdhet i detta material, samt hur detta kan förstås i termer av vilket handlingsutrymme kvinnor som grupp har i den etablerade politiken.

Det material som jag bygger min framställning på är främst de intervjuer som jag gjorde i samband med mitt avhandlingsarbete (Rönnblom, 2002). Jag intervjuade då aktivister och ledande politi-

ker i tre norrlandskommuner; Berg, Kiruna och Robertsfors. Materialet består av ett åttiotal intervjuer varav ungefär femtio har analyserats mer intensivt (se Rönnblom, 2002, för en mer ingående presentation av materialet). Alla citat som förekommer i texten är hämtade från avhandlingen.

"Bara det inte blir för mycket" – politikernas syn på kvinnors organisering

I de tre kommuner som jag studerat hade vid tiden för intervjuerna lokala kvinnogrupper på olika sätt arbetat aktivt i syfte att förbättra kvinnors livsvillkor i lokalsamhället. Hur betraktade då politikerna det faktum att kvinnor organiserar sig separat från män? Var de positiva eller negativa? Vilka grundläggande synsätt om kön fanns i deras resonemang? Jag analyserade intervjuerna med syfte att hitta olika förhållningssätt till kvinnors organisering och kom fram till att materialet präglas av tre huvudsakliga principer; (positiv eller negativ) ambivalens, förminskning samt avståndstagande. Det finns inga vattentäta skott mellan dessa men de visar på tre tydliga tendenser i materialet. Avslutningsvis problematiserar jag vilka delar av organiseringen som uppfattas som mest "störande" respektive vad som uppfattas som mer oproblematiskt eller positivt.

Tre förhållningssätt till kvinnors organisering

"Ja ... om man upplever, och så är det ju, saker och ting som är snedvidna mellan könen och där kvinnoperspektivet är det som är underlägset då är ju såna här satsningar rätt tänkta, men då är man ju tillbaka till det här, att man får inte släppa det så långt att det slår över, och då återkommer man ju till det här med det man håller på med nu, som man har upptäckt, att man måste ha samarbetspartners, och då får man ju en balans i det här, på sikt ... så att jag upplever inte det som nåt hinder eller nån katastrof, det gör jag inte ... " (Ur intervju med politiker i Robertsfors)

Det här citatet illustrerar den ambivalens som flertalet politiker uppvisar när de talar om kvinnors separata organisering. Det finns en förståelse, eller kanske snarare en acceptans av att kvinnor måste

få organisera sig som kvinnor om de vill det, om de upplever att det finns problem som de kan lösa genom att organisera sig i separata kvinnogrupper. Samtidigt ställer sig flera politiker frågande till varför kvinnor behöver organisera sig i egna grupper. I citatet, precis som i de flesta politikerintervjuerna, förekommer orden "samarbetspartners" och "balans" som visar på hur informanterna anser att politisk organisering bör gå till. Ofta framställs organiseringen som något som kvinnorna känner ett behov av och inte som en strategi för att ta sig an ett samhällsproblem. Flera politiker talar om kvinnornas känslor av att vilja vara för sig själva och inte med män. Det är denna känsla som politikerna mer eller mindre accepterar. Min tolkning är att politikernas förklaringar ligger på en individuell nivå – att de menar att dessa kvinnor ger uttryck för individuella behov alternativt kvinnliga "egenskaper".

"Jag har ju haft diskussioner med Qulan¹ ett antal gånger, jag tycker att det borde vara en fördel att få Qulan att vara där företagarna är och fick det nätverket med män också, inte bara med kvinnor. Men det är ju så att om kvinnor nu känner på det sättet att det ger mer då måste man ju acceptera det, att det är på det sättet, det finns ju liksom ingen anledning att ändra på det, känslorna där går ju bara inte att ändra på. Det är ungefär som om någon säger att dom känner sig mobbade, du kan väl inte vara mobbad, ungefär. Men om man känner sig mobbad så känner man sig mobbad, då är man det." (Ur intervju med politiker i Kiruna, min kursivering)

Oavsett om en politiker helhjärtat ställer sig bakom kvinnors särorganisering eller är mer tveksam, förenas de dock i att vid någon punkt poängtera att "det inte får gå för långt", det får inte "slå över åt något håll". Vikten av att på sikt sträva efter att kvinnor och män ska arbeta tillsammans betonas. Som jag tolkar det är ett "överslag" enbart möjligt åt ett håll – för mycket särorganisering av kvinnor. I de få fall när mäns organisering nämns menar informanten att någon sådan i princip inte finns eftersom kvinnor aldrig explicit utestängs. I intervjuerna uttrycks en tanke om jämvikt. Å ena sidan är det acceptabelt, till och med positivt, att kvinnor gör något tillsammans men å den andra så borde de "förstå sitt eget bästa"

¹ Qulan är en förkortning för Kvinnors utveckling, liv och arbete på Nordkalotten, namnet på den lokala kvinnogruppen i Kiruna kommun.

och organisera sig med männen – för att exempelvis förbättra sitt företagande. ”Det ska inte vara könet som styr” som en politiker i Robertsfors uttrycker det.

”Det vore ju negativt om man slöt sig samman i nåt slags slutet system och vägrade att delta i arbetet utåt men det tror jag inte blir effekten. Jag menar Robertsforsvinden, om vi tar dom, det är väl ingen som har uppfattat att dom jobbar sekteristiskt, som en sekt, det gör dom ju inte. Den risken tror jag inte är så stor.” (Ur intervju med politiker i Robertsfors)

Även i de intervjuer där informanten är förhållandevis positiv till kvinnors särorganisering används ord som risk, att det inte upplevs som ett hinder. Det verkar nödvändigt att argumentera även i relation till sig själv att det här inte är något ”farligt”. De flesta politiker tenderar att betrakta kvinnors val att organisera sig utan män med oförståelse. Den förklaring som för de flesta ligger närmast till hand blir därför att kvinnor behöver organisera sig separat för att de är annorlunda. Med andra ord en förklaring som innebär att kvinnor och män betraktas som väsensskilda. I varje kommun finns dock ett eller ett par undantag där politikerna för fram en förklaring som har att göra med hur samhället är ordnat och inte med kvinnorna.

”Ja, jag tror faktiskt att det behövs, åtminstone för en tid framöver, på grund av den ojämlikhet som vi har idag. Sen raljeras det ju förstås en del kring det här och det kanske man tycker är mer killsnack och egentligen kanske inte så allvarligt menat men man måste ändå ta det på allvar när man hör sånt.” (Ur intervju med politiker i Berg)

Min tolkning är att svårigheterna med att förhålla sig till organiseringen, i alla fall till en del, ligger i politikernas oförstående inställning till varför kvinnor väljer att organisera sig i egna grupper. En förklaring som används är att hänvisa till det så kallade utflyttningsproblemet. Det faktum att kvinnor, framför allt tidigare, lämnar glesbygden i större utsträckning än män presenteras som förklaring till att kvinnor måste få organisera sig om det betyder att de är beredda att stanna kvar i kommunen.

Den ambivalens till kvinnors organisering som de intervjuade politikerna ger uttryck för relateras främst till organiseringen som sådan, och inte vad kvinnogrupperna praktiskt arbetar med. Detta stämmer överens med Eduards resonemang om att det är organiseringen i sig som framför allt utmanar den politiska ordningen i och med att kön då politiseras (Eduards, 1993, 2002). Något ”obekvämt” eller ”ovant” inträder på den politiska arenan. Det finns också en tendens att se organiseringen som något som vissa (”extrema”) kvinnor har hittat på, och dragit med de andra, eller att det är de starka kvinnorna som får stöd, som ändå skulle ha klarat sig. Denna typ av argument leder fram till nästa principiella förhållningssätt – förminskning.

”I och för sig kan man vara tämligen kritisk mot det också för att i Sverige är det ju så att får man skavsår på foten ska man vara med i skavsårsföreningen och så ska man då påverka myndigheter, eller pensionärsföreningen, eller idrottsföreningen, eller hälsoföreningen eller vad det är så Sverige är ju på det viset våldsamt organiserat.”

(Ur intervju med politiker i Berg)

Ett sätt att undvika att tala om kvinnors organisering är att istället tala om grupper mer generellt. De flesta politiker, särskilt i Robertsfors och Berg, gör sällan någon skillnad mellan kvinnors organisering och andra organiserade intressen i kommunen. Det är dock inte alla som drar alla grupper över en kam, kvinnor, ungdomar och andra grupper som genom sin identitet, vad ”de är”, har svårt att göra sig hörda. Dessa prioriteras av vissa på ett annat sätt än exempelvis idrottsföreningar. Andra markerar ett stort oförstående inför att kvinnor har behov av att organisera sig separat.

En tendens i materialet är alltså att politikerna hellre vill tala om något annat än kvinnors organisering. De har svårt att hålla sig till ämnet och använder olika sätt för att komma bort från det. Ett sätt är att föra bort samtalet från att handla om kön och istället diskutera inriktningar på verksamheter. Robertsforsvinden förknippas framför allt med företagande och flera politiker inriktar sig på skillnaden mellan företag och inte på skillnaden mellan kvinnor och män som företagare. Med andra ord ett förhållningssätt som kan karaktäriseras som avståndstagande.

”Nu pratar jag mycket runt här, men om jag ska vara ärlig, så är det det ... jag säger inte att dom här gör det, men det finns en risk att ... dom sitter med, vi har Leader², om jag utses i Leader då tar vi upp det på ett möte och så diskuterar man det, och så skickar man då mig, medan dom här grupperna har ju på nåt sätt utsett sig själva till att sitta här och det finns ingen politisk ... som jag kan se en viss fara i i ett långt perspektiv. Det är ju positivt att människor engagerar sig men i det långa loppet vill jag nog ha in folk i det politiska jobbet, och i så fall förändra sättet att jobba, om vi nu jobbar fel, för det gör vi ju säkert. Det vore ju bättre om man verkade där och kunde ta dom här helhetsfrågorna, så känner jag ibland.” (ur intervju med politiker i Robertsfors)

De politiker som är öppet negativt inställda till kvinnors organisering som sådan menar att deras motstånd handlar om demokrati. Kvinnogrupper anses inte demokratiska i traditionell mening, de kvinnor som är aktiva representerar inga annan än sig själva. I hela materialet, även bland de politiker som uttrycker någon slags positiv ambivalens, finns en förhoppning eller en förvissning om att kvinnors särorganisering på sikt ska leda fram till ett ”riktigt” politiskt engagemang. Det finns med andra ord en förståelse för att kvinnor kan behöva särskilda stödgrupper, i början, på väg mot den ”riktiga” politiken. Politikernas uppfattningar är däremot delade när det gäller huruvida separata kvinnogrupper kan vara en sätt att arbeta för förändring eller om det snarare är ett uttryck för en felaktig utveckling.

Denna inställning säger också något om var politikerna anser att olika saker ska skötas. Att ha egna grupper för att stödja varandra är en sak, men att driva politik på detta sätt en helt annan. Min tolkning är att kvinnogrupperna kan uppfattas som allt mer provocerande om de ”bara fortsätter” med sitt engagemang och inte ser det som en väg till den etablerade politiken, utan som ett politiskt arbete i sig. Den kritik som politikerna riktar mot kvinnogruppernas konkreta arbete är att de är alltför enfrågeinriktade. De driver sina frågor medan en politiker är tvungen att se till en helhet, till det allmännas bästa. Det finns en underliggande ton av oansvarighet och flera ställer sig frågande till varför dessa grupper ska få del

² Leader är ett så kallat gemenskapsinitiativ från EU som syftar till att ge landsbygdsområden större möjligheter att utvecklas.

av kommunens pengar. Återigen är politikerna i Kiruna undantaget. De menar att Qulan behövs som motvikt till den manliga dominansen i kommunen.

En uttalad misstro mot separat kvinnoorganisering visar sig också på ett annat sätt. I vissa intervjuer påpekar informanten att det minsann inte finns särskilda grupper för män heller och att män inte utestänger kvinnor på samma sätt som kvinnor utestänger män.

”Jag tror att det är bra att det bildas därför att det kan få kvinnor att engagera sig men på sikt tycker jag nog att det känns lite konstigt och dumt och fånigt. Jag skulle inte vilja ha det på sikt men det kan vara ett sätt att få kvinnorna engagerade. Det är ungefär som det här med varvade listor. Jag tror också på varvade listor, jag tror att det är nåt nödvändigt ont men jag tror inte att man i förlängningen ska ha det utan då handlar det om kompetens som ska vara avgörande. Men i ett skede där man inte kan få den här representationen på annat sätt då kan det va något som man måste tillgripa och jag undrar om inte det är på ungefär samma sätt med dom här tjejgrupperna också att det kan börja på det sättet och sen blir kvinnorna engagerade och då kanske det inte är nödvändigt att man har rena tjejgrupper. Jag har svårt att hitta kill-, eller manliga grupper, grupper med enbart män. Då är det såna här hemliga sällskap eller idrottslag då, men jag kan inte påminna mig utöver den kretsen där det ingår bara män och där det inte får vara kvinnor. Jaktlag, det är samma sak där, där finns det ju män och en och annan kvinna. Och i dom politiska församlingarna lika så, i mångas ögon mest män och en och annan kvinna men inte i nån grupp så säger man att det här är en grupp som är bara för män. Däremot har det kommit en del kvinnogrupper där det är på det sättet. Så det är min uppfattning om såna grupper.”
(Ur intervju med politiker i Berg)

Avslutningsvis kan politikernas inställning till kvinnors organisering tolkas i termer av att de slår vakt om den etablerade politiska ordningen i den betydelsen att normer om exempelvis representation och vad demokrati bör vara, får ett starkt genomslag i politikernas värderingar av kvinnors organisering. Så länge organise-

ringen befinner sig i periferin och aktivisterna inte ställer några krav är den för många politiker acceptabel, men så fort kvinnogrupperna gör några anspråk på att vilja vara med och påverka kommunens utveckling uppfattas de ofta som problematiska.

Vad kan då politikernas förhållningssätt till kvinnors organisering säga oss om hur den etablerade politiken hanterar kön? Övergripande är det tydligt att de sätt som politikerna i dessa tre kommuner resonerar stämmer väl överens med de normer och regler som Maud Eduards menar präglar det svenska politiska systemet i förhållande till kön (Eduards, 1992). Enligt Eduards är en outtalad regel att kvinnor och män ska samarbeta, särorganisering kan möjligtvis accepteras så länge den håller sig på avstånd från etablerade maktcentra. Med andra ord, när kvinnor organiserar sig i syfte att exempelvis samla in pengar till barn i krig betraktas inte detta som ett hot mot den politiska ordningen. När kvinnogrupper däremot ställer krav riktade till den etablerade politiken bryter de normen om samarbete mellan kvinnor och män.

I nästa avsnitt kommer jag att diskutera hur de politiker jag intervjuat ser på kvinnors positioner i den etablerade politiken.

”Med tiden blir det allt bättre”

– politikernas syn på kvinnors möjligheter till inflytande i den etablerade politiken

”... om du tar bort toppen, jag har bättre utveckling på den kvinnliga sidan, jag är mer orolig snart ... vi har många duktiga tjejer som om jag fick vara med vid nästa val, vill ska slåss om ordförandeposterna, medan jag tycker att jag ser en nog så stor åderlåtning där inga killar finns med. Vi har ganska många duktiga tjejer med mellan tjugofem och trettiofem, medan på den manliga sidan är det nästan tvärt om.” (Ur intervju med politiker i Robertsfors)

Alla politiker jag intervjuade var överens om att den etablerade politiken av tradition är en manlig värld men däremot gick meningarna isär i frågan om vilken betydelse detta har idag. Vissa ansåg att problemet redan var löst och att kvinnor och män har lika stora möjligheter att både ta sig in i och verka i den etablerade

politiken. Andra ansåg att problemet till en viss del finns kvar, även om utvecklingen hela tiden går åt rätt håll.

Representation är ett återkommande tema i politikerintervjuerna. Visserligen har jag valt att fråga om politikernas syn på kvinnorepresentationen i den etablerade politiken generellt och särskilt på högre poster. Trots det uppfattar jag detta som ett tema som politikerna är vana vid att tala om, och som de också gärna berör. Representationsproblematiken är också ett tema som ofta i olika sammanhang diskuteras i samband med frågor om kvinnors möjligheter till politisk inflytande. Temat kan av den anledningen vara något som politikerna är vana att kommentera och försvara. Grovt sett går det att urskilja två olika synsätt i hur politikerna diskuterar representation – att man inte ska stirra sig blind på kvinnorepresentationen på högre poster, kvinnor har inflytande på andra sätt, eller att en ökad kvinnorepresentation i fullmäktige är ett första steg på vägen mot en mer jämställd politik. Den skeva representationen på högre positioner uppfattas dock sällan som ett problem, som en politiker säger i ett av de följande citaten: ”... jag har en känsla av att dom (kvinnorna) är ganska nöjda med de sätt som vi avlyssnar och behandlar deras förslag.”

”Jo, men det tror jag har att göra med att dom som pratar i fullmäktige, vilka är dom? Oftast är det dom som sitter i presidiet eller dom som sitter i kommunstyrelsen eller dom som är gruppleddare, annars pratar inte folk, och eftersom dom från början inte ville bli med i presidiet, tror jag i alla fall, då har dom helt enkelt inte kunskapen, det är ändå så att om du är fritidspolitiker och har ett heltidsarbete, du har ingen möjlighet att hänga med på allting, men om du är ordförande har du en viss tid avsatt och du tvingas prata igenom och fundera och har kontakt med den som är chefstjänsteman. Och ingen av oss, vare sig man eller kvinna, gammal eller ung, vill gå upp i en talarstol för ett antal åhörare och säga nåt som är korkat så att nån annan kan gå upp och säga det där var nog det mest korkade jag har hört, det är faktiskt så här, och det är ju en risk om du inte kan.” (Ur intervju med politiker i Robertsfors)

”Även om nu ledningen, ordförande och chefer, domineras av män så tror jag inte att kvinnorna känner att vi

inte lyssnar på dom eller tar till oss deras åsikter utan jag har en känsla av att dom är ganska nöjda med det sätt som vi avlyssnar och behandlar deras förslag. Jag kan bara prata om de erfarenheter jag har och det är att dom blir lyssnade till lika mycket som männen, om dom har sakliga argument ... jag har ju hört från annat håll att en del kvinnor känner sig mer eller mindre mobbade, att jag sitter här som nån slav bara och ingen bryr sig om vad jag tycker och tänker och säger, men jag har inte upplevt det.” (ur intervju med politiker i Berg)

Enligt flera politiker har kvinnor egentligen ganska stora möjligheter att göra sig hörda trots att de inte sitter på lika många höga poster som män. Några menar att representationen ger en skev bild av kvinnors inflytande, att det egentligen är större än vad siffrorna visar. Alla politiker framhåller också sitt eget parti som bra på att lyfta fram kvinnor, men menar att det kan vara sämre i andra partier. Det är få som ser till den etablerade politiken som en helhet och diskuterar det politiska systemets fördelar och brister. Ett par politiker diskuterar dock representation på ett sätt som skiljer sig från de övriga. De menar att den ökade andelen kvinnor bör ses som ett första steg mot att öka kvinnors inflytande i den etablerade politiken. Representation betraktas som en väg att gå i arbetet för en mer reell förändring. Dessa politiker menar också att den etablerade politiken fortfarande präglas av män och mäns intressen, även om detta successivt har ändrats. Det finns fortfarande informella regler som inte är så lätta att förstå och än mindre verka inom för en ny person, och särskilt inte för kvinnor.

Representation diskuteras också på ett annat sätt i intervjuerna där termen används i betydelsen demokrati. Det faktum att politikerna är representativa anses som en viktig ingrediens i ett demokratiskt politiskt system – vilket inte kvinnogrupperna anses leva upp till. Några politiker uttrycker upprördhet över att det som de uppfattar som grundtanken med formell representation inte längre tas på samma allvar. De menar att det är en kvalitativ skillnad mellan att företräda ett parti och exempelvis en kvinnogrupp. I det senare fallet handlar det främst om att företräda sig själv. Den här argumentationen utmynnar i att kvinnorna hade kunnat få ut mer av sitt engagemang om de varit med i ett vanligt politiska parti.

Det finns alltså bland en del politiker en medvetenhet om att kvinnor inte accepterar politiken som den är uppbyggd idag och

vissa, särskilt politikerna i Kiruna, säger explicit att den etablerade politiken är uppbyggd efter mäns villkor och intressen. Detta leder till en förståelse för att kvinnor väljer andra vägar. Samtidigt försvaras det rådande politiska systemet genom att man anser att det är så demokrati ser ut, bör ser ut. Flera av politikerna menar att dagens politiska strukturer för att föra diskussioner och fatta beslut behövs för att demokratin ska bevaras, även om de innebär ett visst mått av hierarki. Den lägre andelen kvinnor i den etablerade politiken, särskilt på högre positioner, förklaras alltså med att kvinnor inte vill anpassa sig till demokratins spelregler. Kvinno-grupperna karakteriseras också som alltför enfrågeinriktade av några politiker något som de menar inte hör hemma i den etablerade politiken där alla frågor måste jämkas samman för att samhället ska fungera. Andra politiker är dock inne på att den etablerade politikens arbetsformer kanske behöver förändras, i alla fall till en del, både för att locka fler kvinnor och för att hålla liv i demokratin.

Kvinnors känslor och kvinnors ansvar

”Dom har inte blivit tillräckligt starka eller hårdhudade för att klara dom negativa delarna av politiken. Det är mycket lättare att vara politiker när man får säga ja till allting och komma med erbjudande och reformer jämfört med att säga nej och göra indragningar, det är knepigt och då orkar inte alla. Särskilt inte dom här riktiga idealisterna som börjar för att dom tror starkt på en sak och vill genomföra den på kortast möjliga tid. Gamla politiker dom har väl lärt sig att även såna frågor som man gärna vill ha genomfört kommer så småningom om man bara är nog envis och inte ger tappt i första omgången.”
(Ur intervju med politiker i Robertsfors)

”Jag tror faktiskt det, om det här nu beror på mentalitet, att vi är olika ... det är klart att det finns kvinnor som tål stryk också ... men dom är inte speciellt många. Sen är det ett annat fenomen om man jämför män och kvinnor, och det är det här med att tänka i ekonomiska termer, det har jag märkt att om man ska fundera över ett projekt eller så ... så är det skillnad mellan män och kvinnor, det här med

ekonomi kommer mycket fortare fram i ett resonemang med män än med kvinnor, där är det mera, om man ska kalla det visioner eller tankar medan männen ofta tittar på kronan först.” (Ur intervju med politiker i Robertsfors)

I en del av intervjuerna finns en föreställning om att kvinnor inte vill in i den etablerade politiken i lika stor utsträckning som män utan hellre väljer andra vägar, framför allt beroende på att organisationen av den etablerade politiken inte passar kvinnor. Politikerna uttrycker sin förståelse för kvinnors *känslor*, att kvinnor inte *vill* in i den etablerade politiken utan väljer andra former. Denna förståelse kopplas dock sällan samman med en kritik mot hur den etablerade politiken fungerar utan det är kvinnors politiska ovana som görs till problemet. I intervjuerna med politikerna har samtalet ofta kretsat kring de ekonomiska problem som kommunerna idag står inför, problem som ofta sammankopplas med utflyttningen från glesbygden. Det minskande befolkningsunderlaget gör att kommunerna på alla sätt måste försöka förmå människorna att bo kvar, samtidigt som politikerna ser sig tvungna att genomföra nedskärningar som drabbar den kommunala servicen. Politikerna beskriver sina uppgifter i negativa termer – att det handlar om att göra nedskärningar som drabbar kommunmedborgarna, genom brister inom skola, vård och omsorg. De anser att det krävs en viss styrka för att klara av det, en styrka som inte kvinnor besitter i samma utsträckning som män. Att möta upprörda kommunmedborgare på Konsum eller att vara tvungen att utstå kritik från vänner och släktingar på grund av politiska prioriteringar anses vara mer problematiskt för kvinnor än för män att hantera. Kvinnor beskrivs som svaga och känsliga och därmed tillskriver sig de intervjuade männen en större förmåga att fatta svåra beslut. Kön och politik konstrueras i traditionella termer där kvinnor får stå för känslsamhet och svaghet medan män karaktäriseras av rationalitet och styrka. Det är framför allt i politikerintervjuerna i Robertsfors som denna föreställning om olikheter mellan könen blir tydlig.

Bilden av kvinnliga och manliga politiker som svaga respektive starka modifieras av en del politiker genom att tala om gamla och nya politiker, i betydelsen att de hellre talar om politikernas situation i relation till huruvida de har lång eller kort erfarenhet av politiskt arbete. Därmed kan även män som är nya i den etablerade politiken anses som alltför svaga för att klara av politiskt arbete. ”Det gäller att vara hård, att vara en kämpe ...” som en politiker

uttrycker det. Samtidigt reflekterar en del av de äldre politikerna över sin egen situation, att deras mångåriga politiska arbete har byggts på att deras fru har tagit ansvaret för hem och barn och att politikerrollen har byggts på en "service på hemmafronten".

Ett annat tema i intervjuerna är att samtalet tenderar att glida bort från kön och snarare fokusera andra problematiker, som just ålder eller erfarenhet av politiskt arbete. Ett första steg kan vara att jämföra kvinnors situation i den etablerade politiken med ungdomars situation, och diskussionen övergår sedan till att handla om ålder och erfarenhet istället för kön. Framför allt är det ungdomars situation som jämförs med kvinnors. Kvinnor och ungdomar görs till grupper som har svårigheter att ta sig in i den etablerade politiken.

Risken med att överbelasta de kvinnor som kommer in i den etablerade politiken är en aspekt som tas upp av politikerna. Så fort man får in en (duktig) kvinna så får hon också ta på sig en mängd uppdrag, vilket gör att hon ganska snabbt krokmar. Några politiker menar också att sättet att arbeta i den etablerade politiken är präglad av män och att det därför kan vara möjligt att det passar kvinnor sämre. Även den diskussionen tenderar att handla mer om att kvinnor har felaktiga förväntningar på den etablerade politiken än att den i sig är problematisk för kvinnor, just på grund av att de är kvinnor.

Kvinnors situation utanför den etablerade politiken berörs av några av de intervjuade politikerna som en anledning till att färre kvinnor än män engagerar sig politiskt. Vissa menar att kvinnors huvudansvar för hem och barn innebär att kvinnor har svårare att få tid för politiskt engagemang än män. Avsaknaden av tid gör det helt enkelt inte möjligt att gå in i den etablerade politiken. Med andra ord beror den eventuella bristen på kvinnor i den etablerade politiken främst på orsaker som står att finna utanför, inte inuti, det politiska systemet.

Att kvinnors större ansvar för hem och barn inte går ihop med hur det politiska arbetet tidsmässigt är organiserat är den aspekt av den etablerade politikens arbetsvillkor som främst tas upp i intervjuerna. Även här tenderar informanterna att använda ett könsneutralt språk och tala om småbarnsföräldrarnas svårigheter. Några av de intervjuade politikerna ser dock detta problem explicit som en kvinnofråga utifrån att de menar att hem och barn främst är kvinnornas angelägenhet som samhället ser ut idag.

Politikernas syn på både kvotering och på kvinnors möjligheter att göra sig hörda i den etablerade politiken utgår från en gemensam utgångspunkt – att ”tjejer” måste växa, måste lära sig det politiska arbetet för att kunna passa in. Det är alltså kvinnorna och inte systemet som bör ändras – om något överhuvudtaget bör ändras.

Det som från början fick mig att intervjua lokalpolitiker om deras syn på kvinnors organisering var det motstånd som de kvinnogrunder jag studerade upplevde i relation till den etablerade politikens företrädare. Att organiseringen i sig uppfattades som problematisk, inte minst genom att den bröt med etablerade föreställningar om samarbete mellan kvinnor och män, är ett svar på den frågan. Samtidigt blev det i intervjuerna tydligt att det inte endast handlade om politikernas uppfattningar om organisering utan också om hur de såg på kvinnors och mäns platser i samhället mer generellt. Genom att analysera politikernas syn på vad jämställdhet ”är” skapades ytterligare en förståelse av hur den etablerade politiken konstruerar kön, och vilka gränser dessa konstruktioner sätter när det gäller att arbeta med det politiska fält vi i Sverige benämner jämställdhet. Självklart skiljer sig politikernas uppfattningar om jämställdhet sig åt men det finns ett antal principer i resonemanget som tillsammans kan sägas bygga upp en dominerande föreställning om vad jämställdhet ”är”, eller annorlunda uttryckt – en etablerad jämställdhetsdiskurs³. Denna analys bygger både på politikernas explicita uttalande om vad de menar att jämställdhet ”är”, men också på hur de resonerar kring kvinnors plats i den etablerade politiken. En mer ingående analys finns i avhandlingens slutkapitel (Rönblom, 2002, kapitel 8).

³ Med diskurs menas språk, begrepp och kategorier som används för att avgränsa en fråga eller ett område och fylla det med mening. I en diskurs etableras föreställningar om det sanna och det självklara, exempelvis görs vissa aktörer och föreställning till norm medan andra betraktas som undantag.

En etablerad jämställdhetsdiskurs

Jag har funnit att den etablerade jämställdhetsdiskursen vilar på fem begränsande principer: *essentiell biologisk olikhet mellan könen*⁴, *antal och komplettering*, *förminskning*, *frivillighet* och *samarbete* samt att dessa principer placerar frågor om jämställdhet inom den etablerade politiska arenan *arbetsmarknad*.

Av dessa principer kan en, den första, betraktas som dominerande. Med andra ord framträder konstruktionen av kön i termer av biologisk olikhet som en huvudprincip för den etablerade jämställdhetsdiskursen. Denna centrala princip i diskursen är i sin tur kopplad till övriga principer som tillsammans avgränsar utrymmet för vad jämställdhet "är". Konstruktionen av kön som biologiskt essentiellt utgår framför allt från det som betraktas som grunden till den "naturliga kvinnligheten", att kvinnor föder barn. Detta "faktum" används sedan för att motivera kvinnors och mäns olika lämplighet i hushållsarbetet samt för skillnader mellan kvinnors och mäns egenskaper i allmänhet. I politikernas förhållningssätt till kvinnors möjligheter till inflytande i den etablerade politiken visade sig detta synsätt på kön bland annat genom talet om kvinnors "känslighet". Kvinnor ansågs bland annat mer känsliga för kritik samt för att ha svårare för att klara av ett "hårt" arbetsklimat. Denna ensidiga fokusering av kvinnors särskilda och "naturliga" egenskaper får i min tolkning till följd att kvinnor görs till beroende av sitt kön, eller rättare sagt görs till kön. Kvinnors specifika "egenskaper" används för att förklara varför kvinnor inte gör vissa saker eller finns på vissa platser. Diskursen innehåller inte några uttalade principer för hur män "är" eller om mäns "egenskaper". På så sätt framträder män som självklara individer medan kvinnor framträder som kön(ade).

Min tolkning är att betoningen av kön som biologisk olikhet, i stora delar utesluter möjligheterna att diskutera jämställdhet i termer av makt. Könsskillnader betraktas som givna av naturen och därmed varken möjliga eller önskvärda att ändra med hjälp av politisk praktik. Betoningen av kön som något "naturligt" leder också till att frågor om kön (som i praktiken innebär frågor om kvinnors situation och position) placeras i den så kallade privata

⁴ Jag är medveten om att ett essentialistiskt förhållningssätt till kön ej behöver vara relaterat till biologi och därför använder jag uttrycken essentiellt biologiskt, naturligt eller biologistiskt för att markera att den essentiella betydelse i detta material är kopplad till en biologistisk förståelse av kön (för en utredning av biologism och biologistisk, se Arrhenius, 1999).

sfären vilket gör ämnet svårt att tala om i etablerade politiska termer. Med andra ord sker en ”privatisering” av kön vilket innebär att kön avpolitiserar (se exempelvis Wendt Höjer och Åse, 1998). Genom denna biologisering är det också möjligt att förstå talet om representation på ett annat sätt. Den svenska kvinnorepresentationen, som högst i världen, betyder självklart att kvinnor är aktiva, handlande subjekt i den etablerade politiken. Men inte att kön är en politisk konfliktdimension. Eller med Maud Eduards ord;

”Eftersom frågan om kön och makt är så känslig, även bland forskare, vore det önskvärt med klart angivna teoretiska utgångspunkter. Betraktas makt som en egenskap, något man kan tillskansa sig via en viss position? Är makt lika med närvaro i en folkvald församling? Eller måste några särskilda handlingar till för att närvaro ska utgöra en förändringskraft? [...] Att kvinnor i Sverige är bättre representerade i politiken idag än för 50 år sedan och i betydligt större utsträckning än i andra länder är förvisso viktigt att konstatera. Men de aspekterna är, menar jag, analytiskt skilda från frågan om maktrelationen mellan kvinnor och män, här och nu.” (Eduards, 2002:32)

Kvinnors närvaro i politiken präglas av motstridiga budskap. Åsiktsskillnaderna används som argument för ökad kvinnorepresentation, ett sätt att få in nya kvinnliga erfarenheter i politiken. Det paradoxala är att, väl invalda, förväntas kvinnor både behålla sina speciella uppfattningar och underordna sig det så kallade allmänintresset. Den tidigare framhävda olikheten måste omformas till likhet, det vill säga en könsneutral och mer politisk legitimitet. Kvinnliga politiker ska både ta plats i det politiska livet och samtidigt visa att kön är oväsentligt och att kön gör skillnad. (Eduards, 2002)

Andra begränsande principer

I den jämställdhetsdiskurs som framträder i intervjumaterialet ingår flera begränsningsprinciper som gör det möjligt att upprätthålla de ramar som skapas kring essentiell, biologisk olikhet. En sådan är att göra jämställdhet till en fråga om *antal* och *komplettering*. Den föreställning som framkommer i analysen av politikerintervjuerna

är att det i ett jämställt samhälle finns lika många kvinnor som män på alla samhällsområden – på så sätt kompletterar kvinnor och män varandra. Jämställdhet görs till en fråga om majoriteter och minoriteter. På de områden där kvinnor dominerar anses män förfördelade, och tvärt om.

Att diskutera jämställdhet i termer av antal ligger också i linje med att politikerna betraktar ”problemen med jämställdheten” som något som snart har nått sin lösning. ”Problemet” definieras som ”litet”, ”det här med jämställdheten ska nog snart vara löst”. Detta sätt att resonera om jämställdhet är i sin tur sammankopplat med något som kan kallas tystnadens diskursiva praktik eller principen om *förminskning*. Med förminskning menar jag att det finns en ovillighet hos politikerna att överhuvudtaget tala i termer av jämställdhet och kön, vilket bland annat yttrar sig i att de i intervjuerna ”glider över” till att prata om problem för nya personer i politiken, exempelvis ungdomar. Det mest tydliga exemplet är att politikerna inte kan eller vill tala om vad de menar med olikhet, samtidigt som olikhet konstant ”görs” i intervjuerna. Jag tolkar detta som att ”olikheten” mellan könen är en sådan självklar del av diskursen att den nästan är omöjlig att tala om.

Sammankopplingen mellan jämställdhet, antal och komplettering blir också ytterligare ett sätt att föra bort familjen, ”det privata”, från diskussionen om jämställdhet. I familjen ”finns ju redan både kvinnor och män”. Den etablerade jämställdhetsdiskursen kan därför också sägas innehålla en självklar heterosexuell syn på kön, som i sig förstärker betoningen av biologisk olikhet mellan kvinnor och män. En familj är i den etablerade jämställdhetsdiskursen lika med man, kvinna och barn och utifrån sina essentiella olikheter kompletterar mannen och kvinnan varandra i familjen. Detta betraktas som ”naturligt” och därmed inte politiskt.

I min tolkning av politikernas sätt att argumentera om relationen mellan det privata och politiska/offentliga förs denna uppfattning om biologisk ”naturlighet” sedan över till den offentliga sfären, till det som anses vara möjligt att påverka med politiska medel. På så sätt betraktas det kompletterande förhållandet mellan kvinnor och män som något som även bör råda på *arbetsmarknaden*. Politikernas betoning av arbetsmarknaden som den plats där jämställdhet anses vara relevant ligger också i linje med den etablerade gränsdragningen mellan offentligt och privat genom att diskussionen om jämställdhet, möjligheterna att agera i så kallade jämställdhets-

frågor, placeras i den offentliga sfären.⁵ I ett jämställt samhälle anses arbetsmarknaden bli mer komplett eftersom det då skulle finnas både män och kvinnor inom alla yrkesgrupper. På så sätt blir exempelvis den låga andelen kvinnor på ledande poster inom näringslivet en fråga om outnyttjade resurser. Argumentationen handlar inte om att kvinnors inflytande i näringslivet bör öka utan om att näringslivet i sig tjänar på att fler kvinnor blir chefer. Alltså inte en maktfråga utan en kompletteringsfråga.

Jag betraktar den kompletteringsargumentation som framkommer i intervjuerna som en begränsande princip som syftar till att upprätthålla föreställningen om olikhet. Betydelsen för vilket utrymme diskursen ger för politisering av jämställdhet kan betraktas som central för kvinnors handlingsutrymme. Den etablerade jämställdhetsdiskurs som framträder i mitt intervjumaterial tillåter endast politisering i traditionella politiska termer där arbetsmarknaden ställs i fokus. Samtidigt bygger denna politisering på en avpolitisering, vad som är politiskt bygger på att det finns något som är uteslutet, som är definierat som opolitiskt. Utifrån mitt material vill jag hävda att politiseringen av jämställdhet på arbetsmarknaden bygger på avpolitiseringen av kvinnors (och mäns) situationer och positioner i familjen – en slutsats som även går i linje med andra studier. Exempelvis menar Anna Wahl att konstruktionen av politik kräver en nödvändig (privat) periferi (Wahl et al, 1998).

Andra begränsande principer som upprätthåller jämställdhetsdiskursen behandlar hur jämställdhetsarbete bör gå till, och här framstår frivillighet och samarbete som centralt i mitt material. Vägen till jämställdhet bör enligt politikerna i huvudsak gå via mäns och kvinnors *frivilliga* handlande. Förebilder, och till en del utbildning, sätts av politikerna upp som möjliga vägar till förändring (främst för kvinnor, i liten utsträckning för män) medan könskvotering betraktas som en felaktig väg att uppnå jämställdhet. Det ointresse som flera politiker visar för aktiva åtgärder, och för att överhuvudtaget diskutera frågor som rör jämställdhet förstärker också normen om frivillighet. Jämställdhet betraktas som något som bör växa fram på ”organisk väg” – lika naturligt som könen är ”naturliga”. Samtidigt för politikerna fram få förslag på frivilliga

⁵ De övergripande åtgärder som staten har vidtagit på ”jämställdhetsområdet”, som att inrätta en jämställdhetsombudsman och tillsätta jämställdhetsexperter, grundar sig främst på den jämställdhetslag som också finns, och som enbart reglerar arbetsmarknaden. En förändring som skett under senare år är att frågan om våld mot kvinnor och den nya kvinnofridslagen också till en del kopplas samman med fältet ”jämställdhet”.

vägar för att uppnå ett jämställt samhälle. Frivilliga handlingar betraktas som *naturliga* eller självklara handlingar. Men vägen till jämställdhet behöver i enlighet med detta synsätt inte ens gå via handlingar. I samband med talet om generationsväxlingar (och mainstreaming) som ett naturligt förhållningssätt till jämställdhet framstår det tydligt i intervjumaterialet att naturlig förändring i tankemönster prioriteras framför aktiv handling.

Könskvotering är en annan, ”tvingande”, strategi som ofta har diskuterats i samband med frågor som rör jämställdhet, och som alltså även finns i mitt material. Den inställning till könskvotering som dominerar i mitt material är att det är en mindre lyckad förändringsmetod eftersom den just inbegriper ett mått av tvång. Hirdman menar att ett sätt att tolka det massiva motståndet mot kvotering är att koppla samman kvotering med tanken om likhet (Hirdman, 1990). I linje med hennes resonemang menar jag att ett förespråkande av kvotering kan betraktas som att säga att kvinnor och män ska ha *lika* stor andel av maktpositionerna, det vill säga att betona könens orättvisa villkor. Därför kan motståndet mot kvotering förstås utifrån oviljan att diskutera könsskillnader i makttermer. Visserligen är det möjligt att sammankoppla kvotering med ett olikhetsresonemang, att kvinnor alltså bör kvoteras in på traditionellt manliga områden för att de har något specifikt ”kvinnligt” att bidra med. Det blir i så fall inte på grund av orättvisa utan på grund av olikhet som det anses rimligt att kvotera så att kvinnor blir lika många som män. Jag vill dock hävda att det primära motståndet mot kvotering bottenar i ”tvånget” – vilket inte minst motståndet mot de så kallade Thamprofessorerna visade (se Jordansson, 1999). Kvotering är i sin utformning en tvingande princip (och tvång sammankopplas också med maktutövning) vilket politikerna vänder sig mot. Vägen mot jämställdhet får inte gå via tvång utan skall vara ett resultat av mäns frivilliga handlingar (något som paradoxalt nog ofta handlar om avsaknad av handling).⁶ Samtidigt som den övergripande visionen uppges vara en jämn fördelning av kvinnor och män inom alla sektorer och på alla positioner i samhället anses det alltså inte tillåtet att med hjälp av lagar och regler ”tvinga fram” ett sådant samhälle. På så sätt möjliggörs en uteslutning av kön som politisk (konflikt)dimension.

⁶ Att kvotering uppfattas som (nästan) legitimt när det gäller representation inom den politiska sfären visar dock på att dessa är förhandlingsbara principer. Arenan för den etablerade jämställdhetsdiskurs som framträder i mitt material är, som jag tidigare diskuterat, dock framför allt begränsad till arbetsmarknaden.

Det mått av tvång som kan anses både berättigat och självklart gällande andra politikområden anses omöjligt när det handlar om jämställdhet.

Kopplingen till olikhet framträder också i betoningen av en annan begränsande princip, att *samarbete* mellan kvinnor och män anses centralt i diskussionen om hur jämställdhet ska uppnås. Uttrycket ”jämställdhet är ingen kvinnofråga” är centralt och politikerna menar att ett jämställt samhälle endast kan uppnås om kvinnor och män arbetar tillsammans. Även den inställningen kan sägas bära på en potentiell radikalitet, att män också ska ta sitt ansvar för rådande orättvisa förhållanden mellan könen. I kombination med frivillighet framstår dock detta synsätt som motsägelsefullt – hur ska män övertygas om att handla i en fråga som de tidigare visat ett mycket svalt intresse för? Med stark betoning på samarbete utesluts också enligt min tolkning satsningar på jämställdhet som enbart riktar sig till kvinnor. Detta visar även politikernas avoga inställning till kvinnors organisering. En betoning av samarbete bidrar också till att dölja kopplingen mellan jämställdhet och makt eftersom samarbete tenderar att framhålla att kvinnor och män har lika stora möjligheter att formulera ett gemensamt ”jämställdhetsprojekt”. Ingen grupp tillskrivs tolkningsföreträde, snarare framhålls vikten av kvinnors och mäns deltagande åter utifrån kompletteringstanken.⁷

Sammanfattningsvis kan sägas att den etablerade diskurs som framträder kan te sig välvillig eftersom jämställdhetsarbete på intet sätt är ”förbjudet”. Samtidigt vill jag hävda att den kringskär möjligheterna att handla i det som exempelvis aktivisterna betraktar som ”en jämställd riktning”. Det vill säga, att förändra maktobalansen mellan kvinnor och män – framför allt genom att möjligheterna att definiera kvinnors brist på handlingsutrymme i termer av makt blir i princip obefintligt.⁸ Konsekvensen av denna etablerade jämställdhetsdiskurs blir att det skapas ett begränsat rum för aktivisternas handlande. Ett citat från en annan intervjustudie med

⁷ Detta tema återfinns i flera andra sammanhang, varav ett självklart är bland de som förespråkar en sociobiologisk, eller biologiskt deterministisk syn på kön (se Bang, 1999, nr 4 och Arrhenius, 1999). Även i praktisk politisk implementering av jämställdhet är det synsättet vanligt, exempelvis i Arbetsmarknadsverkets brytprojekt och i Socialdepartementets genderprogram för social välfärd (Tollin, 2000 och Ds 1999:33).

⁸ På liknande sätt resonerar Ingrid Pincus i sin studie av hur tjänstemän och politiker gör motstånd mot jämställdhetsprojekt i sin kommun. Hon menar att det inte nödvändigtvis är de män som explicit är motståndare till projekten som är det största problemet, utan att det snarare kan vara det ”tysta ointresset” (Pincus, 1997). Se också i detta sammanhang Eva Borgströms resonemang om ”det oinformerade ointressets strategi” (Borgström, 1998).

kommunalråd och kommunchefen får illustrera detta snäva handlingsutrymme. Den person som beskrivs i detta citat är en kvinna som arbetar med jämställdhetsfrågor.

”Alltså, hon gjorde det på ett fantastiskt smart sätt. Det blev aldrig några diskussioner, *aldrig några konfrontationer*. Men ändå övertygade hon... Hon gjorde det på ett naturligt och bra sätt. Det här var ju hennes, det är klart att hon hade en personlighet som var ett plus naturligtvis, hur hon uttryckte sig. Hon *hård drog aldrig saker* och ting och ja, det blev så *naturligt* och bra. Hon *smög in* dom här frågorna på ett bra sätt.” (Rönblom & Tollin, 1998:46, vår kursivering)

Den fråga som detta citat ställer är vilket politiskt förändringsarbete som är möjligt att genomföra inom ramen för detta handlingsutrymme.

Från kvinnor i politiken till kön som politisk dimension

Den etablerade jämställdhetsdiskurs som jag har presenterat skapar ett mycket litet handlingsutrymme för att föra in kön som konfliktdimension i politiken. Snarare verkar denna förståelse av jämställdhet i så hög utsträckning som möjligt fungera i motsatt riktning. Med det menar jag att jämställdhet så långt det är möjligt kopplas samman med samarbete och konsensus, inte med politiska intressekonflikter mellan kvinnor och män som grupper i samhället. Detta resonemang är också ett sätt att förstå det ofta ambivalenta talet om jämställdhet, om kvinnor och män i politiken, som förs – både inom den etablerade politiken och i media. Även de mest tydliga maktförståelser av vad jämställdhet ”är”, se exempelvis regeringens skrivelse om jämställdheten inför 2000-talet (Skr. 1999/2000: 24), artikuleras i en kontext där essentiell, biologisk olikhet är det dominerande sättet att förstå kön.

En slutsats som kan dras är att kvinnor har fått ta plats i politiken som individer, men att kön inte har integrerats som en politisk dimension. Samtidigt är den etablerade politiken självklart könad, eller som Maria Wendt Höjer och Cecilia Åse uttrycker det; ”Samtidigt som kvinnor har mindre makt just på grund av sitt kön, erkänns inte könets politiska betydelse.” (Wendt Höjer och Åse,

1998, s 7). Att kön inte betraktas som en politisk dimension ska inte förstås som att kvinnor inte gjort någon skillnad i politiken. Andra forskare, se exempelvis Lena Wägneruds bidrag till detta seminarium, har visat på hur kvinnor och män till en viss del resonerar olika i relation till politiska sakfrågor. Detta är dock enligt min uppfattning något annat än att säga att kön i sig är politisk, om man med politiskt menar en artikulation av kollektiv konflikt på den offentliga dagordningen (se Wendt Höjer, 2002). Ett problem med denna artikulation är inte minst den biologiska förståelse av kön som jag illustrerat här. Att kön ska innebära konflikt blir mer problematiskt om kön handlar om (oföränderliga) väsensskillnader mellan kvinnor och män än om kön handlar om villkorsolikheter. Med andra ord menar jag att själva definitionen av kön i sig motverkar möjligheter till politisering eftersom den indikerar oföränderlighet – medan politik bygger på ambitioner att förändra och övertyga.

Introduktionen av *Feministiskt initiativ* in svensk politik skedde tre veckor efter detta seminarium. Reaktionen har inte låtit vänta på sig, samtidigt som det är helt tydligt att Stödstrumpornas krav på halva makten och hela lönen för dryga tio år sedan banat vägen för både etablering och en mer nyanserad analys – även i media. Återstår bara att se i vilken utsträckning Fi lyckas utmana den etablerade politiska ordning där partier inordnas efter den allena-rådande politiska dimensionen klass, och där kön hittills har fått verka som ett adderande bidrag.

Referenser

- Arrhenius, Sara. 1999. *En riktig kvinna: om biologism och könsskillnad*. Atlas, Stockholm.
- Bang, nr 4 1999.
- Borgström, Eva. 1998. "Queerstudier i USA – och i Sverige", Kvinnovetenskaplig tidskrift, nr 1, s. 8–22.
- Ds 1999:33. *Utan spaning ingen aning*. Rapport från socialdepartementets genderprojekt för social välfärd.
- Eduards, Maud. 2002. *Förbjuden handling*. Om kvinnors organisering och feministisk teori. Liber, Malmö.
- Hirdman, Yvonne. 1990. "Genussystemet". SOU 1990:44, Demokrati och makt i Sverige, Allmänna förlaget, Stockholm.

- Jordansson, Birgitta. 1999. *Jämställdhetspolitikens villkor: politiska intentioners möten med den akademiska världen: exemplet "Thamprofessurerna"*. Nationella sekretariatet för genusforskning, Göteborg.
- Pincus, Ingrid. 1997. *Manligt motstånd och ambivalens till jämställdhetsreformer*. Kvinnovetenskapligt forum, Örebro universitet.
- Rönblom, Malin. 2002. *Ett eget rum? Kvinnors organisering möter etablerad politik? Statsvetenskapliga institutionen, Umeå Universitet.*
- Rönblom, Malin, Tollin, Katharina & Mattsson, Åsa. 1998. *Jämställdhet – retorik som praktik?* Länsstyrelsen i Västerbotten, meddelande 8.
- Tollin, Katharina. 2000. *"Det måste finnas män med för att det ska vara jämställt ..."* En utvärdering av Mainstreamingprojekt inom Arbetsmarknadsverket i Västerbotten. Forskningsrapport nr 4, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Wahl, Anna, Holgersson, Charlotte och Höök, Pia. 1998. *Ironi & sexualitet: om ledarskap och kön*. Carlsson, Stockholm.
- Wendt Höjer, Maria. 2002. *Rädslans politik. Våld och sexualitet i den svenska demokratin*. Liber, Malmö.
- Wendt Höjer, Maria och Åse, Cecilia. 1998. *Politikens paradoxer. En introduktion till feministisk politisk teori*. Bjärred: Academica Adacta.