

Södertörns högskola | Institutionen för genus, kultur och historia

Magisteruppsats 30 hp | Genusvetenskap | Hötsterminen 2010

En avpolitiserad politik?

– en studie av hur jämställdhet konstrueras i
SKL:s Program för hållbar jämställdhet

Av: Johanna Lauri

Handledare: Kristina Lindholm

Abstract

Gender equality is a political issue that has gained a lot of support in the last decades. Researchers have however pointed out that gender equality has a wide variety of understandings.

SKL (Sveriges kommuner och landsting) is an organization that looks after the interests of local authorities and county councils in Sweden. SKL has by the government been granted 145 million Swedish crowns to support gender mainstreaming at a local level. During a period of three years, 2008-2010, funding has been given to 89 projects for this purpose.

The aim of this study is to examine what meanings are given to the term “gender equality” in these projects. Is there a dominant understanding of the term? What can be said about the meanings that are identified? The method used is Carol Bacchis What’s the problem approach. The main question asked to the material is “what is the problem with gender (in)equality represented to be?”

The analysis shows that the understandings of gender equality are identified in five general themes. Four of them are connected to a liberal philosophy, thus forming a dominant liberal discourse on gender equality. The remaining one has quite the opposite ideas underpinning it: one that understands gender inequality as a consequence of societal structures, norms and an asymmetrical distribution of wealth and power.

To conclude I elaborate on what the liberal discursive dominance means for the question of gender equality. The risk with strategies built upon liberal ideas is that it eliminates conflicts in politics – thus depoliticizing gender equality.

Keywords: gender equality, gender mainstreaming, SKL, gender.

Sökord: jämställdhet, jämställdhetsintegrering, SKL, genus, genusvetenskap.

Innehållsförteckning

Inledning.....	4
Syfte och frågeställningar.....	5
Disposition.....	5
Centrala begrepp.....	5
Tidigare forskning och teoretiska utgångspunkter	8
Material och avgränsningar	12
Metodologi.....	13
Vetenskapsteoretiska utgångspunkter	13
What's the problem approach	14
Studiens genomförande och forskningsetiska överväganden	15
Analys	16
Kvalitet och service.....	17
Tillväxt och hållbar utveckling	20
Individ, demokrati och den liberala utopin	23
Kunskap, utbildning och attityder	26
Normer, strukturer och makt	29
Slutsatser	31
Jämställdhet, en smaksak.....	32
Liberalism, en dominerande diskurs	33
Ekonomisk tillväxt och NPM framträder specifikt.....	33
Jämställdhetens politiska sprängkraft urholkas.....	35
Inkonsekvenser, nyanser och förändringspotential.....	36
Fortsatt forskning	38
Litteraturförteckning.....	40

Inledning

Jämställdhet som politisk målsättning har stort stöd i Sverige både bland politiska partier och bland människor i allmänhet. Ett flertal forskare har dock visat att jämställdhetsbegreppets betydelse är svårfångat, rentav godtyckligt och förhandlingsbart (Amundsdotter 2010:16). "Jämställdhet är på samma gång mål, ideal och norm" skriver Ulrika Dahl (2005:49) och sätter fingret på jämställdhetsbegreppets diffusa och skiftade karaktär. När jämställdhet är ett mål som alla skriver under på finns det all anledning att undersöka vad som avses med jämställdhet i olika sammanhang (Magnusson 1999).

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ansökte hösten 2007 om utvecklingsmedel från regeringen för att kunna stödja jämställdhetsintegrering i Sveriges kommuner, landsting och regioner. SKL beviljades totalt 145 miljoner kronor som skulle fördelas under åren 2008 till 2010. *Program för hållbar jämställdhet*, som projektet kallas, är en av de största satsningarna på jämställdhet som genomförts i Sverige. Det är också en satsning som berör stora delar av Sveriges befolkning såsom brukare av kommuners och landstings tjänster, man kan därför hävda att projektet har en normerande effekt på jämställdhetsdiskurserna i samhället.

Det är således av stor betydelse att närmare studera just denna satsning för att få en tydligare bild av hur jämställdhet förstås inom ramen för detta projekt. Hur ett problem adresseras och beskrivs är viktigt för vilka lösningar på problemet som blir (o)möjliga. Vad blir konsekvenserna av olika problemrepresentationer och vilka möjligheter för förändring finns? Samtidigt är det viktigt att sätta fokus på vilka begränsningar en viss förståelse medför.

Med förståelse av jämställdhet menas i denna studie hur jämställdhet beskrivs, vad som anses vara problemet med ojämställdhet och vad som ska uppnås med jämställdhetsarbetet. Kort sagt hur de sökande talar om jämställdhet, vad som brukar benämnas *diskurser*.¹

För att kunna närma mig dessa frågor och uttala mig om ansökningarnas dominerande förståelser av jämställdhet har jag valt att göra en diskursanalys av alla beviljade projektansökningar, totalt 89 stycken, till *Program för hållbar jämställdhet*. Valet att studera alla beviljade projektansökningarna innebär att jag kan ge en heltäckande bild av satsningen

¹ För diskussion av begreppet diskurser se avsnittet *Vetenskapsteoretiska utgångspunkter*.

och kunna se övergripande mönster i förståelserna av jämställdhet. Ansökningshandlingarna ger en överskådlig och tillgänglig bild av de projekt som beviljats pengar. Materialet är intressant att studera närmare eftersom min bild är att analyser av jämställdhet och jämställdhetsintegrering ofta utgått från en empiri som rört sig på en högre nivå, t.ex. övergripande policydokument och politiska skrivelser, medan detta material är mer tydligt praktiskt inriktat.

Syfte och frågeställningar

Syftet med föreliggande studie är att genom diskursanalys analysera beviljade ansökningar i SKL:s *Program för hållbar jämställdhet* utifrån vilka förståelser av jämställdhet som konstrueras i ansökningarna samt vilka förståelser som framträder som dominerande. Mina frågeställningar är:

- Vilka förståelser av jämställdhet är framträdande i ansökningarna?
- Vilka underliggande antaganden om jämställdhet framkommer i dessa förståelser?
- Vilka förståelser kan ses som de dominerande?
- Vilka effekter kan de dominerande förståelserna leda till?

Disposition

Direkt nedan presenteras de för studien centrala begreppen *jämställdhet* och *jämställdhetsintegrering*. Därefter följer ett avsnitt om tidigare forskning och teoretiska utgångspunkter. Sedan följer en presentation av materialet och dess avgränsningar. Det därpå följande avsnittet om metodologi innehåller studiens vetenskapsteoretiska utgångspunkter, en beskrivning av den valda metoden "*What's the problem approach*" och slutligen en beskrivning av studiens genomförande och forskningsetiska överväganden. Därefter följer analysavsnittet som är uppdelat på fem teman. Avslutningsvis presenteras studiens slutsatser.

Centrala begrepp

Eftersom denna studie syftar till att undersöka förståelser av jämställdhet i projektansökningarna för jämställdhetsintegrering kommer jag här att ta upp de centrala begreppen "jämställdhet" och "jämställdhetsintegrering".

Jämställdhet

Begreppet jämställdhet har en lång historia. Det brukar hävdas att Alva Myrdal 1938 var bland de första att använda begreppet, men Florin och Nilsson (2000) menar att det etableras inom svensk politik först under 1970-talet. Genom den kraftiga ekonomiska tillväxten under 1960- och början av 1970-talet fanns ett stort behov av arbetskraft, där många kvinnor utgjorde en arbetskraftsresurs. Enligt författarna bildade detta ett "policyfönster" vilket möjliggjorde att frågan om jämställdhet därmed kunde få ett politiskt genomslag. Samtidigt låg någonting viktigt i jämställdhetsbegreppets tandlöshet. Från att man tidigare främst talat om "jämlighet mellan könen" kom jämställdhetsbegreppet att etableras bland såväl socialdemokrater som liberaler eftersom det var klassöverbyggande och inte uttryckte någon maktrelation (Ibid.).

Efterhand tycks alla riksdagspartier ha anslutit sig till idén om jämställdhet, men samtidigt anammat en egen definition. Det visar sig dock vid en närmare undersökning att partierna har en tämligen diffus uppfattning av jämställdhetsbegreppets betydelse (Magnusson 1999). Det innebär att det finns ett stort utrymme för vad som kan betraktas som jämställdhetspolitiska åtgärder (jmf. skattereduktion för hushållsnära tjänster med kvotering till bolagsstyrelser).

Om begreppet kan sägas vara väl förankrat i den svenska partipolitiken är det intressant att se hur SKL definierar begreppet. Jämställdhet betyder enligt SKL:s definition:

...rättvisa, demokrati och delaktighet. Kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Det förutsätter lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter på livets alla områden (Dags att ta förändringsarbetet till en ny dimension, Program för hållbar jämställdhet, SKL).

Eva Mark (2007) delar in jämställdhet i en formell och reell variant. Den formella jämställdheten inbegriper t.ex. könsneutrala lagar, arbetsrättsliga förhållanden och diskrimineringslagen. Målsättningen med jämställdhetspolitiken är att också uppnå en reell jämställdhet, att makten ska omfördelas, vilket kräver en strukturell omvandling av samhället till kvinnors fördel (Ibid:14). Mark delar också jämställdhet i en kvantitativ och en kvalitativ version. Den kvantitativa jämställdheten fokuserar på representation och uppehåller sig på individnivå, utan att ifrågasätta rådande normer. Den kvantitativa jämställdheten blir därför enligt Mark i förlängningen systembevarande, genom att de rådande normernas giltighet till och med förstärks.

Utgångspunkten i det kvalitativa jämställdhetsarbetet ligger enligt Mark i att utmana rådande normer och värderingar vilket inbegriper ett genusperspektiv och fokus på att förändra strukturer. Med det sagt menar hon inte att ett kvantitativt arbete är onödigt men eftersom den typen av jämställdhet främst leder till en jämnare könsfördelning, är ett kvalitativt arbete nödvändigt för att verklig förändring ska ske (Mark 2007:16).

Denna introduktion till jämställdhetsbegreppet visar att det omfattar väldigt mycket och att utrymmet för individuella tolkningar är stort.

En annan typ av analys som leder till en mer grundläggande kritik av jämställdhet i offentlig politik är formulerad av Ulrika Dahl (2005). Hennes kritik går ut på att det i jämställdhetspolitiken finns ett outtalat grundantagande om heterosexualitet. Genom att analysera några av jämställdhetspolitikens centrala arenor: det obetalda hemarbetet, ansvar för barn, mäns våld mot kvinnor samt mäns och kvinnors skilda villkor i arbetslivs- och arbetsmarknadsfrågor, visar Dahl att centralgestalterna i den svenska jämställdheten är en man och en kvinna i ett modernt heterosexuellt par. Så länge jämställdheten inte ifrågasätter denna inbyggda heteronormativitet kommer jämställdhetsprojektet att reproducera könsstereotyper snarare än att upplösa dem (2005:68).

Ovan beskrivna genomgång av jämställdhetsbegreppet visar på vikten av att analysera ansökningarnas förståelser av jämställdhet utifrån flera aspekter.

Jämställdhetsintegrering

Att integrera betyder enligt ordböcker olika saker beroende på sammanhang, men såsom det används i begreppet jämställdhetsintegrering betyder det ungefär att *införliva*.

Vid FN:s kvinnokonferens i Peking 1995 antogs jämställdhetsintegrering som strategi för att realisera målet i den så kallade kvinnokonventionen från 1979. Redan ett år tidigare, 1994, bestämde den svenska regeringen att jämställdhetsintegrering är strategin för att förverkliga de jämställdhetspolitiska målen (SKL 2008:46).

Jämställdhetsintegrering innebär enligt Europarådet

”(om)organisering, förbättring, utveckling och utvärdering av beslutsprocesser, så att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen, av de aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattandet” (SKL 2008:24).

Ovanstående definition av jämställdhetsintegrering använder sig både SKL och regeringen av. Statsvetaren Malin Rönnblom (2003) kritiserar å sin sida hela jämställdhetsintegreringsprojektet för att det avpolitiserat jämställdhetsarbetet och gjort det till en administrativ fråga. Hon menar att jämställdhetsintegrering utan ett maktperspektiv riskerar att reproducera rådande system.

Den jämställdhetspolitiska utredningen från 2005 är dock väldigt tydliga med att inkludera en maktdimension och menar att arbetet med jämställdhetsintegrering måste förstås utifrån ett maktperspektiv och att makt görs och upprätthålls i handling och därmed kan göras annorlunda (SOU 2005:66, s. 52).

Tidigare forskning och teoretiska utgångspunkter

I detta avsnitt redogörs för forskning som på olika sätt knyter an till studiens ämne och som antingen har en teoretisk eller metodologisk relevans. Avsnittet inleds med en genomgång av analyser av jämställdhet och jämställdhetsintegrering i ett internationellt perspektiv. Därefter presenteras en studie av jämställdhetsbegreppet i svensk politik.

Studier om jämställdhetsintegrering är ett växande forskningsfält där det finns omfattande forskning. Bland europeiska och internationella forskare finns ett flertal som studerat jämställdhetsintegrering ur olika perspektiv (t.ex. Rees 1998, Squires 2005, Verloo 2007, Lombardo m.fl. 2009, Bacchi och Eveline 2010) och även i Sverige har det genomförts studier (t.ex. Magnusson, Rönnblom & Silius 2008).

I ett försök att kartlägga olika förståelser av genus som jämställdhetsintegrering bygger på analyserar Judith Squires (2005) olika *tillämpningar* av jämställdhetsintegrering. Hon benämner dem för *inkludering* (inclusion), *uppvärdering* (reversal) och *förskjutning* (displacement). Inkludering jämför hon med ett liberalfeministiskt² angreppssätt för likabehandling och lika möjligheter vilket innebär att kvinnor och jämställdhetsarbete ska inkluderas i t.ex. den befintliga organisationen utan att i grunden förändra den. Detta riskerar leda till assimilering av kvinnor, det vill säga en anpassning utan någon genomgripande förändring menar Squires. Uppvärdering kan hänföras till ett

² För en genomgång av olika feministiska perspektiv, se Gemzöe (2005).

radikalfeministiskt³ angreppssätt där kvinnors "egenskaper" och kunskap ska uppvärderas. I detta angreppssätt är det vanligt att kvinnogrupper i det civila samhället rådfrågas för att föra fram "kvinnors synsätt" i olika frågor. Detta riskerar dock enligt Squires att leda till en essentialisering av kön då man fokuserar på skillnader utan att problematisera dem och således tar dem för givna. Det sista angreppssättet, som Squires framhåller som det mest fruktbara, kallar hon förskjutning. Det kan hänföras till ett postmodernistiskt synsätt och syftar till att förändra systemet från grunden genom att ifrågasätta och ändra normer och institutioner. Detta angreppssätt försöker gå bortom könsdikotomin av män och kvinnor och istället utgå från ett perspektiv där flera maktordningar förutom kön, som klass och etnicitet, samspelar intersektionellt.⁴ Detta angreppssätt har ingen förutbestämd bild av, eller något facit över, hur jämlikhet ska se ut, utan det är något som medborgarna utifrån ett deliberativt⁵ angreppssätt ska vara med att definiera och utforma.

Syftet med denna studie är att undersöka vilka olika förståelser av jämställdhet som förekommer. Squires resonemang om olika förhållningssätt är av intresse eftersom de sätter i perspektiv hur jämställdhet används i materialet.

Mieke Verloo m.fl. kritiserar dock Squires indelning i boken *Multiple Meanings of Gender Equality* (2007) utifrån att den inte beskriver hur jämställdhetsarbete ser ut i praktiken och därför inte är användbar för sådana analyser. Konceptet *Inkludering* är vanligt också i Verloos m.fl.:s material, *uppvärdering* däremot förekommer sparsamt och *förskjutning* förekommer inte alls (2007:299). Författarna menar utifrån detta att en viktig forskningsfråga är att analysera varför vissa perspektiv (t.ex. förskjutning) är så frånvarande, och att vidareutveckla analysen av den dominerande diskursen kring inkludering, snarare än att som Squires bara konstatera att den största delen av det undersökta materialet kan hänföras till denna liberala diskurs. Författarna föreslår att ytterligare bena upp och dekonstruera inkluderingsdiskursen i underkategorier.

³ Se föregående not.

⁴ Intersektionalitetsbegreppet introducerades av Kimberle Crenshaw (1994) och kommer av engelskans "intersection" som betyder (väg-)korsning. Det är en teori och analytiskt verktyg för att studera hur olika aspekter av maktutövning genom kategoriseringar konstituerar varandra, dvs på ett oupplösligt sätt hänger samman. Enligt detta perspektiv finns inga (föreställningar om) kön som inte samtidigt är rasifierade, heteronormativa, etc.

⁵ Deliberativ demokrati fokuserar deltagande i politiska beslutsprocesser och hur åsikter bildas. Argumentation och samtal medborgare emellan är ett avgörande inslag (Premfors & Roth 2004).

Verloo m.fl. (2007) menar att det är viktigt att undersöka vad som göms i jämställdhetspolicys (Ibid:41). Eftersom ingen konsensus råder om vad jämställdhetsintegrering ska leda till (Ibid:22), är det för forskningen en viktig uppgift att kartlägga vad begreppet betyder. Författarna använder metoden *critical frame analysis*, vilken är en metod där man intresserar sig för de olika förståelser av ett problem och dess lösningar som aktörer uttrycker om ett visst socialt fenomen. Författarna argumenterar för att man ska studera nyanser och inkonsekvenser i policydiskurser istället för det tydligt uttalade.

I antologin *The Discursive Politics of Gender Equality* utvecklas idén att fokusera på nyanser och inkonsekvenser av jämställdhet. I ett bidrag av Emanuela Lombardo och Petra Meier (2009:138) analyseras jämställdhetspolicys i Spanien och Nederländerna som visar på flera inkonsekvenser, bland annat att lösningarna som presenteras ofta inte riktas till de problem som definierats och att problemdefinitioner inte alltid hänger samman med uppsatta mål för policyn. Utifrån dessa inkonsekvenser diskuterar författarna vilka begränsningar, men också möjligheter till förändring som detta kan innebära. För det senare använder författarna begreppet "*discursive windows of opportunity*" för att beskriva när luckor och inkonsekvenser kan användas för att driva igenom olika frågor. Till exempel kan en diskussion om *problemet* med en manlig dominans i politiken i en policy vara viktig även om *lösningar* på problemet medvetet eller omedvetet utelämnats. De menar att man kan se policyutveckling som en process där man på grund av intressekonflikter och motstånd inte kan uppnå allt på en gång och att det därför kan vara strategiskt att gradvis föra in progressiva och utmanande idéer. Om frågan finns med i problemdiskussionen kan den i framtiden så att säga spilla över på lösningarna.

Antologin bidrar på ett övergripande plan med analytiska verktyg för att förstå hur jämställdhet konstrueras i policyprocesser genom att dess betydelse tänjs (stretching), böjs (bending), förminskas (shrinking) och fixeras (fixing). Ytterligare en viktig poäng som bidragen i antologin sammantaget visar är att policy för jämställdhet inte kan ses som en strategi för att förändra en given verklighet, utan lika mycket som en politisk process som konstruerar det problem som ska förändras och de aktörer som deltar (Lombardo m.fl. 2009).

Carol Bacchi och Joan Eveline utgår i *Mainstreaming politics: Gendering practices and feminist theory* (2010) också ifrån att policy definierar och ger mening åt ett problem och skapar vissa politiska subjekt snarare än att policy tar sig an ett problem som "finns" där ute i samhället och som väntar på en lösning. Författarna menar att policy konstruerar ett problem på ett specifikt sätt som innebär konsekvenser för vad som kan ses som problematiskt, hur människor därmed uppfattar och tänker kring den aktuella frågan och vilka förståelser som därmed tystas. Ett exempel som författarna nämner utifrån sitt studerade material i Nederländerna och Irland är skattelättnader för gifta, vilket straffar ickeheterosexuella par (som inte tillåts gifta sig), uppmuntrar heterosexualitet och således konstruerar jämställdhet som ett heteronormativt projekt (Ibid:111-112) (jfr. Dahl, 2005 i avsnittet "Centrala begrepp"). De slår fast att man inte ska ta för givet att jämställdhetsintegrering nödvändigtvis är ett systemförändrande arbete (Ibid:335).

En forskare som mer specifikt studerat själva jämställdhetsbegreppet är Eva Magnusson (1999), som med hjälp av diskursanalys undersökt talet om jämställdhet inom svensk partipolitik. För denna studie är Magnussons bidrag relevant i första hand ur en metodologisk utgångspunkt. Genom att titta närmare på användandet av jämställdhetsbegreppet i partipolitiska dokument söker hon svar på frågorna: Vad betyder jämställdhet? Varför vill partierna uppnå det? Hur konstrueras kön och finns det någon maktdimension i jämställdhetsbegreppet? Magnusson har inte för avsikt att tematisera materialet i ett fåtal grupper då hon menar att definitionerna då blir för vida och inte kan representera den variation som finns. Magnussons ambition är istället att visa på just variationen i materialet. Genom att fokusera på variationen vill Magnusson, liksom Verloo m.fl. (2007) ovan, söka efter motsägelser och inkonsekvenser hos vanliga jämställdhetsargument. Hon finner 14 innebörder i begreppet jämställdhet som hon grupperar i sex övergripande kategorier.⁶ Magnusson drar således slutsatsen att det inte finns en gemensam betydelse för jämställdhet, att flera av innebörderna motsäger och är oförenliga med varandra samt att den variation som finns tydliggör behovet av att vid olika tillfällen specificera vad som läggs i begreppet. Ju längre ifrån en teoretisk och filosofisk diskussion man kommer, desto mindre entydigt blir begreppet menar Magnusson. En viktig metodologisk poäng som Magnusson

⁶ Kategorierna är: *betoning på konsensus, på individualism, på skillnadstänkande, på mäns förhållande till jämställdhet, på kvinnors förhållande till jämställdhet samt jämställdhetens gränser mot det extrema.*

gör i sitt material är att hon avsiktligt inte vill "skära bort" eller pressa in de betydelser som inte riktigt passar i väl avgränsade, ideologiska och logiska kategorier. Hon söker istället efter på vilka olika sätt begreppet jämställdhet används i praktiken. Detta är något jag försöker ta med mig när jag själv ska analysera och tematisera mitt eget material.

Av ovanstående genomgång tar jag till analysen med mig ambitionen att studera hur problemet med och lösningen på jämställdhet konstrueras på olika sätt och ges olika betydelser i olika sammanhang och att detta i stor utsträckning utgår från ideologiska utgångspunkter. Förutom att vilja visa på framträdande diskurser i materialet, kommer jag också försöka bena upp sådana framträdande diskurser. Samtidigt som jag söker efter utsagor som tillsammans utgör framträdande diskurser⁷ kommer jag att också söka efter förståelser som inte passar i en sådan indelning, med andra ord har jag också sökljuset inställt på nyanser och inkonsekvenser i materialet.

Material och avgränsningar

Det material som studeras är de beviljade ansökningarna till *Program för hållbar jämställdhet*. Programmet är uppdelat på tre ansökningsomgångar. Till första omgången inkom 42 ansökningar varav 23 beviljades. Till andra omgången inkom 64 ansökningar och 22 beviljades och slutligen till den tredje ansökningsomgången inkom 85 stycken och av dessa beviljades 44 stycken. Totalt sett är det 89 beviljade projektansökningar (av totalt 191 inkomna) som ingår i denna studie. Avslagen analyseras inte eftersom ambitionen med studien är att undersöka vilka förståelser av jämställdhet som dominerar i de projekt som av SKL bedöms uppfylla riktlinjerna, dvs. kunna ha effekter för jämställdheten.

Många projektansökningar innehåller bilagor som t.ex. kommunens likabehandlingsplan, beskrivning av tidigare jämställdhetsprojekt, undertecknandet av CEMR-deklarationen⁸ eller olika utdrag och skrivelser till kommunfullmäktige. På grund av den specifika kontext som ansökningsprocessen innebär, inkluderas i analysen inte sådant bakgrundsmaterial, utan avgränsas till själva ansökningsblanketten och de (eventuella) bilagor som är kopplade till specifika fält i ansökningsblanketten som beskriver det aktuella projektet: *sammanfattning*

⁷ För diskussion av begreppet diskurser se avsnittet *Vetenskapsteoretiska utgångspunkter*.

⁸ Europeisk deklaration om jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå.

av utvecklingsläget, nulägesbeskrivning och bakgrund till utvecklingsarbetet, beskrivning av utvecklingsarbetet och projektmål.

Anvisningarna för ansökningar till programmet har i vissa avseenden förändrats under programmets gång, varav här nämns det som jag bedömer har relevans för studien. I den första omgången efterfrågades inte projektets mål, vilket kan ha betydelse för hur utförlig denna del av ansökan är.⁹ Men eftersom denna studie primärt undersöker förståelser i alla beviljade ansökningar i satsningen *Program för hållbar jämställdhet* är eventuella skillnader i målformuleringar mellan olika ansökningsomgångar inte av någon central betydelse. Samtidigt kommer det i analysen att tas i beaktning eventuella skillnader som uppkommer som en konsekvens av denna förändring. Ytterligare en förändring är att SKL i ansökningsomgång tre, lade till ett nytt fält i ansökningsblanketten. I detta fält ska den sökande ange den *definition av jämställdhet* som ska vara vägledande i projektet. Att SKL valt att lägga till detta är intressant i sig, men det nämns här eftersom det innebär en förändring av studiens förutsättningar. Det är svårt att på förhand sja i vad ett sådant fält kan innebära för den förståelse av jämställdhet som kan utläsas av ansökningsblanketten och det är således en empirisk fråga. Detta kommer att tas i beaktning vid analysens genomförande.

Metodologi

I detta avsnitt presenteras först de vetenskapsteoretiska utgångspunkterna för denna studie. Efter detta följer en genomgång av den valda metoden, Carol Bacchis *What's the problem approach* och slutligen redovisas studiens genomförande och forskningsetiska överväganden.

Vetenskapsteoretiska utgångspunkter

Min syn på kunskap utgår ifrån att den *produceras* och inte är något som existerar i väntan på att upptäckas. Min kunskapssyn innefattar också att man inte kan uppnå eller bör sträva efter objektivitet, att en uppdelning i objektiv och subjektiv kunskap således är en illusion. Kunskap är istället något som färgas av samspelet mellan den som producerar kunskapen och det som studeras. Enligt Michel Foucault är kunskap och makt oskiljbara i den meningen

⁹ SKL krävde dock kompletteringar av projektmålen i efterhand.

att kunskapsproduktion alltid är förbunden med maktutövning (Winther Jørgensen & Phillips 2009). Även om jag influeras av detta synsätt utgår jag emellertid från att kunskapens giltighet är beroende av var och av vem den skapats och i vilket syfte. I det avseendet sällar jag mig till dem som menar att kunskap måste produceras och tolkas i en kontext som betonar det lokala och specifika (Haraway 1988). Enligt poststrukturalismen finns maktrelationer inbäddade i språket. Begreppet diskurs syftar enkelt uttryckt till de system av utsagor som tillsammans utgör mallar eller tolkningsramar som ligger till grund för hur "verkligheten" förstås och som både möjliggör och begränsar hur vi uttrycker oss. Diskurser ska dock inte betraktas som fixerade, utan något som förändras och ständigt skapas och återskapas. Det innebär samtidigt att diskurser inte sällan är inkonsekventa och kan förefalla ologiska (Winther Jørgensen & Phillips 2009).

SKL:s satsning för hållbar jämställdhet är en kontext som lämpar sig väl för en analys av hur diskurser om jämställdhet (re)konstrueras i ett specifikt sammanhang. I diskursanalys, som både är en teori och en metod, försöker man dekonstruera diskurser genom att undersöka utsagor i ljuset av ett vidare sammanhang; sociala processer, ideologier och maktrelationer. Frågor ställs om till exempel varför något framställs på ett visst sätt, vad som inte sägs och vilka motsättningar som finns i det som sägs. Diskursanalys är således ett verktyg som möjliggör ett resonemang kring alternativa sätt att förstå och presentera jämställdhet på och att försöka se varför de formulerats på just detta sätt. Det som i ansökningarna sägs om jämställdhet hade inte varit möjligt att säga utan de diskurser som gör utsagorna begripliga för såväl avsändaren som mottagaren.

What's the problem approach

Denna studie utgår från den ansats som utvecklats av statsvetaren Carol Bacchi som kallas "What's the problem?" (1999, 2009). Metoden är utvecklad för att i första hand analysera policys och politiska diskurser och innebär ett fokus på hur olika problemformuleringar diskuteras i materialet snarare än att studera lösningar eller resultat. I enlighet med det undersöks vad Bacchi benämner problemrepresentationer i ansökningarna. Det innebär inte att fokusera på det explicita som framhålls i policy, utan snarare att fokusera på hur problem beskrivs, alltså i det här fallet vad som anses vara problemet med ojämställdhet och vilka antaganden som kan tänkas ligga till grund för dessa problemrepresentationer. *What's the problem approach* (2009) innefattar sex stycken huvudfrågor att ställa till policydokument.

1. Vad är problemet?
2. Vilka underliggande antaganden finns?
3. Vilka blir effekterna av denna problemformulering?
4. Hur har problemformuleringen kommit till?
5. Vad lämnas utan problematisering?
6. Var har denna representation skapats, spridits och försvarats? Hur kan den ifrågasättas, upplösas och ersättas?

Bacchi menar att hur problemen beskrivs, får konsekvenser för vilka åtgärder som är möjliga och vilka aktörer som ses som ansvariga för att lösa det. Till exempel kan problemet vara formulerat på ett sätt som omöjliggör vissa lösningar (2009). Denna typ av ansats riktar följaktligen sökljuset på problemkonstruktionen snarare än själva problemet men också på vad som lämnas oproblematiserat. Bacchi poängterar vikten av att problematisera konsekvenserna av olika representationer vilket i denna studie kommer att ske i slutsatserna.

För att passa denna studies material används delar av Bacchis frågor. Materialet är av ett sådant omfång, närmare 1 000 sidor (89 ansökningar med 8 sidor vardera samt utöver detta i många fall bilagor), att det inom ramen för denna studie inte är möjligt att använda alla frågor i analysen av texten. Dessutom är ambitionen primärt att ge en översiktlig men heltäckande bild av en avgränsad aspekt i hela SKL:s satsning, nämligen förståelser av jämställdhet, och jag anser att frågorna ett till tre räcker för detta. Med heltäckande menas här att alla beviljade ansökningar omfattas av studien. Givet detta kommer huvudfokus vid analysen av ansökningarna att vara på metodens första fråga, *vad är problemet?* Frågan om vilka antaganden som ligger till grund för problemrepresentationen (fråga 2) diskuteras dels i analysen, dels i slutsatserna. I slutsatserna förs också diskussioner kring den tredje frågan: Vilka effekterna blir av problemformuleringen. De resterande tre frågorna (4-6) anses inte vara genomförbara inom ramen för denna studie.

Studiens genomförande och forskningsetiska överväganden

Först läste jag igenom en del av materialet översiktligt för att bilda mig en uppfattning om materialets karaktär. Utifrån detta definierades avgränsningarna i materialet. För själva analysen gjordes en noggrann genomläsning av alla ansökningar. Utifrån Bacchis frågor

letade jag sedan efter problemformuleringar av ojämställdhet. Denna genomläsning var fri och induktiv. Med en induktiv ansats menar jag att jag inte har en på förhand uppställd hypotes som jag försöker bekräfta eller förkasta. Istället används ett utforskande och öppet förhållningssätt till materialet. En induktiv ansats brukar framhållas som en lämplig strategi vid analys av kvalitativt material, för att på vis optimera möjligheterna att se mönster och jämföra data med varandra (Krueger 1998). Tematiseringen har gjorts dels utifrån vad som är återkommande, dels utifrån vad som framträtt som intressant med avseende på förståelser av jämställdhet utifrån studiens teoretiska utgångspunkter och tidigare forskning. Avslutningsvis relaterade jag materialet i analysen till mina teoretiska utgångspunkter och tidigare forskning för att med dessa som hjälp försöka bearbeta och tolka betydelser i tematiseringarna, och på så sätt lyfta mina tolkningar till en teoretisk nivå.

För att studien ska uppnå vad som brukar kallas *genomskinlighet*, att resultaten presenteras på sådant sätt att läsaren kan förstå vad som har gjorts och hur, har jag underbyggt mina resultat med direkta citat och nyckelord ur empirin men också försökt understödja mina fynd med liknande resultat i angränsande forskning. Detta för att läsaren själv ska kunna göra en självständig bedömning om huruvida tolkningen är rimlig. Jag har även försökt lyfta fram motstridiga resultat och haft en öppenhet gentemot alternativa tolkningar.

Syftet med denna studie är inte att bedöma potentialen hos varje enskilt projekt, utan att undersöka ansökningarna på en diskursiv nivå. Det finns för studien inget intresse i att namnge kommunerna/landstingen när innehåll citeras i ansökningarna. Dessutom skulle det möjligen strida mot grundläggande forskningsetiska principer kring att inte röja identiteten på dem som ingår i studien (Vetenskapsrådet 2002).

Analys

Det material som analyserats i varje ansökan skiljer sig åt i flera avseenden. Ansökningarnas omfattning är mycket varierande, vissa är ordrika och innefattar flera bilagor medan andra formulerat ansökan endast i den förtryckta blankettens rutor. Vissa ansökningar upplevs också som mer genomarbetade än andra både språkligt och innehållsmässigt. Somliga begrepp ligger väldigt nära SKL:s begreppsapparat (t.ex. utifrån projektets riktlinjer) medan andra har ett mer genusvetenskapligt präglat språk.

I materialet framträder, utifrån problemformuleringar i ansökningarna, fem övergripande teman. Jag har kallat dem *Kvalitet och service, Tillväxt och hållbar utveckling, Individ, demokrati och den liberala utopin, Kunskap, utbildning och attityder* och slutligen *Normer, strukturer och makt*. Dessa teman är sällan helt åtskiljda från varandra utan en ansökan kan innehålla en eller flera av dessa teman och de överlappar inte sällan varandra. Dessa teman är inte heller de enda förståelserna av jämställdhet som finns i materialet men de är de förståelser som framträder tydligast.

Kvalitet och service

Ett tema som framträder tydligt i materialet är talet om kvalitet. I ansökningsblanketten är "kvalitetssäkring av system och metoder för verksamhetsutveckling" en av de fyra delar man kan söka pengar för, det är därför inte oväntat att ordet förekommer i ansökningarna. I ungefär tjugotalet ansökningar förekommer begreppet på mer eller mindre central plats. Hur det används, i vilket sammanhang och vilken betydelse begreppet får, varierar dock mellan ansökningarna. Ofta används ordet i ett kontrollsammanhang. Det är dock inte alltid tydligt vad kvalitet är, vad det är som faktiskt ska kontrolleras eller vad det betyder för jämställdhetsarbetet. Ett projekt vill:

[...] kvalitetssäkra verksamheterna ur ett jämställdhetsperspektiv.

Ett annat menar att:

Syftet med utvecklingsarbetet är att kvalitetssäkra alla verksamheter inom vård- och omsorgsförvaltningen för att garantera brukarna och medborgarna hållbar jämställdhet som svarar mot båda köns villkor och behov.

Det är alltså kvalitetssäkring som står i centrum för kontrollen av jämställdheten här. I ett liknande exempel vill man:

Kvalitetssäkra mötet och resursfördelningen mot brukaren.

Medan ytterligare ett är tydligare med hur denna kvalitetssäkring ska gå till, de vill:

[...] utveckla ledningssystem, till exempel genom styrkort, som ska kvalitetssäkra en jämställd medborgarservice

I ovan citat ska kvalitetssäkringen hos fyra olika aktörer garantera jämställdhet i verksamheterna, i mötet med brukaren, i resursfördelningen och i medborgarservicen. Att

genom en standardiserad procedur, t.ex. "styrkort" eller "ledningssystem", uppnå en garanterad jämställdhet på olika områden är ett stort löfte.

Kvalitetssäkring innebär ofta att man skapar indikatorer som för det mesta är kvantitativa mått, för att mäta måluppfyllelse. Det betyder att jämställdhet begränsas till dessa definierade mått vilket innebär att det är svårt att arbeta flexibelt. Ett problem som brukar framhållas med indikatorsbaserat jämställdhetsarbete är att det som går att kvantifiera (t.ex. könsfördelning) är det som görs till mått på jämställdhet. Detta medför ofta att aspekter som är mer komplexa och svårare att mäta, som t.ex. inflytande, har en tendens att inte komma med (Wittbom, 2009).

I flera ansökningar förekommer dock kvalitetsbegreppet snarare i sammanhanget kring vad man ska uppnå med projektet. I nedan urklipp från tre olika ansökningar skrivs om att uppnå kvalitet. I en ansökan står att de ska:

[...] svara mot könens behov så samma kvalitet och goda resultat uppnås för båda könen.

I en annan vill man:

[...] öka kvaliteten och använda de ekonomiska resurserna på ett mer effektivt sätt genom likabehandling och rättvis resursfördelning mellan kvinnor/män flickor/pojkar.

Ytterligare ett exempel är att:

Erbjuda service med likvärdig kvalitet för kvinnor och män, flickor och pojkar.

Citaten illustrerar att det inte riktigt framgår vad "samma" eller "likvärdig" kvalitet är. Det är också intressant att fundera över vad talet om kvalitet har för betydelse för förståelsen av jämställdhet. Eva Mark (2007) som gått igenom olika teorier och praktiker för jämställdhetsarbete, menar att talet om kvalitet är ett sätt att göra jämställdhet angeläget för alla, där man ser det som att alla har något att vinna på jämställdhet. Hon ser stora brister i denna utgångspunkt eftersom man i talet om kvalitet konstruerar ojämställdhet som en brist på kvalitet och inte ett utslag av manliga normer och privilegier. På grund av detta är talet om kvalitet systembevarande då det inte ifrågasätter grundläggande normer och strukturer.

Om man funderar över varför kvalitet bedöms vara ett relevant begrepp för de sökande att beskriva sitt jämställdhetsarbete kommer man in på det bland företag och organisationer allt

vanligare arbetet med *kvalitetsutveckling*. Om kvalitet är en produkts förmåga att tillfredsställa kundens behov och förväntningar, så är kvalitetsutveckling ett systematiskt arbete för att minimera felaktigheter och därmed åstadkomma besparingar (Bergman & Klefsjö 2007). Vad får det för effekter på jämställdhetsarbetet när man anammar språkbruk och tankemönster från ekonomistyrning och när ojämställdhet därmed associeras med brister eller avvikelser i ett i övrigt väl fungerande samhällssystem?

En annan risk med att låta kvalitetstänkande påverka hur jämställdhetsarbete ska bedrivas är förenat med vem det är som har makten att definiera vad som är låg eller hög, dålig eller god kvalitet. Kvalitetsbegreppet kanske ännu mer än andra begrepp i bedömningsammanhang har ett stort utrymme för personlig "smak" och som sådant blir det svårt att kritisera utifrån gemensamma referensramar. Givet att män ofta har mer makt i en organisation finns en risk att kvalitetsbegreppet är systembevarande (Ds 1997:56).

Ett begrepp som ofta återkommer i samma andetag som kvalitet är *service*. Om kvalitet kan sägas vara en bedömning av en produkt så är service den produkt som ska kvalitetssäkras. Något som kan illustreras med följande beskrivning:

Kärnpunkten i jämställdhetsarbetet är rättvis fördelning av makt, inflytande och resurser mellan könen och allas möjlighet att få tillgång till vård och service av samma kvalitet.

I en annan ansökan står att jämställdhetsarbetet ska:

[...] i förlängningen kvalitetssäkra service.

Service handlar ofta om det som kommuner och landsting erbjuder sina invånare såsom skola, vård, kollektivtrafik etc. och omtalas i det empiriska materialet på följande sätt när det handlar om jämställdhet, många beskriver det i termer av "Likvärdig service" eller "Jämställd service". Vanlig är också beskrivningen att man vill:

Erbjuda service med likvärdig kvalitet för kvinnor och män, flickor och pojkar.

I en ansökan menas att:

[...] en jämställd förvaltning och service, [som] kommer att stärka demokratin.

Andra menar att det är viktigt att:

[...] tjänster, service och myndighetsutövning [sker] på lika villkor

Wittbom (2009) som studerat Banverket och Vägverket menar att servicebegreppets utbredning hänger ihop med att myndigheterna allt mer kommit att definiera sin verksamhet som kundorienterad, en glidning i språket som liknar terminologin i vinstdrivande företag (Ibid:157). Samma tankegångar och språkbruk kan skönjas i denna studies material, till exempel att erbjuda det som några sökande benämner som ”jämställd kundservice”. Wittbom visar i sin undersökning att ett kundfokus i de studerade organisationerna, trots ambitioner om jämställdhet, ledde till att kunderna istället blev könslösa. Abrahamsson och Agevall (2009) som studerat styrning av offentlig verksamhet i projektform, visar att kundorienteringen i offentlig verksamhet försvårar för medborgaren att verka som politiskt subjekt.

Den övergripande problembilden i ansökningarna som centreras kring detta tema går ut på att de ansökande inte ger samma kvalitet på servicen till båda könen. Sammanfattningsvis verkar det som om talet om kvalitet och service är associerade med de styrningsverktyg för olika verksamheter som utvecklats inom privata företag men som sedan ett par årtionden blivit allt vanligare som styrmedel för offentlig verksamhet, vilket brukar sammanfattas med begreppet New Public Management (NPM). Vilka konsekvenser detta har för jämställdhetsarbete är något som studerats av flera andra forskare (se t.ex. Squires 2007) och något som också för oss in på nästa tema.

Tillväxt och hållbar utveckling

Det andra temat som framträder i mitt material som också angränsar till och överlappar kvalitetstemat kallar jag *Tillväxt och hållbar utveckling*.

Hållbar utveckling är ett begrepp som varit centralt i miljöpolitiska diskussioner om ekonomisk tillväxt, men som numera omfattar flera politikområden. Det finns ingen samstämmig definition av begreppet, men sedan Brundtlandskommisionen¹⁰ kom med sin rapport 1987 har begreppet haft genomslag internationellt (SOU 2004:104, s. 37). Brundtlandskommisionens definition lyder:

En hållbar utveckling är en utveckling som tillfredställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov (Brundtlandskommisionen 1987).

¹⁰ FN-kommision som hade till uppgift att analysera kritiska miljö- och utvecklingsfrågor.

Hållbar utveckling innefattar t.ex. i EU-policy tre huvudområden där hållbarhet ska beaktas; ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet. Ursprungligen innefattades jämställdhetsarbete i alla tre delar, men det har kommit att inordnas under den sociala hållbarheten (Rönblom 2009). SKL:s begrepp hållbar jämställdhet utgår från strategier från arbetslivsforskning om hur projektarbete ska få långsiktiga effekter för en organisation och dess brukare (Svensson m.fl. 2007)¹¹. I den aktuella satsningen betonar SKL att hållbarhet innebär att jämställdhetsarbetet ska leva vidare efter ett avslutat projekt. Detta går att utläsa i projektets riktlinjer. Temat *Tillväxt och hållbar utveckling* är centralt i dryga tioalet ansökningar och centreras kring att jämställdhet är något som kopplas ihop med ekonomisk vinning eller tillväxt. Genom denna koppling associeras hållbarhet i ett jämställdhetssammanhang ihop med tillväxt, trots att denna koppling saknas i SKL:s riktlinjer.

I det följande har jag hämtat citat från olika ansökningar som illustrerar hur jämställdhet ramas in i ett tillväxksammanhang:

Politiker i [X] kommun har tagit ställning och bestämt att jämställdhetsintegrering ska ses som en tillväxt- och utvecklingsfråga.

Här nämns inte social utveckling eller hållbarhet alls utan det är tillväxt och utveckling som sätts i fokus. Ett liknande citat från en annan kommun:

I arbetet för hållbar utveckling och ökad tillväxt i [Y] kommun införs systematiserad jämställdhetsintegrering inom kommunens alla verksamhetsområden.

I ovan nämnda citat nämns dock hållbar utveckling som samlingsbegrepp, men ökad tillväxt får vid sidan av de ekologiska och sociala målen en framskjuten position genom att nämnas specifikt. Rönblom (2008) visar på en inbördes rangordning inom diskursen om hållbar utveckling där de ekonomiska målen kommer först, de ekologiska i mitten och de sociala målen sist. I citatet ovan ser man också att en direkt koppling etableras mellan att arbeta för ökad tillväxt och jämställdhetsintegrering.

¹¹ Enligt företrädare för Program för Hållbar jämställdhet.

Malin Rönnbloms bidrag i *The Discursive politics of gender equality* (2009) åskådliggör genom en analys av implementeringen av EU:s Lissabonfördrag¹² hur jämställdhetsintegrering allt starkare knyts till talet om tillväxt på en regional nivå. Rönnblom visar att ekonomi fått en allt större plats i politiken och att regionalpolitiken i Sverige gått från att stötta svaga regioner till att till stor del handla om att alla ska sträva efter tillväxt. Intressant att notera i mitt material är att de ansökningar som tydligast skriver fram tillväxt och hållbar utveckling alla är små glesbygdskommuner. En konsekvens av detta blir, precis som i citatet ovan, att ekologisk och social utveckling (dit jämställdhet i regel hänförs) oftast får stå i skuggan av den ekonomiska tillväxten trots att de tre dimensionerna inom hållbar utveckling i Lissabonfördraget presenteras utan inbördes hierarki (jmf. Rönnblom 2009:110). Rönnblom visar att den politiska konfliktlinjen i jämställdhetsarbetet har en tendens att försvinna till förmån för ekonomisk tillväxt när politiska ambitioner ska omsättas till policy. Män nämns inte alls som grupp och kvinnor nämns som i behov av särskilt stöd för t.ex. eget företagande. Genom att rama in jämställdhet på det här sättet avpolitiserar jämställdhetsarbetet och kvinnor konstrueras som en grupp som bär på problem som de själva bär ansvar för (att lösa) enligt Rönnblom.

I några andra ansökningar i mitt material kan man utläsa en tydligare koppling till alla delar i hållbar utveckling, en skriver att:

[vi] arbetar gemensamt för en social, ekonomisk och miljömässig hållbar utveckling.

En annan att:

Genom samverkan och kunskapshöjning som leder till handling, blir vi en jämställd, hållbar region.

Det verkar som att förståelsen av hållbarhet skiljer sig åt mellan SKL och de som söker pengar. Där SKL talar om hållbart utvecklingsarbete talar de sökande om hållbar tillväxt.

I en annan kommun har man för avsikt att:

Sätta kronor på jämställdheten för att visa på vinster.

Här lyfts också risker fram, att om man inte:

¹² "Fördraget ger EU moderna institutioner och bästa tänkbara arbetsmetoder så att man på ett effektivt och ändamålsenligt sätt kan lösa våra viktigaste problem i dag. EU-invånarna vill att EU ska ta itu med frågor som globaliseringen, klimatförändringen, befolkningsutvecklingen, säkerhet och energi." (Europeiska unionen 2010)

[...] kopplar ihop ekonomi och jämställdhet [så] kommer jämställdhetsfrågorna att prioriteras bort vid besparingar.

Här kan man alltså se hur vinsten av jämställdhet sätts i fokus men också hur ekonomin egentligen fokuseras tydligare än jämställdheten. Det andra citatet visar snarare på en krass verklighet där pengarna är i fokus. Kan man visa på vinsterna är det inte lika lätt att glömmas bort. Här kan man fundera över ansökningarnas innehåll i relationer till dess dubbla mottagare, dels SKL som förmedlar pengarna, dels kommunledningen som måste vara med och stötta projektet för att ansökan ska kunna godkännas av SKL. Är talet om ekonomi i första hand en strategi för att få ansökan beviljad? Kan fokus på ekonomi också betyda en risk att måla in sig i ett hörn, att intresset svalnar om man märker att det snarare kostar att uppnå framgångar i jämställdhetsarbetet? Även privata vårdgivare kan söka pengar från SKL och i en ansökan från en sådan aktör är kopplingen till ekonomi och vinster ännu tydligare:

Jämställdhet ska bli en positiv del i företagets varumärke [...] [och skapa ett] plusvärde för brukaren.

Det kan också finnas risker med att konstruera och sälja jämställdhet som en varumärkesstärkande produkt (jmf. begreppet branding). Så länge jämställdhet är ett "buzz word", ett trendord, så finns intresse och engagemang, men vad händer om jämställdhet ersätts med någon annan "fluga"? Den övergripande problembilden som ansökningarna förmedlar i detta tema är att ojämställdhet motverkar tillväxt och leder till ekonomiska förluster.

Individ, demokrati och den liberala utopin

I detta tema återfinns en övergripande förståelse av jämställdhet som en fråga om fria individer i ett system som ska garantera alla lika värde och samma rättigheter.

En klassisk skiljelinje i politiska ideologier och akademiska teorier är mellan individ och struktur. Detta får konsekvenser i avseende på hur problemet formuleras och därmed också på var lösningen förläggs. En framträdande idé i materialet är fokuseringen på individen. Om vi utgår från individens behov och ser denna persons behov kan vi nå jämställdhet. I en ansökan beskrivs det så här:

Bättre genuskunskap och ökad förståelse möjliggör service och tjänster på lika villkor genom att utgå från individens behov.

Den bärande idén i detta tema är alltså att kunna se varje människa som individ och inte som representant för en grupp. I flera ansökningar betonas vikten av att "se individen" och att "se individer och inte kön". I en ansökan från en skola sägs att man vill:

[...] hitta mål och lärstrategier för individen för att nå målen.

Ett individperspektiv i jämställdhetssammanhang har kritiserats av ett flertal forskare. Pedagogerna Petra Angervall (2005) visar i sin avhandling, där hon studerat jämställdhetsarbete vid ett universitet och i ett företag, att jämställdhetsarbete med individfokus tenderar att förlägga problemet med ojämställdhet till individer och att dessa individer internaliserar ansvaret för problemet. Det medför att organisationen inte behöver ta ansvar för att lösa ojämställdheten (ibid:202). Magnusson (1999) menar att ett individfokus medför att jämställdhet blir svårt att komma åt med politiska medel eftersom förändringen här måste ske inom varje individ och inte på en övergripande strukturell nivå. Politiska åtgärder som föreslås utifrån ett individperspektiv är ofta vaga och intet förpliktigande menar Magnusson. Hon lyfter också fram att ett individfokus innebär en könsblindhet och att faran är att jämställdhet avpolitiserats och flyttas utanför politiken.

I ansökningar från kommuner där jämställdhetsarbetet ska bedrivas på skolor är talet om individ och frihet extra tydligt:

Elever [ska] inte begränsas av könsstereotyper.

Ett flertal tar upp vikten av att eleverna ska kunna göra självständiga och fria val (oftast handlar det om val till gymnasiet) utan att påverkas av föreställningar kring kön. Ytterligare en forskare, psykologen Eva Mark (2007), som studerat praktiskt jämställdhetsarbete ser liksom Magnusson ovan en fara i att förtrycket kan internaliseras och försvinna från agendan i och med talet om människors fria vilja.

Eftersom de liberala tankarna utgår från alla människors lika värde så tenderar ett individfokus att bli könslost eller könsblint. Följaktligen ska det liberala projektet frigöra alla, både kvinnor och män, från könsroller och föreställningar om kön. Det ska tillkomma alla individer att fritt utveckla sina unika egenskaper och talanger på lika villkor. Och det är just detta som eftersträvas i det Lena Gemzöe (2005) kallar för den liberala utopin (vilket jag återkommer till längre ner), att alla människor ska kunna göra helt fria och självständiga val utan att påverkas av omgivningen och samhällets strukturer (Ibid. 2005:39).

Talet om individer nämns ofta i ett sammanhang där också idén om allas lika värde uttrycks starkt. Det utgör det andra huvuddraget i detta tema där fokus ligger på principer för hur ett gott samhälle bör vara uppbyggt. Nedan följer några exempel på citat från ansökningar där dessa tankegångar är centrala:

Jämställdhet ingår i begreppet jämlikhet och demokratiska principen om alla människors lika värde.

Jämställdhet är en fråga om rättvisa och demokrati.

Jämställdhet innebär rättvisa demokrati och delaktighet.

Ytterligare ansökningar menar att jämställdhet påverkar demokratin

En jämställd förvaltning och service, som kommer att stärka demokratin.

och andra att:

Jämställdhet definieras som en demokrati-, makt- och resursfråga.

eller att:

Likvärdigt bemötande är en demokratisk rättighet.

Som framgår ovan, beskrivs jämställdhet med termer såsom frihet, rättvisa och demokrati (jmf Magnusson 1999). I idén om alla människors lika värde och tron på det mänskliga förnuftet är det liberala tankegodset tydligt (Gemzöe 2005:31). Ett grundläggande antagande i liberalfeminismen är att kvinnor ska inneha samma demokratiska fri- och rättigheter som män. Att kvinnor har sämre position i samhället förklaras med att de historiskt inte fått delta i politiken eller fått möjligheten att delta i arbetslivet på samma villkor som män. Den liberalfeministiska kampen har därför fokus på kvinnors tillgång till dessa arenor. Att jämställdhet kopplas samman med demokrati medför att det inte behövs några nyttoaspekter för att motivera ett jämställdhetsarbete utan rättvisa, jämlika förhållanden och individers självbestämmanderätt och handlingsfrihet är tillräckligt (Mark 2007:64).

Lena Gemzöe (2005) beskriver den liberala utopin som att alla människor ska kunna göra helt fria och självständiga val utan att påverkas av omgivningen och samhällets strukturer (Ibid:39). Den liberala utopin som mål för projekten förekommer i flera ansökningar, vilket illustreras med följande citat:

[Alla ska] bemötas utifrån individuella egenskaper och prestationer.

I skolsammanhang är detta framträdande:

Jämställdhet inom skolan är att utveckla sin fulla potential utan könsförväntningar och val av studier och studieresultat ska vara oberoende av kön.

En skola har som:

tydligt uttalat mål att bedriva ett medvetet arbete med att utveckla varje individs förutsättningar, personlighet och intressen utan att påverkas av hur genus konstrueras socialt och kulturellt.

Exempel från en skola där man pratar om gymnasieval och där ska man:

Inte hindra individen att välja utifrån sina individuella intressen och förmågor. [...] ska få välja utifrån intresse och inte utifrån kön.

Andra skolor uttrycker det som att:

varje individ kan utvecklas utan att påverkas av hur genus konstrueras socialt och kulturellt

eller att kunna

göra val oberoende av kön.

Den övergripande problembilden i ansökningarna som framträder ovan är att människor inte ses som könslösa utan bemöts och gör val utifrån kön.

Liberalfeminismens huvudsakliga lösning på problemet med kvinnors underordning i samhället inriktas ofta på utbildning och attitydpåverkan (Gemzöe 2005:31). Detta för studien vidare till nästa tema.

Kunskap, utbildning och attityder

Som nämnts ovan så är utbildning, kunskap och attitydförändring liberalfeminismens lösning på kvinnors underordning. Dessa tre begrepp är i hög grad framträdande i materialet. Nära på alla ansökningar söker pengar för någon typ av utbildning. Att utbildning är vanligt bland projekten är i sig inte förvånande eftersom utbildning är ett av fyra områden man kan söka pengar för. Det är emellertid intressant att för det första notera att utbildning är så vanligt förekommande, för det andra att det ofta utgör huvuddelen även i de projekt som söker pengar för flera olika verksamheter, och för det tredje kanske framförallt vad utbildning anförs vara en lösning på. Att kunskapshöjande aktiviteter på jämställdhetsområdet är en

vanlig åtgärd bland kommuner och länsstyrelser framgår också i Rönnblom (2008). Nedan citat illustrerar den tilltro som sätts till utbildning och kunskap för att råda bot på ojämställdhet:

Förändring i samhällsstrukturen sker framförallt genom kunskap hos människor.

En annan skriver att:

Kunskap är nyckeln till förändring.

Ytterligare en annan skriver att:

[...] jämställdhetsarbetet handlar inte enbart om attityd utan också till stor del om att inhämta kunskaper.

I nedanstående två citat beskrivs vad kunskapshöjningen ska leda till:

Öka kunskapen om genus i organisationen vilket ska leda till en mer rättvis fördelning av makt, inflytande och resurser mellan könen.

Och:

Ökad kunskap och större medvetenhet kring jämställdhet leder till förändrade attityder och värderingar.

Jämställdhet ses i stor utsträckning som en kunskapsfråga där ojämställdheten både uttryckligt och underförstått anses vara en konsekvens av kunskapsbrist. Utbildas bara personalen och politikerna för att de ska kunna fatta rätt beslut och göra rätt prioriteringar så kommer verksamheten att bli jämställd. Dock har flera forskare ifrågasatt att medvetandehöjning leder till att både män och kvinnor ska vilja förändra rådande ordning. Man kan hävda att det är osannolikt att tro att det skulle ligga i mäns omedelbara intresse att ge upp sina privilegier och lämna ifrån sig makt (Tollin 2000). Samtidigt är det heller ingen självklarhet att kvinnors ökade medvetenhet bidrar med någon förändring (Eduards 2002:41). Liknade problematisering gör också Magnusson (1999).

I många ansökningar poängteras att de måste inhämta kunskap för att förankra jämställdhetsfrågan och att det är viktigt med en *gemensam kunskapsbas*. En skriver att det är viktigt att:

[...] utbildas för att få gemensam grund.

En annan att de behöver:

Gemensam kunskapsplattform.

Liknande resonemang beskriver att de:

[...] måste ha gemensam värdegrund.

Andra säger att de ska:

[...] skapa gemensam terminologi och kunskapsbas.

Eller:

Måste få kunskap och förankra frågan.

Strävan efter en gemensam kunskapsbas tolkar jag som att man eftersträvar konsensus om vad (o)jämsällldhet är och hur ett arbete ska bedrivas, för att uppnå minsta möjliga friktion. En strävan efter konsensus kan således innebära att det inte finns utrymme för olika förståelser av jämsällldhet. Konsensus i jämsällldhetsarbete medför enligt Angervall (2005:149) att konfliktperspektivet utesluts, dvs. att man inte ställer mäns och kvinnors intressen mot varandra. Rönblom (2002), som undersökt dominerande idéer i jämsällldhetspolitiken och där identifierat fem begränsande principer, kommer till en liknande slutsats. En av dessa kallar Rönblom för "samarbete", vilken går ut på att jämsällldhet ska nås genom att män och kvinnor tillsammans arbetar för jämsällldhet.

Att sträva efter konsensus är enligt Angervall (2005) ett sätt att dölja konflikter och ett sätt för ledningen att begränsa möjligheten att "starka viljor" eller utmanande perspektiv ska hindra arbetet. Ur ett ledningsperspektiv kan också konsensus ge bättre publicitet då det ser ut som att alla är överens om att arbetet går åt rätt håll.

Enligt Magnusson (1999) verkar politiska åtgärder som bygger på konsensustänkande ofta leda till tämligen generella råd till människor om vad de borde göra. Liknande exempel finns gott om i denna studies material: "levande dialog", "[...] öka kunskap och förståelse. Föra dialoger", "Hålla dialogen vid liv".

Att jämsällldhet ofta handlar om *attityder* framgår tydligt i denna studies material. Det ligger i linje med resultaten i Rönbloms (2008) analys av policydokument från den svenska regeringen (Näringsdepartementet). Där framgår också att verksamheter som syftar till att förändra attityder ofta utförs under lättsamma former och på ett sätt som ska tilltala en bred publik. I flera av ansökningarna söks pengar för sådana attitydförändrande aktiviteter, t.ex. teaterföreställningar, inspirationsföreläsningar och annat "som ska vara kul". I en

ansökan anser man att det är attityder som skapar en ojämställd resursfördelning. Andra säger att det är genom:

[...] ökad kunskap och förståelse som vi kan förändra attityder och värderingar på arbetsplatsen

Eller att:

Utbildning ska leda till teoretisk kunskap, förändrade attityder, förhållningssätt och värderingar.

Andra har ett behov av:

[...] genuskunskap för att förändra attityder och könsbundna strukturer i beslut.

I en ansökan skrivs att det som behövs är:

förändrade attityder till traditionella strukturer och könsrollen.

Den övergripande problembilden i ansökningarna i detta tema är som framgår ovan att ojämställdhet är en attitydfråga som beror på kunskapsbrist. Ett problem med ett se (o)jämställdhet som en attitydfråga är enligt Magnusson (1999) att man då ser det som ett individpsykologiskt problem och att övergripande, strukturella lösningar (t.ex. kvotering) inte är eftersträvansvärda eftersom det är en framtvingad och inte en självvald jämställdhet. Liknande idéer framkommer i Rönnbloms (2002) fem begränsande principer för jämställdhetspolitiken. En av dessa benämns "frivillighet" och går ut på att jämställdhet ska växa fram av sig själv ur individers fria vilja, bl.a. genom utbildning.

Normer, strukturer och makt

Detta tema som jag kallat *Normer, strukturer och makt* är på många sätt en motsats till ovan nämnda teman då fokus här inte ligger på individer utan på en övergripande strukturell nivå. Det är ett centralt inslag i flera ansökningar, med nyckelord som:

normer, strukturer, genus, sociala konstruktioner, mönster, maskulinitet, könsbundna traditioner, starkt könsuppdelat utbildningssystem och arbetsmarknad, makt, maktresurser, maktstrukturer, maktasymmetrier, maktrelationer, maktfördelning, könsmaktsordning, kvinnor har generellt mindre makt än män, mäns överordning och kvinnors underordning, inflytande, resursfördelning.

Genom dessa ord sätter ansökningarna fokus på hur ojämställdhet (åter)skapas (t.ex. normer och strukturer), dess konsekvenser (ojämn maktfördelning) och vem som vinner på

att problemet lämnas intakt (mäns överordning och skev resursfördelning). Detta är det tema som mest uttryckligen är formulerat utifrån en tydlig problemorientering, i flera ansökningar som ovan urklipp visar talas inte i första hand om målet med projektet utan det finns också en explicit diskussion om orsaken bakom problemet. Den generella problembilden i ansökningarna med detta tema är att ojämställdhet beror på övergripande normer om kön vilka leder till en ojämn fördelning av makt i samhället som bygger på normer och makt. Detta tangerar i flera avseenden resonemang i genusvetenskaplig teori, vilket flera forskare talar om som viktigt för effektivt jämställdhetsarbete (Amundsdotter 2010, SOU 2005:66, Andersson 2009, Mark 2007), särskilt för att uppnå normförändring (Wittbom 2009).

Att inkludera maktaspekter i analysen och utgå från samhällsstrukturer i stället för individer i jämställdhetsarbetet närmar sig Squires (2005) typologiska benämning *förskjutning* (se avsnittet Tidigare forskning och teoretiska utgångspunkter), där huvudfokus ligger på att ifrågasätta och ändra normer och institutioner och på så sätt bedriva ett systemförändrande arbete. Genom *förskjutning* utgår arbetet ofta från ett perspektiv där flera maktordningar förutom kön, som klass och etnicitet, samspelar intersektionellt. I en handfull ansökningar finns en förståelse av jämställdhet som närmar sig Squires benämning *förskjutning*. I fem ansökningar finns, utöver resonemang om normer och makt, också intersektionella tankegångar om hur olika maktordningar oupplösligt hänger samman, vilket följande citat illustrerar där man säger att man ska:

[...] belysa hur olika maktstrukturer och diskrimineringsgrunder samvarierar och förhåller sig till varandra.

En annan aspekt av *förskjutning* är att det inte ska finnas någon på förhand bestämd vision hur ett jämställt samhälle ska se ut. Det ska istället vara något som ska formas i samförstånd med medborgarna, ett så kallat deliberativt angreppssätt. I tre ansökningar närmar man sig detta sätt att tänka där man i en av ansökningarna ska ordna dialogmöten med medborgare och föreningar som underlag för framtagandet av en jämställdhetsplan. I ett annat projekt ska barn och unga vara delaktiga i framtagandet av likabehandlingsplaner.

Som framgått av analysen ovan framträder fem övergripande förståelser av jämställdhet i ansökningarna. Jag har utifrån min teoretiska tolkningsram och tidigare forskning resonerat

kring de underliggande antaganden om jämställdhet som framkommer i dessa förståelser. Jag ska i nästa avsnitt summera mina resultat, diskutera frågan om vilka förståelser som kan ses som dominerande och resonera kring vilka effekterna kan bli av detta.

Slutsatser

För att påminna läsaren om varför studien genomförts vill jag börja detta avsnitt med att återknyta till studiens syfte. Syftet med studien är att genom diskursanalys analysera beviljade ansökningar i SKL:s *Program för hållbar jämställdhet* utifrån vilka förståelser av jämställdhet som konstrueras i ansökningarna samt vilka förståelser som framträder som dominerande.

- Vilka förståelser av jämställdhet är framträdande i ansökningarna?
- Vilka underliggande antaganden om jämställdhet framkommer i dessa förståelser?
- Vilka förståelser kan ses som de dominerande?
- Vilka effekter kan de dominerande förståelserna leda till?

De förståelser som framträder tydligast i materialet och som utgör studiens fem teman är:

1. *Kvalitet och service*
2. *Tillväxt och hållbar utveckling*
3. *Individ, demokrati och den liberala utopin*
4. *Kunskap, utbildning och attityder*
5. *Normer, strukturer och makt*

Mieke Verloo (2007) konstaterar att många som analyserat jämställdhetsarbete ofta knyter det till en liberal diskurs. Hon efterlyser dock analyser som bryter ner en övergripande liberal jämställdhetsdiskurs i mindre beståndsdelar. I det följande kommer jag att redogöra för beståndsdelarna i den liberala jämställdhetsdiskurs som framträder i min analys genom att summera mina tematiska fynd, dvs. vad som utmärker varje tema.

I temat *Kvalitet och service* beskrivs jämställdhet i termer av kvalitet och då oftast i ett kontrollsammanhang där verksamheten (i förlängningen jämställdheten) ska kvalitetssäkras. Detta ska uppnås med olika mått, t.ex. indikatorer. Här beskrivs ofta jämställdhetsarbetet

som riktat mot kunder och i termer av kundorientering. Dessa kan kopplas ihop med övergripande målstyrningsstrategier som kan sammanfattas med begreppet NPM.

Under temat *Tillväxt och hållbar utveckling* har jag hänfört problemformuleringar där jämställdhet förstås som något som hänger ihop med ekonomisk vinning eller tillväxt. I detta sammanhang är jämställdhet något som i princip alla vinner på. Idén om hållbar utveckling kopplat till jämställdhet är också tydligt närvarande här, där jämställdhet hamnar under dimensionen social utveckling. Dock visar det sig att den ekonomiska dimensionen av tillväxt alltid står överst, vilket medför att jämställdhet aldrig kommer i första hand eller ens på samma plats som ekonomisk tillväxt. Intressant här är också att notera att SKL:s tal om hållbar jämställdhet i riktlinjer och informationsmaterial om satsningen avser att projekten ska betona långsiktighet, medan "hållbar" i satsningens ansökningar i stor utsträckning handlar om hållbar *utveckling* och *tillväxt*.

Det tredje temat *Individ, demokrati och den liberala utopin*, samlar problemformuleringar kring jämställdhet som ofta utgår från ett individperspektiv. Att jämställdhet här är en fråga om rättvisa och demokrati är också framträdande. Dessa problemformuleringar har ofta en vision om ett jämställt samhälle där alla individer ska kunna göra självständiga och fria val utan att påverkas av föreställningar om kön, varför den utifrån Gemzöe (2005) kallas den liberala utopin.

Under det fjärde temat *Kunskap, utbildning och attityder* samlas problemformuleringar där jämställdhet förstås som en kunskapsbrist eller fråga om attityder. Problem vilka bäst råds bot på genom utbildning och attitydförändring.

I det sista temat, *Normer, strukturer och makt* förstås ojämställdhet som en fråga om ojämn maktfördelning mellan män och kvinnor, vilket innebär en tydlig skillnad mot ovan fyra liberalt orienterade teman. Maktassymetrin mellan könen knyts till övergripande strukturer i samhället, således utgår lösningarna inte från individer.

Jämställdhet, en smaksak

När variationen i och emellan alla fem teman beaktas tillsammans med de ansökningar som inte innehåller någon utläsbar förståelse av jämställdhet, framträder i analysen åtskilliga olika förståelser av jämställdhet. Vissa förståelser är relativt specifika medan andra är

otydliga. Det leder till slutsatsen att det inte råder någon enighet kring vad jämställdhet är, även om flera förståelser på något sätt associeras med liberala idéer. Man kan säga att det ytterst är upp till var och en av de sökande att avgöra vad jämställdhet är för dem. Att det i praktiken innebär att flera alternativa förståelser florerar samtidigt är inget som verkar leda till någon högljudd debatt eller konflikter. Detta resultat ligger i linje med Magnusson (1999) som visat på dels hur variationsrik förståelsen av jämställdhet i partipolitik är, dels hur vagt begreppet således kan sägas vara.

Liberalism, en dominerande diskurs

Vad som kan konstateras angående studiens fem teman om man betraktar dem tillsammans är att fyra av dem bygger på en jämställdhetsförståelse som tydligt kan härledas till en övergripande liberal diskurs. Det ligger i linje med resultaten hos andra som studerat jämställdhet och jämställdhetsintegrering (Squires 2007, Rönnblom 2008 och 2009, Bacchi & Eveline 2010).

Den liberala diskursen domineras av ett individperspektiv och problemet med ojämställdhet härleds till kunskapsbrist och en fråga om attityder. Rönnblom (2008) visar i sin studie av jämställdhet i regionalpolitiken att bristen på kunskap har ett starkt förklaringsvärde till ojämställdhet. Lena Gemzöe (2005) menar att liberalfeminismens lösning på kvinnors underordning ligger i just utbildning och attitydförändring. Liberalfeminismen kritiserar ofta för att den saknar en maktanalys eftersom den för det mesta strävar efter att inordna kvinnor i rådande system (jmf. Squires begrepp *inkludering*) och således blir inte arbetet systemförändrande. Vidare kritiserar liberalfeminismen för att ha ett klasslöst perspektiv eftersom den inriktar sig på utbildning av medelklassen (Ibid.).

Ekonomisk tillväxt och NPM framträder specifikt

Inom den dominerande liberala diskursen framträder förutom de "tidlösa" liberala diskurserna om individer, attityder, utbildning och människors lika värde, också (ny)liberala diskurser som kan kopplas till specifika fenomen som ligger närmare i historien. Jag tänker främst på New Public Management och ekonomisk tillväxt.

Judith Squires (2007) beskriver en avgörande jämställdhetspolitisk förändring som består i att fokus gått från rättvisa och ekonomisk omfördelning till en mer nyliberal politik som fokuserar mer på närvaro genom identitetspolitik, vilket bland annat manifesteras i att

marginaliserade grupper ska finnas representerade i till exempel folkvalda församlingar. Parallellt med denna utveckling sker också en förändring, från 1980-talet och framåt, i sättet att styra offentliga institutioner – New Public Management, ett styrsätt med ursprung i företagsvärlden. Kopplingen till företagstänkande kan ses också i mitt material där samhällsmedborgarna ibland refereras till som kunder. NPM är också ett försök att bryta ner övergripande visioner till mätbara mål på områdesnivå eller institutionsnivå, vilket i denna studies material tydligast visar sig i talet om kvalitet, där jämställdhet hänförs till kvalitetsbegreppet och kvalitet är något som ska kunna mätas och utvärderas. En konsekvens av NPM, enligt både Squires (2007) och Wittbom (2009), är att strävan efter att kvantifiera, successivt kommer att göra det som är mätbart till det mest intressanta, vilket riskerar att leda till att sådant som är svårt att kvantifiera, t.ex. inflytande eller underordning, ofta lämnas åt sitt eget öde. Möjligtvis spelar projektens tidshorisont en viss roll här i och med att resultat måste uppvisas på en förhållandevis kort tid. Detta kan leda till att projekten inriktas på verksamhet som går att kvantifiera.

Ett annat exempel som Squires (2007) tar upp är att ekonomiska vinster snarare än rättvisa används som argument och drivkraft för jämställdhet. Just de ekonomiska vinsterna med jämställdhet skrivs också fram i materialet i denna studie. Här kan det vara intressant att fundera över den kontext som en projektansökan finns i. Det finns sannolikt i många fall dubbla mottagare av en ansökan. Dels SKL som har (regeringens uppdrag) att bedöma och bevilja pengar till ett projekt och dels kommun- eller landstingsledningen som måste ge projektet sin välsignelse. Kan det vara så att talet om ekonomisk vinning går att härleda till ett försök att sälja in idén om projektet både hos SKL och hos till exempel kommunledningen? Det kan i så fall tolkas som ett uttryck för att ekonomisk tillväxt kommit att bli vad Rönnblom kallat "the unquestionable goal of politics" (2008:113).

Nära förenat med ekonomisk vinning är diskursen om hållbar utveckling, vilket också framträder i materialet. Jämställdhetsarbetet kopplas här samman med arbetet med hållbar utveckling. I arbetet med hållbar utveckling brukar tre huvudområden framhållas, ekonomisk-, ekologisk- och social utveckling, där jämställdhet kommit att inordnas under dimensionen social utveckling. I teorin (bl.a. Brundtlandrapporten, se not 10) ska dessa tre dimensioner vara likställda, men i studiens material visar sig den ekonomiska dimensionen, i form av ekonomisk tillväxt, få en framskjuten och överordnad position i förhållande till de

två andra. Detta förhållningssätt bekräftas av annan forskning på området. Rönnblom som undersöker hur den dominanta tillväxtdiskursen påverkar konstruktionen av jämställdhet, menar att ekonomisk tillväxt är ett "master narrative" i dagens politik och ett politiskt mål så positivt och självklart att det inte går att ifrågasätta (2009:106).

I ljuset av detta är det intressant att reflektera över att SKL:s fokus på *Hållbar jämställdhet*, i betydelsen långsiktigt utvecklingsarbete, omvandlas och nära på äts upp av talet om ekonomisk tillväxt. Kanske ses här ett uttryck för vad Rönnblom menar ovan, att diskursen om den ekonomiska tillväxten nått en sådan dominerande ställning att de sökande närmast reflexmässigt verkar tolka hållbarhetsbegreppet som *ekonomisk tillväxt*, alltså på ett annorlunda sätt än SKL. Här syns ett exempel på att det inom diskursordningen om jämställdhet finns flera olika diskurser som kämpar om att få definiera problemet, där tillväxtdiskursen för närvarande tycks vara en av de starkaste.

Parallellt med att ekonomisk tillväxt blivit en dominerande politisk ideologi, anförs enligt Rönnblom (2008:113) jämställdhetsintegrering som lösningen på jämställdhetsfrågan. Detta medför enligt henne att diskursen om tillväxt och jämställdhet går hand i hand. Det är ett antagande som också framförs av Bacchi och Eveline (2010). De menar att den nyliberala politiska agendan är nära förbunden med jämställdhetsintegrering och att man inte kan förutsätta att jämställdhetsintegrering är ett systemförändrande arbete eftersom tankesätten kring jämställdhetsintegrering är alltför nära knutna till de utgångspunkter som utmärker NPM (se ovan resonemang).

Också i denna studies material kan man se exempel på att jämställdhetsintegrering är intimt förknippat med ekonomisk tillväxt, i några av ansökningarna menar man att jämställdhet per automatik följer på ekonomisk tillväxt. Detta förhållande bekräftas också i Rönnbloms studie (2008:122). Man kan fundera över vad ett sådant synsätt innebär för ett konfliktperspektiv i jämställdhetsarbetet.

Jämställdhetens politiska sprängkraft urholkas

Det har från olika håll hävdats att jämställdhetsarbete i grunden är ett okontroversiellt projekt och att jämställdhet som begrepp etablerades med det specifika syftet att släta över politiska skiljelinjer och inte väcka anstöt (Florin och Nilsson 2000) eller som Magnusson (1999) beskrivit det, ett projekt som omhuldar konsensus. Analysen av denna studies

material visar också att jämställdhetens politiska sprängkraft är begränsad, i synnerhet genom dess koppling till NPM och professionaliseringen av jämställdhetsarbetet, vad Squires (2007) kallat framväxten av femokrater. Med detta begrepp avses jämställdhetsexperter och feminister som är delaktiga i offentliga jämställdhetsarbeten. Genom sin förankring i kvinnorörelser kan de gentemot staten erbjuda en expertis och en länk till dessa aktivistorganisationer. Problemet blir dock att denna dubbla allians dels riskerar att leda till att kvinnorörelsernas krav anpassas eller översätts, dels att fokus blir på statens problem. Detta kan innebära att konflikter slätas över och radikalare krafter stängs ute.

Rönblom (2008) använder ett resonemang av statsvetaren Maria Wendt Höjer för att avgöra huruvida en fråga är politiserad eller inte. Enligt detta resonemang måste tre avgörande faktorer uppfyllas för att en fråga ska anses vara politiserad: frågan ska finnas i offentlig debatt, den ska utgå från ett kollektiv och inte från individer och slutligen ska frågan formuleras i termer av konflikt (Ibid:113). Applicerat på denna studies material kan man med tydlighet se att det första kriteriet är uppfyllt, dvs. att jämställdhetsfrågan är artikulera i den offentliga debatten. Det andra och tredje kriteriet är dock inte lika tydligt uppfyllt. Den liberala individdiskursen med dess avsaknad av ett konfliktperspektiv är starkt framträdande och därmed kan man med Wendt Höjers resonemang konstatera att jämställdhetsfrågan till stora delar är avpolitiserad. Således kan man säga att en effekt av den liberala dominansen i materialets förståelse av jämställdhet är att jämställdhetens politiska sprängkraft (ytterligare) urholkas.

Men även om den övervägande delen av ansökningarna utgår från ett individperspektiv och saknar konfliktperspektiv så finns det avvikelser från denna dominerande tendens. Materialet visar på inslag av problemförståelser som pekar mot en kollektiv utgångspunkt och ett uttalat konfliktperspektiv. Kanske kan man förstå detta som att dominerande diskurser sällan är fullkomliga utan att det alltid finns sprickor och fickor som rymmer andra utmanande förståelser?

Inkonsekvenser, nyanser och förändringspotential

Som framgick i analysen under temat *Normer, strukturer och makt* så finns förståelser av jämställdhet som inrymmer en maktanalys och som har en kollektiv utgångspunkt, där ojämställdhet i första hand ses som ett strukturellt problem. Dessa förståelser kan båda stå

för sig själva i en ansökan, vara dominerande eller existera parallellt med ett eller flera av studiens övriga teman. Man kan ställa sig undrande till hur det är möjligt att tala om makt och könsmaktsordning i samma andetag som man antar ett individperspektiv och resonerar med förståelser som ryms i en i övrigt liberal diskurs. Jag menar att det i stor utsträckning har att göra med materialets karaktär. Att problemet med dubbla mottagare som beskrevs ovan har betydelse, dvs. att ansökningarna riktar sig både till SKL och en kommun- eller landstingsledning. Det betyder att ansökan per automatik är utsatt för en bedömningsprocess, i det här fallet av både SKL och ledningen vilket innebär att den problemförståelse av ojämställdhet som skrivs fram färgas av att den skrivs i ett förhållande till ett föreställt ideal. Den skrivs inte enbart utifrån vad som identifieras som ett problem utan också utifrån vad som antas vara det korrekta sättet att resonera och uttrycka sig i detta specifika sammanhang. Med ett sådant synsätt kan man se det som att *Program för hållbar jämställdhet* bidrar till att skapa en viss förståelse av jämställdhet, eller för att låna ett uttryck av Verloo (2007), att satsningen ramar in (frame) jämställdhet på ett visst sätt. Samtidigt visar analysen av materialet att jämställdhet inte ramas in på ett entydigt sätt. Bacchi (1999) menar att problemformuleringar inte alltid skapas helt medvetet och avsiktligt utan skapas i en process med flera parametrar och att policyförslag sällan är helt koherenta.

Emanuela Lombardo och Petra Meier (2009:138) använder uttrycket "*discursive windows of opportunity*", för att beskriva hur luckor och inkonsekvenser, till exempel att problemdefinitioner inte alltid hänger samman med mål eller aktiviteter i policies, kan användas för att skapa möjligheter för förändring. De menar att det i dessa luckor finns ett utrymme för att flytta fram positioner eller driva igenom olika frågor. Jag menar att det i denna studie finns tendenser till dessa möjlighetsfönster, att till exempel lyfta upp könsmaktsordningen och diskutera mäns överordning och kvinnors underordning gör att vissa lösningar som annars skulle vara omöjliga, möjliggörs. Problemförståelsen är i mina ögon inte ett tecken på vad som kommer att göras, utan snarare en begränsning för vad som är möjligt att göra. Jag ser i ansökningarna för *Program för hållbar jämställdhet* ett möjlighetsfönster till förändringspotential och politisering, just på grund av att det finns de som utmanar de dominerande liberala förståelserna, till exempel de som utgår från ett konfliktperspektiv. Jag menar att materialets inkonsekvenser tyder på sådana

möjlighetsfönster, till skillnad från Rönnblom (2008:129), som i sitt material inte finner något utrymme för konflikt.

Jag stödjer även Lombardo och Meiers (2009) tanke att se policyutveckling som en process där man på grund av intressekonflikter och motstånd inte kan uppnå allt på en gång och att det därför kan vara strategiskt att gradvis föra in progressiva och utmanande idéer. Dock vill jag poängtera att det är just *möjlighetsfönster* och inga faktiska förändringar jag ser här.

För att återknyta till de tre strategier för jämställdhetsintegrering som Squires (2005) identifierar *Inkludering, Uppvärdering* och *Förskjutning* (se *Tidigare forskning och teoretiska utgångspunkter*) så framträder inkludering som den dominerande diskursen i Rönnbloms material, att kvinnor ska inkluderas utan att den manliga normen ifrågasätts (2008:125). Även Verloo (2007) klassar sitt studerade policyarbete till inkluderingsstrategin och kritiserar (som jag tidigare nämnt) Squires för att skapa ett tredelat klassificeringssystem när inkludering är så dominerande. Även om den liberala diskursen är dominerande i mitt material vill jag ändå nyansera Verloos bild en aning. Hon menar att förskjutning inte existerar annat än i teorin. I denna studies material finns exempel på projekt som kan hänföras till förskjutningsstrategin, fem ansökningar utgår från ett intersektionellt teoretiskt perspektiv och tre har en deliberativ ansats i genomförandefasen. Även om detta utgör undantag i materialet vill jag inte avfärda Squires indelning lika bestämt som Rönnblom och Verloo. Dock verkar den övergripande liberala diskursen, och i synnerhet den ekonomiska tillväxtdiskursen, vara svår att värja sig mot.

Fortsatt forskning

Denna studies ambition är att ge en översiktlig bild av olika förståelser av jämställdhet inom ramen för alla beviljade ansökningar i *Program för hållbar jämställdhet*. Givet den översiktliga men heltäckande ambitionen har jag inte kunnat fördjupa mig i alla intressanta spår och tankar som dykt upp under analysprocessen. I första hand framstår en av dessa tankar som särskilt intressant för vidare studier. Genom att titta närmare på ett mindre urval av ansökningar skulle det vara intressant att undersöka vad som händer med begreppet jämställdhet eller begreppet hållbar utveckling i hela programprocessen, det vill säga från riktlinje till hur det kommer till uttryck i det praktiska arbetet. Då skulle det vara möjligt att ta hjälp av olika teoretiska begrepp för att förstå detta bättre. Ett sådant begrepp är

översättning, vilket försöker fånga den process där en idé förändras när den byter kontext, t.ex. mellan organisationer, och då får en annan betydelse (Czarniawska & Joerges 1996). En annan ingång till materialet skulle kunna vara genom begreppet *kooptering*, vilket syftar på en process vari maktordningen införlivar och neutraliserar motstånd genom t.ex. att erbjuda motståndare ett visst inflytande. Då skapas ett beroendeförhållande som reducerar konflikter (Nordvall 2007, jf Squires 2005 tal om femokrater).

Litteraturförteckning

Abrahamsson, Agneta & Agevall, Lena (2009) "Välfärdssektorns projektifiering– kortsiktiga lösningar av långsiktiga problem?" Ingår i: Kommunal ekonomi och politik, vol 13, nr 4.

Amundsdotter, Eva (2010) *Att framkalla och förändra ordningen: aktionsorienterad genusforskning för jämställda organisationer*. Stockholm: Gestalthusets Förlag.

Andersson, Susanne, Amundsdotter, Eva & Svensson, Maria (2009) *Mellanchefen: en maktpotential*. Hudiksvall: Fiber Optic Valley.

Angervall, Petra (2005) *Jämställdhetsarbetets pedagogik: dilemman och paradoxer i arbetet med jämställdhet på ett företag och ett universitet*. Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis.

Bacchi, Carol Lee (1999) *Women, policy and politics: the construction of policy problems*. London: SAGE.

Bacchi, Carol (2009) *Analysing policy: what's the problem represented to be?* Frenchs Forest, N.S.W.: Pearson.

Bacchi, Carol & Eveline, Joan (2010) *Mainstreaming politics: Gendering practices and feminist theory*. Adelaide: University of Adelaide Press.

Bergman, Bo & Klefsjö, Bengt (2007) *Kvalitet från behov till användning*. Lund: Studentlitteratur.

Bruntlandskommisionen (1987) Slutrapport från FN, återgiven <http://www.lu.se/om-lunds-universitet/policydokument-och-planer/haallbar-utveckling/definition-av-haallbar-utveckling>, hämtad 2010-09-01.

Crenshaw Williams, Kimberlé (1994) "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color". Ingår i: *The Public Nature of Private Violence*. New York: Routledge.

Czarniawska, Barbara & Joerges, Bernward (1996) "Travels of Ideas." Ingår i: Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje (red.) *Translating Organizational Change*. Berlin: de Gruyter.

Dahl, Ulrika (2005) "Scener ur ett äktenskap: jämställdhet och heteronormativitet." Ingår i: *Queersverige*. Stockholm: Natur och Kultur.

Ds 1997:56 (1997) *Jämställdhet för kunskap, insikt och kvalitet: slutrapport från JÄST-gruppen*. Stockholm: Fritze.

Eduards, Maud (2002) *Förbjuden handling: om kvinnors organisering och feministisk teori*. Malmö: Liber ekonomi.

Europeiska unionen (2010) http://europa.eu/lisbon_treaty/index_sv.htm, hämtad 2010-10-13.

Florin, Christina & Nilsson, Bengt (2000) "Något som liknar en oblodig revolution-": *jämställdhetens politisering under 1960- och 70-talen*. Umeå:

Gemzöe, Lena (2005) *Feminism*. Stockholm: Bilda.

Haraway, Donna (1988) *Situated knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective*. Ingår i *Feminist Studies*, vol 14, no 3 (Autumn 1988), s. 575-599.

Krueger, Richard (1998) *Analyzing & reporting focus groups results*. Thousand Oaks: Sage.

Lombardo, Emanuela & Meier, Petra (2009) "Stretching, bending and inconsistency in policy frames on gender equality: discursive windows of opportunity?" Ingår i: *The Discursive Politics of Gender Equality – Stretching, bending and Policymaking*. Abingdon, Oxon: Routledge.

Lombardo, Emanuela, Meier, Petra & Verloo, Mieke (2009) *The Discursive Politics of Gender Equality – Stretching, bending and Policymaking*. Abingdon, Oxon: Routledge.

Magnusson, Eva, Rönnblom, Malin & Silius, Harriet (2008) *Critical studies of gender equalities: Nordic dislocations, dilemmas and contradiction*. Göteborg: Makadam.

Magnusson, Eva (1999) *"Om jämställdhet, jämställdhet i många versioner – mönster i den politiska retoriken för jämställdhet i svenskt 1990-tal"* Arbetsnotat 1 i det samnordiska forskningsprojektet Jämställdheterna i Norden mellan retorik och praktik – studier i förändringar i offentliga och privata förståelser av modern jämställdhetspolitik.

Mark, Eva (2007) *Jämställdhetsarbetets teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.

Nordvall, Henrik (2007) "Kooptering eller mothegemonisk mobilisering? Om samspelet mellan den globala rättviserörelsen och den institutionaliserade folkbildningen" *Pedagogisk forskning i Sverige*, (12), 1, 39-60.

Premfors, Rune & Roth, Klas (2004) *Deliberativ demokrati*. Lund : Studentlitteratur.

Rees, Teresa (1998) *Mainstreaming equality in the European Union: Education, training and labour market policies*. Londo: Routledge.

Rönblom, Malin (2002) *Ett eget rum?: kvinnors organisering möter etablerad politik*. Umeå: Univ.

Rönblom, Malin (2003) *"Mainstreamad regionalpolitik. Regionalpolitik, samarbete eller konflikt?"*, i *Politologen* hösten 2003.

Rönblom, Malin (2009) "Bending towards growth: discursive constructions of gender equality in an era of governance and neoliberalism." Ingår i: *The Discursive Politics of Gender Equality – Stretching, bending and Policymaking*. Abingdon, Oxon: Routledge.

SOU 2004:104 *Att lära för hållbar utveckling*. Betänkande av Kommittén för utbildning för hållbar utveckling Sverige. Stockholm : Fritzes.

SOU 2005:66 *Makt att forma samhället och sitt eget liv: jämställdhetspolitiken mot nya mål*. Slutbetänkande av Jämställdhetspolitiska utredningen. Stockholm: Fritzes.

Squires, Judith (2007) *The new politics of gender equality*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Squires, Judith (2005) *"Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation."* Ingår i: *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 2005 12(3):366-388.

Svensson, Lennart m.fl. (2007) *Hållbart arbetsliv : projekt som gästspel eller strategi i hållbar utveckling*. Malmö : Gleerups Utbildning

Sveriges Kommuner och Landsting (2008) *Jämställdhetsarbete – en utmaning för kommuner och landsting!* Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Sveriges Kommuner och Landsting (årtal saknas) *Dags att ta förändringsarbetet till en ny dimension. Program för hållbar jämställdhet*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Tollin, Katharina (2000) "*Det måste finnas män med för att det ska bli jämställt ---*" : en utvärdering av *Mainstreamingprojektet inom Arbetsmarknadsverket i Västerbotten*". Umeå: Univ.

Verloo, Mieke (2007) *Multiple meanings of gender equality: a critical frame analysis of gender policies in Europe*. New York: CEU Press .

Vetenskapsrådet (2002) *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Stockholm: Vetenskapsrådet.

Winther Jørgensen, Marianne & Phillips, Louise (2009) *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur.

Wittbom, Eva (2009) *Att spränga normer: om målstyrningsprocesser för jämställdhetsintegrering*. Stockholm: Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.