

Jämställdhet och governance

En policyanalys av CEMR:s jämställdhetsdeklaration

Abstract

In this thesis a declaration of gender equality, produced by CEMR (Council of European Municipalities and Regions) is analyzed. This declaration is viewed as an example of how multi-level governance is carried out in the EU. Its main focus is the method of gender mainstreaming and it is supposed to be implemented on the subnational level of the member states.

This declaration, as well as the method gender mainstreaming in particular, is noted to be a policy field of the third-generation politics which provides both implications and possibilities for its implementation. I find that it tends to focus on the differences of women and men which constructs the sexes as binary categories and gives little opportunity to change these stereotypes. Also there is a tendency in the declaration to hide the political conflicts that are intrinsic to gender equality politics.

The declaration is comprehensive and takes a broad hold on gender equality. In spite of this it's difficult to see that a single municipality could achieve its full implementation since it is not combined with any economic aid, nor is it congruent with the dominant political values of today: economic growth and development.

Key words: equality, gender mainstreaming, gender equality policy, European Union, CEMR

Characters: 74134

Innehållsförteckning

Abstract.....	2
1 Inledning.....	4
1.1 Syfte och frågeställningar.....	5
1.2 Jämställdhetsintegrering och dess roll inom governance.....	6
1.3 Kritiska röster om integrering.....	8
1.4 CEMR-deklarationen.....	9
2 Multi-level governance som teoretisk utgångspunkt.....	11
2.1 Governance som uttryck för konsensus.....	12
2.2 Tredje generationens politikområden.....	13
3 Metod.....	15
3.1 What´s the problem? Approach.....	15
4 Analys.....	18
4.1 Traditionella könsroller som problemet med problemet.	18
4.1.1 Flerfaldig diskriminering?.....	20
4.2 En apolitisk deklaration?.....	21
4.3 Jämställdhet i MLG-labyrinten.....	22
4.3.1 Jämställdhet i konsensusburen.....	24
4.4 Deklarationens möjligheter.....	25
5 Slutsatser: vad är problemet?.....	27
6 Referenser.....	29

1 Inledning

”There seemed to be an assumption that ‘women’s inequality’ was on the agenda and that this had to be a good thing.” (Bacchi 1999:8).

Tar vi för givet att jämställdhet finns och alltid kommer att finnas på den politiska dagordningen? Tar vi för givet att det är något positivt när jämställdhet är på agendan – oavsett hur och på vilket sätt det är det? Visst är ett sådant påstående provocerande – det är väl klart att det är bra att jämställdhet finns på dagordningen! – men ifrågasättandet är inte desto mindre intressant eftersom det tvingar oss att fundera över *hur* vi vill arbeta med jämställdhet. Citatet återspeglar också hur vi tenderar att tänka om jämställdhet nämligen att om det finns på den politiska dagordningen är detta per definition är något positivt – utan att reflektera över hur jämställdhet representeras i olika sammanhang och vilka konsekvenser sådana representationer kan få. Rönnblom förtydligar: ”Ingen skulle idag ifrågasätta att jämställdhet har en plats i svensk (etablerad) politik. Däremot vill jag hävda att detta inte behöver innebära att kön etableras som en politisk konfliktdimension” (2008b:34). Liksom hos Rönnblom (2008a, 2008b) och Lombardo et al (2010) är jämställdhet i denna uppsats mitt analytiska fokus, snarare än en given metod. Det innebär att jag inte undersöker hur jämställt det är i ett visst sammanhang utan att jag analyserar vad jämställdhet får för betydelse i detta sammanhang. Man skulle kunna säga att denna analys kommer ”före” analysen om huruvida det är jämställt eller inte i praktiken eftersom den sätter ramarna för vad vi menar med jämställdhet och således, hur vi kan mäta det (jmf. Bacchi 1999:sida?).

I denna uppsats analyserar jag en jämställdhetspolicy som utgår ifrån jämställdhetsintegreringens principer. Det innebär att policyn innehåller åtgärds punkter för samtliga politikområden samt att åtgärderna syftar både till jämställd representation och till att förändra organisationers arbetssätt. Jämställdhet ska finnas med som värde i allt policyarbete och i det praktiska arbetet. Denna metod har kommit att bli allt mer populär i Europa och den har antagits som huvudstrategi för jämställdhetsarbetet i såväl Sveriges regering som i EU och i flera andra internationella institutioner (Bacchi & Eveline 2003:98). Den för uppsatsen aktuella policyn har utformats på EU-nivå av en intresseorganisation för subnationella organ, CEMR (Council of European Municipalities and Regions) och den är tänkt att implementeras på subnationell nivå. För Sveriges del riktas den till kommuner, landsting och regioner. Sveriges kommuner och landsting (SKL) är medlemmar i CEMR och har fått i uppdrag av sin styrelse att uppmuntra undertecknandet av deklARATIONEN. Hittills har SKL fått information om att omkring sjuttio

kommuner och regioner/landsting har undertecknat men det kan förstås finnas fler som inte har tillkännagivit undertecknandet ännu.¹ I och med att deklarationen antagits i flera kommuner och län finns den nära många människors vardag och den borde rimligen ha betydelse för den lokala politiken och är därför intressant att undersöka närmare. Ur ett statsvetenskapligt synsätt är deklarationen intressant inte enbart för sitt innehåll (de politiska uttalanden och värden som den representerar) utan också för sin plats i det institutionella nätverk som EU och medlemsländerna utgör. Här kommer jag att avgränsa min analys till Sveriges subnationella nivå och jag använder teorier om multi-level governance för att förklara deklarationens ”plats i systemet” samt de möjligheter och implikationer som följer på denna position.

Här nedan presenteras uppsatsens syfte samt de frågeställningar jag arbetat efter. Jag inleder sedan studien med en överblick över det fält som uppsatsen tangerar, en bakgrund till mitt problemområde helt enkelt. I denna tecknar jag en karta över jämställdhetsarbete i Sverige och det institutionella ramverk som gör detta till en del av EU. Därefter går jag närmare in på mina teoretiska utgångspunkter som handlar om multi-level governance, eller interaktiv styrning, samt feministisk kritisk teori om denna. Därefter beskriver jag min metod, d.v.s. *hur* jag gjort min policyanalys. I analysen som följer kopplar jag samman CEMR-deklarationen med teorier om governance och tredje generationens politikområden, med hjälp av min metod förstås.

1.1 Syfte och frågeställningar

Jag avser analysera CEMR's jämställdhetsdeklaration med hjälp av metoden *what's the problem? Approach* (Bacchi 1999). Detta innebär att jag ställer en rad frågor om deklarationens innehåll; vad betyder den egentligen? Vilka är problemen? Vilka lösningar blir möjliga givet detta problem? Men jag analyserar också deklarationens placering i institutionerna och i flernivåstyrningen eftersom jag tror att detta har betydelse för om och hur den kan genomföras.

Eftersom jag menar att jämställdhetsintegrering i den form som CEMR-deklarationen ger uttryck för kan ses som ett tredje generationens politikområde (Hedlund & Montin 2009) inom ramarna för flernivåstyrning har jag uppehållit mig en del kring vilka villkoren för styrning av tredje generationens politikområden är. I och med deklarationens syfte har jag också funderat kring vilka som är premisserna för jämställdhet i detta sammanhang? Jag ser med andra ord CEMR's jämställdhetsdeklaration som ett *fall av* politisk styrning av tredje generationens politikområden. Men också som ett fall av jämställdhetsintegrering, en metod som både har upphöjts och kritiserats av feministiska forskare (Lombardo et al 2010; Squires 2007; Rönnblom 2008a).

Mitt syfte är att analysera vilka representationer av jämställdhet som uttrycks i CEMR:s jämställdhetsdeklaration, vilka lösningar som möjliggörs i dess diskurs samt vad som osynliggörs. Kort och gott: vad är problemet med ojämställdhet representerat som? Eftersom jag menar att

¹ Samtal med handläggare SKL 2010-11-15

deklarationens kontext har betydelse för dessa, möjliga och omöjliga, representationer är mitt andra syfte att utifrån MLG-teori identifiera problem och möjligheter för denna deklaration med avseende på genomförandet. De frågor jag ställer till materialet är förstås inspirerade av Carol Bacchis metod *what's the problem? Approach* men har samtidigt inslag av den mer kontextinriktade delen av mitt syfte:

- Hur är problemet ojämställdhet representerat i CEMR-deklarationen?
- Hur påverkas deklarationen av sin plats i det politiska/institutionella systemet?
- Vad innebär ovanstående frågor i termer av problem och möjligheter för genomförandet av deklarationen?

1.2 Jämställdhetsintegrering och dess roll inom governance

Den för uppsatsen aktuella policyn utgår ifrån strategin *jämställdhetsintegrering*, en metod som blivit allt vanligare i internationella såväl som i svenska organisationer. För att tydliggöra policyns utformning och syfte ska jag här redogöra för denna metod och säga något om forskningen som kringgärdar den.

Jämställdhetsintegrering har kommit att bli den dominerande strategin för jämställdhetspolitiken (Rönblom 2008a:113). Den är EU:s officiella metod för jämställdhetsarbete och har dessutom antagits officiellt i Sverige (Prop. 1993/94:147). Metoden bildar dessutom grund för den svenska regeringens stora satsningar på jämställdhet i offentlig verksamhet de senaste åren.² Flera offentliga utredningar har tittat närmare på metoder för och effekter av denna typ av jämställdhetsarbete (SOU 2007:15; Ds 2001:64). Jag nämnde tidigare begreppet ”tredje generationens politikområde” (Hedlund & Montin 2009) och jag menar att jämställdhetsintegrering skulle kunna definieras som ett sådant. Begreppet avser politikområden som är relativt nya men som kan ha föregångare i äldre politikområden. De definieras av antagandet att de bäst hanteras genom icke-traditionell styrning i form av samverkan mellan olika aktörer och resurser från olika håll, vanligen avses att privata aktörer blir en del i det offentliga arbetet, d.v.s. genom det som brukar kallas governance eller interaktiv styrning (Hedlund & Montin 2009:18; Montin 2010:9). Om andra generationens politikområden kännetecknas av en strikt parlamentarisk styrningskedja och genomförande i en sammanhållen offentlig sektor, så kännetecknas tredje generationen snarare av (diskursiv) ideologiproduktion; arbete med olika ”perspektiv” i projektform; partnerskap mellan olika självständiga aktörer. Det är med andra ord relativt frikopplat från den styrningskedja som präglade andra generationen (Hedlund & Montin 2009:16-17). Jämställd-

² Program för hållbar jämställdhet administreras av SKL och har hittills delat ut 145+80 miljoner kronor till medlemsorganisationernas verksamheter för att arbeta med jämställdhetsintegrering: http://www.skl.se/web/Hallbar_jamstallldhet.aspx (2010-12-07).

hetspolitik kategoriseras som tillhörande just andra generationens politikområden (Hedlund & Montin 2009:14). Den har utgått ifrån arbetsmarknadsfrågor och utövats genom jämställdhetslagen och myndigheten jämställdhetsombudsmannen, numera diskrimineringsombudsmannen (DO). Men i och med utvecklingen mot jämställdhetsintegrering har politiken kommit att definieras på nya sätt och enligt min tolkning har den blivit ett tredje generationens politikområde.

Vad är det då som är så speciellt med just *integreringen* att jämställdhetspolitiken får delvis nya definitioner? För det första handlar det om att integrera jämställdhet i den ordinarie verksamheten, detta för att undvika att jämställdhet blir ett sidospår, åtskilt från kärnverksamheten. För det andra har metoden delvis ett annorlunda syfte. Vad som skiljer detta från ”vanligt” jämställdhetsarbete blir tydligare om man använder den engelska termen: *gender mainstreaming*. Här förstår vi att det inte är jämställdhet som ska integreras utan genus (d.v.s. kunskap om kön som socialt konstruerat). Det är med andra ord genusmedvetenhet och genusanalys som ska bli en del av det ordinarie arbete och det ordinarie policyskapandet. Detta innebär dels om att man ska bli medveten om att kön spelar roll i verksamhetsutövningen, dels om att man ska ifrågasätta den syn på kön som finns i organisationen, man ska arbeta emot stereotypiseringar och fördomar om kvinnor och män, flickor och pojkar (SOU 2007:15).

Jämställdhetsintegrering som metod, dess användning och dess effekter har förstas analyserats av feministiska forskare och det råder delade meningar om dess förmåga att förändra rådande maktrelationer (Bacchi & Eveline 2003:100-101). Squires menar att jämställdhetsintegrering i praktiken förekommer i tre olika modeller som hon kallar *integrationist*, *agenda-setting* och *transformative*. Dessa tar olika utgångspunkter vilket leder till att de förespråkar olika metoder och får olika konsekvenser. I den förstnämnda modellen – *integrationist* – ska jämställdhet uppnås genom att kvinnor och män juridiskt och ekonomiskt har lika rättigheter och möjligheter och genom att antidiskriminering och mångfald ses som nycklar till framgång, utveckling och ekonomisk vinst. De så kallade jämställdhetsexperterna har en framträdande roll i denna version. Nackdelen med denna metod är att man riskerar hamna i en retorisk fälla där jämställdhet anpassas till den ordinarie politiken, exempelvis till marknadsargument, så att den avpolitiserar (Squires 2005:374). Den andra modellen – *agenda-setting* – handlar snarare om att höra marginaliserade röster, att ta tillvara kvinnors erfarenheter och perspektiv. I politiken ska man samarbeta med sociala rörelser, kvinnogrupper och andra marginaliserade röster. Svagheten i denna modell är risken för essentialisering och att man förstärker den marginalisering man vill avhjälpa (Squires 2005:375). Den sistnämnda modellen – *transformative* – är den som har mest potential att förändra samhället enligt Squires. Det är i denna modell som jämställdhetsintegrering kan bli en metod för dekonstruktion (”displacement”) av genusnormer och förändring av vårt sätt att tänka om män och kvinnor och därmed förändring av samhället och dess institutioner (Squires 2007:375-376). Man kan visserligen argumentera för att samtliga tre strategier bör användas parallellt i jämställdhetsintegreringen (Squires 2005:372) men den transformativa modellen har vunnit visst internationellt erkännande inom den genusvetenskapliga forskningen

och anses vara att föredra enligt flera forskare (Lombardo & Verloo 2008:23-24). Ett exempel är det EU-finansierade projektet Quing (*Quality in Gender + Equality Policies*) granskas jämställdhetspolicies från hela Europa av forskare utifrån genusperspektiv och utifrån bland annat Squires teorier om jämställdhetsintegreringens möjligheter som jag beskrev ovan. I projektet undersöks vad genus och jämställdhet betyder i dessa policies och vad man uttrycker att man vill förändra. Syftet är att reda ut om några och i så fall vilka texter, som har potential att vara transformativa.³

1.3 Kritiska röster om integrering

Det har formulerats en del kritik mot jämställdhetsintegreringen, inte minst från feministiska forskare. Kritiken grundas i den *anpassning* som ligger i begreppet: jämställdhet ska bli en del av det ordinarie arbetet. Detta innebär att jämställdhetsintegreringen ofta anpassas till den politiska kontext som den ska integreras i snarare än att förändra denna, vilket var det egentliga syftet. Risker med detta är att jämställdhetsfrågorna anpassas till den grad att de avpolitiserats och därmed förlorar sin förändringspotential och förmågan att verka transformativt. Squires skriver att "this demand to limit the scope of mainstreaming tools such that they fit easily within already existing policy processes potentially delimits the potential of mainstreaming itself" (Squires 2005:374). Anpassning kan också leda till att jämställdhetsarbetet inte tilldelas några särskilda resurser utifrån argumentet att resurserna ska finnas i den ordinarie budgeten (ibid). På så sätt har man till och med tagit bort specifika satsningar för kvinnor och ersatt dessa med "betydligt luddigare skrivningar om att integrera jämställdhet" (Rönblom 2008b:41).

Kritiker har också pekat på att jämställdhetsintegrering tenderar på ett oproblematiskt sätt harmoniera med en nyliberal, marknadsorienterad samhällsdiskurs (Bacchi & Eveline 2003). Detta kan vara en av anledningarna till att metoden blivit så populär nämligen att den kan formuleras på ett sätt som inte överhuvudtaget utmanar eller ifrågasätter rådande strukturer (Bacchi & Eveline 2003:101). I de policies som Rönblom (2008a) analyserar anpassas jämställdhet till en dominerande diskurs om tillväxt, konkurrens och ekonomisk utveckling. I den konsensuspräglade nätverksstyrningen som kännetecknar tredje generationens politikområden blir tillväxt det överordnade värdet som anses vara till gagn för alla – ingen förlorar, alla är överens. Med ett sådant synsätt begränsas möjligheterna till förändring och utmaning av rådande maktstrukturer och normer: "due to the lack of instruments for handling opposition and (political) conflict, this discourse does not create possibilities for politicising the societal relations of gender." (Rönblom 2008a:119). Möjligheten att skapa en transformativ jämställdhetsintegrering får därmed anses mycket liten.

Kritiken mot jämställdhetsintegrering har också påvisat exkludering av andra maktrelationer än den mellan könen. Metoden tar exempelvis inte explicit hänsyn till den diskriminering och

3 För mer information om projektet se www.quing.se

negativa särbehandling som drabbar etniska minoriteter, homosexuella eller handikappade (Bacchi & Eveline 2009:201). Man har talat om att införa *diversity mainstreaming* som alternativ men detta har ännu inte fått samma genomslag som gender mainstreaming. Bacchi och Eveline (2003) menar att både gender och diversity mainstreaming kan leda till ”ickeprogressiva” resultat. De exemplifierar med *diversity management* – ett populärt förhållningssätt som kritiserats för att det kan leda till essentialisering av olikheter och för att det endast har arbetsgivarens vinstintressen i fokus (jmf. Squires 2005:378). Kritiken är i linje med den jag beskrev ovan nämligen att diversity management formuleras och genomförs på ett sätt som inte utmanar varken rådande normer eller makt- och resursfördelningen (Bacchi & Eveline 2009).

Det finns med andra ord vissa risker förknippade med metoden jämställdhetsintegrering. Dessa kan sammanfattas som risk för essentialisering av skillnader som reproducerar ojämlikhet; risk för uteslutande av andra maktperspektiv än män och kvinnor; risk för att jämställdhet anpassas till den rådande politiska dagordningen i sådan utsträckning att man går miste om dess förändringspotential. Trots riskerna har jämställdhetsintegrering enligt flera forskare potential att vara transformativ, och därmed förändra våra institutioner och policier. En transformativ integrering skulle också kunna ha bredare perspektiv än enbart jämställdhet genom att fungera som en omkullkastare av normer oavsett om de handlar om kön, etnicitet, sexualitet eller andra kategoriseringar (Squires 2005:384). Möjligheterna är dock villkorade av det sammanhang som en policy utvecklas i (Rönblom 2008a:113). För att tala i termer av interaktiv styrning så spelar det roll att jämställdhetsintegrering fungerar som ett tredje generationens politikområde och det spelar roll att flera institutionella nivåer är inblandade i dess genomförande. I avsnittet som följer beskriver jag detta lite närmare utifrån den policy jag har tänkt undersöka.

1.4 CEMR-deklarationen

Förkortningen CEMR står för Council of European Municipalities and Regions, en intresseorganisation för EU:s subnationella nivåer. Den svenska översättningen av CEMR är Europeiska kommuners och regioners råd, och är ej att förväxla med Regionkommittén som är en rådgivande gentemot kommissionen och rådet. CEMR som organisation är ett exempel på hur multi-level governance (MLG) kan fungera konkret. MLG är ett statsvetenskapligt teoretiskt fält som ofta översätts till flernivåstyre men som ibland också avser nätverksstyrning. Det har sin grund i teorier som behandlar samhällsstyrningens förändring från government till governance och vad detta innebär för nationalstatens roll och för politisk styrning i allmänhet (Bache & Flinders 2004:4). Med governance menar man att den traditionella vertikala styrningen från nationalstaten har ändrat form och att styrning idag sker på mer interaktivt sätt, med staten som en av flera aktörer (Hedlund & Montin 2009:9). Jag kommer att gå mer in på vad flernivå- och nätverksstyrning innebär i avsnittet Teori.

Organisationen CEMR har författat en deklaration om jämställdhet mellan kvinnor och män⁴ och det är denna jag ska analysera i denna uppsats. Deklarationen är skriven för den subnationella nivån – för Sveriges del kommuner, landsting och regioner – och är tänkt att implementeras i hela Europa men utan att gå via nationalstaterna. Fokus ligger på jämställdhet mellan kvinnor och män inom en rad politikområden men den innehåller också formuleringar om genus, dvs. om kön som social konstruktion. Dessa formuleringar handlar exempelvis om att undertecknaren ska motverka traditionella och stereotypa könsroller. Deklarationen är som jag nämnt inspirerad av metoden jämställdhetsintegrering som länge förespråkats i EU-sammanhang. I SKL:s guide *Kortfakta om CEMR-deklarationen* beskrivs deklarationen som ”ett verktyg för att integrera jämställdhetsperspektivet”.⁵ Integrering innebär, precis som det låter, att jämställdhet ska finnas med som en naturlig del i det ordinarie arbetet, på den ordinarie dagordningen. Man vill därmed undvika att jämställdhet blir en separat fråga som hanteras utanför det som anses vara det ”riktiga” arbetet. Nedan följer en kortfattad översikt över deklarationens innehåll:

- Del 1: Principer. Här fastställs ett antal värden som undertecknaren ska ha som grundläggande principer för jämställdhetsarbetet. Dessa formuleras i sex punkter.
- Del 2: genomförande och åtaganden. Här beskrivs sex relativt konkreta punkter som undertecknaren ska genomföra. Bland annat ska man inom två år från undertecknandet upprätta en jämställdhetsplan. Dessutom ska man uttala sitt engagemang för jämställdhet offentligt.
- Del 3: Demokratiskt ansvar. Artiklar om demokrati och den politiska rollen. Representation, val, krav på samarbetspartners och offentligt ställningstagande nämns liksom att man ska bekämpa stereotyper. Arbetsgivarrollen är inkluderad här. Därefter följer en rad artiklar som riktar sig till olika verksamhetsområden så som stadsplanering, barnomsorg, utbildning och så vidare.

För att kunna underteckna deklarationen krävs ett politiskt beslut och vid undertecknandet förbinder sig kommunen att upprätta jämställdhetsplan samt att arbeta för ökad jämställdhet inom samtliga områden. Någon särskild uppföljning eller kontroll verkar dock inte ha förekommit och på organisationens hemsida efterlyser man ökat samarbete med EU-kommissionen angående uppföljningen.⁶

4 http://www.ccre.org/docs/charte_egalite_sv.pdf (2010-12-07).

5 http://www.skl.se/vi_arbetar_med/jamstallldhet/publikationer_jamstallldhet/cemr-deklarationen (2011-05-20).

6 http://www.ccre.org/champs_activites_detail_news_en.htm?ID=1861&idca=3117 (2010-12-07).

2 Multi-level governance som teoretisk utgångspunkt

Inom statsvetenskapen har man kommit att uppmärksamma hur styrning idag sker på flera interagerande nivåer, såväl horisontellt som vertikalt, snarare än den strikta vertikala styrningen från nationalstaten som man tidigare fokuserat på. Teorierna kring detta brukar kallas *multi-level governance* och kan förkortas MLG (Bache & Flinders 2004). På svenska säger man ofta flernivåstyrning (Montin 2009, Johansson 2010, Berg & Lindahl 2007), men man avser ibland det som kallas nätverksstyrning (Sørensen & Torfing 2007). Främst har man studerat MLG utifrån Europeiska unionens utveckling, eftersom denna anses vara en unik sammansättning av institutioner. En sammansättning som får konsekvenser för staternas interna styrning och för de subnationella nivåerna (Bache & Flinders 2004:2-3). Inom MLG menar man att den Europeiska integrationen innebär att makt förflyttas från nationalstaterna till subnationella och ”supranationella” aktörer (Bache & Flinders 2004:197). I svensk kontext har man använt regionfrågan som exempel på nätverks- och flernivåstyrning. De uttalade målen för de nya regionerna är inte sällan överensstämmande med nätverksstyrningens kännetecken och de formas av EU:s politik (se exempelvis Johansson 2010).

Inom MLG talar man ofta om en utveckling ”från government till governance” och med detta menas att statens maktposition förändras och denna blir en aktör bland flera: ”The status of the nation state has changed and politics has become a more free floating process” (Rönblom 2008a:113). Governance är visserligen svårt att översätta till svenska men *interaktiv samhällsstyrning* är ett användbart förslag (Hedlund & Montin 2009:9). Det råder viss oenighet kring hur man ska förstå detta fenomen, huruvida det verkligen innebär något nytt och om det egentligen innebär någon förändring (Pierre 2009). Man kan faktiskt hävda att Sverige sedan länge har haft styrning med governancekaraktär, men att det brukar kallas korporativism (Montin 2010:9).

EU har som mål att stärka den regionala nivån och vissa menar att nationalstatens roll har förändrats i denna relation, från suveränitet till förhandlingspart. Kommuner och regioner ges allt större betydelse och samarbete mellan EU och den subnationella nivån sker inte sällan direkt (Berg & Lindahl 2007:10). Ett exempel på detta är de intressegrupper som verkar för kommunernas intressen på EU-nivå. Dessa driver frågor gentemot kommissionen men utan att nationalstaten egentligen finns med i bilden (Berg & Lindahl 2007:29). CEMR är ett exempel på en sådan intressegrupp (Montin 2010:13). Mot bakgrund av dessa förhållanden är det viktigt att analysera de policies som skapas på EU-nivå och sedan påverkar svenska kommuners arbete.

Utifrån MLG-teori är det dessutom intressant att inte enbart titta på texten i policyn utan också på det sammanhang där den tillkommit och där den ska implementeras. Vart i de olika nivåerna och nätverken kan vi lokalisera policyn? I vilka institutioner?

2.1 Governance som uttryck för konsensus

Nätverk och partnerskap är viktiga delar av interaktiv styrning, något som har sitt ursprung i EU-politiken (Rönblom 2008b:38). I nätverken ges privata intressen viktiga roller i samhällsstyrningen tillsammans med de traditionella offentliga institutionerna. Näringslivet framhålls ofta när man talar om partnerskap och nätverksstyrning, även om ideella och intresseorganisationer också nämns (Rönblom 2008b:39). En effekt av nätverksstyrningen, förutom att privata intressen vinner mark, är att effektiv förhandling och konsensus blir normer. En sådan norm, eller diskurs, får en rad påföljder ur demokratiperspektiv, vilket uppmärksammas i litteraturen (Johansson 2010; Peters & Pierre 2004). Man har bland annat påpekat att förhandlingar präglas av slutenhet och samförstånd vilket står i kontrast till den ”politiska debattens” öppenhet och konflikt (Peters & Pierre 2004:81, 86).

I svensk politik finns en tradition av förhandling och samverkan mellan olika aktörer som brukar kallas korporativism. Korporativism innebär att skilda politiska intressen förhandlar om utrymme och om makt, detta sker exempelvis i förhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter. I denna tradition finns dock ett visst utrymme för konflikt mellan parterna vilket är av vikt för den politiska processen, men som kommit att tonas ner till förmån för konsensus och samverkan i den senare tidens governancepräglade styrning (Montin 2010:9). I denna betonas snarare vikten av förhandling och konsensus i vilket även motstridiga intressen förväntas kunna enas. Konflikt blir därmed något negativt, ett tecken på ett dåligt fungerande partnerskap, snarare än ett tecken på väl fungerande demokrati, en utveckling som flera statsvetare anser vara problematisk: ”Debatt, kritik och idépolitiska skiljelinjer riskerar att suddas ut och politiken blir en teknokratisk förvaltning där endast en uppfattning tillåts dominera” (Johansson 2010:21-22).

Kritiska forskare har också pekat på att effektivitet och ekonomiska intressen tenderar att prioriteras över mer långsiktiga värden som rättvisa och demokratisk process, samt att möjligheter till ansvarsutkrävande blir begränsade (Rönblom 2008a:117-118). Frågor om demokrati är ytterst relevanta inom nätverks- och flernivåstyrningsteorier och denna typ av interaktiv styrning (eller governance om man så vill) har kritiserats för att vara ett ”faustian bargain” där demokratiska värden så som deltagande, öppenhet och möjlighet till ansvarsutkrävande förhandlas bort till förmån för mer kortsiktiga mål som effektivitet och konsensus (Hooghe & Marks 2004; se även Hedlund & Montin 2009:207).

Detta får effekter även för jämställdhetspolitiken som måste formuleras utifrån konsensusideal, till exempel ”alla tjänar på jämställdhet” eller ”ökad jämställdhet genererar vinst i

företagen”. Det problematiska i detta är den grundläggande förutsättningen nämligen att jämställdhet skulle kunna uppnås utan konflikter, utan förlorare, en hållning som omöjliggör utmaning av den dominerande maktordningen (Rönblom 2008a:128). Rönblom menar att det finns en paradox i den svenska regionala utvecklingspolitiken i att inklusion betonas i nätverksstyrningen, samtidigt som möjligheterna att politisera kön som maktdimension går förlorad. Hon beskriver detta som ”inkluderande ambitioner och exkluderande praktiker” vilka gör att ”[p]olitikens kärna – konfliktdimensionen – kan ersättas med en form av byråkratisering som gynnar vissa aktörer och missgynnar andra” (2008b:48). Det som menas är att kvinnoorganisationer och andra liknande aktörer utesluts ur de nätverk där makt finns och där styrning sker. Delvis beror detta på att etablerade (hegemoniska) förhållningssätt reproduceras i termer av utveckling, samverkan, modernitet – begrepp som är svåra att säga emot utan att verka bakåtsträvande. En aktör som propagerar för en annan samhällsutveckling anses just som bakåtsträvare eller som dålig för samarbetet. På så sätt kan intressen som avviker från den dominerande diskursen sorteras bort.

Man kan också tala om den konsensusinriktade styrningen som ett sätt att skapa diskursiv ideologiproduktion (Hedlund & Montin 2009:205; jmf. Montin 2010:16). Ideologiproduktion fungerar på så sätt att uppfattningar om vissa problem (och åtgärder) konstrueras genom dagligt tal, information och rådgivning och leder till att aktörer tar till sig en viss föreställning som man sedan agerar efter – utan tvång eller ekonomiska styrmedel. Diskursiv eller ideologisk styrning innebär att ”det formas föreställnings-världar om t.ex. segregerade bostadsområden eller klimatförändringar. På så sätt konstrueras vad som är problemen och hur de bör åtgärdas. Om de ”styrda aktörerna tar till sig dessa föreställningsvärldar kan det leda till önskvärda handlingsinriktningar” (Hedlund & Montin 2009:22). Med Foucault kan man tala om aktörernas självreglering (Hedlund & Montin 2009:206) Diskursiv ideologiproduktion anses vara ett kännetecken för den tredje generationens politikområden (Hedlund & Montin 2009:22) och kan därför, enligt min analys, också antas känneteckna jämställdhetsintegreringen.

2.2 Tredje generationens politikområden

Vad innebär det jämställdhetsintegrering kan kategoriseras som ett tredje generationens politikområde? Begreppet syftar främst till en utveckling inom svensk politik där relativt nya politikområden skapas som kräver delvis nya former av styrning och samverkan (Hedlund & Montin 2009:18-19). Men det är inte nödvändigtvis politikområdets karaktär som skapar behov av icke-traditionell styrning utan snarare den diskurs som omger det. Miljöpolitik, eller hållbar utveckling som det också kan kallas, är ett tydligt exempel (Hedlund & Montin 2009:205). Här talar man om att både globala och lokala initiativ måste tas och man menar att regeringar, företag och NGO's måste samarbeta för att utbyta kunskap och resurser (Bache & Flinders 2004),

flernivå- och nätverksstyrning med andra ord. Genom diskursiv styrning ska man få dessa aktörer att samarbeta och att "självant" agera mot exempelvis miljöförstöringar.

Ett kännetecken för tredje generationens politikområden är just att samarbete mellan flera olika aktörer, brett deltagande och breda överenskommelser anses eftersträvansvärt (Hedlund & Montin 2009:20-21). Man kan tala om att det kring dessa politikområden sker en "frikoppling från den parlamentariska styrkedjan" (Montin 2010:9) och staten får därmed rollen som "möjliggörande snarare än styrande" (Hedlund & Montin 2009:15). Om vi nu tar jämställdhetsintegrering som exempel så skiljer sig denna metod från den reglering och statliga styrning som jämställdhetslagen hade. Jämställdhetsintegrering står inte i någon lag och det finns heller ingen myndighet som kan kontrollera genomförandet, men organisationerna ska ändå (vilja) arbeta med det. Detta återknyter till det Hedlund & Montin kallar ideologiproduktion (2009:22).

Att politiken formas i nätverk och partnerskap där staten är en av flera aktörer innebär att konsensus och samförstånd blir norm. Det gemensamma bästa betonas och konflikt mellan motstridiga intressen ses som misslyckande (Hedlund & Montin 2009:22; Rönnblom 2008b:38). Detta, tillsammans med den frikoppling från den parlamentariska styrningskedjan som jag tidigare nämnde, får effekter för ansvarsutkrävandet. En policy som tillkommit genom förhandlingar i mer eller mindre lösa nätverk av flera olika aktörer har troligtvis inte den tydliga ansvarskedja och möjlighet till insyn som tidigare generationers politikområden har (Hedlund & Montin 2009:22). Man har påpekat att nätverksstyrning tenderar att exkludera feministiska och kvinnoorganisationer eftersom de präglas av slutenhet. Nätverk och partnerskap inkluderar inte alla och bland de som inkluderas finns maktojämlikheter som gör att vissa deltagare inte kan göra sin röst hörd på samma villkor som andra (Hudson & Rönnblom 2007:54-55). Partnerskap förändrar därmed inte nödvändigtvis existerande maktordningar, de kan snarare förstärka dem (Rönnblom 2008a:118).

Tredje generationens politikområden hanteras ofta huvudsakligen i form av projekt, d.v.s. att man har finansiering för att arbeta med en viss fråga en kortare tid. Sedan är resurserna slut och man förväntas ha ökat kunskapen för att kunna fortsätta arbeta inom ramarna för den "ordinarie verksamheten" (Hedlund & Montin 2009:23). EU är en starkt bidragande faktor till den ökade "projektifieringen" vilken delvis har kommit att gälla även jämställdhetsintegrering. Projektformen kan ses som ett sätt att slippa anställa eftersom projektets syfte ska integreras i det dagliga arbetet för ordinarie personal (Ibid). Målet integrering i ordinarie verksamhet är ytterligare ett kännetecken för tredje generationens politikområden. Dessa ses allt mer som "perspektiv" som ska finnas med i alla sektorer (Hedlund & Montin 2009:19). Vi kan se det exempelvis inom miljö och hållbar utveckling. Beskrivningen stämmer väl överens med jämställdhetsintegreringens syfte.

Om jämställdhetsintegrering kan ses som ett tredje generationens politikområde innebär det förstås att deklARATIONEN riskerar drabbas av samma problem som andra i samma kategori. Hur detta tar sig uttryck går jag närmare in på i kapitlet Analys.

3 Metod

En teoretisk inriktning som varit betydelsefull för den feministiska forskningen om genus i organisationer och politik är den poststrukturalistiska. Med denna har man använt diskursanalytisk metod för att visa att de maktstrukturer som omgärdar kön är språkligt och kulturellt konstruerade och därmed svåra att upptäcka och bryta eller omförhandla. Man har insett att förändring av den ”numerära jämställdheten” på en arbetsplats, det vill säga att lika många kvinnor som män arbetar där, inte per definition innebär att könsmaksordningen förändras, eller att vi ändrar vårt sätt att tala om, bedöma och stereotypisera kvinnor och män (se Wahl m.fl. 2001). Att analysera språket, hur vi talar, vad som kan sägas och vad som absolut inte kan uttalas är med andra ord intressant. Ett sätt att titta på detta är att utgå ifrån texter. Inom politik och förvaltning, som är fältet för denna uppsats, är policiers viktiga texter.

Textanalys är en relevant metod för att studera diskursivt meningsskapande som uttrycks genom språket. Men diskurs är mer än språk, det är också praktik, organisering av institutioner, materialitet, effekter. Diskursen är intressant eftersom den sätter ramarna för olika möjliga sätt att vara, och därmed skapar möjliga subjektpositioner (Hudson & Rönnblom 2007:49). Inom den diskursanalytiska metodologin finns flertalet analysmetoder och dessa innebär delvis skiftande materialbehov, olika sorters texter blir mer eller mindre relevanta. I vissa metoder så som genealogi, passar ett historiskt material medan det för andra passar bättre med debattartiklar eller intervjuer. För det statsvetenskapliga fältet multi-level governance är *policy* en relevant text. Denna förmedlar grundläggande värden, problem och lösningar utifrån ett visst politiskt sammanhang och sätter därmed ramarna för hur den praktiska politiken kan och bör utövas. Bacchi uppmanar oss: ”recall that policies necessarily constitute the problems they adress” (1999:67).

Den policy jag har valt att analysera är en jämställdhetsdeklaration som utformats i flernivåstyrets EU och som ska implementeras på subnationell nivå. För att läsa denna policy på ett sätt som gör det möjligt att se det bakomliggande och det för givet tagna meningsskapandet det vill säga diskursen, har jag valt metoden som beskrivs här nedan.

3.1 What’s the problem? Approach

Hur ska man kunna analysera en policy utifrån poststrukturell vetenskapssyn? Metoden *what’s the problem? Approach* har namngetts av Carol Lee Bacchi (1999) men har utvecklats i ett större

sammanhang av kritisk teori, under en längre tid. Metoden innebär policyanalys på ett sätt som ifrågasätter det förgivettagna problemet snarare än att utgå ifrån det. Den ställer frågan: *what's the problem represented to be?* Utgångspunkten är således att en policy med nödvändighet är en del av konstruktionen av samhälleliga problem, eftersom en viss representation av ”problemet” definieras i och med denna. Enligt detta synsätt finns med andra ord inga objektivt formulerade ”verkliga” problem. I traditionell policyanalys har man ofta tagit för givet det problem som ligger till grund för policyn och fokuserat på olika sätt att ”lösa” det. Bacchi förespråkar istället att man problematiserar själva utgångspunkten vilken sätter ramarna för vilka problem som blir möjliga att uttala och vilka lösningar som blir nödvändiga. Men det är lika centralt att analysera det som *inte sägs*, vad som *inte problematiseras* (Bacchi 1999:60) och här kan man ana en koppling till diskursanalys. Bacchi själv beskriver metoden som en variant av postmodernism (1999:64). För att förtydliga innebörden av metoden ställer hon upp ett antal frågor som man kan ställa till sitt material:

- What is the problem of (domestic violence, abortion etc.) represented to be either in a specific policy debate or in a specific policy proposal?
- What presuppositions or assumptions underlie this representation?
- What effects are produced by this representation? How are subjects constituted within it? What is likely to change? What is likely to stay the same? Who is likely to benefit from this representation?
- What is left unproblematic in this representation?
- How would ‘responses’ differ if the ‘problem’ were thought about or represented differently? (1999:12-13).

Som vi kan läsa ut av den tredje frågeställningen här ovan är *effekter* centralt i Bacchis analys. Jag skrev innan att hon menar att det inte finns några objektiva ”verkliga” problem. Med detta menas förstås inte att man ska inbilla sig att alla människor har det bra eller att det inte finns grymma orättvisor. Effekterna för människor är tvärtom ytterst viktiga för analysen. Bacchi talar om tre typer av effekter nämligen: 1) de subjekspositioner som definieras i diskursen och som människor därmed anvisas till; 2) effekter som följer av diskursens begränsningar av vad som kan sägas och inte samt av vem; 3) levda effekter (Bacchi 1999:45; se även Hudson & Rönnblom 2007:49). Eftersom denna uppsats inte inkluderar någon empirisk studie av faktiska effekter hamnar punkt tre ”levda effekter” i periferin och fokus ligger på punkt två ”effekter av diskursens begränsningar”. Jag ser diskursen i detta fall som både deklARATIONENS text och dess kontext.

Bacchi föreslår att man använder ett brett material för denna typ av analys (1999:49). Mitt material är dock begränsat till själva deklARATIONEN och genomförandeguiden eftersom dessa är relativt omfattande och uppsatsens utrymme är begränsat. Genom att utgå ifrån de analytiska frågor Bacchi ställer upp i sin metod (1999:12-13, 59) vill jag ta reda på vilka grundläggande värderingar och förutfattade meningar som ligger bakom formuleringarna i CEMR-deklARATIONEN. Hur konstrueras jämställdhet i denna policy? Vad är problemet? Vilka lösningar

framhålls? Vem tjänar på denna representation? Kontexten är av stor betydelse i analysen eftersom det spelar roll för utformningen av ett problem vart det är formulerat – i vilket land? I vilken institution? I vilken politik? (Bacchi 1999:7) och där kan MLG-teori vara användbart för mig. Det finns en del beröringspunkter mellan denna metod och MLG-teorin exempelvis i det man kallar diskursiv styrning; när ett problem formuleras ingår det i en föreställningsvärld som definierar hur verkligheten är beskaffad och vilka lösningar som blir möjliga givet denna föreställningsram (jmf. Hedlund & Montin 2009:22).

Rent konkret har jag genomfört analysen genom noggrann och upprepad närläsning av deklARATIONEN utifrån de frågor Bacchi ställer upp (1999:12-13) samt de teoretiska grunder metoden vilar på. Jag har också varit i kontakt med en tjänsteman på SKL som har bidragit med viss information om hur kommunerna arbetar med deklARATIONEN. Detta har främst syftat till att ge mig nödvändig bakgrundsinformation om vilka kommuner som undertecknat policyn samt hur man från SKL:s sida arbetar med dess implementering och uppföljning.

4 Analys

I detta kapitel presenteras min analys av CEMR:s jämställdhetsdeklaration utifrån de frågor och det syfte som presenterades i inledningen och med teoretisk förankring i MLG-teori och feministisk kritisk teori. Min metodologiska utgångspunkt för analysen har varit den poststrukturalistiska metoden *What's the problem? Approach* vilken innebär fokus på frågan om deklarationens effekter. Med detta avser jag inte enbart effekter för jämställdhetsarbete och -politik utan också effekter för styrningen av denna sortens politik, definierad som ett tredje generationens politikområde.

Analysen startar i deklarationens innehåll. Jag försöker utreda vad som är själva problemet i deklarationen, vad som inte benämns som problem och vad som eventuellt inte nämns alls. Utifrån detta kan jag se på de föreslagna lösningarna eller åtgärderna i texten och resonera kring vilka lösningar som möjliggörs och vilka som blir omöjliga. Efter dessa avsnitt vänder jag blicken utåt och anknyter till multi-level governance. Jag kopplar deklarationens möjligheter, dess problem och lösningar, till de institutioner som deklarationen är en del av. I kapitlet ser jag jämställdhetsintegrering som ett tredje generationens politikområde och jag ser deklarationen som ett fall av jämställdhetsintegrering. Hur kan detta dokument användas för styrning av EU's subnationella nivå? Vad kan teorier om nätverks- och flernivåstyrning säga om denna policy och om dess genomförbarhet?

4.1 Traditionella könsroller som problemet med problemet.

CEMR:s jämställdhetsdeklaration har som återkommande åtgärdsförslag att människor ska uppmuntras att göra icke-stereotypa val. Att ”avskaffa stereotypa könsroller” (CEMR-deklarationen s. 6) är en av de grundläggande principerna som uttrycks i deklarationens första del. Vi har alltså en lösning formulerad och kan fundera över vilka givna problem som kan antas ligga bakom denna. Om avskaffande av stereotypa könsroller är en lösning, torde problemet bestå i att de traditionella könsroller som präglar vårt sätt att leva är dåliga för oss och för samhället i stort. Denna problemformulering öppnar i sin tur upp för en rad följdfrågor; är problemet att människor, utan att förstå det själva, faller in i traditionella könsroller? Sker detta i så fall per automatik eller är det kanske något som pojkar och flickor mer eller mindre tvingas in i? Beroende på om vi anlägger

individ- eller strukturperspektiv finns det olika sätt att svara på dessa frågor. Enligt individperspektivet ses problemet som ett resultat av enskilda individers val och lösningen kan då formuleras som att man ska ”genomföra särskilda insatser för att uppmuntra icke-traditionella karriärval” (CEMR-deklarationen s. 17). Anläggs ett strukturperspektiv skulle lösningen snarare formuleras på ett sätt som angriper de strukturer som omöjliggör dessa icke-traditionella val. Man frågar sig om en kvinna överhuvudtaget *kan* göra ett otraditionellt yrkesval när det finns sexism och diskriminering på mansdominerade arbetsplatser? Kan hon göra det om hon har ett ansvar för barn som inte är förhandlingsbart, om ingen barnomsorg finns? I deklarationen finns dock flertalet åtgärdsförslag som antar ett strukturellt perspektiv, exempelvis i artikel 22 om könsrelaterat våld ”som drabbar kvinnor oproportionerligt hårt, är ett brott mot de grundläggande mänskliga rättigheterna” man beskriver också en effekt av strukturell ojämställdhet i artikel 17 ”vård av anhöriga”: ”undertecknaren är dessutom medveten om att det i oproportionerlig grad blir kvinnor som får ta detta vårdansvar, vilket således utgör ett hinder för jämställdhet mellan kvinnor och män.” (CEMR-deklarationen s. 19). Även i artikel 11 ”arbetsgivarrollen”, artikel 14 ”hälsa” och artikel 16 ”barnomsorg” kan man se exempel på strukturellt förhållningssätt till ojämställdhet. Individualisering av orättvisor är enligt vissa forskare ett stort problem som är kännetecknande för den nyliberala diskurs som präglar politiken i västvärlden (Rönblom 2008b; Bacchi 1999; Bacchi & Eveline 2003). Deklarationen verkar inte vara drabbad av detta problem, endast på ett fåtal ställen beskrivs individorienterade problem och lösningar.

En annan sida av problemet med traditionella könsroller i jämställdhetspolicies som uppmärksammas i feministiska granskningar är att man riskerar glida över i formuleringar om kvinnors och mäns olikheter och könets kompletterande egenskaper (se exempelvis Hudson & Rönblom 2007 samt Dahl 2005). Denna glidning mot att förstärka traditionella och begränsande könsstereotyper återfinns på flera ställen i deklarationen. Exempelvis i artikeln om vård och hälsa kan man läsa att undertecknaren ska ”se till att hänsyn tas i samband med friskvårdsaktiviteter [...] till kvinnors och mäns olika behov och attityder” (sid. 18). Förutom att målet är oerhört svårtolkat står det på sätt och vis i motsats till artikel 6 om bekämpande av stereotyper (sid. 11). Detta är en problematisk aspekt av jämställdhetsintegrering som metod nämligen att hänsyn ska tas till kvinnors och mäns olika ”behov och attityder” samtidigt som dessa olikheter ska bekämpas. Att ta hänsyn till de olika villkor som råder förväxlas nämligen ofta med att ta hänsyn till olikheter, som man antar finns mellan kvinnor och män. På så sätt riskerar man paradoxalt nog att förstärka de stereotyper man avsåg motverka. Att jämställdhetsintegreringen tar sig sådana uttryck behöver dock inte vara förvånande om man ser till den politiska kontext som den ska appliceras på och som präglas av konsensussträvan och lösningar som ”alla tjänar på”. Formuleringar om ”balans” mellan kvinnors och mäns olikheter riskerar att förstärka antaganden om att könen är binära och kompletterande kategorier. På så sätt undviks den politiska maktkonflikten och jämställdhetspolitik blir en fråga om olikheter och kompletterande egenskaper (Rönblom 2008b:42). Detta sker eftersom skillnader mellan könen i denna version

ses som naturliga skillnader i egenskaper snarare än produkter av ojämlika maktförhållanden (Bacchi & Eveline 2003:109).

Som vi kan se finns en dubbelhet i deklarationens problemrepresentation avseende ojämställdhet; dels definieras problemet som stereotypa könsroller vilka tvingar in oss i mönster vad gäller såväl utbildning och arbete som privatlivet. Dels är problemet att inte hänsyn tas till skillnader mellan kvinnor och män.

4.1.1 Flerfaldig diskriminering?

Det har riktats kritik mot jämställdhetsbegreppet i allmänhet och jämställdhetsintegrering i synnerhet för att dessa har allt för snäva maktanalyser. Att fokusera enbart på kön är inte tillräckligt för en samhälls- eller organisationsanalys om makt, eftersom andra maktordningar har minst lika stor betydelse för individens möjligheter och för de diskriminerande strukturer som formar henne (Bacchi 1999:69). Inom feministisk och genusvetenskaplig teori brukar man använda begreppet intersektionalitet om analyser av olika maktordningars samspel. Trots att intersektionalitetsteorin är välkänd har relevanta praktiker ännu inte utvecklats i särskilt stor omfattning. Jämställdhetspolitik fokuserar ofta enbart på kvinnor och män utan att ta hänsyn till andra faktorer som påverkar individens maktposition i samhället men intersektionalitetsteorin lär oss att vi inte bör nöja oss med en analys av dikotoma positioner som man – kvinna, förtryckt – icke förtryckt (Lombardo & Verloo 2008:25). Resonemanget väcker frågor om huruvida CEMR-deklarationen säger någonting om exempelvis rasism, homofobi eller klasskillnader?

Artikel 10 har rubriken ”Flerfaldig diskriminering och andra hinder” och det är här som andra maktordningar/diskrimineringsgrunder än kön behandlas. Denna formulering nämns också på ett fåtal andra ställen i deklarationen så som i ”Del 1 Principer”. Det finns med andra ord vissa uppmaningar till att analysera fler maktordningar än den mellan könen, samtidigt är det tydligt att detta inte är deklarationens huvudpoäng. Den stora majoriteten av artiklarna är begränsade till att gälla jämställdhet mellan kvinnor och män. Något egentligt intersektionalitetsperspektiv är det alltså inte tal om eftersom detta skulle kräva att flera av artiklarna var formulerade med hänsyn till intersektionell maktanalys. Det finns heller inga tecken på kritiskt ifrågasättande av den heterosexuella normen, en norm som dikterar villkoren för människor i Europa såväl ekonomiskt och juridiskt som socialt. Butler (1998) har visat hur obligatorisk heterosexualitet är nära sammankopplat med politik och ekonomi och därmed får konkreta effekter för människors livsvillkor. Butler menar att man inte kan skilja mellan identitetspolitik och fördelningspolitik. Personer som inte är heterosexuella är alltså utsatta, inte bara socialt, genom mobbning, nedsättande ord, våld och hatbrott, utan också rent materiellt och ekonomiskt exempelvis genom att inte få ta del av ekonomiska villkor för äkta makar. Denna problematik berörs i viss utsträckning i CEMR-deklarationen men det är fortfarande tydligt att uppdelningen mellan jämställdhet och jämlikhet finns kvar.

Bristen på jämställdhet formuleras i huvudsak som en fråga om kvinnor och män och den handlar främst om att kvinnor inte ska behandlas sämre eller ha sämre villkor än män. Vad gäller representationen av problemet i deklARATIONEN kan man dra slutsatsen att den inte innehåller något ifrågasättande av den samhällsorganisering vi har idag, snarare ska denna utövas på ett mer rättvist sätt så att kvinnor kan vara delaktiga *på samma villkor som män*. Kvinnor och män uppmuntras att inte välja utbildning och yrke utifrån stereotypa mönster. Men den samhällsordning med obligatorisk heterosexualitet som låser män och kvinnor i dessa stereotyper utmanas egentligen inte (jämför Dahl 2005).

4.2 En apolitisk deklARATION?

Enligt WPA är det viktigt att ställa sig frågor om vad som osynliggörs i texten. Vad som inte ens nämns, och som därför får antas ses som oproblematiskt, kan säga någonting om den diskurs som texten ingår i. Jag har beskrivit hur interaktiv samhällsstyrning kan leda till avpolitisering (Rönblom 2008b; Johansson 2010). I deklARATIONEN kan denna effekt skönjas; politisk ”färg” och politisk maktkonflikt osynliggörs delvis. I deklARATIONEN är problemet med ojämställdhet en del i en generell diskurs om det jämställda, demokratiska samhället som i själva verket är politiskt färgad och därmed kan stå i konflikt med andra intressen. Johansson poängterar vikten av att inte eliminera politiska konfliktlinjer på den lokala och regionala nivån (2010:21-22). När de politiska aspekterna osynliggörs framstår de föreslagna åtgärderna som möjliga inom alla inriktningar; det finns ingen kritik mot vissa ideologier och inte heller någon uttalad ideologi som deklARATIONEN grundas i. Även i svensk nationell politik kan man få intrycket att konsensus råder kring jämställdhetsfrågorna, åtminstone i officiella dokument. De jämställdhetspolitiska målen har inte omformulerats märkbart, trots regeringsskifte 2006.⁷ Är det möjligt att CEMR-deklARATIONEN är en *apolitisk* jämställdhets-deklARATION? Är i så fall en sådan möjlig att genomföra?

För att exemplifiera, i artikel 15 om Social omsorg och sociala tjänster kan vi läsa att ”Undertecknaren erkänner att alla har rätt till nödvändiga sociala tjänster och till socialbidrag vid nöd” samt ”Undertecknaren är medveten om att kvinnor och män har olika behov som kan bero på skillnader i deras sociala och ekonomiska förhållanden” (CEMR-deklARATIONEN s. 18). Ett annat finns i artikel 16 om barnomsorg: ”Undertecknaren är medveten om hur viktigt det är med högkvalitativ barnomsorg till en rimlig kostnad, som är tillgänglig för alla föräldrar och vårdare oavsett deras ekonomiska situation” (CEMR-deklARATIONEN s. 18-19). Dessa är politiska åtgärder som formuleras olika beroende på vilken politisk ideologi man har i grunden, men som i deklARATIONEN framställs som politiskt neutrala. Det faktum att olika politiska ideologier har olika syn på människors rättigheter och skyldigheter och inte minst på statens roll, osynliggörs alltså.

⁷ <http://www.regeringen.se/sb/d/2593/a/14257> (2010-12-19).

I detta sammanhang kan man återigen ställa frågan om det är individer eller grupper (individ- eller strukturperspektiv) som är grunden för policyn. En klassisk skiljelinje i politiken som förstås också tar sig uttryck i resonemang om jämställdhet. Vissa forskare menar att det är problematiskt att tala om jämställdhet utifrån ett individperspektiv (Bacchi & Eveline 2003:106-107) eftersom man då lägger skulden för ojämställdhet på kvinnorna. Kvinnorna själva blir också lösningen, de måste se till att starta företag, bli chefer, tjäna mer pengar och så vidare. Om en individ väljer en viss utbildning och ett visst yrke så beror det på den enskilda personen snarare än samhälleliga strukturer som omöjliggör andra val. Med denna utgångspunkt blir det svårt att hävda diskriminering av en viss grupp liksom att hävda rättigheter utifrån grupptillhörighet (Bacchi & Eveline 2003:107).

4.3 Jämställdhet i MLG-labyrinten

Deklarationen är ett exempel på hur flernivå- och nätverksstyrning kan fungera i EU och det är därför intressant att använda teorier om governance eller interaktiv styrning. Vad säger MLG-teorierna om möjligheter och implikationer för en policy av denna typ? På vilket sätt har dess sammanhang betydelse för hur jämställdhet representeras? Ger den stöd för tesen att jämställdhetsintegrering är ett tredje generationens politikområde?

En kritisk punkt i dessa mer eller mindre nya styrningsformer är ansvarsutkrävandet (Peters & Pierre 2004; Montin 2010:7). Kan jag som medborgare få reda på vem som är ansvarig och hur arbetet fortskrider och får jag ta del av resultaten? Problemen följer till viss del med den ökande nätverksstyrningen, det vill säga att man inte längre följer en strikt parlamentarisk styrningskedja, staten är en aktör bland många och beslut fattas genom slutna förhandlingar (Hedlund & Montin 2009:22). Uppföljning och kontroll går hand i hand med ansvarsutkrävandet – vem tar ansvar för att något sker? Vem stödjer kommunerna i arbetet? Dessa funktioner verkar vara förknippade med vissa problem gäller CEMR-deklarationen. SKL har fått en del samtal från kommuner som undertecknat men behöver hjälp med genomförandet. Man har dessutom efterlyst stöd för uppföljning från CEMR:s hemsida.⁸ Dessa problem kan förstås ha att göra med deklarationens plats i flernivåstyrningen, de ”vanliga” aktörerna, staten, DO och SKL, har egentligen ingenting med uppföljningen att göra vilket kan skapa viss förvirring. När en policy tas på nationell nivå är den generellt omgärdad av utredningar, resurser, ekonomi och planer för implementering (ref!). Vad gäller denna deklaration finns inget av ovanstående. Detta, tillsammans med den frikoppling från den parlamentariska styrningskedjan får effekter för ansvarsutkrävandet. Vad gäller CEMR-deklarationen verkar en konsekvens bli att uppföljning och kontroll inte fungerar tillräckligt

⁸ Enligt samtal med handläggare på SKL 2010-11-15 samt CEMR:s hemsida: http://www.ccre.org/champs_activites_detail_news_en.htm?ID=1861&idca=3117 (20101115).

effektivt. Att varje undertecknare av deklARATIONEN förbinder sig att utarbeta en jämställdhetsplan ”inom en rimlig tidsram som inte ska överskrida två år” (CEMR-deklARATIONEN s. 8) är således ett mål som varken kan kontrolleras eller utvärderas.

En viktig aspekt av jämställdhetsarbete som brukar framhållas är resurser – får jämställdhet kosta? Det finns tendenser att se på jämställdhetsintegrering som något som kan infogas i verksamheten utan tillskott av vare sig tid eller pengar (Rönblom 2008a:126). Detta är en av integreringens baksidor och kan också drabba CEMR-deklARATIONEN. En problematisk aspekt är att en jämställdhetsplan (och dess genomförande) som lever upp till deklARATIONENS krav skulle kosta oerhört mycket med tanke på åtgärds punkterna inom barnomsorg, bostadspolitik, stadsplanering, politiskt deltagande och så vidare. Detta kan förstås skapa problem för den enskilda kommunen som kanske vänder sig till SKL för att få stöd. Här saknas dessutom de incitament för vinst och tillväxt som präglar många andra jämställdhetssatsningar men som också har visat sig begränsa politikens möjligheter (Isaksson 2010; Rönblom 2008b). Vilka möjligheter har en kommun överhuvudtaget för att genomföra arbetet som deklARATIONEN kräver? Problemet är alltså inte att jämställdhet blir för dyrt i denna policy utan att ekonomiska aspekter osynliggörs.

En effekt av governance och ett kännetecken för tredje generationens politikområden är ”projektifiering” (Hedlund & Montin 2009:23). Offentlig verksamhet bedrivs allt oftare som projekt vilket delvis är ett resultat av det sätt som ekonomiska medel från EU fördelas. Ett svenskt exempel är programmet ”Hållbar jämställdhet” som administreras av SKL. Kommuner och landsting kan inom ramarna för programmet söka pengar för att bedriva jämställdhetsintegrering i projektform. Detta är också den enda möjligheten till ekonomiskt och metodinriktat stöd för kommuner och regioner som undertecknat deklARATIONEN. ”Hållbar jämställdhet” är dessutom knutet till CEMR-deklARATIONEN på så sätt att undertecknande av deklARATIONEN är ett informellt krav för att få ansökan beviljad. Målet med projektverksamhet är förstås att arbetet ska fortsätta även efter att projektet är slut men detta är en *förväntan*, det finns inga garantier för att så sker (Hedlund & Montin 2009:23). Men detta arbetssätt tar inte hänsyn till den långsiktighet som jämställdhetsintegreringen kräver för att bli framgångsrik (Squires 2005:370). Bacchi och Eveline använder kallar det en ”projektfälla” (2003:111). Projektformen kan också vara ett sätt att slippa anställa personer eftersom projektfråga ska integreras i det dagliga arbetet för ordinarie personer (Hedlund & Montin 2009:23).

I likhet med politikområdet hållbar utveckling är jämställdhetsintegrering ett ”perspektiv” som ska genomsyra alla andra politikområden” (Hedlund & Montin 2009:19) men områdena är egentligen mer närbesläktade än så, jämställdhet är en del av begreppet hållbar utveckling vilket skapar implikationer för genomförandet (Rönblom 2008a:116). Just positionen som ”perspektiv” leder till att jämställdhetsfrågorna anpassas till det fält det ska appliceras på. Forskning har visat att anpassning till EU:s övriga mål, så som ekonomisk tillväxt och hållbar utveckling, gör vissa representationer av jämställdhet omöjliga och vissa mer attraktiva. Man har visat att regionerna anpassar jämställdhetsarbetet till tillväxtmålen exempelvis genom att begränsa det till ”kvinnligt entreprenörskap” eller att kvinnors kompetens måste utnyttjas för att säkra

tillväxt (Rönblom 2008b; Hudson & Rönblom 2007; Bacchi & Eveline 2003). Detta är en faktor som kan tänkas begränsa möjligheterna att genomföra de mer radikala delarna i deklARATIONEN, de som inte så enkelt kan anpassas till ekonomisk tillväxt och utveckling. I artikel 19 om bostäder förespråkas exempelvis en bostadspolitik som är så långt ifrån marknads-ekonomisk som man kan komma; undertecknaren förbinder sig att ”medverka, inom ramen för kommunens/regionens befogenheter, till att göra bostadspriserna överkomliga för människor med små resurser.” (CEMR-deklARATIONEN s. 20). På liknande sätt kan vi i artikel 16 om barnomsorg läsa att ”Undertecknaren är medveten om hur viktigt det är med högkvalitativ barnomsorg till en rimlig kostnad som är tillgänglig för alla föräldrar och vårdare oavsett deras ekonomiska situation.” (CEMR-deklARATIONEN s. 18). Dessa är förslag som är svåra att anpassa till marknadens logik och tillväxtidealet.

4.3.1 Jämställdhet i konsensusburen

Jag nämnde ”breda överenskommelser” och partnerskap här ovan, begrepp som vid första anblick har en positiv klang. Inom governance är partnerskap ett ledord och tredje generationens politikområden kännetecknas av antagandet att samförstånd bortom sociala och ekonomiska intressekonflikter kan och bör uppnås (Hedlund och Montin 2009:22). Bilden som förmedlas i utvecklingsprogram och planer är att det finns problemlösningar där alla kan vara vinnare och inga förlorar (Rönblom 2008a:126). Det finns förstås en baksida av denna konsensusdiskurs. Nätverksstyrning har kritiserats för att leda till att politiska frågor fastnar i en ”konsensusbur” (Johansson 2010:21) där utrymmet för intressekonflikter är litet och där politiska frågor så att säga avpolitiserats. De partnerskap som förordas inom nya styrningsformer kan förstärka konsensusidealet eftersom förhandling är enklare och mer effektivt när aktörerna har gemensamma värderingar och gemensam kultur. Detta innebär risk för diskriminering och uteslutande av vissa grupper (Rönblom 2008a:119). Att deltagande i partnerskapen sker på ojämlika villkor diskuteras inte tillräckligt i de politiska programmen enligt Hudson och Rönblom (2007:54-55).

Underrubriken till deklARATIONENS titel lyder: ”[...] som uppmanar Europas kommuner och regioner att använda sina befogenheter *och partnerskap* för att uppnå jämställdhet” (CEMR-deklARATIONEN, min kursivering) och vikten av samarbete mellan olika aktörer poängteras i artikel 5 ”Arbeta med samarbetspartners för att främja jämställdhet”. I inledningen kan man sedan läsa att undertecknaren förbinder sig att samarbeta ”med alla institutioner och organisationer inom sin kommun respektive region i syfte att främja skapandet av verklig jämställdhet.” (CEMR-deklARATIONEN s. 2). Något som däremot inte behandlas i deklARATIONEN är de problematiska aspekterna av interaktiv styrning (nätverksstyrning). Dessa handlar om att nätverken, som blivit norm i styrningen, kan vara exkluderande gentemot de intressegrupper som är marginaliserade i samhället, som har små resurser och som uttrycker ”jobbiga” åsikter (Bache & Flinders 2004:205). Kvinnoorganisationer har tidigare exkluderats från sådana nätverk (Rönblom 2008b:40-41) Nätverksstyrningen kännetecknas av samförstånd och konsensus, dessa är viktiga

mål för samarbetet och konflikter ses därmed som misslyckanden. Samtidigt är intressekonflikt, maktkamp och debatt essentiella delar av demokratin och nödvändiga för politisk samhällsförändring (Johansson 2010:21-22; Rönnblom 2008b:34).

Konsensusburen innebär också problem för jämställdhetspolitiken eftersom den grundas i en fråga om maktojämlikhet – i form av en könsmaktordning – och konflikt – eftersom man vill förändra denna maktordning. Konflikt ses i detta sammanhang inte som någonting negativt utan som en förutsättning för politik (Rönnblom 2008a:112-113; se även Rönnblom 2008b:38-39). Det finns tendenser att skapa en diskurs om likställda parter inom nätverksstyrning. I denna föreställning finns med andra ord ingen ansvars- eller befogenhetsfördelning, inga maktstrukturer (Montin 2010:4). Den idealiserade bilden av nätverksstyrning innebär alltså frånvaro av politiska konfliktlinjer. Fokus på förhandling och konsensus osynliggör som sagt den politiska konfliktlinje som ligger i denna typ av frågor något jag tog upp i det tidigare avsnittet om deklARATIONENS politiska färg. Om jämställdhetsintegrering formuleras på ett sådant sätt att alla är vinnare och ingen förlorar, då är risken stor att man formulerar en strategi som går hand i hand med nyliberal politisk ideologi – men utan att detta synliggörs (Bacchi & Eveline 2003:101). När en diskurs på detta sätt blir dominerande omöjliggörs andra sätt att tänka, andra möjliga problemformuleringar och andra ”lösningar”.

4.4 Deklarationens möjligheter

Vad har då deklARATIONEN för möjligheter? Kan man anta att den har förändringspotential? Utifrån det stora antalet artiklar och deras bredd kan man dra slutsatsen att ambitionen är omfattande. I texten poängteras dessutom vikten av demokrati och jämställdhet som en rättvisefråga, snarare än något som måste leda till ökad ekonomisk tillväxt (jämför Rönnblom 2008a). Dessutom upprepas vikten av att utmana stereotypa och traditionella könsroller vilket torde minska risken att jämställdhetsarbetet blir essentialiserande och kontraproduktivt (jmf Lombardo et al 2010). Regionpolitiken har kommit att fokusera på ekonomisk tillväxt snarare än utjämnande av klyftor och liknande statlig styrning (Johansson 2010:17). Detta har visat sig få konsekvenser även för arbetet med jämställdhet på så sätt att argumenten har anpassats efter de ”hegemoniska” målen om konkurrens, tillväxt och utveckling. Denna anpassning har lett till avpolitisering av jämställdheten vilket enligt vissa forskare är förödande för dess förändringspotential (Bacchi & Eveline 2003; Rönnblom 2008b). Hur kan denna ”fälla” undvikas? Johansson skriver att det är strategiskt viktigt för regionala och kommunala samarbeten att involvera den lilla kommunpolitiken, den verksamhet som sker nära medborgarna och deras dagliga liv (2010:19). Detta är något som CEMR-deklARATIONEN fångar upp. Här utpekas flera lokala politikområden som viktiga så som lokal kultur, samhällsplanering och bostäder, omsorg och lokal demokrati.

Johansson pekar på ytterligare en utmaning för de nya och de kommande regionerna nämligen att stärka demokratin avseende såväl deltagande som legitimitet (2010:19-20). Demokratifrågan är ytterst relevant nätverks- och flernivåstyrningsteorier och denna typ av interaktiv styrning (eller governance om man så vill) har kritiserats för att vara ett "faustian bargain" där demokratiska värden så som öppenhet och möjlighet till ansvarsutkrävande förhandlas bort till förmån för mer kortsiktiga mål som snabbhet och överenskommelse (Hooghe & Marks 2004). CEMR-deklarationen tar ett brett grepp på demokratifrågorna och påtalar vikten av att kvinnor och män deltar i det politiska livet på lika villkor samtidigt som man argumenterar för vikten av representativa politiska församlingar med "en balanserad fördelning mellan kvinnor och män på alla nivåer i beslutsprocessen" (CEMR-deklarationen s 6). Deklarationen innefattar med andra ord både de formella förutsättningarna för deltagande på lika villkor men också aktiva åtgärder för jämställd representation. Den beskriver jämställdhet som en rättvisefråga, vilket öppnar upp för en maktanalys och för att se kön som en produkt av maktojämlighet snarare än som naturliga kompletterande egenskaper (Rönblom 2008a:128).

Rönblom ser potential i policies som nämner vikten av jämställd representation; vikten av ökad kunskap samt nödvändigheten att analysera kvinnors och mäns olika intressen och förutsättningar som resultat av ojämlika maktförhållanden snarare än biologiska skillnader. Samtliga dessa aspekter kan bidra till en förståelse av jämställdhet som en maktfråga (Rönblom 2008a:121). CEMR-deklarationen innehåller sådana exempel, artikel 2 "politisk representation" Deklarationen kan ses som ett exempel på transformativ jämställdhetsintegrering eftersom den innehåller flera formuleringar om nödvändigheten av att motverka stereotypa representationer av män och kvinnor och den skulle (vid ett fullständigt genomförande) kunna förändra de samhällsinstitutioner vi har idag.

En *what's the problem?*-analys skulle kunna svara att problemrepresentationen i denna policy är att män och kvinnor inte är jämställda idag, att resursfördelningen är orättvis liksom maktfördelningen och att detta beror på samhällliga strukturer snarare än på att kvinnor är sämre än män på något sätt. Denna representation utgör förstås ett gigantiskt problem som troligtvis inte kan lösas med enkla formler som fler kvinnliga entreprenörer eller skattesubventionerade hushållstjänster. Problemformuleringen ovan innebär insikten att de strukturer våra samhällen bygger på måste förändras i grunden, så att lika möjligheter och villkor för kvinnor och män kan bli verklighet. Samtidigt kvarstår jämställdhetsintegreringens problemområden: metoden anpassas till den grad att man går miste om dess förändringspotential; ekonomiska värden är överordnade; man tenderar att tala om skillnad mellan könen som skillnader i egenskaper snarare än skillnader som produkt av maktordningar (Rönblom; Bacchi & Eveline 2003). Sammantaget innebär detta att deklarationen riskerar bli omöjlig att genomföra. Vissa av deklarationens artiklar går på tvärs med överordnade mål som formulerats i EU och som fått genomslag på Sveriges subnationella nivå – de handlar om ekonomisk tillväxt. Att deklarationen inte är en del av den generella retoriken i EU om tillväxt, hållbar utveckling och konkurrens kan förstås också begränsa dess chanser att förverkligas i den lokala politiken.

5 Slutsatser: vad är problemet?

I inledningen ställde jag upp ett antal forskningsfrågor som utgår ifrån metoden *what's the problem? Approach*. Jag har resonerat kring dessa i ovanstående avsnitt men vill här presentera en mer sammanställd analys för att visa vilka slutsatser jag dragit. Min utgångspunkt är delvis satt av metoden som förutsätter en poststrukturalistisk samhällssyn där policies är en del av ideologiproduktionen som reproducerar normer, makt och kunskap genom språket. Policies är således inte passiva dokument som beskriver verkligheten utan de skapar denna verklighet, ”policies does not simply 'impact' on people; they 'create' people.” (Bacchi & Eveline 2003:110). Jag har haft en teoretisk utgångspunkt i multi-level governance. Med detta har jag velat visa på deklarationens institutionella sammanhang och dess möjligheter och begränsningar i just denna kontext. Mina frågor har varit följande:

- Hur är problemet ojämställdhet representerat i CEMR-deklarationen?
- Hur påverkas deklarationen av sin plats i det politiska/institutionella systemet?
- Vad innebär ovanstående frågor i termer av problem och möjligheter för genomförandet av deklarationen?

Deklarationen innehåller vissa glidningar mot en problemrepresentation som reproducerar kvinnor och män som binära kategorier, med olika egenskaper och behov som vi måste ta hänsyn till. Ett sådant synsätt riskerar göra diskussionen om skillnader mellan könen till en fråga om (biologiska) olikheter istället för att se dem som produkter av ojämlika maktordningar (Bacchi & Eveline 2003:109). Men man gör dock en stor sak av vikten av att motarbeta stereotypa könsroller och man påtalar sådana som hinder för jämställdhet. Detta ger deklarationen potential att fungera transformativt (jmf. Squires 2005).

Forskare har visat att jämställdhetsintegreringen vanligen formuleras på ett sätt som går hand i hand med den dominerande idén om ekonomisk tillväxt vilket leder till jämställdhetsintegreringens nödvändiga anpassning till detta tillväxtideal och därmed en degradering av jämställdhetsintegreringens egentliga syfte: att vara en transformativ metod som förändrar de samhälleliga institutionerna genom att integrera genusperspektiv i verksamheterna (Rönblom 2008a; Hudson & Rönblom 2007; Bacchi & Eveline 2003). CEMR-deklarationen har dock flera artiklar som inte direkt kan kopplas till, eller som till och med motsäger, ekonomisk tillväxt. Därmed är deklarationen möjligen något mer radikal än policies som tidigare studerats. Samtidigt väcks frågan om dess genomförbarhet. I artikel 19 om bostäder förespråkas exempelvis en bostadspolitik som är långt ifrån marknadsekonomisk, undertecknaren förbinder sig att ”medverka, inom ramen för kommunens/regionens befogenheter, till att göra bostadspriserna över-

komliga för människor med små resurser.” (CEMR-deklarationen s. 20). Hur ska denna artikel genomföras om övrig politik har marknaden som ideologiskt mantra? Man har tidigare dragit slutsatsen att just anpassningen till dominerande ekonomisk-politiska diskurser har gjort jämställdhetsintegreringen populär och vitt spridd, om än relativt tandlös (Bacchi & Eveline 2003). Om CEMR-deklarationen inte leder till ekonomisk tillväxt, kan den då bli relevant i den lokala och regionala politiken?

Jag menar dessutom att deklarationen riskerar drabbas av de problem som kännetecknar tredje generationens politikområden nämligen: projektifiering, konsensusidealet samt bristande ansvarsutkrävande och uppföljning (Montin 2010:9-10). När idealet och imperativet är att politik skapas och genomförs i nätverk och partnerskap följer vissa effekter, dessa påverkar hur de politiska problemen formuleras och vilka mål och medel som blir aktuella och önskvärda. En effekt av nätverksstyrningen är att den sker på ojämlika grunder och på bekostnad av de ”svagare” aktörerna, d.v.s. de med minst resurser, och andra som inte har en given plats i nätverket eftersom dessa inte kan göra sina röster hörda på lika villkor. Man har visat att kvinnor ofta är underrepresenterade i nätverken (Rönblom 2008b:40-41). Konsensusidealet, som är ytterligare en av följderna av att politiken skapas i nätverk eller partnerskap, omöjliggör diskussioner om maktojämlikhet mellan olika sociala grupper så som kvinnor och män. Målet är tillväxt och utveckling till glädje för alla, inga förlorare finns i detta resonemang – tillväxt har blivit ett objektivt politiskt mål (Rönblom 2008a: 119, 127; Hudson & Rönblom 2007:51, 54).

Dessutom har man från CEMR:s sida uppmärksammat den bristande kontrollen av deklarationens genomförande. Här finns inte den stödstruktur för de svenska kommunerna och regionerna som skulle ha funnits om det handlat om en nationell policy skapad i en nationell institution. Vi kan jämföra med den tidigare jämställdhetslagen vilken hade myndigheten JämO som stöd- och kontrollfunktion. Ett grundläggande problem med CEMR-deklarationen som jag ser det, är hur den ska kunna genomföras. Problemet ligger både i dess formuleringar som i vissa fall ”strider mot” övergripande politiska mål samt i dess placering i MLG-labyrinten, den kommer från EU och landar direkt i kommuner och regioner/län, den tar ingen omväg via den nationella nivån och har därmed ingen stödjande eller samordnande del.

Utifrån denna analys kan man dra slutsatsen att CEMR-deklarationen riskerar ”drabbas” av de problem som kännetecknar den tredje generationens politikområden samt att den är ytterligare ett exempel på hur politiken till följd av utvecklingen mot nätverks- och interaktiv styrning blivit allt mer konsensusinriktad, till nackdel för politisk makt- och intressekonflikt. CEMR-deklarationen har således både problem och möjligheter inbyggda. Den är formulerad på ett sätt som gör den till ett radikalt dokument för samhällsförändring och skulle därmed kunna kallas transformativ. Samtidigt innebär ambitionen att vara heltäckande (både i de konkreta frågorna och i dess implementering) att de politiska konfliktlinjerna döljs vilket torde innebära problem för genomförandet.

6 Referenser

- Bacchi, Carol Lee (1999), *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems*, Norfolk: Sage Publications.
- Bacchi, Carol – Eveline, Joan (2003), "Mainstreaming and Neo-liberalism: a Contested Relationship" i *Policy and Society*, Vol. 22, No. 2.
- Bacchi, Carol – Eveline, Joan (2009), "Gender Mainstreaming or Diversity Mainstreaming? The Politics of "Doing"" i *NORA*, vol. 17, no. 1.
- Bache, Ian – Flinders, Matthew (eds.) (2004), *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Berg, Linda – Lindahl, Rutger (2007), "Svenska kommuners och regioners kanaler till Bryssel: subnationella nivåers försök att påverka EU:s policyprocess". Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier.
- Butler, Judith (1998), "Merley Cultural" i *New Left Review*, NLR I/227, januari-februari 1998.
- Hedlund, Gun – Montin, Stig (red.) (2009), *Governance på svenska*. Norderstedt: Santérus Academic Press.
- Hudson, Christine – Rönnblom, Malin (2007), "Regional development Policies and the Construction of Gender Equality: the Swedish Case." i *European Journal of Political Research*, vol. 46:47-68, 2007.
- Hooghe, Liesbet – Marks, Gary (2004), "Contrasting Visions of Multi-level Governance" i Bache, Ian – Flinders (eds.), Matthew, *Multi-level governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Johansson, Jörgen (2010), "Regionkommuner och kommunal självstyrelse – politiska utmaningar i relationen mellan lokalt och globalt", opublicerat kapitelutkast.
- Lombardo, Emanuela – Verloo, Mieke – Meier, Petra (2010) "Discursive Dynamics in Gender Equality Politics: What about Feminist Taboos?" i *European Journal of Women's Studies*, Vol. 17, No. 2.
- Lombardo, Emanuela – Verloo, Mieke (2008), "Contested Gender Equality and Policy Variety in Europe: Introducing a Critical Frame Analysis Approach" i i Magnusson, Eva – Rönnblom, Malin – Silius, Harriet (red.), *Critical Studies of Gender Equalities: Nordic Dislocations, Dilemmas and Contradictions*. Göteborg: Makadam.
- Montin, Stig (2009), "Klimatpolitiken och kommunerna" i Erlander & Ugglå (red.),
- Montin, Stig (2010), "Kommunerna och flernivåstyrningen i EU – inflytande, anpassning eller inbäddning?", opublicerat kapitelutkast.

Peters, B. Guy – Pierre, Jon (2004) "Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?" i Bache, Ian – Flinders, Matthew, *Multi-level governance*, Oxford: Oxford University Press.

Rönblom, Malin (2008a), "De-politicising Gender? Constructions of Gender Equality Policy in Swedish Regional Policy" i Magnusson, Eva – Rönblom, Malin – Silius, Harriet (red.), *Critical Studies of Gender Equalities: Nordic Dislocations, Dilemmas and Contradictions*. Göteborg: Makadam.

Rönblom, Malin (2008b), "Vart tog politiken vägen? Om regionalpolitik, jämställdhet och statens förändrade former" i Tidskrift för genusvetenskap, nr. 1, 2008.

Squires, Judith (2005), "Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation" i *Social Politics*, vol. 12, no. 3.

Squires, Judith (2007) *The New Politics of Gender Equality*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Wahl, Anna – Holgersson, Charlotte – Höök, Pia – Linghag, Sofie (2001), *Det ordnar sig. Teorier om organisation och kön*, Lund: Studentlitteratur.

Sørensen, Eva – Torfing, Jakob (eds.) (2007) *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

CEMR (2006), "Deklaration om jämställdhet mellan kvinnor och män på lokal och regional nivå" http://www.ccre.org/docs/charte_egalite_sv.pdf (2010-12-07).

SOU 2007:15, "Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering" <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/80062>

Ds 2001:64 "Ändrad ordning – strategisk utveckling för jämställdhet" <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/1835>