

Implementeringen av jämställdhetsintegrering i EU

En studie om problem i implementeringen av strategin och förutsättningar för ett effektivt genomförande med fokus på perspektiven top-down, bottom-up och genus

Abstract

This essay focuses on the implementation of the strategy gender mainstreaming in the European Union and the member states. It starts to identify problems connected to the implementation process and recognizes significant prerequisites for an efficient implementation of the strategy. The main problems and prerequisites are: political will, governance and structure and knowledge about gender equality. The empirical material consists of reports from the EU that touches upon gender mainstreaming and gender equality. The problems and prerequisites will be analysed in relation to the governance perspectives top-down and bottom-up and expert bureaucratic and participative democratic and gender and feminism. The study also reflects on the context of EU. The main purpose is to examine how these perspectives and these concepts understand the problems and prerequisites and to study how they shape the implementation. The essay believes in a synthesis between the governance perspectives but argues for a stronger bottom-up and participative-democratic-perspective since they show a lot of similarities with feminism. In light of the problems it believes in a more open and inclusive political system that invites the civil society to participate in the policy process. It also points to the importance of understanding gender mainstreaming as a particular policy with particular problems. To summarize it says that these components together can lead to an efficient implementation of gender mainstreaming.

Key words: gender mainstreaming, implementation, top-down and bottom-up, expert bureaucratic and participative democratic, gender, European Union

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 INLEDNING	1
2 DISPOSITION	2
3 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	3
4 METOD OCH MATERIAL	4
5 BAKGRUND – POLICIES, IMPLEMENTERING, JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING OCH EU.....	6
5.1 Policyteori, implementering och implementeringsforskning.....	6
5.2 Två styrningsperspektiv på implementering – top-down och bottom-up	7
5.2.1 Styrningsperspektiven top-down och bottom-up i kontexten EU.....	8
5.3 Strategin jämställdhetsintegrering och jämställdhetsintegrering i EU	9
5.3.1 EU-projekt: Genomförande av jämställdhetsintegrering på regeringskanslinivå i EU: s medlemsländer.....	10
6 PRESENTATION AV DE 3 RAPPORTERNA.....	12
6.1 Gender Mainstreaming in the EU Member States	12
6.2 En färdplan för jämställdhet 2006-2010	14
6.3 På väg mot en gemenskapens ramstrategi för jämställdhet 2001-2005	14
7 ANALYS.....	16
7.1 Styrningsperspektiven expert bureaucratic och participative democratic	16
7.2 Rapporternas förhållande till styrningsperspektiven expert bureaucratic och participative democratic.....	17
7.3 Implementeringsproblemen och förutsättningarna gällande implementeringen av jämställdhetsintegrering i relation till styrningsperspektiven top-down och bottom-up och expert bureaucratic och participative democratic.....	19
7.3.1 Implementeringsproblemet om bristande politisk vilja	20
7.3.2 Implementeringsproblemet om bristande styrning och struktur	21
7.3.3 Implementeringsproblemet om bristande kunskap om jämställdhet	23
7.3.4 Syntes mellan styrningsperspektiven top-down och bottom-up och expert bureaucratic och participative democratic	26
7.3.5 Möjligt med ett starkt bottom-up-perspektiv i implementeringen av jämställdhetsintegrering i EU? – en fråga om öppenhet för feminism	28
8 SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER.....	31

9 REFERENSER.....	33
--------------------------	-----------

1 INLEDNING

Begreppet och strategin jämställdhetsintegrering (gender mainstreaming) har det senaste decenniet skapat stort intresse och diskuterats och tagits emot av byråkrater, politiker och organisationer världen över. Det är numera en formell policy i flera utvecklade länder och bland ett flertal internationella organisationer som EU, FN och Världsbanken. Strategin är för EU och dess medlemsländer ett explicit mål och tillämpas i synnerhet av Europeiska kommissionen och i varierande grad av medlemsstaterna (Beveridge m.fl. 2000:388; Hafner-Burton & Pollack 2002:285-286; Woodward 2001:74).

Jämställdhetsintegrering ses av många som ett relativt nytt och potentiellt revolutionerande sätt att se på jämställdhet i global styrning. Strategin ifrågasätter och synliggör hur nuvarande politisk praktik är genusfierad, ojämsställd och inte neutral som den i flera fall utger sig för att vara. Att integrera ett genus- och jämställdhetsperspektiv i policyprocessen förstås som en nyskapande approach med potential till förändring av policyskapande. Förespråkare menar att det är innovativt då det flyttar fokus från könsdiskrimineringens konsekvenser till det som kan förstås som en huvudsaklig producent. Strategin framhäver att jämställdhet inte är ett slut utan ett värde som ständigt måste beaktas i varje del av policyprocessen. På sikt kan jämställdhetsintegrering förändra språket och bilden av policyskapande till att bli mer jämställt, inkluderande och öppet inför skillnad och mångfald vilket jag menar är viktigt i en kontext som EU men också i arbetet mot ett jämställt samhälle. (Beveridge & Nott 2002:299; Donaghy 2003:2; Hafner-Burton & Pollack 2002:285; Rees 1998:192, 194; Woodward 2001:84).

Men att implementera jämställdhetsintegrering har på grund av flera orsaker visat sig vara problematiskt i länder och organisationer och på olika nivåer som regeringsnivå och lokal nivå. EU och dess medlemsländer är inget undantag. En grundläggande orsak är att ämnet är tämligen utforskat vilket gör att det saknas implementeringsstrategier som är av största vikt för en effektiv implementering (Beveridge & Nott 2002:299; Donaghy 2003:2; Hafner-Burton & Pollack 2002:285; Rees 1998:192, 194; Woodward 2001:84).

2 DISPOSITION

Uppsatsen inleds med syfte och frågeställningar där syftet med studien förklaras och de primära frågorna som under arbetets gång ska undersökas, analyseras och besvaras, ställs. Det följs av avsnittet metod och material som beskriver och problematiserar tillvägagångssätt, avvägningar och material. Sedan ges en bakgrund till relevant teori, begrepp etc. i relation till jämställdhetsintegrering för att placera det i en kontext. Därefter presenterar jag det empiriska materialet som fungerar som utgångspunkt för uppsatsen. Efter det påbörjas analysen där det empiriska materialet analyseras med hjälp av det teoretiska. Det avslutas med en sammanfattning där de huvudsakliga slutsatserna presenteras.

3 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR

Denna uppsats ska med utgångspunkt från offentliga dokument knutna till EU identifiera huvudsakliga problem vid implementeringen av strategin jämställdhetsintegrering i EU och dess medlemsländer och se till viktiga förutsättningar för en effektiv implementering av strategin. Med effektiv implementering menar jag ett verkningsfullt genomförande som inte präglas av kraftiga problem som gör att strategin fördröjs, inte implementeras alls eller verkställs på ett sätt som inte motsvarar dess intentioner. Syftet är att analysera problemen och förutsättningarna i relation till styrningsperspektiven top-down (uppifrån-och-ned) och bottom-up (nerifrån-och upp) som sammanfaller med begreppen expert bureaucratic respektive participative democratic, och tillsammans se detta ur ett genusperspektiv. Med andra ord innebär det att undersöka betydelsen av de olika styrningsperspektiven i relation till problemen och förutsättningarna för en väl genomförd implementering av strategin. Det handlar om att hitta en lämplig syntes mellan top-down och bottom-up-perspektivet och förstå problemen, förutsättningarna och styrningsperspektiven ur ett genusperspektiv. Jag menar att implementering och implementeringen av jämställdhetsintegrering bör studeras ur ett genusperspektiv och att det är en särskild policy med särskilda implikationer.

Primära frågeställningar är: Hur förhåller sig problemen och förutsättningarna för en effektiv implementering av jämställdhetsintegrering i EU och dess medlemsländer till styrningsperspektiven top-down och bottom-up? Hur förhåller sig problemen, förutsättningarna och styrningsperspektiven till ett genusperspektiv?

4 METOD OCH MATERIAL

Uppsatsen är i första hand en empirisk, teorikonsumerande studie där det enskilda fallet, implementering av jämställdhetsintegrering i EU och dess medlemsländer, står i centrum och ska förklaras. Fokus ligger på att förklara implementeringen och resultatet av denna policy med hjälp av två teoretiska ingångar – förvaltningsteori och genus/feministisk teori. Teorierna syftar till att komplettera varandra för att öka förståelsen av fallet (Esaiasson m.fl. 2004:40, 97; Lundquist 1993:60-62).

Förvaltningsteorin är inriktad på implementeringsteori och presenterar styrningsperspektiven top-down och bottom-up och expert bueraucratic och participative democratic. Anledningen till att jag utgår från dem är att de ställer grundläggande frågor kring implementering, styrning och struktur som jag menar är centrala i förståelsen och resultatet av fallet. Perspektiven är också intressanta i kontexten EU och ur ett genusperspektiv. Men jag är kritisk till att förvaltningsteorin saknar ett genusperspektiv och menar att den och att studiet av implementeringen av jämställdhetsintegrering behöver kompletteras med genus/feministisk teori. Generellt sett ifrågasätter och synliggör den i högre grad rådande system och metoder som många gånger tas för givna. Den berör också frågor om traditionella begrepp som demokrati och rättvisa, objektivitet och rationalitet. Således bidrar den med en fördjupad och bättre förståelse av fallet.

Jag vill påpeka att uppsatsen inte primärt är normativ, konstruktiv eller teoriutvecklande, trots att den i viss utsträckning innehåller sådana inslag. Jag menar att förvaltningsteorin är otillräcklig i den meningen att den saknar ett genusperspektiv och att implementeringen av jämställdhetsintegrering också behöver ses från ett tydligare genusperspektiv. Men uppsatsen är främst teorikonsumerande. Dessa andra teorityper kommer först göra sig mer synliga och diskuteras i slutet av uppsatsen och innehar därav en sekundär roll i studien (Bjereld m.fl. 2002:87-88; Lundquist 1993:60-63).

Uppsatsen bygger på empiriskt och teoretiskt sekundärmaterial. Det empiriska består av de offentliga dokumenten *Gender Mainstreaming in the EU Member States* (Sterner & Biller 2007), *En färdplan för jämställdhet 2006-2010* (KOM (2006) 92) och *På väg mot en gemenskapens ramstrategi för jämställdhet 2001-2005* (KOM (2000) 335). Det teoretiska utgörs av böcker och artiklar inom området förvaltningsteori och genus/feministisk teori som behandlar implementering, jämställdhet och jämställdhetsintegrering. Det teoretiska materialet ska användas för att analysera det empiriska (Esaiasson m.fl. 2004:309).

Offentliga dokument kan förstås som en särskild typ av material och refererar till frågan om tendens. Tendenskriteriet medverkar till att fundera systematiskt över i vilken miljö eller under vilka omständigheter en källa blivit till (Esaiasson m.fl. 2004:311-312; Patel 1987:84). Dokumenten har skrivits av någon eller några kring detta ämne vid ett visst tillfälle. De är maskinellt framställda och framtagna i en stor upplaga med en omfattande spridning. Det är viktigt att placera materialet i sin kontext och vara medveten om vilken genre det tillhör då varje genre har sina egna regler för hur saker och ting ska uttryckas. Offentliga dokument

kännetecknas av att vara tillrättalagda med en större kontinuitet än förändring. Formuleringar vägs på våg då flera parter är inblandade och de passerar ofta flera instanser innan de publiceras. Det gör att den färdiga åsikten blir framträdande och inte debatten bakom som mycket väl kan ha varit mer mångsidig och nyanserad (Bergström & Boréus 2000:17; Esaiasson m.fl. 2004:246-247; Jacobsson 1997:325-326).

Alla rapporterna är producerade i relation till EU. Den första ingår i ett EU-projekt om jämställdhetsintegrering på regeringskanslinivå i medlemsländerna medan de andra två kommer från Europeiska kommissionen. Jag är medveten om att EU innebär vissa begränsningar för materialet. Att det finns ramar för vad som kan sägas och inte sägas vilket gör att dokumenten kan ses som tillrättalagda. EU har särskilda intressen och levererar sin färdiga åsikt och syn på implementering av jämställdhetsintegrering. EU är också en särskild och komplex miljö för offentliga dokument. I ett så stort område karakteriserat av skillnad och mångfald är risken stor att termer som till exempel jämställdhet, feminism, demokrati etc. har olika innebörder i olika miljöer (Esaiasson m.fl. 2004:248).

Sammantaget anser jag att materialet är användbart och intressant då det representerar EU:s syn på implementeringen av jämställdhetsintegrering och för att det tar lite olika grepp om ämnet. Den första rapporten är en utvärdering av EU-projektet och därav mer granskande, färdplanen visar mer tillämpningen av strategin medan ramstrategin inriktar sig på metoder för implementeringen av strategin. Gemensamt för de alla är att de identifierar problem och förutsättningar med hänsyn till implementeringen av jämställdhetsintegrering.

5 BAKGRUND – POLICIES, IMPLEMENTERING, JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING OCH EU

I detta avsnitt introduceras policyteori och implementeringsteori, styrningsperspektiven top-down och bottom-up och strategin jämställdhetsintegrering. Detta för att ge en bakgrund till ämnet och placera det i ett sammanhang. Styrningsperspektiven och jämställdhetsintegrering diskuteras också i relation till EU då det är den kontext som de handskas med.

5.1 Policyteori, implementering och implementeringsforskning

Utvecklingen av policyteori följer i flera avseenden utvecklingen av andra samhällsvetenskapliga teorier. Tidigare dominerades teorin av en tro på vetenskaplig objektivitet och rationalitet som ledde till en pragmatisk syn på politik. Det sågs som en dialog mellan experter och folket och att samhället hålls ihop av sökandet efter lösningar på problem. Själva policyskapandet tolkades i sig som svaret på samhällsvetenskapliga problem. Policies förstods som en hypotes och implementering som ett experiment (Verloo 2001:11).

Implementering syftar till processen att genomföra politiska beslut och utgår från att beslut bör genomföras i enlighet med beslutsfattarens intentioner som till exempel att jämställdhetsintegrering bör implementeras i enlighet med vad EU eller medlemslandet har tänkt sig. Detta är emellertid en komplicerad process och inte sällan uppstår implementeringsproblem, det vill säga problem som är anslutna till just genomförandet (Sannerstedt 2001:18-19).

Implementeringsforskning är en del av det större området policyanalys och syftar till att utveckla professionell kunskap om policyimplementering som problematiserar genomförandefasen i policyprocessen. Med det menas det arbete som följer från det formella beslutet fram till att policyn omsatts i praktiken. Med andra ord berör det förhållandet mellan mål och effekter (Pincus 2002:53; Premfors 1989:120, 122).

I likhet med policyteori dominerades implementeringsforskningen av ett traditionellt och positivistiskt synsätt i fråga om epistemologi och ontologi, vilket den kritiserats för. Kritikerna ställer den mot nyare åskådningar som kritisk teori och hermeneutisk förståelse

som förespråkar tolkning av enskilda fall än strävanden efter generaliseringar och större medborgerligt inflytande (Sannerstedt 2001:44-45). Mieke Verloo är en av dem som är kritisk till alltför teknokratiska och rationalistiska synsätt på implementering. Hon menar att de bygger på antaganden om att det enbart finns ett sätt att se på policies och en lösning som det skulle råda konsensus över. Istället menar hon att implementering alltid är en politisk process. Att implementera jämställdhetsintegrering handlar inte enbart om att göra vad som föreskrivits utan det är en process med flera aktörer med olika intressen som strider för sin sak, vilket utmanar bilden om konsensus. Därav ställer också Verloo sig positiv till etablerandet av fler relativistiska, strukturella och diskursiva riktningar (Verloo 2001:11-12, 14).

Forskning kring policyimplementering ur ett genusperspektiv är fortfarande ett begränsat område, både i implementeringsforskning och genus/feministisk forskning. Lite uppmärksamhet har ägnats åt implementering av jämställdhetspolicies som till exempel jämställdhetsintegrering (Hoskyns 1996:199; Pincus 2002:60). Men faktum är att det finns uppenbara likheter mellan nya, mer relativistiska riktningar av policyteori, implementeringsforskning och feministisk teori. Feministisk teori rör sig inom fältet för kritisk forskning som går ett steg längre än så kallad vanlig forskning. Den inriktar sig på att kritiskt granska den rådande verklighet som vi lever i och de sociala fenomen och antaganden som många gånger tas för givna men som styr vårt sätt att tänka och handla (Alvesson & Deetz 2000:7). Feministisk teori fokuserar på asymmetriska maktrelationer och rymmer en potential till motstånd och frigörelse. Den är kritisk till varje kunskap och lösning som utger sig för att vara den enda rätta och sanna, vilket innebär att den kritiserar traditionella positivistiska, vetenskapsteoretiska synsätt. En stor fördel är att den bryter upp ordningen och utforskar alternativ och bidrar till omprövning av politiska överväganden och beslut (Alvesson & Deetz 2000:12-13, 163).

Jag anser att feministisk teori är ett viktigt inlägg till den mer traditionella policyteorin och implementeringsforskningen, samt i en analys av implementeringen av jämställdhetsintegrering i EU och dess medlemsländer. Ett genusperspektiv innebär en ytterligare problematisering av genomförandefasen i policyprocessen genom att uppmärksamma betydelsen av kön och makt. Det granskar också den rådande verkligheten och konventionella metoder vilket jag tror är nyttigt. I detta sammanhang tror jag att feministisk teori kan bidra till ökad kunskap om implementering och ge en vidare dimension och förståelse för jämställdhetspolicies och för jämställdhetsintegrering.

5.2 Två styrningsperspektiv på implementering – top-down och bottom-up

Den mest framträdande debattlinjen i implementeringsforskningen har varit den om graden av styrning och struktur i genomförandeprocessen. Diskussionerna och litteraturen har rört sig kring två olika styrningsperspektiv på implementering – top-down (uppifrån-och-ned) och bottom-up (nedifrån-och-upp) (Pincus 2002:54; Premfors 1989:123; Sannerstedt 2001:24). De

sammanfaller med begreppen expert bureaucratic och participative democratic som jag först kommer att gå in på i analysen. Här använder jag enbart termerna top-down och bottom-up.

Top-down-perspektivet tar utgångspunkt i auktoritativa, politiska beslut som tagits i toppen av organisationen och urskiljer därifrån en styrningskedja. Det betyder att den formella hierarkin är central. Som termen implicerar så utgår bottom-up-perspektivet istället från den situation där de offentliga tjänster överlämnas till avnämnan. Skillnaden kan beskrivas som att det första perspektivet i högre grad fokuserar på beslutsfattarnas avsikter medan det andra ser till tillämparnas handlande. Så i det senare perspektivet behöver de som ska genomföra beslutet inte enbart bestå av byråkrater utan de kan också bestå av nätverk. Samtidigt utesluter inte top-down-perspektivet betydelsen av eller möjligheten för olika nätverk eller andra aktörer på lägre nivå att delta (Sannerstedt 2001:24-25).

I linje med utvecklingen av policyteori kritiserar förespråkarna för bottom-up-perspektivet top-down-perspektivet på ett flertal punkter som också kan sägas följa feministisk teori. De är kritiska till att det stödjer sig på teoretiska antaganden som förutsätter en formell organisation med en hierarkisk struktur. De är även negativa till att beslutsfattandet och kontroll koncentreras till toppen av organisationen och att beslut ses som rationella och sanna. Enligt dem förbiser detta betydelsen av handlingsinitiativ från nätverk och aktörer på lägre nivå i implementeringsprocessen. De kräver ett större fokus på dessa individer och grupper då det är de och den kontext som de agerar i som till stor del påverkar resultatet av policier (Pincus 2002:55).

Feministisk teori ser till asymmetriska maktrelationer som är närvarande i formella organisationer och strävar efter större diskussion med ett större urval av handlingsalternativ. Det kan i större utsträckning sägas rymmas i ett bottom-up än ett top-down-perspektiv. Maud Eduards visar att kvinnors organisering ändrat karaktär under 1900-talets sista decennier och att Sverige är ett typiskt exempel på detta. Här ser vi en dramatisk ökning av nätverk och lösare former av organisering som liknar den vid ett bottom-up-perspektiv. Den klassiska partipolitiska organiseringen kan mer anslutas till ett top-down-perspektiv. Hon säger att platt organisering är synonymt för kvinnorörelsen. Det ifrågasätter direkt eller indirekt den organisatoriska eller institutionella ordning som bygger på klara och hierarkiska former med styrelse, möjligheter till ansvarsutkrävande och öppet medlemskap (Eduards 2002:64, 99).

Den tidigare debatten i implementeringsforskningen präglades av argument för att det ena perspektivet skulle vara överlägset det andra. Men med tiden har forskare mer inriktat sig på att skapa modeller som i någon mening är synteser av de båda perspektiven (Premfors 1989:124-125; Sannerstedt 2001:25-26).

5.2.1 Styrningsperspektiven top-down och bottom-up i kontexten EU

Styrningsperspektiven top-down och bottom-up är intressanta och kan appliceras på kontexten EU vilket är betydelsefullt för implementeringen av jämställdhetsintegrering i unionen och i dess medlemsländer då EU är det faktiska sammanhang där policyn ska implementeras. EU kan sägas uppvisa en syntes mellan båda perspektiven vilket jag i det följande ska peka på.

Begreppet governance som kan översättas till styrning eller samordning är centralt i diskussioner om EU och implementering. Man talar om multi-level-governance där den

bärande idén är att policies beslutas och genomförs på olika nivåer med olika aktörer i ett samspel med oklar ansvarsfördelning (Sannerstedt 2001:44, Pierre 2001:105, 119). Detta sätt kan anslutas till top-down-perspektivet men har kanske ännu tydligare likheter med bottom-up-perspektivet. Catherine Hoskyns säger att EU är ett viktigt fokus för policynätverk och transnationalism då de representerar en starkt utvecklad institutionell ram för samarbete mellan länder. EU kan ses bestå av ett antal överlappande policyregimer som ska koordineras genom ett gemensamt institutionellt ramverk. Ett sådant system är väl anpassat för en etablering av policynätverk. Policynätverk och transnationalism syftar till verksamhet som går utanför staten och till individer och grupper som skapar nya former av organisering. Policynätverk är ofta informella och horisontella i styrning och struktur och knyter icke-hierarkiska länkar mellan grupper. Målet är att påverka, kontrollera och utveckla policies. Hon påpekar också att idén om nätverk med dess betoning på informell och platt struktur överrensstämmer med de organisationsmönster som den västerländska första- och andra vågens feminism praktiserade (Hoskyns 1996:15,116).

Christer Jönsson instämmer och säger att EU: s grundlag, Romfördraget, medvetet skapade utrymme för kontakter och gemensamma intressen över statsgränserna. Med det lades en grund för ett styrelseskick där flera aktörer inte bara är föremål för politisk styrning utan också har möjlighet att aktivt delta i den politiska beslutsprocessen. Han säger att beslut i EU föregås av överläggningar, informationsutbyte, koalitionsbyggande och lobbying men att det främst bygger på expertis eller ”know how” men också på ”know who” vilket innebär en kännedom om vem som har expertis och kan få saker och ting gjorda (Jönsson 2001:207-208). Europeiska kommissionen pekars ofta ut som ”spindeln” i nätverksbyggandet. Den befinner sig i en position där den både kan nå och nås av flera aktörer som är av relevans för det politiska spelet i EU. Kommissionen är känd för att arbeta enligt en nätverksstrategi med att uppmuntra informella kontakter mellan olika områden och stödja och bygga koalitioner mellan olika organisationer (Jönsson 2001:208; Donnelly 1993:74-75, 79).

Sammantaget kan EU sägas innehålla element av både ett top-down och bottom-up-perspektiv. Till sin karaktär är det en stor formell organisation med flera olika institutioner. Den domineras av en hierarkisk struktur och rymmer makt i olika former som en rad olika intressen. Samtidigt innebär EU politik på olika nivåer och EU möjliggör direkt och indirekt policynätverk och transnationalism, dels genom beslut och regler men också genom själva idén om en gemensam europeisk union. Det innebär att EU också ger plats åt traditionella feministiska organisationsmönster. Men det finns inga enkla slutsatser kring perspektiven och EU då gränsen mellan dem är svår att dra och för att de interagerar med varandra.

5.3 Strategin jämställdhetsintegrering och jämställdhetsintegrering i EU

Jämställdhetsintegrering är en strategi som syftar till att integrera ett jämställdhetsperspektiv i alla delar av policyprocessen. Strategin innebär att aktörer som är involverade i processen tar tag i ett givet policyområde och i en existerande policy och omorganiserar den så att effekten

av policyn blir mer genusneutral (Beveridge & Shaw 2002:209; Sterner & Biller 2007:6). Förespråkare menar att denna metod för att synliggöra jämställdhet kommer att leda till en förändring av dagens genusordning av kvinnlig underordning och manlig överordning. Således är målet jämställdhet (Åseskog 2003:155).

Gunilla Sterner och Helen Biller säger att jämställdhet och jämställdhetsintegrering är viktiga ämnen på den europeiska politiska agendan och i EU. EU klargör att jämställdhetsstrategin både kräver jämställdhetsintegrering inom alla områden och särskilda jämställdhetsinsatser (SOU 2007:15 s. 43; Sterner & Biller 2007:2).

1997 antogs jämställdhetsintegrering som central strategi för jämställdhetsarbetet i EU. Då krävde Amsterdamfördraget att alla medlemsländer i all EU-verksamhet ska befrämja jämställdhet mellan kvinnor och män (Sterner & Biller 2007:2). Strategin är också inskriven i Romfördraget och utgör en viktig del i unionens jämställdhetsrapporter och i budgetarbetet (Bergqvist & Jungar 2000:177; Regeringskansliet 2007).

Sedan mitten av 90-talet har flera medlemsländer använt jämställdhetsintegrering. Men trots att det sedan dess gått mer än ett decennium har relativt lite hänt i praktiken – åtminstone i förhållande till den vikt som frågan tillmätts i den politiska retoriken. Samma slutsats dras i många andra länder världen över. Det finns en skillnad mellan den politiska viljan och handlingen. En avgörande orsak är att det saknas systematik och kunskap om hur det praktiska arbetet ska föras (SOU 2007:15 s. 21-22; Sterner & Biller: 2). Även i länder där jämställdhetsintegrering är väl utvecklat som i de nordiska länderna handlar utmaningen fortfarande om att implementera strategin. Med andra ord är det tydligt att det finns ett stort behov av strategier kring implementering (Bergqvist & Jungar 2000:177, 179; Åseskog 2003:155).

Mieke Verloo framför att det finns en stor efterfrågan på precisa handlingsplaner och anpassade verktyg från länder och organisationer som ska praktisera och implementera jämställdhetsintegrering. Hon menar dock att dessa krav grundar sig i en rationalistisk och teknokratisk syn på policyprocessen som gör att jämställdhetsproblematiken blir till ett rätt så simpelt problem som först kan analyseras och sedan rättas till. Men ur ett kritiskt perspektiv blir det mer komplext än så. Där måste man ta hänsyn till att det sällan råder konsensus över vad problemet är, varför och för vem det är ett problem eller vem som är ansvarig för det och vem som bör ansvara för att lösa det och hur man bör göra det på bästa sätt. I detta sammanhang kan policyprocessen ses som en politisk maktkamp där policies är en produkt av olika processer innehållande olika intressen och kontroverser (Pincus 2002:66; Verloo 2001:14).

5.3.1 EU-projekt: Genomförande av jämställdhetsintegrering på regeringskanslinivå i EU: s medlemsländer

I december 2005 inleddes EU-projektet Genomförande av jämställdhetsintegrering på regeringskanslinivå i EU: s medlemsländer av Sverige som huvudansvarig tillsammans med de deltagande länderna Finland, Litauen och Portugal, och det avslutades i februari 2007 (Sterner & Biller 2007:2). Projektets erfarenheter sammanställdes och publicerades i rapporten *Gender Mainstreaming in the EU Member States* (Sterner & Biller 2007).

Begreppet jämställdhetsintegrering är tillskrivet en rad betydelser i politiken men också i det akademiska fältet (Sterner & Biller: 4-5). Projektet utgick dock från Europarådets definition av jämställdhetsintegrering:

”Jämställdhetsintegrering innebär (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.”
(Regeringskansliet 2007).

Jämställdhetsintegrering är en strategi som inte bara ska implementeras i och av jämställdhetssektionerna i regeringen utan i alla departement och av deras aktörer. Jämställdhetsperspektivet ska integreras i kärnverksamheten och den ska bedrivas så att de tjänster och den service som erbjuds medborgarna svarar lika väl mot kvinnor som mot mäns utgångspunkter och behov (SOU 2007:15 s. 9, 19-20; Sterner & Biller 2007:35). Definitionen har blivit allmänt accepterad då den betonar jämställdhetsintegrering som en strategi och sätter policyprocessen i centrum för förändring. Många tycker också att det är positivt att den fokuserar på genus och jämställdhet och inte på kvinnor som huvudsaklig målgrupp (Woodward 2001:2).

Projektets syfte var att bidra till vidare utveckling av strategier och verktyg för att implementera jämställdhetsintegrering på regeringskanslinivå i EU:s medlemsländer. De ansvariga ville samla de bästa erfarenheterna från arbetet med policyn. Mer precist syftade projektet till att: 1) Öka förståelsen för begreppet jämställdhetsintegrering 2) Identifiera faktorer som bidrar till, eller motverkar, effektiv jämställdhetsintegrering på regeringskanslinivå 3) Sprida kunskaper och erfarenheter som samlats in och analyserats (Regeringskansliet 2007; Sterner & Biller 2007:35).

Projektet bestod av en kartläggningsdel där varje medlemsland via ett frågeformulär fick i uppdrag att beskriva sitt arbete med jämställdhetsintegrering. Fördelen med enkäten var att omfattande information kunde samlas in på relativt kort tid. Frågorna var öppna vilket gjorde att respondenterna kunde svara hur utförligt de själva ville. Nackdelen är att svaren inte alltid blir jämförbara och att termer kan ha olika betydelse i olika miljöer. Den huvudsakliga målgruppen var anställda i regeringskansliet och jämställdhetsexperter i medlemsländerna. Deltagarländerna genomförde också djupstudier av jämställdhetsarbetet på regeringskanslinivå i sina respektive länder (Regeringskansliet 2007; Sterner & Biller 2007:10).

6 PRESENTATION AV DE 3 RAPPORTERNA

I detta avsnitt presenteras de tre rapporterna som uppsatsens analys utgår från. Det är *Gender Mainstreaming in the EU Member States* (Sterner & Biller 2007), *En färdplan för jämställdhet 2006-2010* (KOM (2006) 92) och *På väg mot en gemenskapens ramstrategi för jämställdhet 2001-2005* (KOM (2000) 335). I materialet söker jag efter huvudsakliga problem i implementeringen av jämställdhetsintegrering i EU och dess medlemsländer och ser till viktiga förutsättningar för en effektiv implementering av strategin.

6.1 Gender Mainstreaming in the EU Member States

Europeiska rådet identifierar en rad förutsättningar som de menar är viktiga för en effektiv implementering av jämställdhetsintegrering på regeringskanslinivå i EU: s medlemsländer. Av dessa väljer jag att inrikta mig på politisk vilja och kunskap om jämställdhet och genusrelationer, då jag finner de mest intressanta att diskutera i relation till styrningsperspektiven top-down och bottom-up och ur ett genusperspektiv (Sterner & Biller 2007:4, 35).

Rapporten visar att nästan alla medlemsländer systematiskt arbetar för att jämställdhetsintegrera sina regeringskanslier, vilket är positivt. Sterner och Biller understryker dock att EU själva måste ta ledningen och föregå med gott exempel och implementera strategin i all sin verksamhet (SOU 2007:15 s. 44; Sterner & Biller 2007:45-46).

I rapporten som bygger på ländernas egna erfarenheter av jämställdhetsintegrering pekas en klar definierad politisk vilja och engagemang ut som den mest avgörande men också mest kritiska förutsättningen för en effektiv implementering av policyn. Politisk vilja handlar om att det krävs ett tydligt engagemang från statens sida om att faktiskt vilja implementera jämställdhetsintegrering. Staten måste göra policyn till en viktig politisk fråga. Alla länder beskriver i stort sett den politiska viljan genom skrivna dokument, planer, deklARATIONER etc. men bara hälften av dem konkretiserar det i vägledande dokument för själva implementeringen. De skrivna dokumenten följs inte av krav på jämställdhetsintegrerade beslut. I flera länder tyder situationen på bristande ansvar från regeringens sida (Sterner & Biller 2007:4, 36).

Den andra förutsättningen om kunskap om jämställdhet och genusrelationer syftar till att de som är involverade i policyprocessen måste ha tillgång till bred kunskap om dessa frågor (Sterner & Biller 2007:5). Frågeformuläret visar att genomarbetade utbildningsprogram är

viktiga för att uppnå en hög nivå av kunskap om jämställdhet. Nästan alla länder anordnar någon form av utbildning för att höja nivån men den varar ofta bara i ett par fåtal dagar. Formuläret visar också att alla länder betonar vikten av utbildning inom regeringen men också för allmänheten. Alla som deltar i policyprocessen behöver kunskap om jämställdhet (Sterners & Biller 2007:15, 19-20). Kunskap om jämställdhet tillsammans med en tydlig politisk ledning och kontroll ses som extra viktiga faktorer för en främjning av jämställdhetsintegreringen (Sterners & Biller 2007:35).

Faktorn politisk vilja och kunskap om jämställdhet är kritiska och kan kopplas samman. Djupstudierna visar att det finns ett passivt motstånd från ledare och en känsla av att jämställdhetsintegrering inte är viktigt på grund av bristande kunskap både i förvaltningen men också i samhället. Det saknas grundläggande utbildning. Flera länder efterfrågar också stödande strukturer för jämställdhetsintegrering och en tydligare politisk ledning och kontroll. De menar att det krävs en organisatorisk struktur inom och mellan departementen så att stöd och kunskap kan spridas och skapa en bättre dialog. Idag finns ett glapp mellan de högre och lägre nivåerna i regeringen. De tror på en stark jämställdhetsapparat som effektivt kan övervaka, samordna och utvärdera arbetet i departementen. Bristen på politisk vilja och kunskap om jämställdhet innebär en skillnad mellan formellt och reellt ansvar som också berör frågan om struktur. Jämställdhetsintegrering syftar till att bredda gruppen av policyskapare och lägga ansvaret till fler aktörer. Enkäten uppvisar att länderna organiserat arbetet på olika sätt. Flera har engagerat alla departement och skapat en grupp inom dem som koordinerar och arbetar med implementeringen av policyn vilket gör att det delade ansvaret blir mer synligt. Men ett problem är att flera departement har svårt att se hur jämställdhet är länkat till deras område och att det är ett fåtal engagerade som står för implementeringen. Några använder istället deras jämställdhetsenhet som koordinator vilket gör att huvudansvaret och kunskapen läggs och koncentreras till dem och att de tvingas agera experter i förhållande till de andra departementen. Samma mönster kan även ses i EU genom inrättandet av ett europeiskt jämställdhetsinstitut och Europeiska kommissionens särskilda jämställdhetsenhet. Vissa länder har enbart kontaktpersoner för jämställdhet vid departementen medan sju stycken länder inte nämner någon särskild organisering för att implementeringen vilket är ett problem. Det innebär att en tredjedel av alla länder saknar en särskild plan för implementeringen av jämställdhetsintegrering (Sterners & Biller 2007:33, 36-38, 40-41). Sammantaget varierar länderna i hur tydliga de är med att specificera implementeringen, vilket dels syns i lagar men också i dokument. Medan vissa har särskilda planer för jämställdhetsintegreringen har andra kombinerade planer för jämställdhetsintegrering och jämställdhetspolicies. En del har bara jämställdhetsplaner och en grupp saknar planer. Gemensamt är att många efterfrågar tydligare riktlinjer för arbetet (Sterners & Biller 2007:11, 14, 28).

Gällande styrning säger Sterners och Biller att det krävs ansvar från toppen vilket också uttrycks i frågeformuläret. Alla departement bör ansvara för implementeringen och alla ministrar bör involveras i processen och ta ansvar för framsteg och misslyckanden (Sterners & Biller 2007:22, 35, 44).

På frågan om vad som skulle kunna förbättra implementeringsprocessen samlas svaren kring ett starkare politiskt engagemang, mer utbildning kring jämställdhet och att den politiska ledningen och kontrollmekanismer utvecklas (SOU 2007:15 s. 44; Sterners & Biller 2007:20, 23, 25). Således rekommenderar projektet åtgärder i linje med detta (Sterners & Biller 2007:42-43).

6.2 En färdplan för jämställdhet 2006-2010

Färdplanen fokuserar på olika prioriterade områden för EU: s jämställdhetsarbete under den aktuella perioden. För varje område har Europeiska kommissionen fastställt mål och åtgärder. De betonar att de inte på egen hand kan förverkliga målen utan att det inom flera områden i huvudsak är medlemsländernas uppgift att vidta åtgärder (KOM (2006) 92:2).

Inledningsvis uttrycker kommissionen att jämställdhet är en grundläggande rättighet och att det gjorts stora framsteg på området, mycket tack vare att ett jämställdhetsperspektiv integrerats i flera politikområden (KOM (2006) 92:2, 11). Men de säger också att jämställdhet måste få en ännu mer framträdande roll i politiken och att de vill medverka till att uppnå det (KOM (2006) 92:2, 4).

Färdplanen meddelar att en förutsättning för ett lyckat jämställdhetsarbete är ett helhjärtat engagemang på den högsta politiska nivån vilket den menar finns. Den tar också upp frågan om kunskap om jämställdhet och betonar att kommissionen ska verka för att utbilda sin personal. En viktig punkt är också att öka medvetenheten hos EU-medborgarna och upplysa dem om rätten till jämställdhet. Dessutom ska det europeiska jämställdhetsinstitutet uppmärksamma jämställdhet och bidra med kunskap (KOM (2006) 92:7, 9-12).

Färdplanen kräver också en förbättrad styrning på alla nivåer, till exempel av EU: s institutioner, medlemsländerna, de nationella parlamenten etc. Detta fordrar dock jämställdhetsministrarnas stöd. Deras regelbundna möten ses som viktiga tillfällen för dialog och uppföljning. I samband med detta nämner kommissionen att ansvarsskyldighet är ett viktigt inslag i en fungerande styrning (KOM (2006) 92:11-12). Kommissionen vill även arbeta för att bilda olika former av nätverk och stödja kommunikationen mellan olika aktörer. De vill förbättra EU: s samarbete med frivilligorganisationer som till exempel kvinnoorganisationer och andra föreningar inom det civila samhället. Sammantaget åtar de sig att övervaka och följa upp färdplanen och hur jämställdhetsarbetet fortlöper och utvecklas i EU (KOM (2006) 92:7, 9-12).

6.3 På väg mot en gemenskapens ramstrategi för jämställdhet 2001-2005

I ramstrategin beskriver Europeiska kommissionen en strategi för att uppnå ökad jämställdhet och där utgör jämställdhetsintegrering en central del. Ramstrategin syftar till att samordna olika initiativ och åtgärder under ett gemensamt tak kring klara och tydliga kriterier för bedömning, övervakning och kontroll av att jämställdhetsaspekten beaktas i EU. Kommissionen säger att den politiska viljan för att främja jämställdhet är stark och sedan länge väl förankrad i unionen (KOM (2000) 335:2-4).

Ramstrategin identifierar olika insatsområden och redogör för operativa mål och målinriktade åtgärder. Åtgärderna ska genomföras av kommissionen, medlemsländerna och

olika nyckelaktörer. Kommissionen fastslår att gemenskapen inte ska driva sådan verksamhet som med hänsyn till dess natur kan skötas bättre på nationell, regional eller lokal nivå (KOM (2000) 335:4-5).

Frågan om att öka kunskapen om jämställdhet intar en central ställning i åtgärderna. Rapporten föreslår hjälp från expertgrupper i arbetet och trycker på vikten av att öka EU-medborgarnas medvetenhet kring jämställdhet. Kommissionens rådgivande kommitté för lika möjligheter för kvinnor och män ska ha en viktig roll då de ska bistå kommissionen med sakkunskap och information om medlemsländernas jämställdhetspolitik (KOM (2000) 335:4-5, 13-14).

En annan viktig punkt är den om styrning och struktur. För att nå en bättre samverkan mellan medlemsländernas jämställdhetspolitik ska kommissionen en gång om året anordna ett möte med högre tjänstemän som arbetar med jämställdhetsintegrering i de olika länderna (KOM (2000) 335:14-15). Ramstrategin pekar även på att stärka strukturerna i kommissionen. Kommissionens jämställdhetsgrupp ska i fortsättningen fylla en viktig funktion i att skapa politiskt drivkraft för kommissionens strategi för jämställdhetsintegrering och jämställdhet i allmänhet. Kommissionen ska också uppmuntra interinstitutionellt samarbete och underlätta nätverkssamarbete mellan forskningsinstitutioner som arbetar med jämställdhet. Inom de olika insatsområdena handlar åtgärderna till stor del om att stimulera nätverk på olika nivåer (KOM (2000) 335:8). Kommissionen framhäver att det krävs samarbete mellan dem och icke-statliga organisationer och internationella organisationer som till exempel FN. De menar att de är ett viktigt inslag i det civila samhället och en viktig aktör i att främja en jämställd demokrati. Man ser en fördel i att bygga vidare på deras sakkunskap och undvika överlappande verksamhet. De nuvarande formerna för samarbete mellan kommissionen och icke-statliga organisationer ska utgöra grunden för en stark dialog och förbättring av ömsesidig information och utbyte av bra metoder i fråga om jämställdhetsåtgärder. Kommissionen skriver att de traditionella aktörernas engagemang och deltagande inte har visat sig vara tillräckligt för att nå jämställdhet. Av den anledningen menar de att det viktigt att engagera en bredare grupp av aktörer från olika områden och från olika nivåer i samhället (KOM (2000) 335:15-16).

7 ANALYS

I analysen presenteras först expert bureaucratic och participative democratic-perspektivet som till stor del liknar top-down och bottom-up-perspektivet. Sedan tittar jag på hur rapporterna förhåller sig styrningsperspektiven och därefter på hur de identifierade implementeringsproblemen och förutsättningarna gällande implementeringen av jämställdhetsintegrering i EU och dess medlemsländer kan kopplas till perspektiven och vilken betydelse de har för varandra. De problem och förutsättningar som kommer att diskuteras är politisk vilja, styrning och struktur och kunskap om jämställdhet. I detta kommer ett genusperspektiv att appliceras.

Jag anser att rapporterna saknar ett teoretiskt perspektiv på implementeringen av jämställdhetsintegrering i EU och dess medlemsländer. Jag tror att begrepp som top-down och bottom-up, expert bureaucratic och participative democratic, genus och feminism är betydelsefulla i debatten om implementeringen av strategin. De ställer grundläggande frågor om styrning som i min mening påverkar resultatet av genomförandet. Det handlar om vilka som ska delta i policyprocessen och vilka som ska sköta implementeringen. Begrepp som genus och feminism är också ständigt närvarande i problemen och förutsättningarna och nödvändiga att ta hänsyn till då det berör en jämställdhetspolicy. De tillför ökad kunskap om implementering och ger en vidare förståelse för jämställdhetsintegrering som gör att vi kan hitta mer träffsäkra lösningar och i förlängningen nå en effektiv implementering av jämställdhetsintegrering.

Analysen avslutas med en diskussion kring syntesen mellan ett top-down och bottom-up och expert bureaucratic och participative democratic-perspektiv och möjligheten för dessa perspektiv i EU och en effektiv implementering av strategin.

7.1 Styrningsperspektiven expert bureaucratic och participative democratic

Styrningsperspektiven expert bureaucratic och participative democratic liknar till stor del top-down och bottom-up-perspektivet men förekommer mer ofta i diskussioner om just jämställdhetsintegrering varvid jag finner dem givande.

I expert bureaucratic-perspektivet ses jämställdhetsarbete som implementeringen av jämställdhetsintegrering främst som en uppgift för de personer som normalt deltar i policyprocessen och i det särskilda policyområdet, trots att de kanske inte har någon direkt kunskap om jämställdhet. Alternativt ger det företräde för experter. Med andra ord rör sig perspektivet inom byråkratin och fokuserar på etableringen av integrerade strategier inom

den. I participative democratic-perspektivet läggs det istället större fokus på individer, grupper och icke-statliga organisationer i samhället. De, och i synnerhet missgynnade sådana, uppmuntras till att delta i policyprocessen för att uppnå jämställdhet. I detta sammanhang ses det civila samhället som en källa till expertis som måste inkluderas och ges större makt för att utveckla policies. Sammantaget betonar perspektivet brett samarbete, nätverk och dialog i alla steg av processen och på etablerandet av en kultur med öppenhet och deltagande. Fiona Beveridge m.fl. anser att dessa perspektiv har betydelse för och skapar skillnader i implementeringen av jämställdhetsintegrering (Artemjeff 2006:20-21; Beveridge m.fl. 2000:390-391; Beveridge & Nott 2002:301; Walby 2005:331-332).

Fastän expert bureaucratic och participative democratic-perspektivet är olika behöver de inte utesluta varandra. Panu Artemjeff säger att båda är viktiga för en effektiv implementering och att de därav bör ses som komplement till varandra. Utan anknytning till personer med makt som ansvarar för policies är det omöjligt att implementera dem. Samtidigt är en inkludering av individer och grupper en förutsättning för demokrati som måste genomsyra alla steg i processen (Artemjeff 2006:21-22).

Sammanfattningsvis liknar expert bureaucratic och participative democratic-perspektivet till stor del top-down och bottom-up-perspektivet, vilket gör att de också har en liknande relation till feminism. Expert bureaucratic-perspektivet koncentrerar sig på den formella organisationen och hierarki medan participative democratic-perspektivet i högre grad i likhet med feminismen bjuder in det civila samhället till att delta i policyprocessen.

7.2 Rapporternas förhållande till styrningsperspektiven expert bureaucratic och participative democratic

Styrningsperspektiven expert bureaucratic och participative democratic ställer frågan om vilka som ska delta i policyprocessen och vilka som ska sköta implementeringen av jämställdhetsintegrering i EU och dess medlemsländer, vilket är aktuellt i rapporterna. Övergripande kan rapporterna sägas vila på ett expert bureaucratic-perspektiv. I rådets definition av jämställdhetsintegrering som rapporterna utgår från uttrycks att strategin ska behandlas av de som normalt deltar i beslutsfattandet vilket också rapporterna visar. Överlag samlas jämställdhetsarbetet till särskilda departement, sektioner, expertgrupper och genusexperter. Det betyder att arbetet och därmed ansvaret läggs på personer inom byråkratin men att det också läggs inom särskilda områden eller på särskilda personer. Således deltar ett begränsat antal i implementeringen vilket går emot syftet med strategin. Konsekvensen är att jämställdhetsdepartementen och de med kunskap får agera experter i förhållande till andra. Sonia Mazey bekräftar att EU: s arbete med jämställdhetsintegrering präglats av ett expert bureaucratic-perspektiv med betoning på expertis. Hon skriver att det bland europeiska policyskapare finns ett tydligt mönster av professionell rådfrågning. Till exempel är fenomenet ”flying gender experts” vanligt. Det innebär att genus- och jämställdhetsexperter analyserar departementen tillsammans med dess personal och i samråd med dem utvecklar en

plan så att de sedan på egen hand kan implementera jämställdhetsintegrering (Mazey 2001:233-234; Woodward 2001:79).

Samtidigt säger Woodward att kommissionen bara använt ett begränsat antal experter i implementeringen av strategin. Enligt henne följer de bara delvis rådets rekommendation om att tillgå aktörer som normalt är involverade i beslutsfattandet (Woodward 2001:76). I denna fråga visar rapporterna en öppning mot ett participative democratic-perspektiv. De uttrycker att implementeringen i första hand ska skötas av byråkrater men att det också bör ske parallellt med andra aktörer. De ser en fördel i att låta det civila samhället delta i processen och förespråkar utvecklingen av nätverk mellan statliga och icke-statliga aktörer. Kommissionen säger att tidigare erfarenheter visar att det är viktigt att engagera aktörer från olika områden och olika nivåer i samhället. Detta belyser också multi-level-governance-perspektivet där policies beslutas och genomförs på olika nivåer med olika aktörer vilket gäller EU och syns i rapporterna.

En följd av en bredare grupp av aktörer i policyprocessen är en mer omfattande diskussion och dialog. Rapporterna lyfter fram betydelsen av kommunikation och utbyte av information och erfarenheter mellan olika länder, politikområden och nivåer. Detta tyder på en ny policyform med ”mjuka”, icke-juridiskt bindande, policyinstrument som kan karakteriseras av policyöverföring mellan länder och utbyte av kunskap och erfarenheter.¹ Mazey tar upp detta och menar att implementeringen av jämställdhetsintegrering i EU och dess medlemsländer utgör ett lämpligt exempel på policyöverföring. I EU har denna form blivit allt vanligare då unionen fungerar som en enorm plattform för utbyte av idéer. Policies härrör ofta från ett så kallat ”best practice”. Kommissionen verkar som en inflytelserik policyentreprenör som i samarbete med andra aktörer föreslår lösningar utifrån ”best practices” till andra politiska system. ”Open method of co-ordination” är ett exempel på ett mjukt policyinstrument. Det innebär att länderna tillsammans fokuserar på ett politikområde, förbereder nationella handlingsplaner, utvärderar varandras verksamhet och lär av varandras framsteg och misstag under ledning av kommissionen. Rapporterna ger bevis på att denna metod mer eller mindre har använts gällande jämställdhetsintegrering. Metoden bär dock på vissa risker. Mazey framför att tonvikten på ”mjuka” policyinstrument och mer frivilligt samarbete kan förstärka redan existerande problem som bristande ansvar av jämställdhetsarbetet. Jämställdhet riskerar att bli till allas och ingens ansvar vilket också kan ses i rapporterna (Mazey 2002:227-229, 231).

Sammanfattningsvis anser jag att rapporterna både innehåller ett expert bureaucratic och participative democratic-perspektiv men att det första är mer dominerande än det andra då expert bureaucratic-perspektivet inte nödvändigtvis utesluter deltagande av andra aktörer än de som normalt deltar i beslutsfattandet. Men rapporterna visar att implementeringen av jämställdhetsintegrering i första hand ska skötas av byråkrater och experter. Dessutom innehåller EU i sig självt ett expert bureaucratic-perspektiv då det är en stor formell organisation med en hierarkisk struktur. Samtidigt finns det alltid ett visst mått av ett participative democratic-perspektiv i EU då länderna har autonomi. Det kan ses som en

¹ Policyöverföring definierat av Dolowitz & Marsh: ” the process by which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system” (Mazey 2002:229).

förutsättning för att arbetet ska fungera. Rapporterna uttrycker till viss del att det civila samhället bör delta i policyprocessen och rekommenderar åtgärder som kan kopplas till den nya policyformen.

Participative democratic-perspektivet kan sägas stämma bättre överens med feministisk teori än expert bureaucratic. Båda betonar en inkludering av det civila samhället, diskussion, dialog och nätverk framför expertis. Expertis kan förstås bygga på hierarki, objektivitet och sanning. Det ger tillträde för vissa individer och grupper att tala och vad de säger tenderar att lämnas som en absolut sanning, vilket perspektivet och feminismen motsätter sig. Istället försöker de ge tolkningsföreträde till en bredare massa och till dem som tidigare inte fått höras. Den nya policyformen med ”mjuka ” policyinstrument som policyöverföring och organisationsformen nätverk främjas också av en icke-hierarkisk och porös modell av policyprocessen som hör hemma i feminismen. Det handlar om att se till varje enskilt fall och inte till universella lösningar. Tillsammans kan participative democratic-perspektivet och feminismen sägas ge bättre utsikter för fler att påverka EU: s policyagenda och de kan ses som ett led mot ett mer öppet politiskt system och en mer jämställd demokrati.

7.3 Implementeringsproblemen och förutsättningarna gällande implementeringen av jämställdhetsintegrering i relation till styrningsperspektiven top-down och bottom-up och expert bureaucratic och participative democratic

Till att börja med påminner rapporterna mycket om varandra då de alla diskuterar jämställdhet och jämställdhetsintegrering i EU och dess medlemsländer. Tillsammans identifierar de liknande problem gällande implementeringen av strategin och ser till liknande förutsättningar för ett effektivt genomförande av den, samt föreslår liknande åtgärder. Således delar de i stort sett uppfattning om hur jämställdhetsarbetet bör se ut.

De implementeringsproblem som rapporterna identifierar förstås också som viktiga förutsättningar för en effektiv implementering av jämställdhetsintegrering. Rapporterna pekar ut politisk vilja, styrning och struktur och kunskap om jämställdhet som huvudsakliga problem och förutsättningar. Sterner och Billers rapport menar att det saknas politisk vilja medan både färdplanen och ramstrategin hävdar att det finns. De är dock eniga om att det är en avgörande förutsättning. Politisk vilja handlar om lågt engagemang och ansvar från statens sida och tecken på ett visst motstånd mot strategin. Problemet styrning och struktur innebär bristfälliga riktlinjer för implementeringen och svag dialog mellan länder, politikområden och nivåer. Slutligen betyder problemet om kunskap om jämställdhet låg kunskapsnivå i dessa frågor och otillräcklig utbildning inom och utanför byråkratin.

En central fråga är hur problemen och förutsättningarna kan förstås i relation till styrningsperspektiven och vilken betydelse de har för varandra. Hur kan perspektiven förklara

och hantera problemen? En annan lika relevant fråga är hur problemen, förutsättningarna och styrningsperspektiven kan förstås i relation till genus och feminism.

7.3.1 Implementeringsproblemet om bristande politisk vilja

Jag anser att implementeringsproblemet om bristande politisk vilja till stor del handlar om jämställdhetsintegrering som en särskild policy. Jag menar att policyn tillhör gruppen jämställdhetspolicies som tillhör policyområdet jämställdhet och att det bär på en särskild problematik. Jämställdhetspolicies demonstrerar på ett direkt sätt jämställdhet.

Ingrid Pincus skriver att i feministisk forskning om trögheten med att implementera jämställdhetspolicies rör sig de främsta förklaringarna kring bristande politisk vilja som lågt engagemang och stöd, vilket också bekräftas i rapporterna. Men att se jämställdhetspolicies som särskilda policies kan öka förståelsen för detta. Studier pekar på att den unika karaktären hos jämställdhetspolicies är en anledning till varför de möter motstånd (Pincus 2002:50). Pincus och andra forskare menar att detta behöver tydliggöras och diskuteras mer öppet (Pincus 2002:60, 66; Hoskyns 1996:19).

Beatrice Halsaa och Janneke Van de Ros diskuterar just detta och säger att om det ska ske någon förändring måste de som deltar i implementeringen av jämställdhetspolicies som jämställdhetsintegrering uppmärksamma och erkänna den politiska karaktären i dessa initiativ. Jämställdhetspolicies verkar inom dagens genusordning av kvinnlig underordning och manlig överordning och i en mansdominerad struktur. Det gör att de också speglar manliga livsmönster och en manlig syn på problem och lösningar. Implementeringen av jämställdhetsintegrering kan uppfattas som ett hot mot dagens genusordning som också intervenerar i dagens politiska system (Hoskyns 1996:19; Pincus 2002:45). Susan Halford kommenterar detta och säger att jämställdhetsinitiativ utmanar den existerande manliga dominansen och hotar mäns makt och kollektiva intresse som är inbäddat i formella och informella strukturer och att det är en orsak till varför de möter motstånd. Initiativen visar att genus är en betydande dimension i alla politikområden och ifrågasätter den traditionella synen på byråkratisk opartiskhet och rationalitet (Pincus 2002:48).

Ann Therese Lotherington och Ann Britt Flemmen har studerat integreringen av jämställdhetsfrågor i den internationella organisationen ILO (International Labour Organization). De fann att vissa jämställdhetsåtgärder var mer förhandlade och omstridda än andra. Åtgärder som inte innebar någon större substantiell förändring i existerande normer och rutiner, till exempel projekt som enbart riktade sig åt kvinnor, var mycket enklare att implementera än andra. Deras slutsats var att motståndet ökade ju närmre åtgärderna kom att ifrågasätta relationen mellan kvinnor och män och utmana traditionella, grundläggande organisatoriska värden (Pincus 2002:45-46).

Anders Sannerstedt berör på ett sätt frågan genom att påtala att tillämparens egenskaper kan orsaka implementeringsproblem. En förutsättning för en effektiv implementering är att tillämparen tror på policyn och dess budskap och känner motivation inför att genomföra den. Detta kan liknas vid Lennart Lundquists tre nödvändiga villkor för en smidig implementering. Han riktar också fokus på tillämparen och säger att den måste förstå, kunna och slutligen vilja genomföra policyn. Rune Premfors tar också upp betydelsen av förvaltningsorganisationens

och personalens uppslutning bakom beslutet. Han refererar till Paul Sabatier och Daniel Mazmanian som menar att en förutsättning för implementeringen är att den överläts till organisationer som stöder målen och ger dem hög prioritet (Artemjeff 2006:28; Premfors 1989:126; Sannerstedt 2001:29, 37-38).

Jag anser att jämställdhetsintegrering är en relativt subversiv strategi som utmanar dagens genusordning och strukturen i det traditionella politiska systemet. Det är en policy som syftar till en förändring av samhället vilket också innebär en förändring av det politiska systemet. Detta tror jag är en förklaring till implementeringsproblemet om bristande politisk vilja som hindrar en effektiv implementering av strategin. Både den traditionella och den ringa feministiska implementeringsforskningen pekar på att en stark politisk vilja är avgörande för en lyckad implementering.

Policyn kan också förstås som extra svår att implementera på grund av kontexten EU. Sannerstedt säger att EU är en komplex organisation som kan komplicera processen. I ett mångfacetterat nätverk ökar risken för att fler motståndare på olika sätt ska motarbeta genomförandet och miljön kännetecknas av trögrörlighet. Detta gör att en stark politisk vilja hos tillämparen blir ännu viktigare (Sannerstedt 2001:39-41).

Gällande styrningsperspektiven top-down och bottom-up och expert bureaucratic och participative democratic säger Fiona Beveridge och Sue Nott att jämställdhetsintegrering inte är någon neutral policy utan ett verktyg som ifrågasätter och synliggör governance-begreppet. Jämställdhetsintegrering verkar i utvecklingen av en transnationell politik med multilaterala former av governance (Beveridge & Nott 2002:302; Walby 2005:339).

Jag anser att problemet om bristande politisk vilja å ena sidan bör angripas med ett top-down-perspektiv. Med sitt fokus på hierarki och byråkrati kan det strama upp jämställdhetsarbetet och implementeringen. Kommissionen kan utöva hårdare påtryckningar på medlemsländerna och "tvinga" fram en ökad politisk vilja. Perspektivets inriktning på byråkratin med begränsad inblandning från det civila samhället kan också begränsa politisk övilja. Sammantaget kan perspektivet sägas ge mindre handlingsfrihet och tvivel om den politiska viljan och att implementera strategin.

Å andra sidan kan ett bottom-up-perspektiv med sin öppenhet av det politiska systemet och likheter med feminismen sägas vara mer mottagligt för jämställdhet och därav skapa en starkare politisk vilja. Ett mer öppet system kan också i sig öka den politiska viljan och dra fler aktörer som kan trycka på för förändring.

7.3.2 Implementeringsproblemet om bristande styrning och struktur

Jämställdhetsintegrering ställer höga krav på styrning, struktur och ledning. Det är en policy som det tagits beslut om i toppen av organisationen men som ska föras ut i alla delar av verksamheten i EU och i medlemsländerna. Rapporterna betonar att EU bör ta ett ledande ansvar för implementeringen men att det också till stor del är en uppgift för ländernas regeringar. De måste själva hantera problemen och försäkra en effektiv implementering. Ansvar måste finnas på den högsta nivån och tas av varje regering och av varje departement, vilket rapporterna visar idag är otillräckligt. Således innehåller rapporterna både ett top-down och bottom-up-perspektiv.

Flera andra forskare bekräftar vikten av styrning och struktur i form av ansvar för en effektiv implementering. Pincus och Caren Levy säger att det är viktigt med lokaliseringen av politiskt ansvar och ansvar från toppen vid institutionalisering av jämställdhet (Pincus 2002:61; Woodward 2001:71). Alison Woodward framför att kommissionen bör spela en stark roll i att uppmuntra verksamhet och agerande och ha en övervakande roll över länderna (Mazey 2002:228; Woodward 2001:77). Birgitta Åseskog binder samman och säger att det krävs en stark politisk apparat som tar ansvar för implementeringen av jämställdhetsintegrering (Åseskog 2003:155).

Feministiska analyser identifierar att dålig styrning med dålig kontroll är vanliga problem och en orsak till det kan vara den ofta vaga och diffusa naturen hos policier (Pincus 2002:60). Sannerstedt säger att detta är ett vanligt problem. Policier är ofta vaga och målen är svåra att konkretisera. Att bryta ner abstrakta och övergripande mål till konkreta, operationella ändamål är problematiskt och kan leda till oklarheter hos tillämparen om policyns egentliga syfte vilket ställer ännu högre krav på en entydig styrning (Sannerstedt 2001:29).

Jag anser att detta överrensstämmer med jämställdhetsintegrering. Dess mål är att integrera ett jämställdhetsperspektiv i alla delar av policyprocessen och i alla policier. Men vad det egentligen innebär eller hur det ska gå till råder det säkerligen delade meningar om. I detta sammanhang menar jag att jämställdhetsintegrering är en särskilt problematisk policy där det finns en större debatt om vad jämställdhet egentligen betyder som kanske inte på samma sätt finns inom andra områden. Tillsammans med dåligt ansvar men också bristande politisk vilja kräver det en rak styrning och struktur för att inte hindra implementeringen av policyn.

Samtidigt visar Sannerstedt att en vaghet i policyn kan fylla flera viktiga funktioner. Vagheten kan vara ett resultat av en förhandlingsprocess där enighet uppnåtts till priset av en viss oklarhet och det finns flera fördelar med en bred politisk enighet. Risken är dock att det bakom beslutet finns en konflikt som kan blossa upp under implementeringen (Sannerstedt 2001:30-31). Med stor sannolikhet tror jag att jämställdhetsintegrering har föregåtts av intensiva debatter och förhandling då flera parter med olika intressen är inblandade. Detta ökar också risken för latent motstånd som kan vara en orsak till dagens implementeringsproblem.

Implementeringsproblemen om dålig styrning och kontroll är inte unika för implementeringen av jämställdhetsintegrering i EU och dess medlemsländer utan liknar de som identifierats vid andra projekt. I två rapporter studerade Halsaa och van de Ros utvecklingen av ett flertal jämställdhetsåtgärder på olika nivåer i Norge under en tioårsperiod från 1980-1990. Deras slutsats var att projektet misslyckades och att det kunde härledas till ineffektiv styrning och kontroll. Ansvar för implementeringen förlades till två olika myndigheter med dålig koordinering och samarbete (Pincus 2002:43-44). Ett liknande fall är Anita Dahlbergs undersökning av regeringens implementering av en jämställdhetspolicy i Stockholm i mitten av 1980-talet. Hennes slutsats var att jämställdhetsarbetet trots en relativt grundlig implementeringsstruktur hade problem med att flytta fram sina positioner på grund av oklara riktlinjer och avsaknad av sanktioner. Implementeringen lades på personer med kunskap i fråga om jämställdhet men de var till största delen kvinnor med redan lite makt och resurser (Pincus 2002:42). Sannerstedt understryker åter igen att en tydlig ansvarsfördelning är en förutsättning för en lyckad implementering och Åseskog framför att jämställdhetsintegrering i Sverige har praktiserats på både nationell, regional och lokal nivå, och i samtliga fall har ansvar på den högsta nivån varit en viktig del i arbetet för att lyckas.

Hon menar att det är viktigt att det övergripande ansvaret för implementeringen ligger på den högsta nivån (Sannerstedt 2001:29; Åseskog).

Jag anser att implementeringsproblemen om bristande styrning och struktur på ett sätt kan angripas med ett top-down och expert bureaucratic-perspektiv. De rör sig inom den formella organisationen med en hierarkisk struktur och fokuserar på ansvar i toppen av organisationen som idag är ett problem. Med andra ord löser perspektiven relativt enkelt problem kring styrning, struktur och ansvar. De är tydliga med att peka på vilka som ska delta i policyprocessen, vilka som ska sköta implementeringen och vilka som ska ha det övergripande ansvaret som har visat sig vara viktigt för en effektiv implementering. Perspektiven lämpar sig också väl i en kontext som EU då implementeringen i stor utsträckning är upp till medlemsländerna. En så pass heterogen miljö och vag policy kräver ett mer strikt styrningsperspektiv. EU som organisation passar också ett top-down-perspektiv då den till sin natur innehåller sådana element vilket också rapporterna visar.

Emelie-Hafner Burton och Mark. A. Pollack betraktar också EU som en komplex och diversifierad organisation med flera syften och säger att det har lett till att resultaten av implementeringen varierat mycket mellan olika policyområden (Hafner-Burton & Pollack 2000:296-297). Utifrån detta tror jag att ett starkare top-down-perspektiv kan leda till mer jämna resultat av implementeringen då det minskar tillämparnas handlingsfrihet.

Samtidigt finns det flera fördelar med ett starkare bottom-up och participative-democratic-perspektiv i relation till problemen om bristande styrning och struktur. En vag styrning och öppen struktur kan sägas ge större utrymme för tolkning och förhandling i frågor om jämställdhet och en större handlingsfrihet för de som ska implementera strategin och för medlemsländerna. Med mindre styrning uppifrån kan tillämparen få rum för att hantera nya, oförutsedda situationer som inte kunnat förutses vid utformningen av policyn. Sannerstedt menar att alltför långtgående preciseringar kan göra politiken rigid. Centralt fastställda regler kan vid tillämpningen på en annan arena hindra smidiga lösningar och på så sätt hindra en effektiv implementering (Sannerstedt 2001:32). En större öppenhet kan också göra att ansvaret sprids till fler aktörer vilket i en mening kan vara positivt.

Ett bottom-up-perspektiv fungerar bra tillsammans med policyn då det är upp till länderna själva att implementera den men också med tanke på att länderna skiljer sig åt i så många avseenden, inte minst i förhållande till jämställdhet vilket skapar olika förutsättningar för implementeringen. Olika länder kommer att möta olika problem. Således banar en öppen struktur väg för dialog och policyöverföring som genererar en flexibel, effektiv implementering med anpassade lösningar. Åseskog delar denna åsikt och säger att institutionella mekanismer, lagstiftning och implementering för jämställdhet inte bör arrangeras likadant i alla länder. Skillnader i politiska och byråkratiska system, kultur etc. måste ständigt tas i beaktning för att hitta effektiva lösningar (Åseskog 2003:160-161).

7.3.3 Implementeringsproblemet om bristande kunskap om jämställdhet

Rapporterna pekar ut bristande kunskap om jämställdhet som ett problem för jämställdhetsarbetet och för implementeringen av jämställdhetsintegrering i EU och dess

medlemsländer. En hög nivå av kunskap om jämställdhet ses som en förutsättning för en lyckad implementering av strategin.

Jag anser att problemet om bristande kunskap om jämställdhet med fördel angrips med ett starkt bottom-up eller participative democratic-perspektiv då det också ligger i linje med feminism. Perspektiven förespråkar en öppenhet gentemot det civila samhället och att det är en källa till expertis. De vill se en bredare grupp av aktörer i policyprocessen. Betoningen ligger på ”mjuka” policyinstrument som policyöverföring och nätverk. Dessa delar framhävs också i rapporterna som visar att EU innehåller vissa inslag av ett bottom-up-perspektiv och har en viss förankring till feminism.

Hafner-Burton och Pollack instämmer och skriver att EU: s politiska struktur successivt förändrats till att bli mer öppen för jämställdhet och jämställdhetsfrågor. Trots kritik om det demokratiska underskottet förordar dagens institutioner inom EU kvinnors deltagande och ger dem tillträde till policyprocessen (Hafner-Burton 2002:294-295). Woodward är mer kritisk och säger att det formellt finns ett åtagande av jämställdhet och kvinnors deltagande men att det informellt saknas nätverk av feministiska policyentreprenörer. Kvinnor placeras också ofta i traditionellt kvinnliga policyområden (Woodward 2001:74-75). Detta stämmer med rapporterna som talar för betydelsen av kvinnors deltagande och nätverk samtidigt som Sterner och Billers rapport visar att det är särskilda grupper eller några få som sköter implementeringen och att vissa departement har svårt att se kopplingen mellan sitt policyområde och jämställdhet. Med andra ord kan EU i viss utsträckning sägas vara öppet inför ett brett deltagande i policyprocessen och feminism.

Verloo har studerat implementeringen av jämställdhetspolicyen EER (Emancipation Effect Report) i Nederländerna och menar att politiska möjligheter i meningen relativt lång historia av jämställdhetspolicies och en öppenhet till icke-statliga organisationer påverkat implementeringen i positiv riktning. Tillgången på mobiliserande nätverk både inom och utanför byråkratin underlättade också processen. Vid tillfällen då de politiska möjligheterna var svagare utövade feministiska organisationer påtryckningar på statliga aktörer om betydelsen av policyn (Verloo 2001:23). Detta styrker ytterligare betydelsen av ett bottom-up-perspektiv, öppenhet för feminism och kunskap om jämställdhet för en effektiv implementering av strategin.

Jag anser att en öppenhet kan öka kunskapen om jämställdhet då fler aktörer tillåts delta och bidra med kunskap. En hög kunskapsnivå skapar också bättre metoder för implementeringen. Woodward argumenterar för betydelsen av kunskap om jämställdhet för en effektiv implementering av jämställdhetsintegrering. Att kunskapsnivån kring dessa frågor i den byråkratiska miljön är avgörande för om tillämparna ska lyckas eller inte. Hon exemplifierar Nederländerna och Sverige som länder med en hög nivå där de traditionella byråkraterna implementerat strategin med goda resultat och Belgien som ett land med låg nivå där de vanliga tillämparna haft större problem med att sköta implementeringen. Woodward säger att de mest genomarbetade planerna gällande implementering av jämställdhetsintegrering i regel innehåller genusexperter och att de ofta underlättar arbetet om kunskapsnivån i byråkratin från början är låg (Walby 2005:322; Woodward 2001:81).

Jag tror också att öppenhet bildar ett bättre klimat för samarbete och dialog som kan höja kunskapsnivån. Beveridge m.fl. håller med och säger att en förutsättning för implementeringen av jämställdhetsintegrering är en mer öppen och transparent policyprocess som stödjer rådfrågning från olika håll (Beveridge m.fl. 2000:390). Woodward påpekar i sin tur betydelsen av det hon kallar ”The Velvet Triangle” som innebär att knyta feministiska

byråkrater, akademiker och kvinnorörelser till varandra för att utveckla jämställdhetsintegrering i EU. Det handlar om att skapa allianser mellan individer och grupper i olika positioner (Walby 2005:334-335). Slutligen säger Pincus att det är ett absolut måste att studera individer och gruppers del i implementeringsprocessen (Pincus 2002:65).

Mot bakgrund av jämställdhetsintegrering som en särskild policy kan strategin också ses som ett ämne som angår alla och som alla ska bidra till. Åseskog säger till exempel att en integrerande strategi i sig implicerar att flera aktörer ska hantera dessa frågor som en del av deras dagliga arbete och inte bara jämställdhetsgrupper eller genusexperter. Men för att fler ska kunna göra det behövs mer omfattande utbildning, vilket framhävs i rapporterna (Åseskog 2003:156 ff.). Tillsammans pekar detta mot betydelsen av ett starkare bottom-up och participative-perspektiv som i praktiken visat sig ha positiva effekter.

Tahnya Barnett Donaghy skriver att participative democratic-perspektivet är relativt nyutvecklat men att det varit framgångsrikt på Nordirland där det använts (Donaghy 2003:3). Den nordirländska förvaltningen har genomgått en betydande förändring i det utrymme som den idag jämfört med tidigare ger till jämlikhet och jämställdhet i policyprocessen. Ett resultat är att tolkningen blivit bredare. Dessutom har förhållandet mellan regeringen och civila individer och grupper formaliserats och utvecklats under en regeringsstruktur. I modellen har ett avancerat utbyte av expertis mellan aktörer utanför regeringen utvecklats. Donaghy menar att denna modell utnyttjat de största möjliga resurserna i termer av expertis och kunskap. Sammantaget säger Donaghy att processen lett till en ny form av styre på Nordirland med flera positiva resultat fastän implementeringen av jämställdhet fortfarande är i sin inledande fas. Ett större utrymme för fler aktörer har inneburit en större förståelse för de komplexa övervägandena gällande jämställdhet som måste tas i beaktning i policyprocessen. Enligt henne främjades implementeringen av ett participative democratic-perspektiv som erbjuder en större tillgång på expertis och kunskap med utökad rådfrågning. Hon säger dock att en överbetoning på rådfrågning utan hänsyn till experter kan riskera produktionen av kunskap (Beveridge & Nott 2002:301-302; Donaghy 2003:8-9, 12).

Samtidigt är tillämpningen av ett participative democratic-perspektiv inte problemfritt. Ett problem är antagandet om att det alltid finns individer och grupper med genuskompetens att rådfråga på olika politikområden. Policyskapande spänner över ett brett område och de som är ansvariga för jämställdhet är idag inte särskild många vilket kan ställa till med problem i praktiken. Samtidigt kanske det i grund och botten handlar om dåliga resurser (Beveridge & Nott 2002:301-302; Donaghy 2003:9). Men kritiken hänger samman med frågan om hållbarheten i en rådfrågningsprocess som den på Nordirland. Forskning tenderar att peka på att det ansvar som den modellen lägger på det civila samhället som rådgivare i ett längre perspektiv är ohållbar. I fallet Nordirland ledde rådfrågningsprocessen till en alltför stor tyngd på jämställdhetsplaner och pappersarbete som var resurskrävande och i sin tur ledde till ineffektivitet. Vissa menade att fördelen med att ha tillgång till omfattande expertis och kunskap gick förlorad. Men Donaghy säger att detta problem i själva verket kan relateras till Nordirlands finansiering av jämställdhetsintegrering. Att det fanns en begränsning i att finansiera arrangemang med otydliga effekter i ett kortsiktigt perspektiv men med tydliga effekter i ett långsiktigt perspektiv (Donaghy 2003:10). Ann Therese Lotherington och Turid Markussen argumenterar för att hållbarheten just ligger i att det finns nätverk för ett brett spektrum av intressen. Allianser på basis av olikhet ger större handlingskraft då de bottnar i en mer riktig beskrivning av verkligheten. Med andra ord behöver nätverk och flera intressen inte leda till dålig styrning och struktur som splittring (Eduards 2002:64).

Sammanfattningsvis finns det flera fördelar med ett starkt bottom-up och participatory democratic-perspektiv gällande implementeringsproblemet om kunskap om jämställdhet. De kan sägas bana väg för en högre kunskapsnivå kring dessa frågor då de öppnar upp för fler aktörer att delta i policyprocessen. Det bidrar också till att ansvaret för implementeringen läggs till fler vilket mot bakgrund av rapporterna är en fördel. En hög kunskapsnivå leder i sin tur till en mer komplex bild av implementeringen av jämställdhetsintegrering som skapar bättre modeller för implementeringen. Perspektivets betoning på ”mjuka” policyinstrument som policyöverföring lämpar sig också väl för EU där olika länder och olika nivåer kan utbyta erfarenheter och kunskap vilket i ett längre perspektiv genererar förbättrade strategier för implementeringen. Rapporten framhäver också betydelsen av detta vilket öppnar upp för perspektiven. En nackdel är dock att de förmodligen är mer resurskrävande genom till exempel en mer omfattande rådfrågning. Men i detta sammanhang stöder jag Donaghy som menar att det är viktigt att se till effekterna i ett mer långsiktigt perspektiv.

Problemet med ett top-down eller expert bureaucratic-perspektiv i relation till problemet om bristande kunskap om jämställdhet är att de till stor del fokuserar på byråkrater och experters deltagande i policyprocessen. Detta är tydligt i rapporterna då de utgår från rådets definition av jämställdhetsintegrering som säger att implementeringen ska skötas av dem som normalt deltar i policyprocessen. Samtidigt utesluter de inte betydelsen av aktörer från olika nivåer och olika områden i samhället. Men jag menar att ett alltför tydligt top-down-perspektiv riskerar att stagnera produktionen av kunskap då en mindre grupp av aktörer får tillträde till debatten och så kallade experter får ensamrätt på jämställdhet. Det innebär också att kunskapen stannar inom byråkratin och att enskilda individer får ta allt ansvar för implementeringen. I likhet med rapporterna menar jag att kunskap både behöver finnas i toppen men också ute i samhället. Kunskap innebär makt och det är ett problem om makten bara koncentreras till en liten del av samhället. Så sammanlagt tror jag inte att ett alltför starkt top-down-perspektiv gynnar problemet om bristande kunskap om jämställdhet.

Sammantaget tror jag på en syntes mellan top-down och bottom-up-perspektivet där det senare är mer framträdande i frågan om kunskap om jämställdhet. Donaghy säger att en förutsättning för en lyckad implementering är en stark rörelse inom byråkratin men också ett starkt stöd från jämställdhetsgrupper i samhället. Dessa båda rörelser måste ges lika utrymme av beslutsfattarna i regeringen. Med andra ord måste ett så kallat ”best practice” både innehålla expertis inom byråkratin men också rådfrågning från det civila samhället (Donaghy 2003:12-13). Ulrike Liebert pekar i samma riktning och säger att förändringar är möjliga och inte bara som en konsekvens av rättsliga åtgärder. Förändringar som en följd av jämställdhetspolicier kan bero på hög kunskapsnivå i toppen men också på offentliga påtryckningar. Hon framhäver att kunskapsbaserade verktyg är betydande och främjar lärande samt att det är viktigt att sprida nyskapande idéer (Liebert 2002:255).

7.3.4 Syntes mellan styrningsperspektiven top-down och bottom-up och expert bureaucratic och participative democratic

De identifierade problemen och förutsättningarna gällande en effektiv implementering av jämställdhetsintegrering i EU och dess medlemsländer föreslår en syntes mellan

styrningsperspektiven top-down och bottom-up och expert bureaucratic och participative democratic. Men perspektiven ses ofta som konkurrerande former av governance och i debatten har jämställdhetsintegrering tenderat att hamna mittemellan dem. En skiljelinje mellan dem är om implementeringen av jämställdhetsintegrering ska behandlas som en teknisk eller politisk process vilket hänger samman med åtskillnaden mellan expertis och demokrati som Sylvia Walby diskuterar i sin analys av jämställdhetsintegrering. I detta sammanhang representerar top-down och expert bureaucratic-perspektivet expertis och teknik medan bottom-up och participative democratic-perspektivet företräder demokrati och politik. Walby säger att expertis vanligtvis associeras med den härskande ordningen och därav ses som en motpol till demokrati (Walby 2005:338). Så behöver det råda en konflikt mellan expertis och demokrati? Om de inte är förenliga blir det svårt att argumentera för en syntes mellan styrningsperspektiven i implementeringen av jämställdhetsintegrering.

Beveridge m.fl. säger att en vanligt förekommande synpunkt från de som arbetar med implementeringen av strategin är att de efterfrågar tydligare riktlinjer för arbetet och mer detaljerade handlingsplaner, vilket också bekräftas av rapporterna (Beveridge m.fl. 2000:390). Denna efterfrågan kan förstås i relation till top-down och expert bureaucratic-perspektivet som präglas av policyteorins tidigare perspektiv om vetenskaplig objektivitet och rationalitet med resultatnriktade, rationella, instrumentella åtgärder. Tankegångarna hämtas från naturvetenskapen som använder sig av hypoteser och experiment där det ofta finns ett begränsat utrymme för tolkning och lösningar. Det gör att policies och implementering tenderar att behandlas som en teknisk process. Gällande jämställdhetsintegrering innebär det att när det politiska målet om jämställdhetsintegrering väl är satt kan strategin effektivt implementeras av de personer som normalt är involverade i policyprocessen och med hjälp av experter, vilket anges i definitionen och i rapporterna. Att tillgå expertis bedöms ofta som objektivt och neutralt. I detta finns ingen större plats för diskussion eller överläggning (Walby 2005:332; Woodward 2001:84).

Jag anser att denna syn är felaktig vilket också rapporterna visar. De synliggör att implementeringen av jämställdhetsintegrering är en komplex och kontroversiell strategi som möter flera problem. Jag menar att en ökad kunskap om jämställdhet skulle bidra till att tona ner implementeringen som en teknisk förenklad process men att det också kräver ett starkare bottom-up och participatory democratic-perspektiv som är öppet inför det civila samhället och ser det som en källa till expertis.

I bottom-up och participatory democratic-perspektivet ges det större plats för demokrati och feminism och att se implementeringen av jämställdhetsintegrering som en mer politisk process. I flera sammanhang har jämställdhetsintegrering beskrivits som en strategi om att utveckla en mer inkluderande demokrati genom föredömlig jämställdhetspraktik (Walby 2005:331). Shirin M. Rai beskriver till exempel policyn som en process av jämställdhetsdemokratisering där det handlar om att inkludera kvinnor och deras egna uppfattningar om sina politiska intressen i policyprocessen. På så sätt kan jämställdhetsintegrering ses som en politisk process med ambitioner om en genomgripande samhällsförändring (Walby 2005:332).

Walby menar att detta tillsammans reser frågor om den modifierade karaktären av begreppet demokrati i en ojämsälld kontext och om positioneringen av expertis och demokrati i diskussioner om demokrati. Hon frågar om det är rätt att sätta expertis och demokrati i motpol till varandra, vilket är en lika relevant fråga som den om top-down och bottom-up är konkurrerande former av governance. Walbys svar är nej som överrensstämmer

med dagens syn på top-down och bottom-up som komplement till varandra. Hon säger att expertis och demokrati inte bör polariseras utan istället ses som komplext sammanflätade i praktiken, vilket implementeringen av jämställdhetsintegrering i EU och dess medlemsländer är ett bra exempel på (Walby 2005:331).

Walby exemplifierar det genom projekt om en jämställdhetsintegrerad budget som är en del av jämställdhetsintegrering. Hon framför att budgetarbete traditionellt sett är en verksamhet som innehåller starkare element av expertis än jämställdhet och demokrati men att processen i praktiken innehåller båda. Arbetet kräver verktyg som könsuppdelad statistik, ekonomisk data, jämlikhetsindikatorer etc. som utnyttjar ett tekniskt sätt att uttrycka expertis. Metoden framställs ofta som en effektiv, neutral applicering av metoder till en redan överenskommen agenda med fastställda mål. Samtidigt är projektet en långt mer komplicerad process. Walby visar att det ofta kan inkludera förklaringar om betydelsen av jämställdhet och att förbättra kvinnors situation som i flera fall inte skulle ses som politiskt neutralt. Dessutom kan åtgärderna som baseras på expertis ingå i en djupare politisk strategi. England Women's Budget Group är ett konkret exempel på detta. De håller möten med byråkrater både innanför och utanför sitt politikområde och med folk utanför byråkratin som icke-statliga grupper och organisationer. I dessa sammanhang positionerar de sig som både experter och tekniker samtidigt som de tar demokratiskt ansvar för att skapa opinion för förändring. Detta visar hur expertis och demokrati och styrningsperspektiven i verkligheten är sammanflätade och att de inte behöver konkurrera med varandra (Walby 2005:333).

Walby avslutar med att säga att trots att expertis och demokrati och top-down och bottom-up och expert bureaucratic och participative democratic-perspektivet setts som konkurrerande utgångspunkter för legitimitet i styrning, visar och föreslår jämställdhetsintegrering en stark och integrerande relation (Walby 2005:336).

Sammantaget tror jag på en syntes mellan perspektiven men att tyngdpunkten bör ligga på bottom-up och participative democratic-perspektivet. Implementeringen av jämställdhetsintegrering är i första hand en politisk process som handlar om demokrati och feminism och i andra hand en teknisk process som handlar om att hitta lämpliga verktyg som effektivt kan implementera strategin. Men förståelsen av implementeringen och strategin som en politisk process kommer först och är en förutsättning för att utforma träffsäkra lösningar medan top-down och expert bureaucratic-perspektivet finns till för att stödja dem. Med andra ord har perspektiven olika roller och tjänar olika syften vilket gör att de inte kan vara utan varandra. Men ett starkt bottom-up och participative-perspektiv är en absolut förutsättning för en effektiv implementering av strategin som top-down och expert bureaucratic-perspektivet ska stötta.

7.3.5 Möjligt med ett starkt bottom-up-perspektiv i implementeringen av jämställdhetsintegrering i EU? – en fråga om öppenhet för feminism

Efter slutsatsen att det krävs ett starkt bottom-up-perspektiv i implementeringen av jämställdhetsintegrering i EU och dess medlemsländer är en central fråga om det är möjligt. Jag vill hävda att trots att rapporterna öppnar upp för ett bottom-up-perspektiv och att EU

redan innehåller sådana inslag finns det problem som är kopplade till jämställdhetsintegrering som en särskild policy som ytterligare behöver framhävas.

Fiona Beveridge och Jo Shaw skriver att jämställdhetsintegrering i flera kontexter tolkats som ett krav på förändring i hur policyprocessen ser ut, vilka som deltar och hur policies skapas. Generellt sett har det funnits krav på en större inkludering av det civila samhället och underordnade grupper som kvinnor som länge stått utanför processen. Detta går i linje med feminismen som genom historien kämpat för kvinnors tillträde till den offentliga, politiska sfären. Med andra ord kan feminismen ses som en rörelse som synliggjort diskriminering och marginalisering och slagits för frigörelse från olika former av förtryck. Det gör att jämställdhetsintegrering kan ses som en policy i linje med både feminism men också bottom-up och participatory democratic-perspektivet. Beveridge och Shaw säger att kraven på förändring och inkludering ställer frågor om governance och mer explicit om kvinnors närvaro och representation i politiken och i institutioner som öppnat upp för kvinnors deltagande och för feministiska policyaktörer både innanför och utanför byråkratin. (Beveridge & Shaw 2002:210; Eduards 2002:134).

Feminismen, bottom-up och participatory democratic-perspektivet har också liknande organisationsmönster i form av nätverk. Eduards säger att kvinnor har vänt sina krav och sitt missnöje från partierna, inklusive kvinnoförbunden, till andra typer av organisering och andra sätt att påverka sina villkor (Eduards 2002:29). Enligt henne kan kvinnliga nätverk och deras organiserade krav ses som en protest mot den rådande ordningen liksom bottom-up och participatory democratic-perspektivet kan förstås som en utmaning av den rådande policyprocessen. Uttryckt i demokratitermer menar hon att man kan säga att demokratin både möjliggör organisering och försvårar den genom ett etablerat regel- och normsystem (Eduards 2002:64). Ett problem är att kvinnliga nätverk möter motstånd från den demokratiska ordningen även om det sällan är fråga om en öppen konfrontation om kön och makt. Eduards menar att kvinnors gemensamma handlande eller nätverkande uttrycker förekomsten av en könsmaktordning även om varken kön, män, maskulinitet eller makt nämns explicit. Kvinnors separata organisering och samarbete över traditionella organisationsgränser är svår att kontrollera och upplevs därför som utmanade. Hon påpekar att det här också finns ett samspel mellan kvinnors kollektiva handlande och demokratins öppenhet för krav på förändring. Kvinnors särorganisering ifrågasätter demokratiska principer om könsneutralitet som innebär att alla ska behandlas lika (Eduards 2002:77-78).

Tillsammans visar detta att jämställdhetsintegrering är en särskild policy som medför en särskild problematik och att den kräver ett bottom-up-perspektiv som gynnar en mer öppen diskussion om den särskilda karaktären hos jämställdhetspolicies men också problem som bristande politisk vilja och kunskap om jämställdhet. Frågan är om denna diskussion saknas på grund av just politisk ovilja eller bristande kunskap.

Catharine MacKinnon skriver om medvetandehöjning och säger att medvetandehöjningens praktik, inte som konkret händelse men som ett kollektivt förhållningssätt till kritik och förändring, har utgjort en analysteknik, organisationsstruktur, praktisk metod och social förändringsteori för kvinnorörelsen. Hon beskriver medvetandehöjning som en form av politisk praktik och strategi för förändring som bygger på att det personliga är politiskt. Genom medvetandehöjning blottlägger kvinnor sin sociala situation mot bakgrund av genus och därifrån uppstår medvetandet som ett socialt kollektivt vara och inte som individuella eller subjektiva uppfattningar och erfarenheter. Därav är

medvetandehöjningen subversiv eftersom den hotar mäns kunskapsteoretiska kontroll över den rådande ordningen (Eduards 2002:139-140).

Jag menar att en ökad kunskap om genus och jämställdhet i likhet med Mackinnons medvetandehöjning som innebär ett synliggörande av dagens genusordning av kvinnlig underordning och manlig överordning skulle kunna skapa en bättre miljö för jämställdhetspolicies och för implementeringen av jämställdhetsintegrering. Men risken är att det är alltför utmanande vilket kanske är en orsak till att det saknas en debatt om jämställdhetspolicies. I så fall är den bristande politiska viljan och kunskapen ett uttryck för motstånd mot jämställdhet.

Jag tror att även om rapporterna och EU visar på öppenhet för ett bottom-up och participative democratic-perspektiv och jämställdhet kommer dessa perspektiv att vara svåra att förankra i EU och att det beror på jämställdhetsintegreringens underliggande radikala karaktär som utmanar dagens genusordning och det politiska systemet. Konsekvensen är hinder för implementeringen av jämställdhetsintegrering. Inte förens dem som deltar i policyprocessen och de som ska sköta implementeringen öppet diskuterar denna fråga och erkänner innebörden av strategin kommer det politiska systemet möjliggöra ett starkare bottom-up och participative democratic-perspektiv som också möjliggör en effektiv implementering av jämställdhetsintegrering. Hafner-Burton och Pollack menar i likhet att faktorer som hur mottagligt det politiska systemet är för jämställdhet och jämställdhetsintegrering är avgörande för takten på implementeringen (Hafner-Burton 2000:285).

8 SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

Studiet av implementeringen av jämställdhetsintegrering i EU och dess medlemsländer visar på en rad olika saker vilka jag i det följande ska sammanfatta.

Rapporterna identifierar flera problem som hindrar en effektiv implementering av jämställdhetsintegrering. Dessa problem är samtidigt viktiga förutsättningar som bör vara uppfyllda för en väl genomförd implementering av strategin. De huvudsakliga problemen och förutsättningarna är politisk vilja, styrning och struktur och kunskap om jämställdhet.

Att analysera problemen i relation till styrningsperspektiven top-down och bottom-up och expert bureaucratic och participative democratic ökar förståelsen för dem och för implementeringen. Perspektiven ställer grundläggande frågor om styrning som vilka som ska delta i policyprocessen och vilka som ska sköta implementeringen. De visar att detta har betydelse för och påverkar implementeringen. Perspektiven synliggör att olika problem bör behandlas med olika perspektiv och att det därför är nödvändigt med en syntes mellan dem.

En kritik av rapporterna och implementeringsforskningen är att de saknar ett genusperspektiv vilket är ett allvarligt problem. Studien visar att implementeringen av jämställdhetsintegrering kräver en analys av dagens genusordning av kvinnlig underordning och manlig överordning. Det bidrar till en ökad förståelse för implementeringsproblemen som i sin tur bidrar till bättre lösningar för att nå en effektiv implementering. Jämställdhetsintegrering är en särskild policy med en särskild problematik som det måste talas mer öppet om.

Kontexten EU där strategin ska implementeras är komplex med både möjligheter och begränsningar. Gällande styrningsperspektiven uppvisar också EU en syntes mellan dem där det finns flera tecken på ett bottom-up-perspektiv även om top-down-perspektivet är mer dominant.

Sammanfattningsvis anser jag att problemen och förutsättningarna bäst gynnas av ett starkt bottom-up och participative democratic-perspektiv då problemen till stor del är kopplade till jämställdhetsintegrering som en särskild policy och dessa perspektiv ligger närmare jämställdhet och feminism än top-down och expert bureaucratic gör. Problemen om bristande politisk vilja, styrning och struktur och kunskap om jämställdhet främjas av ett öppet politiskt system som inkluderar det civila samhället i policyprocessen. Men för att ett bottom-up och participative democratic-perspektiv ska vara möjligt måste det först talas mer öppet om jämställdhetsintegrering som en särskild policy. Samtidigt behövs det också ett top-down och expert bureaucratic-perspektiv då det kan försäkra en bättre styrning och struktur och stödja implementeringen. Tillsammans menar jag att ett top-down-perspektiv i kombination med ett starkt bottom-up-perspektiv och en analys av genus kan hantera problemen och förutsättningarna och nå en effektiv implementering av jämställdhetsintegrering i EU och dess medlemsländer.

9 REFERENSER

Alvesson, Mats & Deetz, Stanley, 2000. *Kritisk samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.

Artemjeff, Panu, 2006. "Mainstreaming Equality: Conceptual Development and Mainstreaming Model of the Join in Project", s. 18-31.
http://www.seis.fi/mp/db/file_library/x/IMG/31534/file/JoinInmainstreamingweb.pdf. 2007-11-13.

Bergqvist, Christina & Jungar, Ann-Cathrine, 2000. "Adaptation or Diffusion of the Swedish Gender Model?", s. 160-179 i Hantrais, Linda (red.). *Gendered Policies in Europe*. London: Macmillan Press Ltd.

Bergström, Göran & Boréus, Kristina, 2000. *Textens mening och makt – metodbok i samhällsvetenskaplig analys*. Lund: Studentlitteratur.

Beveridge, Fiona & Nott, Sue, 2002. "Mainstreaming: A Case for Optimism and Cynicism", s. 299-311 i *Feminist Legal Studies* 10.
<http://www.springerlink.com/content/r3857q9587253721/fulltext.pdf>. 2007-11-13.

Beveridge, Fiona, Nott, Sue & Stephen, Kylie, 2000. "Mainstreaming and the engendering of Policy-making: a means to an end?", s. 385-405 i *Journal of European Public Policy* 7:3 Special Issue.
<http://docserver.ingentaconnect.com/deliver/connect/routledg/13501763/v7n3/s4.pdf?expires=1199800755&id=41584722&titleid=461&accname=Lund+University+Libraries&checksum=3141D5E296A6351CD514F047A86FA4AE>. 2007-11-13.

Beveridge, Fiona & Shaw, Jo, 2002. "Introduction: Mainstreaming Gender in European Public Policy", s. 209-212 i *Feminist Legal Studies* 10.
<http://www.springerlink.com/content/n61124w302427365/fulltext.pdf>. 2007-11-13.

Bjereld, Ulf, Demker, Marie & Hinnfors, Jonas, 2002. *Varför vetenskap?*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Donaghy, Tahnya, Barnett, 2003. "Mainstreaming: Northern Ireland's Participative-Democratic Approach", s. 2-14, *Gender and Constitutional Change*, Occasional Paper nr. 2.
<http://www.qub.ac.uk/cawp/research/mainstreaming.PDF>. 2007-11-13.

Donnelly, Martin, 1993. "The Structure of the European Commission and the Policy Formation Process", s. 74-81 i Mazey, Sonia & Richardson, Jerney (red.). *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.

Eduards, Maud, 2002. *Förbjuden handling – om kvinnors organisering och feministisk teori*. Malmö: Liber AB.

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud Lena, 2004. *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts juridik AB.

Hafner-Burton, Emelie & Pollack, Mark A., 2002. "Gender Mainstreaming and Global Governance", s. 285-298 i *Feminist Legal Studies* 10.
<http://www.springerlink.com/content/m694676r78445864/fulltext.pdf>. 2007-11-13.

Hoskyns, Catherine, 1996. *Integrating Gender*. London: Verso.

Jacobsson, Kerstin, 1997. *Så gott som demokrati – om demokratifrågan i EU-debatten*. Umeå: Boréa bokförlag.

Jönsson, Christer, 2001. "Internationell och internationaliserad förvaltning", s. 193-215 i Rothstein, Bo (red.). *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.

KOM (2006) 92. *En färdplan för jämställdhet 2006-2010*. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sv/com/2006/com2006_0092sv01.pdf. 2007-11-13.

KOM (2000) 335. *På väg mot en gemenskapens ramstrategi för jämställdhet 2001-2005*. http://ec.europa.eu/employment_social/equ_opp/strategy/com2000_335_sv.pdf. 2007-11-13.

Liebert, Ulrike, 2002. "Europeanising Gender Mainstreaming: Constraints and Opportunities in the Multilevel Euro-Polity", s. 241-256 i *Feminist Legal Studies* 10.
<http://www.springerlink.com/content/l3m224x83317w3n5/fulltext.pdf>. 2007-11-13.

Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.

Mazey, Sonia, 2002. "Gender Mainstreaming Strategies in the EU: Delivering on an Agenda?", s. 227-240 i *Feminist Legal Studies* 10.
<http://www.springerlink.com/content/m6814664057j1057/fulltext.pdf>. 2007-11-13.

Patel, Runa, 1987. "Dokument", s. 84-86 i Patel, Runa & Tebelius, Ulla (red.). *Grundbok i forskningsmetodik*. Lund: Studentlitteratur.

Pierre, Jon, 2001. "Decentralisering, governance och institutionell förändring", s. 105-126 i Rothstein, Bo (red.). *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.

Pincus, Ingrid, 2002. *The Politics of Gender Equality Policy – A Study of Implementation and Non-Implementation in Three Swedish Municipalities*. Örebro: Örebro University.

Premfors, Rune, 1989. *Policyanalys – kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.

Rees, Teresa, 1998. *Mainstreaming Equality in the European Union*. London: Routledge.

Regeringskansliet, 2007. *EU-projekt: Genomförande av jämställdhetsintegrering på regeringskanslinivå i EU: s medlemsländer*. <http://www.regeringen.se/sb/d/3267/a/61275.2007-11-14>.

Sannerstedt, Anders 2001. "Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken", s. 18-48 i Rothstein, Bo (red.). *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.

SOU 2007:15. *Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering*. <http://www.demokratitorget.gov.se/content/1/c6/08/00/62/ee72d614.pdf>. 2007-11-13.

Sterner, Gunilla & Biller, Helene, 2007. *Gender Mainstreaming in the EU Member States – Progress, Obstacles and Experiences at Governmental Level*. <http://www.regeringen.se/sb/d/8129/a/74823>. 2007-11-13.

Verloo, Mieke, 2001. "Another Velvet Revolution? Gender Mainstreaming and the Politics of Implementation", s. 1-27, IWM Working Paper nr. 5. <http://www.iiav.nl/epublications/2001/AnotherVelvetRevolution.pdf>. 2007-11-13.

Walby, Sylvia, 2005. "Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice", s. 321-343 i *Oxford Journal*. <http://sp.oxfordjournals.org/cgi/reprint/12/3/321>. 2007-11-13.

Woodward, Alison, 2001. "European Gender Mainstreaming: Promises and Pitfalls of Transformative Policy", s. 65-88. <http://www.blackwell-synergy.com/action/showPdf?submitPDF=Full+Text+PDF+%28113+KB%29&doi=10.1111%2F1541-1338.d01-5>. 2007-11-13.

Åseskog, Birgitta, 2003. "National Machinery for Gender Equality in Sweden and other Nordic Countries", s. 146-166 i Rai M. Shirin (red.) *Mainstreaming Gender, Democratizing the State? Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*. Manchester: Manchester University Press.