

Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STV004
ht 2004
Handledare: Gissur Erlingsson

”Att äta elefanten i småbitar”

– om den svenska regeringens feminism

Marie Näslund

Abstract

After the last election Sweden has got a government that claims to be feminist. This thesis discusses whether the change of labels has also brought along policy formulated in a feminist way, arguing that the way policy is expressed affects how people see a certain problem. Three policy proposals are analysed, and in only one case the government seems to have been influenced by feminist ideas. The other proposals partly support claims made by new institutionalism that norms and routines in an organisation work to resist policy change, but also shows that feminist ideas are resisted more actively. The fact that so called policy entrepreneurs was present in the policy process at a certain period in time, probably counts for one explanation to the exceptional policy. They are to be found both in the government's Division for Gender Equality and as members in women's organisations, participating in formal and informal discussion preceding the policy formulation. One additional explanation as to why one policy proposal was indeed feminist is that the solution to the defined problem was a relatively easy and inexpensive one – the changing of a law.

Keywords: Statsfeminism, Nyinstitutionalism, Policy entrepreneurs, Policyformulering, Kvinnorörelsen

Innehållsförteckning

1. PRESENTATION AV ÄMNET	1
1.1 Syfte och frågeställning.....	2
1.2 Metodologiska överväganden	3
1.1.1 Avgränsningar och val av policyproblem	3
1.1.2 Material	4
1.1.3 Samtalsintervjuer	5
1.4 Uppsatsens disposition	5
2. ATT KONSTRUERA POLICYPROBLEM.....	7
2.1 Organisationströgheter	8
2.1.1 Organisationers arbets sätt som avradikalis erande kraft	8
2.1.2 Institutionellt tänkande som motstånd.....	10
2.1.3 En speciell sorts idéer?	11
2.2 Tillsätt aktörer	12
2.2.1 En omgivning som trycker på	12
2.2.2 Individuell vilja som möjlighet	13
2.2.3 Kollektivitet som motmakt.....	15
3. REGERINGENS FEMINISTISKA POLICY?	17
3.1 Feministiska utgångspunkter.....	17
3.2 Maxtaxa inom barnomsorgen.....	18
3.3 Problemet med sjukfrånvaro	19
3.4 Mäns våld mot kvinnor	21
3.4.1 ”Språkliga... ..	21
3.4.2 ...och sakliga utgångspunkter”	22
3.5 Sammanfattande kommentarer.....	23
4. FEMINISTISKA IDÉERS (OM)FORMULERANDE	25
4.1 Institutionellt mottagande av feminismen.....	25
4.1.1 ”Feminism klingar negativt”	27
4.2 ”En massa... ..	28
4.2.1 feminister i politiken”	28
4.3 Vad möjliggör feministisk policy trots motstånd?.....	29
4.4 Vad händer med feministiska idéer när de blir del av statlig policy?	30
5. SAMMANFATTNING	32
6. REFERENSER.....	33
BILAGA 1. PRESENTATION AV INTERVJUPERSONERNA.....	37

1. Presentation av ämnet

”Feminist, javisst!”, kanske var innebörden i det slagordet den mest vinnande politiska ståndpunkten inför 2002 års riksdagsval. Den förändring av svensk politik som skedde under 2000-talets första år, och som innebar att alla riksdagspartier utom Kristdemokraterna blev feministiska sådana, är en av de platser där bakgrunden till mitt uppsatsproblem kan sökas.

Som en följd av denna förändring har Sverige efter Socialdemokraternas valseger en feministisk regering, ledd av en feministisk statsminister. Personligen tycker jag att denna förändring av etiketter är väldigt spännande i sig. Ännu mer intressant menar jag dock att det är att se om de idéer en ”feminist, javisst!”-slogan ger löfte om, har slagit igenom i politiken. I min mening borde denna övergång från jämställdhetspolitik till feministisk politik kunna innebära både att ett könsperspektiv blir mer synligt i den förda politiken än tidigare, och en radikaliserings av politik som har med kön att göra. Många debattörer menar att en sådan radikaliserings har skett, och det med råge: Popova (2004) drar sig t.ex. inte för att kalla statsfeminismen för ”revolutionär”, här i negativ betydelse. Kritik har också framförts mot regeringen för att den vill styra forskningen (inom vilken många menar att feminismens tredje våg rullar fram) med avseende på kön i en viss, radikal, riktning (*Dagens Nyheter 020703*).

En andra ingång till mitt problemområde går genom teorier om hur idéer som kommer ur sociala rörelser fångas upp av offentligheten och dess institutioner. Teorierna svarar på frågorna varför och hur dessa idéer kan göras mindre radikala. Detta perspektiv menar jag borde vara tillämpligt på det feministiska fallet, eftersom feminismen tills nyligen kanske främst representerats av just sociala rörelser som på olika sätt försökt påverka politikens och samhällsdebattens inriktning. Att det är så bekräftas åtminstone delvis av s-kvinnornas ordförande Nalin Peggul som vid en presskonferens nyligen besviket konstaterade att ”det inte hänt så mycket” sedan partiet blev feministiskt (*Svenska Dagbladet 050223*). Mellan dessa två perspektiv finns en motsättning, och ett av syftena med min uppsats är därför att pröva om dessa teorier kan hjälpa mig att förstå mitt fall; den svenska statsfeminismen.

På ett personligt plan vill jag skriva just den här uppsatsen för att komma lite närmare svaret på frågan huruvida det finns en vilja *och* möjlighet att från det offentliga sida att driva feministisk politik. Resultatet av en sådan prövning blir nämligen, menar jag, i förlängningen intressant även ur kvinnorörelsens perspektiv; bör den sträva efter att få sina uppgifter övertagna av, och sina idéer representerade av företrädare för det offentliga?

1.1 Syfte och frågeställning

Med ovanstående bakgrund kan uppsatsens syfte sägas vara dubbelt: Dels att diskutera om, och i så fall hur, de feministiska idéerna kommer till uttryck i praktisk politik, och i formulerandet av densamma. Dels vad det är i det offentliga institutioner som gör att de uttrycks – eller inte uttrycks – på ett visst sätt. Därför lyder min frågeställning:

Vad händer med feministiska idéer när de blir del av statlig policy?

Frågeställningen bryts ner i två mer konkreta underfrågor:

- Konstrueras policyproblem, så som de uttrycks i lagförslag, feministiskt?
- Om inte, vari består motståndet respektive möjligheterna?

1.2 Metodologiska överväganden

Uppsatsen kommer att analysera trögheter och mer aktivt motstånd mot nya idéer, både teoretiskt och empiriskt. Därför tar det teoretiska ramverk jag kommer att presentera sin utgångspunkt i nyinstitutionell teori. Ett *ramverk* har fördelen gentemot det man brukar kalla teori att det rymmer och tar hänsyn till fler möjliga förklaringsfaktorer (Sabatier 1999:6). Förutom att nyinstitutionell teori förklarar genom vilka mekanismer organisationskultur kan försvåra reformer, hjälper den mig med en operationalisering av ”det offentliga”, i det här fallet staten, som varandes formella organisationer (Brunsson och Olsen 1990:11). Det faktum att nyinstitutionell teori bl.a. fokuserar på hur individers preferenser skapas inom institutionen, men generellt sett bortser ifrån betydelsen av andra preferensskapande kontexter för individen, vilka i sin tur kan påverka hennes beteende, kompletteras ramverket med teorier som har individnivån i centrum. Ytterligare en utgångspunkt som kommer att diskuteras är att policyproblem inte finns utan det *uttryck* det får i policyprocessen (Bacchi 1999:1, Edelman 1988:12).

I ett av uppsatsens två empiriska kapitel kommer därför det Bacchi (1999:1) kallar problemets representation dvs. dess uttryck, här i lagförslag, att analyseras. Hon menar, och jag med henne, att detta uttryck i form av språkliga formuleringar och den vinkel man valt att betrakta policyproblemet ifrån innehåller föreställningar, värderingar och bedömningar, dvs. idéer (Bergström och Boréus 2000:148). Min fråga är om dessa är feministiska sådana, eller inte. De idéer som ryms inom konstruktionen av ett policyproblem uttrycks dels explicit, medan en del antaganden tas för givna. *Ideologikritiken* syftar till att göra detta osynliga synligt genom att studera och dekonstruera texter och språklig argumentation, ofta med ett maktperspektiv för ögonen (Bergström och Boréus 2000:165). Metoden ger också möjlighet att gå utanför texten och begripliggöra genom att sätta denna i en kontext, t.ex. genom att relatera den till samhällliga grupperingar och institutioner. I mitt fall kommer kontexten främst bestå i de feministiska krav som

kvinnorörelsen ställer, regeringens egna utfästelser med avseende på jämställdhetsamt samt givetvis samhällsdebatten i stort.

På frågan om vilka uttryck och idéer som kan anses vara feministiska finns det inget entydigt eller objektiva svar. För att uppnå reliabilitet i analysen kommer den att kopplas till feministisk teori, utifrån vilken många av kvinnorörelsen krav ställs.

1.2.1 Avgränsningar och val av policyproblem

På grund av uppsatsens begränsade omfattning måste vissa avgränsningar göras, både med avseende på vilka organisationer och vilka policyproblem som är föremål för analys.

Vad gäller vilken samhälls nivå analysen ska beröra har jag bestämt mig för regeringsnivån. Visserligen konstaterar regeringen i en skrivelse från 2002, *Jämt och ständigt*, att "jämställdhetspolitik måste vara integrerad i all politik och forma samhället och människors vardag" (Skr. 2002/03:140:4, min kursivering). Detta hade givetvis gjort det möjligt för mig att studera den kommunala nivån, och med avseende på huruvida politikernas löften blir till handling i form av konkreta politiska prioriteringar av t.ex. resurser, kanske det t.o.m. hade varit bättre. Däremot är det framförallt på nationell nivå som den politiska debatten om feminism har förts, och kanske är det främst där politikerna känner hotet om ett feministiskt partis bildande. Detta sammantaget med att det ju är regeringen som har befogenhet att ge ut skrivelser av typen *Jämt och ständigt* och att i övrigt formulera övergripande lagförslag på området gör att jag ändå väljer att analysera formuleringen av policyproblem så som den görs i staten.

För att undersöka om regeringen analyserar policyproblem feministiskt har jag valt att föra diskussionen utifrån tre lagförslag som vardera och ett representerar politikområden som berör kvinnor och deras liv, och därför också kan motiveras med hjälp av feministisk teori. Förslagen är utvalda efter principen om *most likely-cases* (Esaiasson *et al* 2003:181), dvs. om ett feministiskt synsätt inte finns där, så kan man anta att det kanske inte heller finns på andra politikområden.

Mitt första fall är förslaget om maxtaxa på dagis eftersom det berör familjesfären som traditionellt ansetts kvinnlig (Höjer och Åse 1999). Det var dessutom för att kvinnor skulle kunna förvärvsarbeta som barnomsorg i offentlig regi överhuvudtaget infördes (Hirdman 1990:91). Fortfarande idag tycker jag att det verkar rimligt att om man politiskt säger sig vilja prioritera kvinnor, och underkategorier som t.ex. ensamstående kvinnor med barn, borde detta synas i argumenten för ett förslag som fokuserar på avgifter inom barnomsorgen. Ett problem med förslaget är dock att det kom 1999, alltså innan socialdemokraterna var feminister. Att jag ändå väljer att använda det är dels för att ingen annan stor reform av barnomsorgen har skett sedan dess, och dels för att både s-kvinnorna samt Vänster- och Miljöpartiet, som socialdemokraterna fick igenom reformen med hjälp av, hade feminismen inskrivet i partiprogrammen vid den tiden.

Det andra fallet kommer på ett övergripande plan att beröra det sexualiserade våldet mot kvinnor, något vissa feministiska teoretiker menar är det yttersta

uttrycket för förtrycket av kvinnor (Eduards 2002:15, MacKinnon 1989). Därmed blir också dess upphörande en förutsättning för ett jämställt samhälle, och ett politikområde som en feministisk regering borde analysera just feministiskt. Eftersom regeringen nyligen föreslagit en ny sexualbrottslag kommer jag att analysera de delar av proposition 2004/05:45 som handlar om våldtäktsbrottet och sexuellt tvång. En tänkbar invändning mot att välja det fallet är att reformeringen av sexualbrottslagen kanske äger rum *för att* den feministiska kritiken mot den tidigare lagen och dess tillämpning varit så hård, och hänsyn till den därmed tagits. Detta är inte problematiskt ur en feministisk regerings perspektiv. Metodologiskt vill jag dock bemöta invändningen, som hade kunnat användas även om maxtaxan, genom att välja ett tredje fall.

Detta tredje fall menar jag med Esaiasson *et al* (2003:181) är mer kritiskt på så sätt att det handlar om arbete. Arbetsmarknadspolitiska frågor är som bekant centrala för socialdemokratin, men även feministiska krav och teorier (se t.ex. Fraser 2003) tar sin utgångspunkt i orättvisa förhållanden både på arbetsmarkanden och i det man brukar kalla "kvinnors dubbelarbete", dvs. att kvinnor fortfarande utför det mesta arbetet i det hem de ofta delar med en man. Min tanke med att analysera regeringens proposition om drivkrafter för minskad sjukfrånvaro, är således att om feministiska idéer fått fäste i socialdemokratisk arbetsmarknadspolitik, då är det mycket möjligt att den även fått fäste inom andra politikområden.

Vad gäller möjligheten att utifrån den här studien generalisera om hur policyproblem konstrueras i andra formella organisationer, och med avseende på feministiska idéer, är mina anspråk blygsamma. Genom att exempel på olika politikområden och därmed också olika departement med olika organisationskulturer täcks in i studien, tror jag däremot att jag med hjälp av de tre lagförslagen och processerna vid deras tillkomst, sammantaget kan säga något litet om *regeringens* hantering av de feministiska idéerna.

1.2.2 Material

Det primärmaterial jag kommer att använda består dels av propositioner och skrivelser, framförallt mina tre fall. Att dessa *de facto* är regeringens eget material ger studien hög intern validitet, samtidigt som jag ser en risk med att dokumenten är politiska – de är del av den offentliga retoriken. Vidare består det av intervjuer med tre tjänstemän som var och en har varit med och utformat ett av lagförslagen. En tjänsteman från Jämställdhetsenheten på Näringsdepartementet har också intervjuats. Jag presenterar personerna närmare i bilaga 1.

Teorier om nyinstitutionalism, kooptering och möjligheter till individuellt motstånd, samt konstruktivism utgör uppsatsens sekundärmaterial.

1.2.3 Samtalsintervjuer

Syfte med intervjuerna är först och främst att ge mig material för att kunna svara på den andra av mina underfrågor, nämligen vad ett eventuellt motstånd mot, och möjligheter för, feministiska idéer består i. I det sammanhanget har frågorna varit styrda av de teorier som återfinns i kapitel två. För att undvika att få svar som enbart är uttryck för en viss institutionell identitet är det som sagt en fördel att intervjupersonerna befinner sig på fyra olika departement inom regeringskansliet.

Ett annat syfte är att försöka komma bortom problemet med att propositioner och skrivelser är politiska texter. Med avseende på huruvida regeringen analyserar problem feministiskt vill jag således intervjuas för att få veta mer om hur man resonerade kring problemet och vilka överväganden som gjordes kring problemformuleringarna i fråga. Det är också delvis av den anledningen jag valt att intervjuas tjänstemän; de utformar visserligen inte direktiven för policyn, men väl de exakta ordalydelseerna i den färdiga propositionen.

Även om ett av syftena med att intervjuas är att nå bortom politiskt korrekta formuleringar i text, så inser jag att detta är ett problem även i intervjusituationen (Esaiasson *et al* 2003:286). En av mina utgångspunkter för uppsatsen är ju att feministiska deklARATIONER från politiker inte med nödvändighet för med sig feministisk policy. På samma sätt tror jag inte att de kräver feministiska övertygelser, men kanske en sådan retorik. För att minimera risken att bara få delar av den senare som svar på frågorna om mina fall, har jag träffat tre av de fyra personerna för att genomföra intervjuerna, och därigenom få mer personlig kontakt och ett slags förtrolighet (Andersson 1985:24). Under samtalen visade detta sig inte vara det enda problemet med att prata om feminism. Två av personerna sade att de inte var "så kunniga på området", och hade därför inte så mycket att säga.

Intervjuformen har varit halvstrukturerad i betydelsen att jag formulerat frågorna utifrån teman där vissa varit teoristyrda, och andra mer policyspecifika. Beroende på samtalets utveckling i allmänhet och, som sagt, personernas vilja att svara på vissa frågor i synnerhet, har följdfrågorna speciellt varierat (Kvale 1997:117). Alla intervjuer spelades in. Därför är det möjligt för mig att använda direkta citat i texten, där enbart klumpiga talspråksfenomen tagits bort.

1.3 Uppsatsens disposition

I kapitel två presenteras det teoretiska ramverk som senare styr den avslutande analysen. Där diskuteras både det organisatoriska motstånd som nyinstitutionell teori föreslår mot policyförändring, samt möjligheter att trots detta åstadkomma sådan förändring. Kapitel tre innehåller en analys med avseende på om policyproblem konstrueras och formuleras feministiskt. Detta görs genom att innehållet i mina tre lagförslag jämförs med principer hämtade ur feministisk teori. I kapitel fyra diskuteras jag om ramverket kan förklara resultatet av policyanalysen, med andra ord vilket motstånd och vilka möjligheter

regeringskansliet rymmer med avseende på att skapa feministisk policy.
Uppsatsen avslutas med en kort sammanfattning.

2. Att konstruera policyproblem

Oavsett hur allvarligt ett samhälleligt tillstånd är, t.ex. ur rättvisesynpunkt, så blir det inte betraktat som ett politiskt problem förrän man börjar uttrycka sig ideologiskt kring det (Edelman 1988:12). *Hur* man uttrycker sig kring ett problem, och redskapet med vilket man gör det – språket – blir därmed en viktig del av policyn. Som en konsekvens blir det också relevant att studera om man, som jag, vill förstå vilka idéer som uttrycks, och vilka maktförhållanden som därigenom reproduceras (Hajer 1993:45).

Det vetenskapliga perspektiv som ger språkliga formuleringar mening är *konstruktivismen*. Det antar att verkligheten skapas och får sin betydelse i ett givet socialt sammanhang, och att vissa förhållanden därmed framställs som naturliga eller oundvikliga (Johnson 2001:110 och 107). Att uttrycka ett policyproblem på ett visst sätt betraktas således som en politisk handling (Fischer 2003:viii), och blir därmed också ett maktmedel.

Detta är även Bacchis (1999:13) utgångspunkt då hon menar att *hela* policyprocessen på ett övergripande plan syftar till att konstruera en viss representation av ett problem; för att det i sin tur ska forma ett slags allmän förståelse av detsamma. Delvis instämmer jag i detta, men om jag ändå ska placera min studie i någon av de delar som policyprocessen analytiskt brukar delas in i, nämligen att föra upp en fråga på den politiska dagordningen, policyformulering, implementering och utvärdering (se t.ex. Sabatier 1999:6), så kommer jag alltså huvudsakligen att behandla *policyformuleringen*.

Ett antagande för uppsatsen, som följer av att problemformuleringsprocessen är så betydelsefull, samt av att denna sker i organisationer, är att idéer *översätts* i policyprocessen: "we cannot expect the convinced advocate's version of the norm to come through this process unaffected", som Elgström (2000:461) uttrycker det. Detta gäller både det substantiella och språkliga innehållet. Med avseende på det språkliga uttrycket, vilket är mitt empiriska fokus, kommer jag i det här kapitlet att föreslå ett antal generella *omformuleringar* som blir konsekvensen av att problembeskrivningar skapas i organisationer, och ofta i respons till dess omgivningar.

Hur policyproblem formuleras och omformuleras i policyprocessen ges emellertid också mening genom de *effekter* de har. Detta på så sätt att de påverkar hur vi betraktar ett visst problem. Därmed byggs även möjliga lösningar, och uppfattningar om vem som är ansvarig för problemet in i vår föreställning om det, och om världen.

2.1 Organisationströgheter

Policyprocessen och den förändring av idéer som jag tror är ett resultat av den, äger rum i organisationer, i mitt fall i regeringskansliets departement. *Nyinstitutionell teoribildning* har siktat inställt just på organisationer (March och Olsen 1984:734). Till skillnad från traditionell institutionalism vars studieobjekt är den *formella* organisationsstrukturen, så fokuserar nyinstitutionell teori på faktiska *praktiker* och *normer* (Hedin 2001:85). Den försöker förklara varför och på vilket sätt dessa är stabila och svårföränderliga. Just de två aspekterna vill jag gärna lyfta ut ur Scotts definition av en *institution* som innehållandes ”cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior” (Hedin 2001:85). Fortsättningsvis kommer jag alltså att göra den, ganska grova, indelningen mellan praktiker respektive normer då jag anar att de påverkar en idéns översättning på lite olika sätt. Jag börjar med att diskutera praktiker i nästa avsnitt.

2.1.1 Organisationers arbetssätt som avradikaliserande kraft

Att organisationer har egna, interna logiker som framstår som självklara, och därmed nästan oföränderliga vid en viss tidpunkt vittnar många forskare om (se. t.ex. Forssell och Jansson 2000:119). En del av denna logik utgörs bl.a. av rutiner, procedurer och strategier (March och Olsen 1989:21f), dvs. praktiker. För att förklara att just de logikerna, och t.ex. rutinerna som följer med dem, finns i en viss organisation används ofta begreppet *path dependency* (Pierson 2000:255). De – i översättning – stigberoende processerna i organisationer får effekter på policy genom att även om det ”egentligen” finns många möjliga alternativ, så begränsas de reella valmöjligheterna av de val organisationen gjort tidigare. Med rutinerna följer således ett visst sätt att lösa problem (March och Olsen 1989:29).

Piersons definition av stigberoende är tätt sammanknuten med begreppet *increasing returns*, ett slags självförstärkande och bekräftande process. Denna kommer i sin tur bl.a. från de höga initiala kostnader som är förenat med att skapa nya institutioner; när de väl är avklarade finns det starka incitament att bibehålla institutionen i fråga (Pierson 2000:254). Detsamma gäller medarbetarnas sätt att efter hand lära sig och utveckla organisationens rutiner och arbetssätt – när detta fungerar effektivt framstår skälen att ändra på dessa som små (March och Olsen 1989:24).

De institutionaliserade sätten att hantera olika frågor används inte bara i rutinärenden. Även nya problem tacklas med hjälp av standardlösningar (March och Olsen 1989:34). Genomgripande förändringar av institutioner sker enligt teorin främst vid s.k. formativa tillfällen då en institutions karaktär skapas. Dessa tidpunkter skiljs från perioder då institutionen visserligen fortfarande utvecklas, men på sätt som begränsas av tidigare händelser (Thelen 1999:387).

Översatt till regeringskansliet och de feministiska idéernas intåg, borde vad som händer med dem där bero av vilken sorts förändring man anser dem vara – om man behandlar dem som skiljda från ”jämställdhetspolitik” eller enbart som ett byte av etikett: Om vi, enligt resonemanget ovan, utgår ifrån att regeringskansliet redan är ålagt att integrera ett jämställdhetsperspektiv i policyprocessen och samtidigt inte förstår övergången till feminism som en

djupgående förändring, menar jag att ett troligt resultat av att regeringen blev en feministisk sådan skulle kunna vara en icke-förändring. Genom att arbeta som man alltid gjort (Hedin 2001:117) kan rutiner *i sig* erbjuda ett slags nästan omedvetet motstånd mot de feministiska idéerna, och därmed undviks förändring.

En relaterad faktor som borde påverka om de feministiska idéerna får något genomslag är om det faktum att regeringen även tidigare sagt sig verka för jämställdhet verkligen inneburit arbetssätt som på något systematiskt sätt säkerställt att ett jämställdhetsperspektiv ryms i och präglar policyprocessen. I så fall borde steget därifrån inte vara långt till att skapa rutiner för att göra *feministiska* analyser av policyn. Istället borde de feministiska idéerna innebära en nyansskillnad – en radikaliserings – snarare än en artskillnad från tidigare. För institutionens vidkommande borde det därmed vara en av de förändringar den kan utvecklas parallellt med.

Ett exempel på att och hur institutionella praktiker hotas av vissa nya idéer bidrar Hajer (1993) med. Fallet gäller hur den brittiska miljörelsen och regeringen stred om hur problemet med försurat regn skulle förstås; som ett urbant problem troligen orsakat av kolkraftverkens utsläpp, men dittills underforskat, eller som en effekt av industrins, bilismens och jordbrukets funktionssätt. Det senare perspektivet skulle givetvis kräva betydligt större ingrepp och förebyggande åtgärder än det förra, där främst forskning och filter till kolkraftverkens skorstenar föreslogs. Hajer menar att hotet mot praktiker bör ses dels i termer av att just *rutiner* som att rådslå med företrädare för industrin innan man positionerar sig i miljöfrågor (Hajer 1993:60) skulle behöva ändras, och dels i att man ville undvika de *stora ekonomiska kostnader* som följer med t.ex. förebyggande åtgärder (Hajer 1993:55) vilket miljörelsens problemuppfattning krävde.

I Hajers exempel vann regeringen i allt väsentligt kampen om att tolka problemet. Jag kommer att diskutera varför det blev så senare, och noterar nu att detta motstånd mot att ändra arbetssätt tog sig uttryck i policyns slutliga formulering. Hajer (1993:68f) menar att effekten blev att *avpolitiserades* genom regeringens betoning behov av mer kunskap.

Att detta är tänkbara konsekvenser även av kvinnorörelsens försök att få den svenska regeringen att acceptera sin syn på kvinnors problem håller jag för troligt, under förutsättning att dessa också hotar institutionella praktiker. För att återgå till min diskussion ovan om vilka arbetssätt med avseende på jämställdhet som föregick regeringens anslutning till feminismen så kanske det faktum att den vid en tidpunkt bestämde sig för att inte längre ”bara” arbeta för jämställdhet utan istället erkänna sig till feminismen, är ett tecken på att ett jämställdhetsperspektiv inte genomsyrade policyprocessen. De befintliga arbetssätten var antagligen inte nog, eller tillräckligt utbredda, för att garantera att policyanalys ur ett jämställdhetsperspektiv alltid gjordes. Nya praktiker behövdes för att komma tillrätta med det. Alltså tror jag att ett konkret uttryck, tillämpbart på det feministiska fallet, för att en organisation arbetar som den alltid har gjort, kan vara att policy formuleras *icke-feministiskt*.

2.1.2 Institutionellt tänkande som motstånd

I förra avsnittet diskuterade jag att, och delvis hur, praktiker kan bidra till att policy omformuleras i institutioner. Som jag nämnde i kapitlets början så utgör inte enbart arbetssätt institutionen. Dessa är hör intimt samman med normer och övertygelser (Hedin 2001:116), dvs. idéer. Sammantaget utgör de det som kanske är nyinstitutionalismens viktigaste begrepp; *lämplighetens logik*. I korthet säger det att individer i organisationer agerar enligt de formella och informella regler som institutionen rymmer – enligt vad som anses vara lämpligt beteende. Detta agerande förknippas med vissa antaganden, paradigmer och viss kunskap (March och Olsen 1989:22ff). Begreppet rymmer alltså både praktiker och idéer. Detta och nästa avsnitt kommer att fokusera på befintliga idéers betydelse för formulering av policyproblem, det som Elgström (2000:458) kallar *institutionellt tänkande*. Med det avser jag det sätt på vilket institutioner skapar en viss *förståelse* av politiska frågor (March och Olsen 1989:17), enligt samma princip som *lämplighetens logik* även erbjuder standardiserade *arbetssätt* för att hantera nya situationer. Denna förståelse medför en viss definition av problem, och ger vissa lösningar (Forsell och Jansson 2000:111), och andra utesluts därmed. Dessa standardiserade lösningar kommer att tillämpas och fungera som ett slags tröghet tills institutionens identitet, t.ex. de intressen den definierar och försvarar – dess grundläggande idéer – hotas på ett allvarligt sätt (Brunsson och Olsen 1990:17).

Idéer utpekas alltså som en del av institutionens fundament, och nya sådana kan således utgöra ett hot för densamma. Jag tror att det är precis detta ”idémotstånd” Bacchi (1999:29) åsyftar när hon skriver att en del idéer per definition blir reformistiska när formuleringen av dem sker i den normala policyprocessen: Vissa politiska åtgärder formuleras inte då organisationen som arbetar med ett visst policyproblem inte kan tänka dem. Bacchi understödjer denna tes med ett antal empiriska exempel, men i teorin – och i framtiden – måste de politiska institutionernas förståelse av t.ex. feminism vara reformistisk? Kanske inte, lyder ett svar från nyinstitutionell teori: Om en organisation avsätter tillräckligt mycket resurser, tid och den förut nämnda uppmärksamheten så kan nya idéer få tillträde (Brunsson och Olsen 1990:17f).

Eftersom en organisations legitimitet i förhållande till omgivningen bl.a. beror av om den lyckas bygga in de normer som vid en tidpunkt värderas högt av där, när ansträngningarna ibland så långt som till anamma viktiga symboler (Brunsson och Olsen 1990:18f, Røvik 1998:35). En sådan legitimitetsskapande symbol är språket (Rein och Schön 1993:151). Då olika institutioner har olika sätt att formulera sina respektive idéer (Rein och Schön 1993:156) kan man genom att överta en viss retorik ge sken av att man även arbetar för idéns genomförande.

Ett exempel på detta är Elgströms fall med jämställdhetsintegrering i EU:s utvecklingssamarbete. Även om författaren inte själv menar att EU:s nya tal bara är ett uttryck för symbolpolitik kom den delvis till för att organisationen ansågs omodern utan detta. Konsekvensen därav är ett policydokument med *vaga formuleringar* (Elgström 2000:469). Detta anar jag är ytterligare ett av de konkreta uttryck omformulering av feministiska idéer kan ta när de görs till officiell policy.

2.1.3 En speciell sorts idéer?

Att idéer omformuleras i policyprocessen kan alltså delvis förklaras av att formulerandet av dem sker i en organisation, och att den genom sina arbetsätt och förförståelser inte förmår behandla idéerna på annat sätt än vad den brukar anse för lämpligt. En ytterligare svårighet för organisationen som påpekas av Elgström (2000:470) kan emellertid också vara att vissa idéer är av "horisontell" karaktär. Det innebär att idéen inte bör behandlas som ett eget politikområde eftersom perspektivet i fråga istället påverkar hur man kan se på de traditionella politikområdena. De skär så att säga tvärs igenom dessa. Detta gäller, menar Elgström (2000:462), både idéer om hållbar utveckling i miljöfallet, och frågor som har med kön att göra, och synsättet ovan ligger därför till grund för jämställdhetsintegrering.

Elgströms exempel handlar som bekant om EU som organisation. Där menade tjänstemännen att det var svårt att hantera just dessa horisontella idéer (Elgström 2000:462). Författaren utvecklar inte vari just de svårigheterna egentligen bestod, men som jag tolkar att handläggarna "var vana vid att göra på ett annat sätt", var de blev tvungna (eller inte) att ändra arbetsätt. Det besvärliga bestod alltså i *metoden* jämställdhetsintegrering. En konkret konsekvens av denna oförmåga att ändra arbetsätt, som Hajer vittnar om angående sitt miljöexempel, men som det också finns många feministiska exempel på, är att frågorna omformuleras till, och därmed förblir, *fristående sakfrågor* (Eduards 2002:39, Bacchi 1999:2).

I fallet ovan om miljöpolitik tycks det mig dock som om svårigheterna, eller om man så vill motståndet, inte bara bestod av organisatorisk oförmåga, utan också *ovilja*. Hajer säger själv att den tolkning som miljörorelsen förespråkade inte enskilt handlade om filter i kolkraftverkens skorstenar. Den berörde även t.ex. bilism och om även det var en miljöfara. I så fall skulle ju konsekvensen bli ett betydligt större problem, och att fler människor än ett fåtal lyckliga ägare av industriella skorstenar berörs. Ekonomiska skäl kan visserligen vara nog för en regering att motsätta sig en sådan tolkning, men Hajer (1993:70) antyder i förbifarten att synsättet även stod i *principiell konflikt* med den dåvarande regeringens politik t.ex. med avseende på tillväxt.

Detta tycks också gälla i EU-jämställdhetsfallet där Elgström (2000:270) menar att just de normerna i ännu högre utsträckning än miljöperspektivet möter motstånd från tjänstemän. Jag tror att detta motstånd, förutom de praktiska svårigheter de medför, finns *just på grund av* att de kan hamna, och faktiskt också hamnar, i principiella konflikter med befintliga idéer. Detta då de är *politiska* idéer, här i betydelsen att de handlar om makt (Lundquist 1993:28). Dessutom bör det betonas att feministiska idéer möts av ett särskilt starkt motstånd då vi lever i ett patriarkalt samhälle. Enligt Hirdman bygger genussystemet på två principer; särskiljande mellan könen och att den manliga normen värderas högre. Att kräva revolt mot denna övergripande ordning, vilket feministiska idéer gör, har i de flesta situationer varit direkt otänkbart (Hirdman 1990:79). Feministiskt baserade krav stör och irriterar den rådande ordningens normer för hur politik ska bedrivas,

påpekar Eduards (2002:13). Myndigheter som agerar i termer av makt och kön tycks uppfattas som ett särskilt stort hot (Eduards 2002:116).

Vidare har vi sett att dessa s.k. horisontella idéer, utmärks av de skär igenom och påverkar hur man kan förstå befintliga politikområden. I min mening liknar den egenskapen, vad teorin föreskriver för att idéer ska förvandlas till *ideologi*, nämligen att de utgör ett *idésystem* (Bergström och Boréus 2002:148, min kursivering). Sammantaget kan vi alltså konstatera att feministiska idéer generellt är politiska, och att dessa skulle kunna förstås som en egen ideologi som möter ovanligt stort motstånd. Sett i det ljuset är det inte svårt att se att dess organisatoriska uttryck – jämställdhetsintegrering – också möts av motstånd, och därför blir en långsam process.

I mitt fall möter idéerna om jämställdhet en svensk regering med tillhörande förvaltning som historiskt sett präglats av socialdemokratiska regeringar och deras ”horisontella idéer”, eller ideologi. Med avseende på ideologiska konflikter mellan modern socialdemokrati och feminism kan jag föreställa mig att antal sådana. Exempelvis bygger socialdemokratin sin välfärdsstat och offentliga sektor på att många människor – mestadels kvinnor – arbetar för relativt sett låga löner. För att t.ex. undvika en konflikt om ”kvinnolöner” kanske man därför föredrar att driva enskilda jämställdhetsfrågor, avskilt från större strukturer eller rentav ideologi, även om det innebär begränsningar av vad man ”kan” göra med politiken – av de politiska visionerna (Bacchi 1999:29)?

2.2 Tillsätt aktörer

I det här avsnittet vill jag lyfta blicken från organisationsnivån som jag med Rothstein (1988:10) hittills förstått som en struktur. Det är emellertid också möjligt att ändra analysnivå (Lundquist 1987:44), och låta t.ex. en organisation vara aktör i förhållande till andra aktörer. Det kommer jag att göra här, och de aktörer som primärt åsyftas är *sociala rörelser*, då feminismen genom sina praktiker skrivit in sig i en sådan teoritradition (Eduards 2002:127) Vidare kommer jag diskutera *individer* vilka kan anses för aktörer i förhållande både till sociala rörelser och institutioner. Detta då aktörer och strukturer inte kan förstås fristående från varandra (se t.ex. Johnson 2001:97). Behovet av individuella aktörer i analysen sammanfaller också med den kritik som riktats mot nyinstitutionalismen, nämligen dess svårighet att förklara förändring (Hedin 2001:86f). Med dessa utgångspunkter hoppas jag både kunna öka min förståelse för hur idéer omformuleras, samt diskutera förutsättningar som kanske öppnar för möjligheten att t.ex. feministiska idéer inte med nödvändighet måste omformuleras i policyprocessen.

2.2.1 En omgivning som trycker på

När den svenska regeringen blev feministisk var den mig veterligen var först med att hävda feminismen som norm för policy och de organisationer den formas i.

Därför skulle man kunna tänka sig en viss frihet för den att fylla ”feminismen” med innehåll. Då man övertog en idé som tidigare främst representerats av kvinnorörelsen och den feministiska forskningen, menar jag att regeringen borde behövt förhålla sig till dessa, på samma sätt som policy generellt delvis uttrycks och är ett samtal med intressegrupper (Edelman 1988:16).

Som jag nämnt tidigare säger ett flertal teorier att problem och medföljande sätt att tala om och lösa dem, är knutna till olika organisationer och individer. Hajer (1993:45) menar dessutom att individer som arbetat med och representerat en viss institutionaliserad problembeskrivning kommer att försöka övertala andra att tolka verkligheten som de gör. Möjligtvis är detta ett uttryck för vad vissa benämner internalisering av institutionen i personers medvetande (Rothstein 1988:12, Reay 1998:14) men, precis som Hajer (1993:45) själv påpekar, så flyter inte diskurser runt i ett vacuum och, vill jag tillägga, det gör inte individer heller: Andra opinionsbildare och deras sätt att tala om problem konkurrerar om personers preferensskapande. En sådan kategori är sociala rörelserna vilka betonar värdet av subjektiva känslor och erfarenheter (Eduards 2002:127). I enlighet med detta anser vissa kritiker av nyinstitutionalismen att individer trots allt har ett visst handlingsutrymme inom en institution (Hedin 2001:87). Detta kan användas till att ta upp idéer som sina och förespråka dem – att handla politiskt, säger teorin (Forssell och Jansson 2000:111), men hur?

Ett konkret exempel är genom s.k. *textförhandlingar* (Elgström 2000:461). Även om dessa föregås av informella förhandlingar visar Elgströms EU-exempel hur formella förhandlingar alltid företas innan en ny norm officiellt antas som organisationens. Resultatet blir någon form av text; ett ramdokument. Det finns olika sätt att betrakta den typen av skriftliga dokument som förvisso inte behöver utesluta varandra. Å ena sidan kan man välja att se dem som just *formellt* antagna normer, som inte har med organisationens egentliga idéer och praktiker att göra – inget materiellt anses stå på spel (Elgström 2000:464). Å andra sidan kan händelser som verkar betydelselösa – kanske ett vagt formulerat ramdokument – få stora och varaktiga konsekvenser om de kommer vid rätt tidpunkt (Pierson 2000:263).

Rätt tidpunkt borde i det här sammanhanget kunna innebära att det just då finns personer och grupper som kan fånga upp innehållet och ställa krav utifrån det. Detta gäller både internorganisatoriskt där gemensamma texter används som referenspunkt (Elgström 2000:466), och utåt där intresseorganisationer stärks genom någon slags bekräftelse, *empowerment* (Thelen 1999:394). Kingdon (1995:165) använder begreppet *policy window* för att beskriva dessa tidpunkter då det är möjligt för aktiva förespråkare av en idé eller problembeskrivning att få gehör. En sådan tidpunkt kommer som en följd antingen av att regeringen upplever ett problem som brådskande, trängande och i hetluften. Eller så följer den på en förändring i politiken (Kingdon 1995:174). Förändringen kan t.ex. bestå i att samhällsklimatet skiftar på något sätt eller att regeringen byts ut, men förutsätter alltså också att övertygade personer tar tillfället i akt: Deras *vilja* betonas, för att tala med Mathiesen (1982:32-33 och 81ff) här som medel för att skapa makt, handlingsutrymme, och det Mathiesen (1982:32-33 resp. 81ff.) kallar motmakt.

2.2.2 Individuell vilja som möjlighet

En del av mina hittillsvarande beskrivningar av organisationers trögheter samt tjänstemäns och politikernas motstånd mot vissa idéer har det gemensamt att processerna det sker i nästan tycks omedvetna från individens perspektiv, alternativt att motståndet sker relativt öppet som i fallet med textförhandlingar. För att nyansera denna bild något menar Hajer (1993:45) att en del försök att få andra att överta ens egen problembeskrivning sker genom manipulation och maktutövande, vilket också var vad han anser hända i fallet med försurat regn. På samma sätt är Mathiesens utgångspunkt att det finns mekanismer med hjälp av vilka personer som agerar politiskt utifrån, men gentemot, offentligheten motarbetas.

Huvudsakligen sker det på två sätt: För det första genom att representanter för offentligheten utpekar motståndarna som varandes t.ex. oansvariga, verklighetsfrämmande eller extrema i sina åsikter (Mathiesen 1982:106ff). Detta känns igen i det feministiska fallet, bl.a. från Eduards analys av hur kvinnor som organiserar sig utan män bemöts; de sägs vara terrorister, inkompetenta och inte minst okvinnliga (Eduards 2002:68 och 78). Processen kallar Mathiesen (1982:88) *utdefinition*, och den syftar till att framställa den politiska handlingen som meningslös. Det blir den också om beskrivningen av idébärarna tas på allvar, genom att fokus flyttas från en idéns sakinnehåll till personerna som representerar den, och dessa vill man på grund av deras utpekade egenskaper inte förknippas med. Vidare menar Mathiesen (1982:109) att om man är en person eller rörelse som agerar gentemot offentligheten har den senare större möjlighet att bli trodd. Jag tror inte att det med nödvändighet behöver vara så men exempel visar att det sker. Som en konsekvens därav anpassar man sig och byter en radikal ståndpunkt mot en mer respektabel i syfte att få mer inflytande (Hajer 1993:64).

Den andra mekanismen blir aktuell i de fall då opinionen tar ställning för det alternativa synsättet. Mathiesen (1982:99ff) kallar det *indefinition* och är en process genom vilken gränserna suddas ut mellan offentligheten och personer som vill påverka denna i en viss riktning. Ett feminismrelaterat exempel utgörs av det faktum att flera av de kvinnor som vara aktiva i nätverket Stödstrumporna i början av 90-talet sedermera kom att arbeta som jämställdhetsexperter i regeringskansliet. Flera av dem vittnade om att det var ”märkelig sits” och ”ett dilemma” att arbeta ”inne i systemet”, och någon upplevde dessutom att hon tvingades vara tyst i vissa sammanhang (*Expressen*, 950324). Även inom andra politikområden där intresseorganisationer inbjudits att delta i policyprocessen har deras representanter hamnat i en ”gisslanfunktion” i det att de efter ett tag snarare kommer att företräda staten gentemot sin organisation, än tvärtom (Rothstein och Bergström 1999:11). Ett annat sätt på vilket en sådan gisslansituation – *koptering* – kan ta sig uttryck är genom att personernas *idéer* upptas av det offentliga och görs till en del av deras ideologi i övrigt. I den processen förändras eller beskärs idéerna så mycket att denna inlemning är möjlig, trots att idéerna egentligen förutsätter omfattande förändringar av existerande ordningar (Mathiesen 1982:133).

Trots detta strävar som bekant många grupper utanför det parlamentariska systemet för att få idéer och problembeskrivningar upptagna där och gjorda till politik. Så även den feministiska rörelsen och dess företrädare. Kingdon (1995:179) erbjuder ett begrepp för de personer som jag hittills kallat övertygade, nämligen *policy entrepreneurs*. Det som utmärker dessa är att de är villiga att satsa resurser i form av tid, energi, pengar och sitt rykte på att förespråka en hållning. Begreppet *policy entrepreneurs* hjälper till att förklara varför och hur enskilda personer kan vara viktiga för att en viss problembeskrivning blir del av policyprocessen: När de uppfattar att ett ovan nämnt *policy window* – en möjlighet – öppnas blir det lönt för dem att arbeta extra hårt. Kanske är detta också tillfället då det offentliga inte lyckas eller vill göra sina motståndare mindre farliga. En förutsättning för att projektet ska lyckas är dock att personerna i fråga har välutvecklade förslag redo då ett *policy window* bara är öppet under en kort period, samt att de förmår koppla sitt förslag till andra aktuella frågor eller politiska kriser (Kingdon 1995:181f).

2.2.3 Kollektivitet som motmakt

En annan, kanske kompletterande förklaring till hur nya problemformuleringar och idéer trots alla trögheter når den politiska dagordningen erbjuder Mathiesen. Hans utgångspunkt för att skapa motmakt är *det kollektiva handlandet* (Mathiesen 1982:86). I en kollektiv gemenskap kan människor generellt, och kvinnor i fallet med feminismen, göra tolkningar som ger utrymme för motmakt (Eduards 2002:127). Mathiesen för ju sitt resonemang från ett perspektiv utanför offentligheten, och sett från ett sådant perspektiv är det därför viktigt att få med sig beslutsfattare när man organiserar sig mot strukturella problem (Eduards 2002:127). I mitt fall, där utgångspunkten är att stöd måste finnas även inom en organisation för att lyckas, borde argumentet innebära att det kan vara av vikt att få med sig ansvarigt statsråd eller statssekreterare.

Med avseende på mer specifika metoder för det kollektiva politiska handlandet föreslår Mathiesen ett antal sådana, varav flera i min mening är väldigt teoretiska. Ett konkret förslag är dock *sakprioritering*, dvs. att fokusera på vissa särskilt viktiga frågor åt gången, vilket stämmer väl med konstaterandet att det politiska systemet saknar kapacitet att hantera många frågor samtidigt (Kingdon 1995:184). Vad gäller det feministiska motståndet anser Eduards (2002:149), och jag med henne, att en bra strategi är att tillåta politiska praktiker som inte är accepterade eller legitima: Det blir därigenom ett rörligt mål, svårt att träffa. Ovan nämnde jag regeringens feministiska jämställdhetsexperter, varav en aktivt undvek att bli del av organisationen genom att arbeta ensam i så stor utsträckning som möjligt (*Expressen*, 950324). Det motsatta gäller emellertid för regeringskansliets jämställdhetsenhet; det är en organisatorisk enhet som onekligen är lätt att beskriva, ringa in och kanske därmed kontrollera, för att åter tala med Eduards (2002:149). Detta gäller alltifrån vilka som ska anställas till när i policyprocessen representanter för enheten ska inbjudas att säga sitt. Å andra

sidan utgör den en kollektivitet, som i min mening borde innebära åtminstone en potential att bibehålla en feministisk övertygelse, och att arbeta för den.

3. Regeringens feministiska policy?

Med både resonemangen om omformuleringar av idéer och regeringens löfte om feminism som bakgrund syftar följande kapitel till att diskutera huruvida de föreställningar och värderingar som uttrycks i mina tre fall är feministiska sådana, eller inte. I detta kommer jag att ha ett öppet förhållningssätt till mitt material, vilket innebär att jag först redogör för ett par allmänna feministiska utgångspunkter och dess tänkbara uttryck, vilka jag sedan har med mig i bedömningen av problemkonstruktionerna. Detta följs av en diskussion om de argument och antaganden som tas upp i respektive proposition i jämställdhets-hänseende.

3.1 Feministiska utgångspunkter

När jag diskuterade valet av mina fall sade jag att lagförslag inom de nämnda politikområdena borde kunna formuleras och analyseras feministiskt, både för att de berör många kvinnor och deras liv, och/eller för att feministisk teori betraktar området som relevant. Detta är fortfarande en av mina utgångspunkter; att något blir en fråga för feminismen då grupperna kvinnor och män har olika livsvillkor och liv, samt att dessa är ojämlika. På ett övergripande plan är detta innebörden i Hirdmans (1990:76f) idé om ett *genussystem*, vilket som sagt i korthet innebär att de två könen konstrueras så att olika platser, sysslor och egenskaper hör samman med dem, och att det manliga dito värderas högre än de som hör samman med kvinnor. Vilka mekanismer som upprätthåller denna mäns överordning och kvinnors underordning är ett område där feministiska forskare kommit till olika slutsatser. Ett par av dessa kommer att diskuteras i analysen nedan.

Att *makt* är ett begrepp som hör hemma i såväl teorin om genussystemet som i feministisk teori i övrigt torde härmed framstå som självklart. Kanske är det också anledningen till att feminismens idéer numera återfinns i forskningen om politik, där en tes är att kön – ovanstående till trots – inte erkänns som politisk dimension; som en grundläggande makt- och intressekonflikt i samhället (Eduards 2002:39). Feministisk teori och politik borde därför sträva efter att synliggöra att kön finns och har politisk betydelse (Höjer och Åse 1999:74). Denna tanke återfinns i regeringens handlingsplan för jämställdhetsarbetet för den pågående mandatperioden, under benämningen *jämställdhetsintegrering*, och innebär att jämställdhetspolitik ska vara integrerad i all politik (Skr. 2002/03:140:4).

Detta sammantaget med min tidigare utgångspunkt att policy inte finns utan sitt uttryck gör att denna jämställdhetsintegrering i min mening borde synas språkligt och vara explicit i formulerandet av policyproblem. Det finns dock problem med detta synsätt på så sätt att man genom att tala om kvinnor och saker förknippade med kvinnors liv, i syfte att hävda kvinnors gemensamma intressen,

också riskerar att befästa förtryckande könskategorier (Eduards 2002:11). Detta tycker jag emellertid ska ställas mot det faktum att *mannen länge varit norm* både praktisk politik och i teorin om den (Höjer och Åse 1999:8). Det har fört med sig nackdelar för kvinnor bl.a. genom att teorier om ”individen” eller ”medborgaren” har abstraherat bort kön, och därmed gjort det omöjligt att se hur kön och makt hör ihop, vilket försvårar förändring av dessa relationer. Därför kommer jag att i det följande leta efter begrepp som, och diskussioner om, *feminism, jämställdhet*, gruppen *kvinnor* respektive *män*, och hur man vill förändra de gruppernas livsvillkor. Som jag nämnde i inledningskapitlet tycker jag att feministisk politik antyder en radikalare hållning än jämställdhetspolitik. Här vill jag dock med regeringen (Skr. 2002/03:140:4) se jämställdhet som målet för den feministiska politiken, och gör därmed inte någon skillnad på de två.

3.2 Maxtaxa inom barnomsorgen

En av de saker som Höjer och Åse (1999:11) tar upp i samband med att mannen anses för norm i politiken, är att ”individen” ofta förutsätts arbeta heltid, vilket män som bekant gör i högre utsträckning än kvinnor. Att detta är något som även kvinnor vill, och borde ha möjlighet att göra för att vara självförsörjande, är antagligen vad som avses när man inledningsvis i *proposition 1999/2000:129 om maxtaxa och allmän förskola mm.* slår fast att barnomsorg generellt har stor betydelse för jämställdhet. Detta ”jämställdhetsperspektiv” nämns nämligen på ytterligare en plats i texten under rubriken Arbetsmarknadsmotiv, där det konstateras att maxtaxan kan göra det mer lönsamt för kvinnor att gå upp i arbetstid (Prop. 1999/2000:129:31¹). Jag återkommer till detta, och nöjer mig nu med att konstatera att om man vill göra förutsättningarna att försörja sig lika för kvinnor och män som också är föräldrar, är ju barnomsorg – och eventuellt också maxtaxan – bra redskap för att åstadkomma detta, samt att detta är de enda två ställen jämställdhet överhuvudtaget nämns i propositionen.

Den aktuella intervjupersonen bekräftar också, när vi pratar om vilka problem man försökte lösa genom att införa maxtaxan, att det i stor utsträckning handlade om ekonomi; om att barnomsorgsavgifterna steg kraftigt vilket påverkade barnfamiljernas ekonomi negativt, att dessa varierade ”orimligt mycket” mellan kommunerna och att man oroade sig över de marginaleffekter som de höga avgifterna skulle komma att skapa när Sverige väl kom ur den dåvarande ekonomiska krisen. På frågan om ett jämställdhetsperspektiv i övrigt präglade arbetet med lagförslaget lyder svaret: ”Jag tycker inte att det var en huvudfråga, nej, utan det var bara en konsekvens. En självklarhet, men det var inte en huvudfråga” (Martin-Korpi). Kanske stämmer det att ett jämställdhetsperspektiv är ”en självklarhet” när det handlar om barnomsorg, men som jag redan nämnt är den enda explicita aspekten av detta perspektiv sambandet mellan kvinnors möjlighet till självständig försörjning och barnomsorg. På annan plats i förslaget sägs dessutom att just detta perspektiv behöver ”*vidgas* mot alla barns rätt till en

¹ Sidhänvisningen avser den sidnumrering som ges vid utskrift från riksdagens hemsida och stämmer därför inte överens med den sidnumrering propositionerna har i tryck.

pedagogisk stimulerande verksamhet” (Prop. 1999/2000:129:9, min kursivering), och tycks därmed inte lika prioriterat som tidigare.

I uppsatsens inledning hävdade jag att om man politiskt säger sig vilja prioritera kvinnor, och dessutom anser barnfamiljernas ekonomi vara ett av de problem som motiverar maxtaxan, borde i min mening *ensamstående mödrar* synas i argumenten för densamma då dessa kanske är den mest ekonomiskt utsatta föräldragruppen (SOU 1998:6:88ff). Att ”ensamstående med barn” har haft en dramatisk ekonomisk utveckling i negativt riktning noteras i lagförslaget (Prop. 1999/2000:129:30), men med avseende på den här kategorin görs inget förtydligande tillägg om vilket kön som främst avses. Och trots att min respondent betonar att de ensamstående är en prioriterad grupp (Martin-Korpi), så motiverar lagstiftaren inte att vissa remissinstansers förslag till ännu lägre avgifter för ensamstående inte diskuteras (Prop. 1999/2000:129:50).

Sammanfattningsvis har i min mening policyproblemet som föregått införandet av maxtaxan *inte konstruerats feministiskt*. De få tillfällen jämställdhet eller grupperna kvinnor och män nämns är det varken i ett speciellt avsnitt eller som ett genomgående tema, och framstår därmed som godtyckligt valda. Dessutom ges den enda explicita jämställdhetskopplingen – den mellan kvinnor och arbete – en mer undanskymd plats än den verkar ha haft tidigare.

3.3 Problemet med sjukfrånvaro

Innehållet i *proposition 2004/05:21 Drivkrafter för minskad sjukfrånvaro*, är i korthet att skapa ekonomiska drivkrafter för att göra det mer lönsamt för arbetsgivare att vidta åtgärder för att minska de långa sjukskrivningarna. Detta ska främst ske genom ett medfinansieringsansvar för arbetsgivarna omfattande 15 procent av kostnaderna för sjukpenningen för de arbetstagare som är helt sjukskrivna. För uppsatsen fyller förslaget syftet att den utgör en del av den för socialdemokratin så viktiga arbetsmarknadspolitiken, dels på så sätt att sjukskrivningar givetvis påverkar arbetsplatser, men också för att förslaget pekar ut dessa som central orsak till ohälsan (Prop. 2004/05:21:19). Även många feministiska teoretiker menar att mekanismen som upprätthåller kvinnors underordning är *arbete*; både det obetalda hemarbetet (Ganetz *et al* 1986:30) och skillnader inom lönet arbetet (Fraser 2003:233).

Sjukskrivningstalet som fördubblats mellan 1997 och 2003, och de kostnader den för med sig i form av mänskligt lidande, men framförallt ekonomiskt, lyfts fram som de bakomliggande problem man vill åtgärda med förslagets hjälp. När man gör detta framhäver man att ökningen av *kvinnors* sjukfrånvaro varit särskilt kraftig, och att kvinnor står för ca två tredjedelar av de totala sjukskrivningarna. Trots detta har arbetet inte drivits fram av ett könsperspektiv (Westerlind).

Till skillnad från förslaget om maxtaxa rymmer den här propositionen ett eget avsnitt som benämns ”Konsekvenser för jämställdheten”, vilket kanske är skälet till att perspektivet saknas i övrigt. Det är främst innehållet i detta avsnitt jag kommer att diskutera här. ”Vi är ju ålagda att fundera utifrån ett jämställdhetsperspektiv”, svarar min respondent på frågan om varför ett sådant

avsnitt finns med, och utvecklar: ”Det här avsnittet handlar om någon sorts kontroll, och den tycker jag att vi gjort bra i förslaget, när vi diskuterar om det får någon negativ effekt ur ett könsperspektiv” (Westerlind). Givetvis tycker jag det är bra i sig att ett jämställdhetsperspektiv finns med, men som jag strax ska visa lämnar innehållet under den här rubriken mycket i övrigt att önska. Dessutom ställer jag mig mycket frågande till perspektiv som tjänstemannen i fråga ger uttryck för, nämligen att ett förslag inte får innebära *försämringar* för jämställdheten. Detta ska jämföras med feminismen som aktivt söker subversiva och förändrande handlingar (Eduards 2002:120).

Lika lön för lika och likvärdigt arbete är ett av regeringens fokusområden i jämställdhetshänseende för den pågående mandatperioden, då egen försörjning anses vara ett grundläggande kriterium för att uppnå jämställdhet (Skr. 2002/03:140:6). Mer specifikt kan detta feministiska krav manifesteras som krav på heltidsarbete (SOU 1998:6:85), vilket diskuterades i förra avsnittet. Angående sjukfrånvaron förs resonemanget dock på ett lite annat sätt: Utgångspunkten är att en av könsskillnaderna på arbetsmarknaden består i att kvinnor arbetar deltid i betydligt högre utsträckning än män. Detsamma gäller sjukskrivningarna. Med de incitament som arbetsgivarna nu ges uppmuntras deltidssjukskrivningar generellt, alltså även för män. Slutsatsen av detta blir, ur ett ”jämställdhetsperspektiv”, att ”fler män kommer att vara deltidssjukskrivna, vilket skulle kunna innebära att deltidarbete inte enbart förekommer bland kvinnor” (Prop. 2004/05:21:62). Förutom att detta är inkonsekvent i förhållande till hur man tänkte i förslaget om maxtaxan, är det *inte ett feministiskt argument* – att fler män deltidssjukskrivs får knappast till följd att fler kvinnor kan försörja sig på sina deltidarbeten.

Att arbetsmarknaden är *segregerad* med avseende på kön nämns också i propositionen. Segregeringen brukar delas in i *horisontell* respektive *vertikal* segregering, där det förra innebär att män och kvinnor arbetar i olika sektorer och yrken och det senare män systematiskt återfinns på högre befattningar och är i fler fall chefer än vad kvinnor är (SOU 1998:6:76). I det aktuella förslaget är det främst den horisontella segregeringen som diskuteras. En av de platser där kvinnor arbetar i mycket högre utsträckning än män är i den offentliga sektorn. Mer specifikt har kvinnors ökade lönearbete ägt rum i kommunerna (SOU 1998:6:81), vilket sammanfaller med var den högsta sjukfrånvaron, betraktat sektorsvis, finns (Prop. 2004/05:21:59). Detta samband tydliggörs emellertid inte i propositionen. Inte heller nämner man de stora nedskärningar man gjorde i den offentliga sektorn under 90-talet, vilka det inte kompensades för när den dåvarande lågkonjunkturen slutligen vände (SOU 1998:6:81). Detta har rimligtvis inneburit mer pressade arbetsförhållanden för de anställda, vilket bör kunnat påverka deras ökade sjukskrivningar. Istället nämns att medelåldern där har ökat, och att det finns en ”könsfaktor” att ta hänsyn till (Prop. 2004/05:21:59). Denna könsfaktor säger kort och gott att kvinnor generellt är sjukskrivna mer än män (Westerlind). Vilka orsaker det i sin tur har utreds dock inte ordentligt.

På en plats i propositionen fastslår regeringen att *arbetsgivarens intresse bör sträcka sig även utanför arbetet* (Prop. 2004/05:21:19), dvs. arbetsgivaren anses kunna påverka ohälsa även om den inte är direkt orsakad av arbetsförhållanden. Detta stämmer väl överens med ett klassiskt feministiskt argument, nämligen att

både produktions- och den s.k. reproduktiva sfären bör inkluderas i en analys av maktförhållanden mellan könen (Stensöta 2004:249). När regeringen skriver om jämställdhet säger man dock att könssegregering inom det betalda arbetet är viktigare än inom det obetalda (Prop. 2004/2005:21:61). Att de specifikt lyfter fram den sfären framför den andra tycker jag i sig är anmärkningsvärt. Extra synd är det dock att man säger att arbetsrelaterade faktorer *speciellt ger kvinnor problem*, men sedan föreslår könsneutrala åtgärder. Genom att öppna upp analysen för mäns och kvinnors livssituation i allmänhet, kan vi konstatera det nästan självklara: Kvinnors större andel av det obetalda arbetet får följder även för lönearbetet (Fraser 2003:233). Mer specifikt riskerar kvinnor som arbetar heltid att få dubbel arbetsbörda, samtidigt som deltidsarbetande ges sämre karriärmöjligheter i yrket (Backhans 2004:183). Detta förstärker givetvis den vertikala segregeringen.

3.4 Mäns våld mot kvinnor

Det som vanligtvis kallas *radikalfeminism* är en typ av feminism som teoretiserar sexualitet och betraktar den som ”motorn” för kvinnors underordning. Det är den som skapar kategorierna män och kvinnor och deras relationer till samhället (MacKinnon 1989:3). Våldtäkt, misshandel, pornografi, prostitution och mord på kvinnor är enligt det betraktelsesättet politiska handlingar som syftar till att säkra manlig dominans och makt (Elman 1997:9). Utifrån det synsättet kommer regeringens förslag till ny sexualbrottslagstiftning, och mer specifikt de nya bestämmelserna kring våldtäkt och sexuellt tvång, att diskuteras.

3.4.1 ”Språkliga...

Problembeskrivningen bakom denna reform skiljer sig från de två föregående: Dels menar man att tidigare förändringar av delar av lagen gjort att systematiken och sambandet mellan olika brott gått förlorad, vilket i sin tur gjort att flera domar om sexuella övergrepp har kunnat ifrågasättas, och har fått stor uppmärksamhet. Dels vill man att en skärpt syn på sexualbrott ska synas i lagstiftningen. Slutligen konstaterar regeringen att *språket* i den gamla lagtexten ibland är både olämpligt och omodernt, samt att det kräver en översyn (Prop. 2004/05:45:13). En av de uttryck som ansågs vara olämpligt är sexuellt *umgänge*, eftersom det antyder frivillighet och ömsesidighet. I den nya lagen kommer det att ersättas av det neutralare ”sexuell handling” (Prop. 2004/05:45:21).

Lagtexten är förvisso könsneutral i sin utformning, men jag tycker ändå att grupperna *män* och *kvinnor* är synliga i förslaget. Dels genom vad som verkar vara medvetna ansträngningar som att använda begreppet *mäns våld mot kvinnor*. Därigenom bemöter regeringen den feministiska tes som hävdar att samhället inte vill se att *män som står som direkt ansvariga* för det våld kvinnor utsätts för (Eduards 2002:104). Man är också kritisk till en del av de frågor som ställs till *kvinnan* i domstolen (Prop. 2004/04:45:15). Vidare ger ämnets natur

beskrivningar av vilka handlingar som kan anses för vilka brott, och därigenom råder inget tvivel om att män är förövare och kvinnor offer i det typiska fallet. Vad gäller språket generellt märks alltså i min mening en viss feministisk medvetenhet. Ytterligare ett exempel är att man nämner att lagstiftningen ska förstås som en del i ett större arbete för *jämställdhet*.

Förslaget rymmer dock i min mening ett par språkliga tveksamheter. Detta får anses problematiskt dels med tanke på regeringens höga ambitioner i det här avseendet, och dels då den uttalade avsikten är att förslaget ska bidra till att påverka människors värderingar för att understödja en syn på sexuella övergrepp som de allvarliga brott de är (Prop. 2004/04:45:13). Det första är att man även fortsättningsvis kan dömas för våldtäkt enligt en lindrigare straffskala. Tidigare benämndes detta brott ”mindre allvarlig våldtäkt”, men då regeringen anser den formuleringen vara missvisande kommer den att ändras till *mindre grov*, vilket i och för sig får anses vara en förbättring. Det andra är att den lindrigare straffskalans lägsta straff är fängelse i ynkliga två veckor. Symbolvärdet av detta menar jag bör jämföras med regeringens argument för att inte inkludera ytterligare brott under rubriken ”våldtäkt”; denna reserveras för de mest allvarliga sexuella kränkningarna, annars riskerar dess innebörd att tunnas ut (Prop. 2004/04:45:30).

3.4.2 ...och sakliga utgångspunkter”

Även innehållsmässigt vill regeringen göra en del förändringar av lagstiftningen kring sexuella övergrepp. På ett allmänt plan görs detta genom att brottet våldtäkt utvidgas. En gruppvåldtäkt blir t.ex. per definition grov, även om det rör sig om ”ett enda samlag” som regeringen uttrycker det (Prop. 2004/05:45:38). Med avseende på krav om våld och hot krävs inte längre våld som uppfyller kraven på *grov misshandel*. Att kraven på hot och våld sänks, gäller också våldtäktsbrott av normalgraden. Vidare utvidgas det till att omfatta sexuellt utnyttjande av en person som sover, är medvetslös, berusad eller drogpåverkad, lider av sjukdom, psykisk störning eller på annat sätt befinner sig i hjälplöst tillstånd. Detta gäller även om hot eller våld inte förekommit. Denna utvidgning har tillkommit som ett direkt svar på den kritik som framförts, bl.a. från feministiskt håll, mot vissa domar där många män eller pojkar våldtagit en berusad, ung kvinna, men där gärningsmännen dömts för sexuellt utnyttjande (Prop. 2004/04:45:32).

I diskussionen kring varför dessa utvidgningar görs använder man åtminstone två argument som jag menar är feministiska. Dels väljer regeringen på flera ställen att betona att *kränkningen* snarare än en viss fysisk och varaktig kroppslig beröring bör avgöra vad som t.ex. är en *sexuell handling* (Prop. 2004/04:45:21), vilket jag anser tangerar feminismens fokus på konsekvenserna och syftet med mäns våld mot kvinnor, nämligen att få social eller känslomässig kontroll (Lundgren 2004:27). Det andra sättet på vilket jag menar att man tagit intryck av feminismen, är när man noterar att personer som befinner sig i en hotfull situation inte förmår eller vågar göra motstånd utan istället medvetet underkastar sig gärningsmannens krav. Detta har kvinnojour rörelsen länge hävdade gäller i det specifika fallet mäns våld mot kvinnor (www.roks.se)

En debatt som omgärdat arbetet med lagförslaget, och som regeringen själv tar upp, är huruvida *tvång* (som är fallet idag), *eller samtycke ska vara rekvisit för våldtäkt*. Bakgrunden till diskussionen är bl.a. det som kallas Bulgariendomen; ett fall där Europadomstolen uttryckt att lagstiftning bör medföra att en sexuell handling som inte bygger på samtycke ska vara straffbar. Regeringen har valt att föreslå en reglering som även fortsättningsvis gör tvång till rekvisit, främst med motiveringen att samtyckesrekvisitet kan ge gärningsmannen möjlighet att hävda att offret genom tystnad samtyckt. Detta gör i sin tur att det blir intressant för domstolen att fokusera på offrets beteende, vilket – med all rätt – inte anses önskvärt (Prop. 2004/05:45:25).

Också juridiska forskare anser att tvång som rekvisit borde innebära mer fokus på förövaren, och därmed ge fördel åt det kvinnliga offret (Andersson 2002:75). Andersson menar dock att svenska domstolar i praktiken använder samtyckesrekvisitet. Hon exemplifierar bl.a. med en dom där Högsta domstolen skriftligen kommenterar hur offret gjorde motstånd, vilket hon menar illustrerar att kvinnan var tvungen att visa att hon inte ville, samt att gärningsmannen förstod det (Andersson 2002:69). Även i gällande lagstiftning krävs det inte för ansvar för våldtäkt att offret gjort fysiskt motstånd (Prop. 2004/05:45:23).

Att domstolar intresserar sig för offrets beteende hör samman med ett annat problem; de *stereotypa föreställningar om kön och sex* som blir synliga i bl.a. juridiska processer (Reynolds 2002:3). Radikalfeminismen har dekonstruerat många av dessa, och konstaterar att sexualitet skapas så att kvinnors underordning och mäns överordning erotiseras (MacKinnon 1989:113). Mer specifikt görs kvinnor passiva men tillgängliga, medan den manliga sexualiteten hör samman med våld (Åse och Höjer 1999:41f). Andersson (2002:68f) ger exempel som visar att dessa föreställningar ryms även i svenska domstolar: Det som målsäganden beskriver som våld ("pushing, beating and holding") ansåg den tilltalade – och domstolen med honom – vara "normala samlagsrörelser". Den syn dessa föreställningar ger uttryck för är givetvis inte isolerad till domstolarna, däremot får den ytterst allvarliga konsekvenser där. Vad som görs för att förändra dessa blir nästa fråga att besvara.

3.5 Sammanfattande kommentarer

I detta kapitel har jag kunnat konstatera att varken förslaget om maxtaxa i barnomsorgen eller propositionen rörande sjukskrivningarna i Sverige formulerades med ett jämställdhetsperspektiv. I det första fallet saknades perspektivet i stort sett helt, och var med andra ord *icke-feministiskt*. Förslaget om drivkrafter hade istället tveksamma och mycket *vaga* utgångspunkter för diskussionen om jämställdhet. Detta utesluter givetvis inte att förslagen skulle kunna ha positiva verkningar för gruppen kvinnor. Principerna utifrån vilka *feminismen* resonerar i frågor av den här typen var dock i stort sett frånvarande. Vad gäller förslaget som ändrar lagarna kring mäns våld mot kvinnor var bilden delvis en annan. Regeringen tycks ha tagit till sig av den kritik som förts fram mot lagstiftningen, bl.a. från feministiskt håll, som t.ex. menar att det går att våldta

någon som är redlöst berusad även om kvinnan ifråga druckit alkoholen alldeles själv. Dessutom har man gjort en språklig översyn, som även om den i min mening kan kritiseras på ett par punkter, är en förbättring. Dessa förändringar har dessutom gjorts med medvetenhet om att hur man formulerar sig markerar hur dessa övergrepp bör betraktas.

4. Feministiska idéers (om)formulerande

I föregående kapitel visade jag att de tre lagförslagen varierade med avseende på hur och i vilken omfattning feministiska principer har präglat problemformuleringarna. Endast i propositionen om sexuella övergrepp tycktes man ha tagit intryck av feminismen. Detta kapitlet syftar till att diskutera huruvida mitt teoretiska ramverk kan förklara dels varför de två andra lagförslagen, regeringens deklARATIONER till trots, inte formulerades med ett integrerat jämställdhetsperspektiv, samt vad som möjliggjorde att förslaget om mäns våld mot kvinnor lyckades förhållande väl med detsamma: Vilket motstånd och vilka möjligheter med avseende på feminism ryms i regeringskansliet?

4.1 Institutionellt mottagande av feminismen

Den första aspekten jag kommer att diskutera är regeringskansliet betraktat som institution, och min fråga är om de arbetssätt och idéer som är del av regeringskansliet erbjuder motstånd mot nya idéer. I uppsatsens inledning antog jag att de olika departementen, trots att de officiellt utgör samma organisation sedan några år tillbaka, rymmer olika organisationskulturer. Detta bekräftas också av ett par av mina intervjupersoner: ”De skiljer sig *väldigt* mycket. Det är olika kulturer [...] trots att departementen har slagits ihop och delats” (Johansson).

Ett gemensamt verk för departementen trots detta ha haft: Innan regeringen presenterade sin skrivelse om jämställdhetsintegrering med tillhörande metod gjordes inga jämställdhetsanalyser; [d]et som gjordes var praktiskt taget noll”, som Lena Johansson på jämställdhetsenheten uttrycker det. Hennes förklaring till att det inte gjordes är att det inte fanns något systematiskt *sätt att arbeta* integrerat med ett jämställdhetsperspektiv. Nu menar hon dock att det finns en organisation för ändamålet.

Att det inte ingått i departementens arbetssätt att göra analyser av policys effekter för jämställdhet blev tydligt i fallet med maxtaxan. Som jag nämnt tidigare menade personen som ledde propositionsarbetet att ett jämställdhetsperspektiv var ”en självklarhet” (Martin-Korpi) i arbetet, men trots det är perspektivet i stort sett osynligt i texten. Personligen tycker jag att det är lite märkligt; för en regering som säger sig förespråka jämställdhet hade tydlighet i det här avseendet kunnat ge enkla politiska poäng, istället gör man som man brukar. Vidare berättade samma respondent att det faktiskt fördes en stor diskussion om vilket politik- och problemområde maxtaxan skulle tillhöra, men i den föreslogs inte att det skulle kunna vara en jämställdhetsfråga (Martin-Korpi). Kanske kunde man inte ens tänka tanken.

I fallet med åtgärder mot sjukskrivningar tycks situationen delvis vara en annan. Intervjupersonen berättar att "[v]i är ju ålagda att när man skriver en proposition [...] så ska man ju fundera utifrån även ett jämställdhetsperspektiv. Så det finns ju med – det ska finnas med – i alla propositioner...sån här mainstreaming" (Westerlind). Dessutom säger han att personalen numera ges viss utbildning på området, att det finns en person som är ansvarig för jämställdhetsarbetet på varje enhet, samt att han tycker att de på ett bra sätt lyckats få in en analys av konsekvenserna för jämställdheten i det här förslaget. Det är som bekant inte min uppfattning, och detta nyanseras också under vårt fortsatta samtal. Exempelvis svarar respondenten på min fråga om vilket problem som drev fram propositionen, att det var de höga sjukskrivningstalen, men senare:

Det stora problemet är ju kvinnors ohälsa. [...] Kvinnor har alltid varit mer sjukskrivna än män i förhållande till sysselsättningsgrad. Ska man få ner sjukskrivningarna generellt måste man se det. [...] Jag tror att kvinnors ohälsa är egentligen inget man kan hantera på ett vettigt sätt i en sådan här proposition. Det är värt sin egen mätta. Det [perspektivet, min anmärkning] blir ju stympat här. Man kan hantera vissa saker inom sjukförsäkringssystemet men vissa saker som kvinnors sjukskrivningar är mycket bredare till sin karaktär. [...] Då måste också propositionen vara av en annan karaktär, och vi måste jobba på ett annat sätt än vi i normalfallet jobbar. (Westerlind)

Citatet ovan ger i min mening stöd för ett par av teserna givna av nyinstitutionell teori. Först och främst att det nuvarande *sättet att arbeta* kanske inte räcker till för att säkra att en feministisk analys görs, eller att en sådan stympas. Om skulle vara så är det beklagligt då hela tanken med jämställdhetsintegrering faller. Å andra sidan föreslår samma intervjuperson en lösning då han säger att i så fall "hade vi fått jobba över departementsgränserna från början" (Westerlind).

Precis som i fallet med maxtaxan antyder citatet också, som jag ser det, att när man bereder förslag tycks man från regeringens sida vara oförmögen eller ovillig att betrakta problemet på annat sätt än det vanliga, och det är i det här fallet att se ett problem som främst berör kvinnor som något könsneutralt, och att föreslå sådana lösningar. På samma sätt som ovan menar dock min intervjuperson att "man skulle mycket väl kunna driva fram en proposition som handlar om sjukfrånvaron för kvinnor, men då skulle det ju vara det perspektivet – vad man behöver göra för att minska kvinnors sjukfrånvaro blir frågan då. [...] Om man såg problemet på det sättet skulle man kanske vända perspektivet." (Westerlind). Sammanfattningsvis kan jag alltså konstatera att ett slags, kanske omedveten, tröghet tycks vara en del av förklaringen till att varken förslaget om maxtaxa eller drivkrafter för minskad sjukfrånvaro präglas av feministiska tankar.

4.1.1 ”Feminism klingar negativt”

Det motstånd som mina informanter beskrivit ovan och som stämmer överens med nyinstitutionell teoribildning tycks nästan omedvetet. I mitt ramverk föreslog jag dock med feministisk teori att de feministiska idéerna möts med större och aktivare motstånd än andra idéer.

I nästan alla mina intervjuer bekräftas att feministiska idéer möts av motstånd, men de flesta påpekar samtidigt att det är en fråga om brist på *kunskap*. En av intervjupersonerna vill inte ens svara på frågor om feminism och jämställdhet då hon menar att det ligger inom en annan persons kompetensområde (Martin-Korpi). En annan berättar, apropå att den enskilde handläggaren ska känna ansvar för att få med jämställdhetsperspektivet att ”även om viljan finns så tror jag att det är svårt, med kunskap” (Johansson). Samma person säger å andra sidan också att ”för att överhuvudtaget kunna arbeta med de här [jämställdhetsfrågorna] måste man ha anammat dem” (Johansson). Man måste med andra ord *tycka och tänka* feministiskt, inte bara ”kunna” feminism. Att inte bara kunskap saknas, utan ofta även vilja, framkommer också och det verkar gälla både personer och departement. Så här kan det låta:

Jag vet att den som arbetar med det [jämställdhet, min anmärkning] tycker att frågan fortfarande väcker mycket känslor. [...] Jag tror inte att hon upplever att motståndet är så stort här, men vi måste ju alltid samarbeta med andra departement, och jag vet precis vilket departement hon avser. Och där sitter det många, många, många män. Och det är finansdepartementet. (Martin-Korpi, som refererar troliga åsikter hos den jämställdhetsansvariga på utbildningsdepartementets skolenhet).

På frågan om vad som fattas för att problembeskrivningar ska kunna bli feministiska svarar en person ”politisk vilja” (Westerlind), men utvecklar inte vad denna skulle bestå i. Ett tänkbart anser jag vara resurstilldelning, exempelvis i form av förstärkning av jämställdhetsenheten, men någon sådan har inte regeringens feminism fört med sig:

Mer pengar har vi aldrig fått. Vi har alltid haft lite pengar. Det tycker jag speglar hur man ser på det här. Det var likadant där jag var förut, att jämställdhet inte prioriteras, men vi som jobbar med det här är så angelägna att få göra ett bra jobb att vi jobbar trots dåligt med pengar. [...] I motvind. Det finns väl ingen fråga som har så mycket motvind! (Johansson)

Det verkar alltså finnas ett aktivt motstånd riktat mot feminismen även i regeringskansliet, men flera personer berättar samtidigt att det blir bättre. ”Efter att det blev en massa feminister i politiken har regeringen arbetat mycket mer målmedvetet med frågan” (Johansson).

4.2 ”En massa...

Att en hel massa ”feminister” tagit sig in bl.a. i politiken de senare åren är som bekant utgångspunkten för den här uppsatsen. En del av dem återfinns på regeringskansliets jämställdhetsenhet. De har det gemensamt att de även innan de hamnade där, och innan alla partiledare sade sig vara feminister, arbetade med och för jämställdhet. Min intervjuperson där beskriver dem som ”eldsjälar” (Johansson), men ger samtidigt en dubbel bild av deras möjligheter att agera som sådana.

Först och främst menar hon att det faktum att de är många som arbetar feministiskt *tillsammans*, trots att detta görs innanför regeringskansliets väggar, är en fördel.

Jag skulle vilja säga att det är en förutsättning för att jämställdhetsintegreringsarbetet ska fungera. [...] Vi på enheten är en grupp som kan stärka varandra i arbetet med jämställdhetsfrågor. [...] Vi får stöd av varandra och kan testa tankar och funderingar som ju är utvecklande för frågan.

Enligt min tolkning ger detta stöd för Mathiesens tankar om att kollektivt handlande möjliggör motmakt. Dessutom stämmer det väl överens med Eduards tes att kollektiva gemenskaper ger utrymme att tolka och omtolka verkligheten, och därmed kunna skapa en relativt radikal feminism åt regeringen, istället för att överta deras tolkning – att koopteras. Om flera delar ett synsätt och stöttar varandra som ovan är det säkerligen också lättare att undvika det Mathiesen benämnde *utdefinition*, dvs. att utpekas som avvikande.

Den andra bilden Johansson, om än lite motvilligt, ger av jämställdhetsenhetens arbete är som jag sagt ovan att resurserna är begränsade. Detta medför att de ibland måste lita på att bra jämställdhetsanalyser görs där en text utarbetas. De måste helt enkelt prioritera bort frågor, och i vissa fall har de bara möjlighet att göra språkliga ändringar, inte få med hela argument (Johansson).

4.2.1 ...feminister i politiken”

Det faktum att de flesta partier och partiledare sade sig vara feminister inför valet 2002 är i min mening en intressant förändring i svensk politik, men även innan dess har ju bl.a. socialdemokraterna sagt sig vilja arbeta för jämställdhet. På motsvarande sätt var påbudet om jämställdhetsintegrering egentligen ingen nyhet inför pågående mandatperiod. Det kom redan 1994 (Johansson). ”Men om det tidigare funnits enskilda eldsjälar ute på departementen så kan jag tänka mig att de kanske gjort sina försök att stödja sig på dåtidens ramdokument, men fått föga gehör (Johansson). Det har med andra ord inte räckt att ha en officiell text vars innehåll man kan hävda för att t.ex. få med en feministisk analys i ett lagförslag. Något har dock gjort att det nu, åtminstone ibland är möjligt att få gehör för att göra en feministisk analys av en fråga, i det här fallet lagförslaget om sexuella övergrepp.

I uppsatsens teoretiska del diskuterade jag de tätt sammanhörande begreppen *policy entrepreneurs* och *policy window*. I fallet med sexualbrottslagstiftningen tycks det som om en eller annan policy entrepreneur finns inom just jämställdhetsenheten. När jag intervjuade Gunilla Berglund som arbetat med lagen sade hon att ingen försöker att driva sina egna frågor. Efter intervjun pratar vi dock om en av jämställdhetsenhetens experter som jag haft kontakt med då jag praktiserade, och som jag vet är en mycket engagerad och övertygad feminist. ”Ja, det är henne jag har samarbetat med här! Hon är så kunnig på det här. Och engagerad. [...] Hon har ibland sagt att ’åh, sådär kan vi inte säga! Så har vi jobbat’”. Likaså nämns statssekreteraren under jämställdhetsministern ”hon är viktig i det här avseendet” (Johansson). Båda dessa personer lever upp till de definitionsmässiga kraven på en policy entrepreneur som en uthållig person som har idéer färdiga att presentera när ett policy window öppnas.

Det senare händer som bekant bl.a. när samhällsklimatet förändras i något avseende, vilket det faktiskt gjorde i feministiskt hänseende under senare halvan av 90-talet och framåt: Aldrig hade man dittills pratat så mycket om män och kvinnor, könsskillnader, feminism och jämställdhet som vid tiden för förra riksdagsvalet (Karstensen 2002). Ytterligare en anledning till att ett policy window öppnas är att regeringen eller någon ny minister tillträder. I mitt fall med den svenska statsfeminismen innebar Margareta Winbergs tid som jämställdhetsminister att ett Kvinnoråd inrättades där ministern regelbundet träffar ”kvinnoorganisationer” (Johansson). Även i andra sammanhang som berör lagförslaget om sexuella övergrepp var dessa närvarande i policyprocessen. Dels genom att personen på jämställdhetsenheten som har ansvar för frågor om mäns våld mot kvinnor har mycket kontakt med dem (Johansson), och dels genom att de deltog i det kompletterande remissmöte som hölls innan förslagets färdigställande (Berglund). Även här anar jag att policy entrepreneurs bör sökas.

4.3 Vad möjliggör feministisk policy trots motstånd?

Hittills har jag pekat på ett par faktorer som kan öka förståelsen av varför feminismen till viss del tycks ha påverkat utformningen av lagförslaget om ny sexualbrottslagstiftning, trots institutionellt och ideologiskt motstånd mot idéerna. Tidpunkten, att vissa engagerade personer passat på att driva igenom sin problemförståelse, samt närvarande kvinnoorganisationer kan nämnas. Propositionen om sjukfrånvaron har emellertid också utarbetats under samma tidsperiod, och rimligtvis fanns samma personer också då på plats. Dessutom har regeringens problembilder i båda förslagen det gemensamt att de nog upplevs som akuta att lösa. Detta är det andra teoretiska kriteriet för att ett policy window ska öppnas. Vad har då gjort att utfallet ändå blev så olikt?

För det första tror jag att en del av svaret kan sökas i att en viktig kvinnopolitisk aktör är kvinnojour rörelsen, som arbetar feministiskt och speciellt inriktat på mäns våld mot kvinnor. Eduards (2002:81) går t.o.m. så långt som att kalla den folkrörelse. Kvinnojourernas representanter tillhör de aktörer som inbjudits att delta både i det ovan nämnda remissmötet och som har regelbunden

kontakt med jämställdheten och -ministern. Motsvarande organisation finns inte, mig veterligen, vad gäller arbetsrelaterade frågor. Vidare har jag tidigare konstaterat att feministerna måste välja sina strider delvis p.g.a. begränsade resurser. Internt i regeringskansliet är det möjligt att man aktivt valde att försöka påverka just sexualbrottslagens ändring. Kanske för att det var hjärtefrågorna för de nämnda policy entrepreneurs, och kanske för att man i enlighet med teorin, trodde att man skulle ha större chans att lyckas där.

Om man å ena sidan som här har noterat att ett motstånd mot feministiska idéer finns, och å andra sidan betraktar *lösningarna* som föreslås i de två propositionerna, tror jag att så var fallet. Hur feministiskt lagförslaget om ny sexualbrottslag än var formulerat och utformat – värdet av det ska verkligen inte föringas – så var det en billig reform som ”bara” bestod i en lagändring i feministisk riktning. Lösningen på problemet med sjukskrivningar kostar regeringen mer pengar, men en stor del av kostnaden läggs samtidigt över på arbetsgivarna. Dessutom så räknar regeringen med att få igen sina pengar då sjuktalen sjunker. En feministisk tolkning av varför framförallt kvinnor är sjukskrivna, skulle sannolikt vara både mer omfattande och kostsam samt inkludera fler aktörer än arbetsgivare i allmänhet. På samma sätt skulle ett förslag mot sexuella övergrepp blivit dyrare om man tog med domstolarnas tillämpning av lagen, inte bara i problemformuleringen, utan också som en del av de problem man faktiskt föreslår åtgärder mot. Min intervjuperson svarar på frågan om varför problemet överhuvudtaget nämns när inget konkret föreslås för att ändra på detta, att ”vi tar upp det särskilt för att vi har velat lyfta fram det på nytt, och för att peka vidare mot vad man bör jobba med. Vi pekar på att de olika aktörerna har ett ansvar i det” (Berglund). Ansvaret läggs med andra ord, och kanske helt riktigt, över på myndigheterna i fråga men utan avsätta resurser till exempelvis utbildning.

4.4 Vad händer med feministiska idéer när de blir del av statlig policy?

Slutligen så tycks det mig som om regeringen och dess förvaltning i nuläget varken kan eller vill tänka att *all* politik är feminism, som deras egen skrivelse i ämnet konstaterar och kräver. Innebörden i regeringens löften verkar tyvärr istället vara att viss policy kan få formuleras feministiskt under vissa förutsättningar. Dessa kan vara att någon utifrån, troligen kvinnorörelsen, uppmärksammar ett problem och dess orsaker och därmed *sätter press på regeringen*, att engagerade feminister i politikens närhet *ges och tar sig* möjligheten att driva samma problembild politiskt, samt att den *inte medför alltför stora ekonomiska kostnader*. Av dessa anledningar kan det offentliga i min mening inte själva ges förtroendet att sköta den feministiska kampen. Då blir resultaten kanske ännu oftare att de feministiska idéerna som i fallet med maxtaxan formuleras icke-feministiskt, eller vad gäller kvinnors sjukfrånvaro att resonemangen bygger på mycket vaga och underliga principer. Å andra sidan är regeringen och det offentliga i övrigt nödvändiga aktörer för att t.ex. få till stånd viktiga ändringar av otillräcklig och

icke-feministisk lagstiftning, som med sexualbrottslagen. Därmed har de också visat att det kan gå att göra policy feministisk i vissa fall. Nästa steg är att inse att det måste få kosta.

5. Sammanfattning

Den här studien har på ett allmänt plan belyst vad som händer med idéer som kommer ur sociala rörelser och som upptas av det offentliga. Mer specifikt har jag diskuterat om det faktum att Sverige sedan valet år 2002 har en feministisk regering (till skillnad från en regering som förespråkar jämställdhet) har fått konsekvenser för hur policys formuleras. Detta med utgångspunkten att ett problem inte finns utan sitt språkliga uttryck, samt att detta har ett slags pedagogisk effekt.

I uppsatsen har jag analyserat tre lagförslag som vart och ett har representerat tre olika politikområden. Endast i ett av fallen verkade regeringen ha tagit intryck av feministiska idéer – i förslaget till ny sexualbrottslagstiftning. Jag utesluter däremot inte att de andra två förslagen ändå skulle kunna förbättra livsvillkoren för kvinnor som grupp. Att undersöka det skulle kunna vara en tänkbar fortsättning på min studie.

Uppsatsen diskuterar med utgångspunkt i nyinstitutionell teori skälen till att feministiska idéer inte fått genomslag i policy. De trögheter organisationer skapar i form av institutionaliserade praktiker och normer tycks delvis kunna förklara utfallet. Teorin gör dock ingen skillnad på olika idéer med avseende på hur starkt och aktivt motståndet mot dem är. Som jag tidigare antytt tror jag dock att motståndet mot feminismen är extra starkt. Dels för att den är ideologisk, och inte bara en organisatorisk reform. Och dels för att feminismen anses kontroversiell och fortfarande ”klingar negativt” (Johansson). Fortsatt forskning skulle därför kanske kunna bestå i att, mer än vad jag gjort här, kombinera nyinstitutionell teori med ett perspektiv som betraktar de feministiska idéerna som särskilt ”besvärliga”.

Avslutningsvis har jag resonerat kring vad som gjort att en av propositionerna trots allt är präglad av feminism: Att en möjlighet i form av ett s.k. policy window öppnas och att vissa engagerade personer då passar på att driva igenom sin problemförståelse, hör till förklaringarna. Dessutom tycks det vara av vikt att kvinnor ges möjlighet att organisera sig för att kunna utöva påtryckningar på offentligheten.

6. Referenser

- Andersson, Bengt-Erik, 1985. *Som man frågar får man svar – en introduktion i intervju- och enkätteknik*. Rabén Prisma.
- Andersson, Ulrika, 2002. ”The Unbounded Body – An Analysis of Consent in Swedish Rape Law”, *Contemporary Issues in Law* 6:1, s. 64-77.
- Bacchi, Carol Lee, 1999. *Women, Policy, and Politics - The Construction of Policy Problems*. London: Sage Publications.
- Backhans, Mona, 2004. ”Varför är kvinnor mer sjukskrivna än män? – En kunskapsöversikt”, s. 177-205 i Hogstedt, Christer – Bjurvald, Mats – Marklund, Staffan – Palmer, Edward, Theorell, Töres (red.) *Den höga sjukfrånvaron – sanning och konsekvens*. Stockholm: Statens folkhälsoinstitut.
- Bergström, Göran – Boréus, Kristina, 2000. *Textens mening och makt – Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Brunsson, Nils – Olsen, Johan P. Olsen, 1990. *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Edelman, Murray, 1988. *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Eduards, Maud, 2002. *Förbjuden handling – Om kvinnors organisering och feministisk teori*. Malmö: Liber.
- Elgström, Ole, 2000. ”Norm Negotiations. The Construction of new norms regarding gender and development in EU foreign aid and policy”, *Journal of European Public Policy* 7:3 Special Issue s. 457-76.
- Elman, Amy, 1997. ”Sexualpolitik och utredningar. En granskning av utredningarna”, *Sexuella övergrepp mot kvinnor och flickor*, sammanställning av föreläsningar från konferens arrangerad av Riksorganisationen för Kvinnojourer i Sverige (ROKS), s. 9-29.
- Esaiasson, Peter – Gillijam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wägnerud, Lena, 2003. *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB.
- Fischer, Frank, 2003. *Reframing Public Policy – Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.

- Forssell, Anders – Jansson, David, 2000. *Idéer som fångslar – recept för en offentlig reformation*. Malmö: Liber ekonomi.
- Fraser, Nancy, 2003. *Den radikala fantasin – mellan omfördelning och erkännande*. Göteborg: Daidalos.
- Ganetz, Hillevi – Gunnarsson, Evy – Göransson, Anita, 1986. *Feminism och marxism: en förälskelse med förhinder*. Stockholm, Arbetarkultur.
- Hajer, Maarten A., 1993. "Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain", s. 43-76 i Fischer, Frank – Forester, John (red.) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham och London: Duke University Press.
- Hedin, Astrid, 2001. *The Politics of Social Networks: Interpersonal Trust and Institutional Change in Post-Communist East Germany*. Lund: Department of Political Science, Lund University.
- Hirdman, Yvonne, 1990. "Genussystemet", *Demokrati och makt i Sverige – Maktutredningens huvudrapport*, SOU nr 44, s. 73-116.
- Höjer, Maria Wendt och Åse, Cecilia, 1999. *Politikens paradoxer – En introduktion till feministisk teori*. Bjärred: Academia Adacta.
- Johnson, Björn, 2001. "Aktörer, strukturer och sociala konstruktioner", *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 2 s. 97-114.
- Jämt och ständigt, *regeringens skrivelse 2002/03:140*
- Karstensen, Guro, 2002. "Subjekt, politik och könskonstruktion: det jämställda Norden som framtidsverkstad. Rapport från en nordisk forskningskonferens 28.2.-1.3.2002, Stockholm. www.nikk.no/publikasjoner/andre/smaaskrifter/ssnr8.pdf. Tillgänglig 040927.
- Kingdon, John W., 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Andra upplagan. New York: Harper Collins College Publishers.
- Kvale, Steinar, 1997. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Lekander, Nina, 1995. "Uppsugningens dilemma. Nina Lekander undrar hur "statsfeministerna" förvaltar sitt uppdrag", *Expressen* 950324.
- Lundquist, Lennart, 1987. *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- MacKinnon, Catharine A., 1989. *Toward a Feminist Theory of the State*. Cambridge: Harvard University Press.

- March, James G. – Olsen, Johan P., 1984. ”The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *The American Political Science Review*, 78:3 s. 734-749.
- March, James G., och Olsen, Johan P., 1989. *Rediscovering Institutions – The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Mathiesen, Thomas, 1982. *Makt och motmakt*. Göteborg: Bokförlaget Korpen.
- Pierson, Paul, 2000. ”Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *The American Political Science Review* 94:2, s. 251-267.
- Popova, Susanna, 2004. *Elitfeministerna – ett spel för gallerierna*. Stockholm: Bonnier fakta.
- Prop. 1999/2000:129 *Maxtaxa och allmän förskola m.m.*
- Prop. 2004/05:21 *Drivkrafter för minskad sjukfrånvaro*
- Prop. 2004/05:45 *En ny sexualbrottslagstiftning*
- Reay, Diane, 1998. ”Surviving in Dangerous Places: Working-Class Women, Women’s Studies and Higher Education” *Women’s Studies International Forum* 21:1, s. 11-19.
- Rein, Martin – Schön, Donald, 1993. “Reframing Policy Discourse”, s. 145-166 i Fischer, Frank – Forester, John (red.) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham och London: Duke University Press.
- Reynolds, Paul, 2002/2003, ”Special Edition – Rape, Law and Sexual Consent. Introduction”, *Contemporary Issues in Law* 6:1, s. 1-5.
- Rothstein, Bo, 1988. ”Aktör – Strukturansatsen: Ett metodiskt dilemma”, *Statsvetenskaplig tidskrift* nr. 1.
- Rothstein, Bo, 2002. ”Generalangrepp mot kvinnliga jämställdhetsforskare och lärare: ”Ni könstrakasserar manliga studenter””, *Dagens nyheter*, 020703.
- Rothstein, Bo – Bergström, Jonas, 1999. *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rövik, Kjell Arne, 2000. *Moderna organisationer*. Malmö: Liber.
- Sabatier, Paul A., 1999. ”The Need For Better Theories ” s. 3-17 i Sabatier, Paul A. (red.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- SOU 1998:6 *Ty makten är din...- Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige*

”S-kvinnor kritiska till feministarbete”, *Svenska Dagbladet*, 050223.

Stensöta, Helena, 2004. *Den empatiska staten – Jämställdhetens inverkan på daghem och polis 1950-2000*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Thelen, Kathleen, 1999. ”Historical Institutionalism in Comparative Politics”, *Annual Review of Political Science* vol. 2, s. 369-404.

www.roks.se. Tillgänglig 050228.

Bilaga 1. Presentation av intervjupersoner

Gunilla Berglund
Rättssakkunnig på Justitiedepartementet

Lena Johansson
Departementsråd på Jämställdhetsenheten, Näringsdepartementet

Barbara Martin-Korpi
Ämnesråd på Utbildningsdepartementet

Leif Westerlind
Ämnessakkunnig på Socialdepartementet