

Avpolitiseringspolitik

En diskursanalys av Malmö stads arbete med jämställdhetsintegrering



LUNDS
UNIVERSITET

Beata Sjöstedt &
Myriam Gomez Lattes

ABSTRACT

Vi har i denna uppsats velat undersöka om två av Malmös förvaltningar, Fastighet- och gatukontoret och Förskoleförvaltningen samt stadens politiker, de som var verksamma vid antagandet av *Utvecklingsplanet för jämställdhetsintegrering 2011-2020*, utgått från en specifik förståelse av jämställdhet samt undersöka om denna förståelse sammanfaller i någon övergripande diskurs. För detta har vi utgått från förvaltningarnas årsanalyser från 2016 till 2018, några intervjuer med tjänstepersoner i de berörda förvaltningarna samt själva utvecklingsplanet. Vi har genom att använda oss av Carol Bacchis metodologiska verktyg ”*What’s the problem represented to be?*” (WPR) gjort en diskursanalys av texterna.

Sammantaget kan vi konstatera att det finns en övergripande förståelse för vad jämställdhet är, den framträder som både avpolitiserad och relationslös-bortkopplad från både samhälleliga strukturer och maktordningar. Jämställdhetsintegreringens dräkt är väldigt snäv och en produkt av styrningsmetoden New Public Management (NPM).

Nyckelord: Jämställdhetsintegrering, Malmö, Diskurs, Förskoleförvaltning, Fastighets- och gatukontoret.

Antal ord: 9758

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 INLEDNING	
2 BAKGRUND	5
2.1 Malmö stads styrning	6
2.2 Närbyråkrati	
2.3 Forskningsläge: olika perspektiv på jämställdhetsintegrering	7
2.4 Malmö stads arbete med jämställdhetsintegrering	9
2.4.1 Följeforskning 2011-2013	9
2.4.2 Följeforskning 2014-2015	10
3 TEORETISKT OCH METODOLOGISK BAKGRUND	12
3.1 Teoretiskt perspektiv	12
3.1.1 Diskursanalys som teori och metod	12
3.1.2 Kunskap	13
3.1.3 Carol Lee Bacchi: What is the problem represented to be?	14
3.2 Metod och Material	16
3.2.1 Materialgenomgång	16
3.2.2 Materiella avgränsningar	16
3.2.3 Intervjuer	17
3.3 Validitet	18
4 EMPERI OCH ANALYS	19
4.1 Utvecklingsplanen	19
4.2 Förskoleförvaltningen	23
4.2.1 Hur presenteras problemet med bristande jämställdhet i förskoleförvaltningen?	23
4.3 Fastighets- och gatukontoret	28
4.3.1 Hur presenteras problemet med ojämställdhet på fastighets- och gatukontoret?	29
5 SLUTDISKUSSION	34
6 VIDARE FORSKNING	36
7 REFERENSENSFÖRTECKNING	37

1 INLEDNING

Malmö stad har fått mycket beröm för sitt jämställdhetsarbete, staden fick Sverige Kvinnolobbyns jämställdhetspris 2016 och klassificeras som modellkommun för jämställdhetsintegrering av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Kommunens arbete med jämställdhetsintegrering används ofta som gott exempel på en bra tillämpad jämställdhetsstrategi (ex. TJP Analys och Utveckling 2016:11). Trots detta har Malmö stad fortfarande en bra bit kvar till att uppnå sina egna jämställdhetsmål. Varför lyckas man inte nå målet med jämställdhet? En möjlig anledning kan vara att det inte finns en tydlig och samstämmig bild av vad som är ett jämställt samhälle (Alnebratt 2016:60). En annan möjlig anledning kan vara att jämställdhet är en politisk laddad fråga som inbegriper omfördelning av makt och att synen på problemet skiljer sig åt. Eller så kanske det beror på begränsningar i den strategi som används. Troligt är att det är flera samverkande orsaker till varför jämställdhet är svårt att uppnå. Vi ska i vår uppsats undersöka på vilket sätt brist på jämställdhet framställs som ett problem inom Malmö stads förvaltning och i det politiska styrdokumentet *Utvecklingsplan för jämställdhetsintegrering 2011-2020*, som kommun- fullmäktige röstade igenom hösten 2011.

1.1 Syfte & Problemformulering

Vårt syfte med denna undersökning är att förstå hur jämställdhet förstås av både kommunpolitiker och tjänstepersoner i två av Malmö stads förvaltningar. Finns det några likheter kring hur bristen på jämställdhet problematiseras i politikernas styrdokument *Utvecklingsplanen för jämställdhetsintegrering*, för perioden 2011-2020, och förvaltningarnas årliga återrapportering?. Skulle dessa tolkningar kunna knytas till någon övergripande diskurs?

2 BAKGRUND

2.1 Malmö stads styrning

I Malmö stad gick man 2015 över till att använda en ny målstyrningsmodell (TJP Analys och Utveckling 2016:11). I modellen är politiken sammanfattad i nio övergripande målområden. Inom varje målområde har sedan nämnden till uppdrag att skriva nämndmål där de övergripande målen anpassas till varje förvaltnings specifika verksamheter. Detta återrapporteras sedan genom delårs- och årsanalyser. Därutöver styrs verksamheterna genom budget och riktade direktiv.

2.2 Närbyråkrati

Vår analys kommer framförallt att fokusera på förvaltningarnas sammanfattande årsanalyser. Det är därmed indirekt närbyråkraternas arbete som är föremål för vår analys mer specifikt deras arbete som representationer av problemet bristande jämställdhet. Närbyråkrater eller street-level-bureaucrats är den typ av tjänsteperson som arbetar i direktkontakt med invånarna, som exempelvis lärare, sjukvårdspersonal eller socialtjänstepersoner. Begreppet street-level-bureaucracy myntades 1980 av Michael Lipsky i hans bok *Street- Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Det som framförallt kännetecknar närbyråkraten är att den har relativt stor handlingsfrihet i sin roll att implementera politiken (Hysing & Olsson 2012:72). Denna handlingsfrihet är nödvändig då de i sitt arbete är i kontakt med människor och därmed ständigt måste kunna hantera oväntade händelser och komplexa situationer. Samtidigt skapar denna handlingsfrihet en risk för godtycke när det kommer till implementering av politikernas idéer, vilket har demokratiska implikationer. En central fråga inom förvaltningsforskningen är därför till vilken grad och på vilket sätt politiker ska styra närbyråkraternas arbete för att få igenom sin politik, det vill säga vilken styrmodell som ska användas (Hysing & Olsson 2012:78).

2.3 Forskningsläge: olika perspektiv på jämställdhetsintegrering

Jämställdhetsintegrering (på engelska gender mainstreaming) har sedan början av 1990-talet varit den främsta strategin för att arbeta med jämställdhet i Sverige. Tidigare hade jämställdhetspolitiken främst varit inriktat mot olika sakpolitiska reformer som exempelvis inrättandet av offentlig barnomsorg, avskaffandet av sambeskattning och rätten till fri abort.

Med jämställdhetsintegrering däremot var målet att jämställdhet inte längre skulle ses som en "kvinnofråga" och ett särintresse utan istället som ett perspektiv som skulle genomsyra all politik.

I sin artikel *Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation* (2005) undersöker Judith Squires vad jämställdhetsintegrering går ut på. Hon argumenterar för att jämställdhetsintegrering främst bör förstås som en transformerande strategi där intersektionalitet och mångfald är centrala begrepp. För att visa på det tar hon avstamp i den uppdelning som finns mellan dels jämställdhetsarbete med fokus på likabehandling (liberal feminism) och dels jämställdhetsarbete med fokus på lika utfall genom positiv särbehandling (radikalfeminism). Jämställdhetsintegrering menar hon är ett sätt att på längre sikt lösa detta dilemma då syftet med jämställdhetsintegrering är transformering och uppluckring av rådande normer (postmodernism). Samtidigt menar hon att dessa tre perspektiv också kan ses som definierande för tre olika förståelser av jämställdhetsintegrering, som skiljer sig åt bland annat med avseende på vad som i huvudsak är tänkt att integreras.

Fokus för respektive typ av jämställdhetsintegrering är integrering av lika möjligheter (inclusion), ett kvinnligt perspektiv (reversal) eller en typ av jämlikhet vars mål är mångfald (displacement) (Squires 2005:384).

Att jämställdhetsintegrering trots att det enligt Squires i grunden är en postmodern transformativ strategi ändå implementeras på olika sätt skulle kunna bero på den kontext som strategin vuxit fram i. Strategin jämställdhetsintegrering uppkom i en kontext där byråkratin starkt var påverkad av New Public Management (ex. Wittbom 2018:93). Detta har lett till att strategin vid implementering ofta kommit att fokuseras till organisationsförändringar där

mätbarhet har eftersträvats på bekostnad av möjligheten att driva ett systemförändrande jämställdhetsarbete.

Kerstin Alnebratt och Malin Rönnblom riktar kritik mot jämställdhetsintegrering som strategi just med utgångspunkt i dess bakgrund i NPM. I *Feminism som byråkrati*(2016:156) pekar de på problemet med att jämställdhet, liksom politik generellt, avpolitiserar genom styrmodellen och dess fokus på decentralisering och målstyrning. Ur ett genusvetenskapligt perspektiv beskriver de den låsning som finns inom arbetet med jämställdhetsintegrering och lyfter fram just styrningssystemet som den avgörande faktorn till att jämställdhetsintegrering som strategi har misslyckats med att nå visionen om ett jämställt samhälle. Huvudpoängen med Alnebratt och Rönnbloms resonemang är att när frågans politiska spänning och det faktum att det rör sig om omfördelning av makt döljs i de politiska styrdokumenterna görs en fråga som ofta innefattar motstridande politiska viljor till en fråga om olika kunskapsnivåer.

De sammanfattar sin kritik med att jämställdhet inte bara är en fråga om rättigheter utan också om rättvisa. (Alnebratt & Rönnblom 2016:150-151).

I artikel *Jämställdhetsintegrering med styrning bortom New Public Management* (2018) utgår även Eva Wittbom från en kritik av jämställdhetsintegrering utifrån dess koppling till NPM. Hon går däremot inte så långt som Alnebratt och Rönnblom, var slutsats var att förkasta jämställdhetsintegrering som strategi, utan menar istället att den kanske kan fungera i en kontext präglad av en annan politisk styrmodell. Som alternativ föreslår hon Public Value Management (PVM) som till skillnad från NPM individperspektiv tar fasta på kollektiva samhällsvärden. Hon menar inte som de två föregående författarna att vi behöver överge en målstyrningsmodell men att det jämte kvantitativa mål också måste finnas kvalitativa (2018:95).

Det finns många fler perspektiv ur vilka det skrivits om jämställdhetsintegrering. Bara i den svenska vetenskapliga sökportalen DiVA finns 55 forskningspublikationer och 41 studentuppsatser knutna till sökordet jämställdhetsintegrering. För vår undersökning ger däremot de ovan nämnda perspektiven en bra utgångspunkt.

2.4 Malmö stads arbete med jämställdhetsintegrering

Utvecklingsplan för jämställdhetsintegrering 2011-2020 röstades igenom i Malmö kommunfullmäktige i september 2011. Detta föregicks av att Malmö stad skrev under den europeiska deklARATIONEN för jämställdhetsintegrering som strategi för att uppnå jämställdhet mellan män och kvinnor, uppställd av CEMR (*Council of European Municipalities and Regions*). I utvecklingsplanen presenteras en övergripande målsättning eller vision om att Malmö Stads verksamheter och arbetsplatser ska vara jämställda år 2020. Arbetet med att jämställdhetsintegrera utgår alltså från två perspektiv dels ett verksamhetsperspektiv, vilket innebär att alla förvaltningars verksamheter ska vara jämställda i hur de bemöter medborgare och dels ett arbetsgivarperspektiv som innebär att Malmö Stad som arbetsgivare ska behandla alla anställda likvärdigt, utan könsdiskriminering. De mer specificerade målen som finns uppställda i utvecklingsplanen har däremot en kortare tidsram och sträcker sig bara fram till 2013. Dessa mål kommer att beskrivas mer utförligt under rubriken *Analys*.

Malmö's arbete med jämställdhetsintegrering med utgångspunkt i *Utvecklingsplanen för jämställdhetsintegrering* har varit föremål för två större utvärderingar som skett genom två följeforskningsprojekt.

2.4.1 Följeforskning 2011-2013

Det första följeforskningsprojektet genomfördes av Rebecka Forssell och Christina Scholten vid Malmö Högskola på uppdrag av Malmö's Stadskontor. Utvärderingsarbetet sattes igång parallellt med sjösättandet av arbetet med utvecklingsplanen. Följeforskningen är omfattande och utgörs dels av kvantitativ data insamlad genom enkätundersökningar vid de olika förvaltningarna och dels av kvalitativ data insamlad genom intervjuer med tjänstepersoner inom förvaltningarna. Följeforskningen, som pågick mellan 2011 och 2013, har sammanställts i rapporten *Ambitiösa visioner - vaga mål, Att omsätta jämställdhetspolitik i praktik i vardagen* (2013).

Den första följeforskningen har haft två parallella syften. Ett av syftena har varit att bidra med kunskap för att kunna utveckla och förbättra implementeringen av utvecklingsplanen. Det andra syftet har varit att utvärdera hur implementeringsarbetet gått och vad det har gett för resultat för staden jämställdhetsarbete (Forssell & Scholten 2013:16). I rapporten rekommenderas Malmö Stad att revidera *Utvecklingsplanen för jämställdhetsintegrering* (Forssell & Scholten 2013:12). Det presenteras även ett förslag på hur detta omarbete skulle kunna utformas.

Rapporten utgörs alltså framförallt av en analys av arbetet med utvecklingsplanen under den aktuella perioden. Följeforskarna lyfter fram områden i behov av reformering, både gällande arbetet med och utformningen av utvecklingsplanen. Kritiken handlar främst om att planen saknar tydliga mål. Enligt följeforskningsrapporten är utvecklingsplanens uppsatta mål vagt formulerade och därmed svåra att utvärdera. Ett annat problem som lyfts fram är att de befintliga målformuleringarna främst är kvantitativa och att det saknas handledning för hur förvaltningarnas ska arbeta med jämställdhet utifrån kvalitativa målsättningar (Forssell & Scholten 2013:88). Den bild av arbetet med *Utvecklingsplanen för jämställdhetsintegrering* som framkommer är därmed väl sammanfattad genom rapportens titel som nämnts ovan.

2.4.2 Följeforskning 2014 - 2015

För det andra följeforskningsprojektet anlätade Malmö Stad analysföretaget *TJP Analys & Utveckling* som utvärderade arbetet med jämställdhetsintegrering mellan åren 2014-2015. Detta utvärderingsarbete är sammanfattat i rapporten *Rapport 2015: På väg mot den jämställda staden?* (2016). Eftersom *Utvecklingsplanen för jämställdhetsintegrering* saknar uppställda mål för den aktuella perioden har utvärderingen istället fått utgå från fyra frågor som tagits fram av de ansvariga utredarna. I följeforskningen har ambitionen varit att både undersöka hur arbetet med jämställdhet fungerar i Malmö Stad men även vilken roll *Utvecklingsplanen för jämställdhetsintegrering*

har i detta arbete (TJP Analys & Utveckling 2016:12). I utvärderingen framkommer det att utvecklingsplanen som styrdokument har haft en begränsad betydelse. Utvecklingsplanen har ingen central roll för det jämställdhetsarbete som pågår i förvaltningarna.

Om den första följeforskningen hade ett tydligt uttryckt syfte att fungera som kunskapsutvecklande resurs och stöd i förvaltningens implementeringsarbete så har det andra följeforskningsprojektet främst fokus på utvärdering och att ge rekommendationer inför Malmö Stads fortsatta arbete. I rapporten ges fyra rekommendationer: förbättra erfarenhetsutbytet mellan förvaltningarna, göra riktade utbildningssatsningar till chefer och politiker, se över stödmaterial riktat till förvaltningarna samt att aktualisera utvecklingsplanen. Redan vid det första utvärderingstillfället 2013 hade utvecklingsplanen börjat spela ut sin roll som styrdokument. Stadskontoret frångick planens upplägg om att arbeta med fokus på vissa politikområden under en given tidsperiod och menade att det var bättre att börja jämställdhetsintegrering överallt på en gång. Denna utveckling, med ett självständigt arbete i förhållande till utvecklingsplanen, verkar enligt den andra följeforskningen ha fortsatt då det även i den andra rapporten lyfts fram att styrdokumentet inte används och har en begränsad kraft. En förklaring som lyfts fram till att utvecklingsplanen inte fått fäste som styrdokument är att det inte skett någon revidering av dokumentet eller uppdatering med nya mål för perioden 2014 och framåt. De målsättningarna som nämns i utvecklingsplanen är som sagt tänkta att vara genomförda redan 2013 vilket gör att planen delvis blir inaktuell efter det datumet. I rapporten vill de däremot framhålla att detta inte innebär att det inte skett något arbete med jämställdhetsintegrering utan bara att detta arbete inte utgått från utvecklingsplanen.

3 TEORETISKT OCH METODOLOGISK RAMVERK

3.1 Teoretiskt perspektiv

Vi kommer att undersöka vår material utifrån en diskursanalytisk ansats. Angreppssättet lämpar sig väl eftersom vi är intresserade av att förstå hur begrepp ges mening i ett visst sammanhang och hur meningsbildande i sin tur påverkar vilken typ av lösningar som aktualiseras (Winther Jörgensen, Phillips 2012:15).

3.1.1 Diskursanalys som teori och metod

En bärande utgångspunkt i diskursanalys är att språket fyller en viktig funktion då det fungerar som verktyget som ger oss tillträde till verkligheten. Det är med hjälp av språket som vi skapar representationer av verkligheten, dock är dessa inte endast speglingar av den rådande verkligheten utan de är även med och skapar den. Det motsäger inte att den fysiska verkligheten är högst verklig, men den fysiska verkligheten får endast mening genom diskurs (ibid). “[D]iskurs förstås här som *ett bestämt sätt att tala om och förstå världen (eller ett utsnitt av världen)*.” (Winther Jörgensen, Phillips 2012:7). En annan viktig särskiljande aspekt som är utmärkande för diskursanalys gentemot andra teoribildningar är att angreppssättet är en teoretisk och metodologisk helhet, där teorin och metoden är en enhet och inte går att skilja åt (Winther Jörgensen, Phillips 2012:10).

Diskursanalys vilar på en socialkonstruktionistisk¹ grund, vilket innebär att teorin vilar på ett antal gemensamma filosofiska antaganden som är avgörande för hur kunskap och kunskapsproduktion förstås, den har även en gemensam syn på språk såsom det framkom i föregående stycke (Winther Jörgensen, Phillips 2012:11), samt en samfällad subjekts-uppfattning som har sin utgångspunkt i Michel Foucaults förståelse av subjektet, som han menade skapas i diskurser, inte som en suverän och autonom enhet utan istället som en enhet som är decentrerat, detta innebär att subjektet genom skiftande diskurser får olika och kanske motstridiga positioner att verka ifrån (Winther Jörgensen, Phillips 2012:21, 23).

Foucaults förståelse av sanningsbegreppet får också konsekvenser för hur diskurser förstås, han menar att "*sanningen är en diskursiv konstruktion och olika kunskapsregimer anger vad som är sant och vad som är falskt*" (Winther Jørgensen, Phillips 2012:19).

De kunskapsteoretiska och ontologiska antaganden som återfinns i diskursanalys är grundläggande och avgörande för förståelsen av hur kunskap produceras i skapandet av meningsgivande sammanhang och en kort redogörelse över de mest relevanta delarna fyller därför en viktig funktion.

3.1.2 Kunskap

Gemensamt för det socialkonstruktionistiska angreppssättet, inklusive diskursanalys, är deras kritiska inställning till att kunskap skulle vara självklar eller återge en objektiv sanning, de menar istället att vi uppfattar världen som en konsekvens utifrån hur vi kategoriserar den.

Detta då vi endast kan få tillgång till verkligheten genom våra förbestämda kategorier. Vidare menar de att då vi människor lever under specifika historiska och kulturella omständigheter är vår syn på, samt vår kunskap om världen, alltid kontextuellt. Våra representationer av verkligheten är med andra ord präglade av historiska och kulturella betingelser och på så vis specifika men inte statiska, vilket innebär att de även är både tillfälliga och villkorade av sammanhanget, samtidigt som de är föränderliga (Winther Jørgensen, Phillips 2012:11). Ännu en viktig pelare i det socialkonstruktionistiska ansatsen är utgångspunkten att kunskap skapas i sociala processer människor emellan, det är genom social interaktion som sanningar skapas och i ett socialt sammanhang som kamper förs kring vad som är sant och vad som är falskt.

Dock är diskurser förhållandevis regelbundna och på så sätt sätter de gränser för vad som uppfattas ge mening i ett viss sammanhang (Winther Jørgensen, Phillips 2012:19-20). De ser även ett samband mellan kunskap och social handling då vissa handlingar blir naturliga utifrån en viss förståelse av världen medan andra blir praktiskt taget omöjliga eller otänkbara, vilket innebär att den

sociala konstruktionen av kunskap och sanning får påtagliga samhälleliga konsekvenser (Winther Jörgensen, Phillips 2012:12).

3.1.3 Carol Lee Bacchi: What is the problem represented to be?

Vi har valt att främst utgå från Carol Bacchis diskursteoretiska ansats, utgångspunkten är förtjänstfull då hon främst inriktar sig på policydokument av olika slag. I korta drag menar Bacchi att vi behöver bli införstådda med hur de som arbetat med att ta fram en policy tar sig an ett problemområde, det vill säga utifrån vilka premisser och problemformuleringar policyns innebörd skapas.

Bacchi menar att policydokument är produktiva eller konstitutiva i betydelsen att deras representationer av en problembild är med och skapar och förstärker redan existerande föreställningar och normer, exempelvis föreställningar om vad det innebär att vara man eller kvinna (Bacchi, Carol & Joan Eveline 2010: 112). En anledningen till att det är viktigt att vara införstådd med hur problem konstitueras har, enligt Bacchi, att göra med att de framkallar specifika typer av subjekspositioner, vilka påverkar vår syn på och förståelse av både oss själva och våra sociala relationer (Bacchi, Carol & Joan Eveline 2010:114). En annan anledning som Bacchi för fram till att de representationer som får komma till uttryck blir viktiga är för att en viss förståelse av ett problem ger en viss typ av lösningar medan det osynliggör och utesluter andra möjliga lösningar (Bacchi, Carol & Joan Eveline 2010: 111).

Hon menar vidare att det är av stor vikt att vara införstådd med att sociala problem förstås på skiftande sätt, beroende på den diskursiva framställningen, både bland invånare och myndighetsutövare, vilket framhäver vikten av att myndighetsutövningen behöver synliggöras och normerande premisser vaskas fram. Detta är inte minst viktigt eftersom den erbjudna lösningen är en produkt av politiska ställningstaganden som när policyn konkretiseras får samhälleliga konsekvenser (Bacchi, Carol & Joan Eveline 2010:111).

För att underlätta analyser av detta slag har hon utarbetat en metodologi som hon kallar för "*What's the problem represented to be?*", härnäst WPR. Den

bärande tanken med metodologin är att bestrida utgångspunkten om att policydokument är utformade som en reaktion för att lösa redan existerande problem. Bacchi menar istället, som vi redan konstaterat, att policies producerar ett eget ”problem” som i sin tur materialiseras i konkreta förslag med reella konsekvenser för den sociala kontexten (Ibid). Det innebär dock inte att hon förnekar att sociala problem existerar, men hennes utgångspunkt är just att policydokument istället för utgå från det faktiska problemet istället brukar utgå från den diskursiva förståelse av problemet som de som jobbat fram policyn har. Vad som är rätt eller fel sätt att se på problemet är här inte det centrala (Bacchi, Carol & Joan Eveline 2010:111- 112).

Uppgiften vid en WPR-analys är att läsa policydokument på ett sådant sätt att det blir möjligt att urskilja hur problemet i sig är representerat och därefter utsätta själva representationen för en kritisk granskning. För att kunna genomföra den kritiska undersökningen har Bacchi utarbetat ett frågebatteri som är menat att ge en fördjupad insikt om vilka antaganden och vilken förförståelse som ligger till grund för policyn, vilka subjekspositioner som reproduceras och förstärks, vilka som osynliggörs och vilka konsekvenserna blir.

3.2 Metod och Material

3.2.1 Materialgenomgång

Den metod som har använts i den här undersökningen är en kombination av kvalitativ textanalys och semistrukturerade informantintervjuer. Det skriftliga materialet som ligger till grund för textanalysen är kommunfullmäktiges *Utvecklingsplan för jämställdhetsintegrering 2011- 2020* och förvaltningarnas årsanalys för 2016 till 2018. Vårt arbete är inriktat på att analysera hur kommunfullmäktige och två kommunala förvaltningar, förskoleförvaltningen och fastighet- och gatukontoret, ser på jämställdhet och om deras förståelser av vad jämställdhet är skiljer sig åt. Urvalet i fråga om förvaltningar är gjort utifrån en mest olika princip. I förskoleförvaltningen arbetar de med barn och det är därmed en förvaltning där de ständigt arbetar med sociala frågor. På fastighet- och gatukontoret däremot, som båda tillhör den tekniska nämnden, arbetar de i högre utsträckning med materiella ting. De båda förvaltningarna hade dessutom olika stor erfarenhet av att arbeta med jämställdhetsfrågor innan projektet med jämställdhetsintegrering drog igång 2011. De tekniska förvaltningarna ofta fick börja från ruta ett (Forssell & Scholten 2013:79). Genom att välja olika förvaltningar kan likhet och skillnader gentemot hur jämställdhet förstås i utvecklingsplanen tydliggöras.

Uppsatsens ansats är delvis beskrivande då ambitionen är en kartläggning av hur jämställdhet förstås och problematiseras i de olika instanserna. Samtidigt är den utredande då materialet kommer att analyseras med hjälp av Bacchis analysverktyg om hur problemet med bristande jämställdhet är framställt. För att synliggöra vilka olika idéer kring jämställdhet som finns representerade är det utifrån Bacchis angreppssätt den förförståelse som ligger till grund för de föreslagna lösningar på problemet med ojämställdhet som behöver blottläggas.

3.2.2 Materiella avgränsningar

Det har som nämnts genomförts två följeforskningsprojekt varav det sista sträckte sig mellan 2014 och 2015. Vi har därför valt att fokusera på de

senaste årens återrapporteringar, det vill säga mellan 2016 och 2018. Det finns ingen separat redovisning av förvaltningarnas arbete med jämställdhetsintegrering. I den sista följeforskningen anges däremot att det främst är i anslutning till *Målområde 1 – En ung, global och modern stad*, *Målområde 4 – En öppen stad* och *Målområde 9 – En stad med bra arbetsvillkor* som förvaltningarna behandlat sitt arbete med jämställdhetsintegrering. Vi har därför valt att fokusera på dessa områdesmål i vår analys av förvaltningarna årsanalyser. Vad gäller intervjuerna har vi valt att använda de främst som kompletterande information till den skrivna dokumentationen.

3.2.3 Intervjuer

Då vi är intresserade av om och på vilket sätt det politiska styrdokumentet Utvecklingsplan för jämställdhetsintegrering har haft effekt på hur förvaltningarna arbetar med jämställdhet har vi kompletterat de diskursanalyser som gjorts på det skriftliga materialet med den information vi tagit del av genom intervjuer. Vi har intervjuat fyra tjänstepersoner (varav två inom den nu sammanslagna förvaltningen fastighets- och gatukontoret) som samtliga haft uppdrag som mer eller mindre kretsat kring jämställdhetsintegrering. I uppsatsen har vi valt att använda oss av de intervjuades titlar istället för deras namn. Detta har vi valt då vi ansett att de intervjuats i sin roll som tjänsteperson och att vi därmed velat bortse från den specifika personen. Vid statskontoret har vi intervjuat en av de två utvecklingssekreterare som har haft som uppdrag att samordna kommunens arbete med jämställdhetsintegrering och som bland annat hållit i de nätverksträffar som organiserats för kontaktpersoner angående jämställdhetsarbetet vid varje förvaltning. Vid förskoleförvaltningen har vi intervjuat en av förvaltningens fem kvalitetsanalytiker som också varit förvaltningens kontaktperson i det förvaltningens överskridande nätverkssamarbetet. De två tjänstepersoner vi intervjuat vid fastighets- och gatukontoret var båda innan förvaltningarna slogs samman 2018 kontaktpersoner för respektive förvaltning. Nu ligger kontaktpersonsuppdraget enbart på tidigare

gatukontorets kontaktperson som nu, med titeln strategisammordnare, även är en av de som har ansvar för att samordna den nya sammanslagna förvaltningens arbete med jämställdhetsintegrering. Kontaktpersonen från före detta fastighetskontoret har uppdrag som utvecklingssekreterare inom sin förvaltning.

Intervjuerna har främst haft som syfte att komplettera det skriftliga materialet, förtydliga och belysa de delar som varit svåra att uttyda i en mer eller mindre komprimerad rapport. Vid val av frågor har vi därför utgått från ett par återkommande frågor men sedan låtit intervjufrågorna anpassas efter processen och efter de förvaltnings specifika material vi tagit del av. Inför en av intervjuerna, den med stadskontoret, fick den intervjuade ta del av frågorna i förväg. Alla intervjuer har spelats in.

3.3 Validitet

Då vår studie är en kvalitativ fallstudie är det inte helt enkelt att uppfylla kriteriet på intersubjektivitet som innebär att en annan forskare, utifrån samma material och analysverktyg ska komma fram till samma resultat. Vi avhjälpes detta genom att vara transparenta och tydliga med vår egen utgångspunkt.

4 EMPERI OCH ANALYS

4.1 Utvecklingsplanen

För att identifiera Malmö stads förståelse av jämställdhet använder vi oss av Bacchis "baklänges-metod" och söker efter vilka lösningar som presenteras för att uppnå jämställdhetsmålet, eller med andra ord hur problemet med ojämställdhet är representerat. Det övergripande målet med policyn *Utvecklingsplan för jämställdhetsintegrering 2011-2020* är att uppnå jämställdhet i Malmö Stad, både internt och externt. I och med antagandet av policyn medger den politiska ledningen att de ser bristen på jämställdhet som ett problemområde som behöver reformeras och ett sätt att göra det på är just att anta utvecklingsplanen. Därmed ses lösningen på problemet med ojämställdhet utifrån deras tolkning om att det går att förändra den rådande situationen med hjälp av implementeringen av planen, vilket innebär att ojämställdhet förstås som ett organisationsproblem.

I utvecklingsplanen definieras jämställdhetsintegrering som "*(om)organisering, förbättring, utveckling och utvärdering av beslutsprocesser, så att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen, av de aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattandet*". Denna definition är ett citat som Malmö stad hämtat från Europarådet och är den som används både på nationellt och regionalt nivå. Utifrån en sådan definition av jämställdhetsintegrering ligger fokus på beslutsprocesserna och genom att omorganisera, förbättra, utveckla och utvärdera kommer dessa delmoment att underlätta implementeringen av ett jämställdhetsperspektiv. Problematiken med avsaknaden av jämställdhet ligger med andra ord på organisationsnivå. För organisationen en tillräcklig bra beslutskedja kommer jämställdhetsanalyser att vara en självklar del av processen och inte ett sidoprojekt. I utvecklingsplanen utvecklas denna tanke såsom att den bakomliggande orsaken till att bristande jämställdhet framställs som ett organisationsproblem är tanken att (o)jämställdhet görs hela tiden och överallt. Problemet kan därför inte lösas om det behandlas som

en fråga separerad från andra, sakpolitiska frågor utan måste integreras i organisationen (Utvecklingsplanen 2011:2).

Det som inte problematiseras i policyn är vilken typ av omorganisering som jämställdhetsintegreringen innebär. Den typ av organisation som framkommer i utvecklingsplanen är ett exempel på så kallad New Public Management (NPM). Hall (2012:31-32) menar att det som kännetecknar NPM förutom marknadisering, kundorientering och rationalitet även är organisering och styrbarhet. De senare två brukar komma till uttryck genom att alla typer av verksamheter betraktas som organisationer som därmed kan använda sig av standardiserade, företagsinspirerade styrmodeller där mätbarhet är en grundläggande komponent. Enligt Hall kan en verksamhet i olika grad ”marknadiseras” och/eller ”företagiseras”. I det här fallet har kommunfullmäktige genom policyn anammat en företagsinspirerad styrmodell. I policydokumentet konkretiseras arbetet med jämställdhets-integrering, nämligen med hjälp av en strategi som utgår från ett så kallat ”processororienterat arbetssätt” och de mål som ställs upp är framför allt inriktade mot att skapa en mätbar verksamhet. Ett processororienterat arbetssätt används inom offentlig sektor men är hämtat från det privata näringslivets och är ett exempel på en metod för målstyrning.

Utöver att betrakta representationen av ojämställdhet utifrån ett övergripande perspektiv och se till görandet av jämställdhet som jämställdhetsintegrering av alla beslutsprocesser i sig bör analysen även innefatta de åtgärder som jämställdhetsintegreringen innefattar.

Utvecklingsplanen är strukturerad i fem avsnitt. Till en början ges en beskrivning av de utgångspunkter och den historiska kontext som planen knyter an till. Den övergripande diskurs som utvecklingsplanen är en del av är den globala (i alla fall västerländska) jämställdhetspolitiska diskursen. Genom utvecklingsplanen deltar Malmö stad i en större jämställdhetsstrategisk plan med förankring både nationellt, på EU nivå och globalt. Därefter presenteras den övergripande visionen, policyns målsättningar och indikatorer. Det är denna del som utgör kärnan i det konkreta arbetet med jämställdhetsintegrering. Här beskrivs på vilket sätt som förvaltningarna är tänkta att jämställdhetsintegrera. I

de efterföljande två avsnitten beskrivs den organisation och de stödjande verksamheter som är tänkta att backa upp arbetet medan det i det femte och sista avsnittet ges exempel på prioriterade utvecklingsområden.

Det som är centralt för vår analys är därmed främst det andra avsnittet där visioner, mål och indikatorer presenteras. Här konkretiseras det arbete som förvaltningarna är tänkta att genomföra. Här är det framför allt effektmålen som bör studeras. I utvecklingsplanen konkretiseras de mer övergripande inriktningsmålen genom åtta effektmål. Genom de två första målen som handlar om könsuppdelning av statistik och att genomföra jämställdhetsanalyser framställs problemet med ojämställdhet som ett synlighetsproblem.

Utgångspunkten är att genom att uppnå dessa mål synliggörs ojämställdheten och blir därmed konkretiserat och greppbart. Det finns även flera mål som berör mätbarhet, återrapportering och andra processrelaterade faktorer. Genom dessa mål fortsätter uppfattningen om att ojämställdhet är ett organisationsproblem. Genom den nya organisationen som utgår från en mål- och resultatstyrningsmodell kan jämställdhets-integrering ske och därmed även problemet med ojämställdhet lösas.

I avsnittet som rör organiseringen av förändringsarbetet framställs ojämställdhet som ett kunskapsproblem och ett strukturellt problem. En grundläggande del av arbetet med jämställdhetsintegrering är enligt planen att öka kunskapen om jämställdhet och om hur jämställdhetsintegreringen ska genomföras. Det lyfts särskilt fram betydelsen av att arbetet med den interna kulturen, att arbetet måste börja där.

I policyn *Utvecklingsplan för jämställdhetsintegrering 2011-20120* finns det därmed en övergripande representation av problemet med bristande jämställdhet, det framställs som ett organisationsproblem. På en annan nivå, när en ser till strategins delar så representeras problemet därutöver även genom bristen på kunskap och om behovet av att arbeta med den egen interna kulturen, det vill säga som ett strukturellt problem.

Det som systematiskt utelämnas i utvecklingsplanen är bland annat vilken typ av problem som kan förväntas finnas inom förvaltningarnas verksamheter. Det

saknas en problembeskrivning. Det nämns till exempel aldrig att den maktobalans som utvecklings-planen har som mål att utjämna framförallt handlar om att män som grupp generellt sett har större makt än kvinnor som grupp. Att det grundläggande jämställdhetsproblemet är att samhället styrs av patriarkala normer (Alnebratt & Rönnholm 2016:38). Genom att inte skriva fram detta problem skulle policyn även kunna användas av de som anser att samhället redan är jämställt, och att målet därmed är att bevara status quo.

Avsaknaden av en problembild tar sig bland annat uttryck i att de två könen genomgående nämns tillsammans. Genom att i policyn undvika att definiera vilket kön som förfördelas skapas en neutralitet och ett osynliggörande, som gör att den underordnande subjektspositionen inte skrivs fram. Systematiken i valet att nämna de två könen tillsammans blir extra tydlig i citatet nedan som är hämtat från en beskrivning av det under åren 2017-2019 prioriterade området *Könsrelaterat våld*:

Malmö stad ligger i framkant vad gäller kvinnofridsarbete. Under kommande år fördjupas arbetet med olika insatser för våldsutsatta kvinnor och män, flickor och pojkar (Malmö stad 2011:20)

Att Könsrelaterat våld framförallt är ett problem som drabbar kvinnor framkommer genom omnämmandet av Malmös *kvinnofridsarbete*, där förledet ”kvinno” vittnar om verksamhetens inriktning. Detta osynliggör den strukturella maktordning som ligger bakom det faktum att det framför allt är män som utövar våld. Dessutom är upprepadet av kvinnor och män, pojkar och flickor ett sätt att reproducera en uppfattning om kön som ett binärt begrepp. De könsidentiteter som inte fångas upp av dessa kategorier osynliggörs därmed.

Kanske kan valet att systematiskt räkna upp båda könen även ses som ett tecken på att policyn tillhör en liberal och mer individbaserad jämställdhetsdiskurs. Alnebratt och Rönnblom, som står för en vänsterinriktad jämställdhetssyn, menar att vi genom att undvika att se jämställdhetsarbetet som präglad av motstridiga intressen kommer att betrakta jämställdhet som enbart en rättighetsfråga men att det även borde ses som en rättvisefråga (Alnebratt, Rönnblom 2016:14-15).

4.2 Förskoleförvaltningen

4.2.1 Hur representeras problemet med bristande jämställdhet i förskoleförvaltningen

I förskoleförvaltningens årsanalys från 2016 till 2018 behandlas arbetet med jämställdhet framförallt under *Målområde 1 – En ung, global och modern stad* samt under *Målområde 4 – En öppen stad*. Där behandlas jämställdhet som del av det bredare arbetet emot diskriminering och kränkande behandling och för ökad mångfald. Det är bara i en av förvaltningens åtgärder som kön tydligt lyfts fram som specifik faktor, målet om att öka antalet män i förskolan.

Utöver detta mål, som är av kvantitativ karaktär så är de flesta andra mål eller åtgärder mer kvalitativa. Exempelvis nämns förskolans dagliga arbete med den värdegrund som står angiven i läroplanen. Det ges även ett antal exempel på olika försök att göra barnen delaktiga i det så kallade ”systematiska kvalitetsarbetet”. Trots de kvalitativa åtgärderna görs målen ändå mätbara genom att de återrapporteras som andel av förskolor som genomfört åtgärden.

Exempelvis var ”[a]ndelen förskolor där barn varit delaktiga i det systematiska kvalitetsarbetet” 85 % år 2017 för att ha ökat till 89 % nästkommande år (2017:8, 2018:35).

På vilket sätt representeras då problemet med ojämställdhet i förskolan? Av pedagogiska skäl kan vi dela in de olika åtgärder som förvaltningen vidtagit i fyra inriktningar, även om gränserna mellan de olika inriktningarna inte bör uppfattas som absolut. Den *första* inriktningen inbegriper värdegrundsarbete och systematiskt arbete utifrån likabehandlingsplaner, den *andra*, arbetet för att göra barnen delaktiga, den *tredje* rör utbildning för de anställda och utveckling av stödmaterial och den *sista* inriktningen, arbetet för att öka andelen män bland anställda i förskolan.

Problemet med bristande jämställdhet framställs utifrån den första inriktningen som ett demokratiproblem. Jämställdhet omnämns som ett kärnvärde i den värdegrund som förskolans verksamhet utgår ifrån och framställs därmed som något fundamentalt (Förskolenämnden 2017:6). Genom att se

jämställdhetsarbetet som en del i arbetet för mänskliga rättigheter och demokrati sätts problemet med bristande jämställdhet in i en liberal rättighetsdiskurs. I årsanalysen för 2018 (s. 35) görs även en hänvisning till FN:s Agenda 2030 och de 17 globala målen.

Arbetet med förskolans värdegrund förutsätter ett målinriktat arbete tillsammans med barnen där barns inflytande över undervisningen och delaktighet i det systematiska kvalitetsarbetet måste ses som grundläggande förutsättningar för att varje barn ska uppleva sitt eget och allas lika värde (Förskolenämnden 2018:33).

Den första inriktningen är nära sammankopplad med den andra, att öka barnens delaktighet. I årsanalyserna framkommer två olika syften med arbetet med att göra barn delaktiga i förskolans utvecklingsarbete eller som det omnämns i årsanalyserna ”det systematiska kvalitetsarbetet” (se citat ovan). Ett syfte som lyfts fram är att ta till vara på barnens perspektiv för att öka kvalitén på de åtgärder som görs. Som exempel nämns bland annat att barnen fått delta i trygghetsvandringar, där de får beskriva sina känslor inför olika miljöer (Förskolenämnden 2016:10). Det andra och kanske främsta syftet som framkommer i analysen är att stärka barnens förståelse av sina och andras rättigheter och sin integritet. Här görs problemet med ojämställdhet till ett kvalitetsproblem. En förskola där barnen är delaktiga och blir fostrade till starka individer och goda samhällsmedborgare är en kvalitativ förskola som uppfyllt sitt uppdrag.

Frågan är vem som avgör vad som är innebörden i ordet kvalité i en förskolediskurs. Begreppet kvalité är frekvent återkommande i årsanalyserna. Bara i årsanalysen från 2018 förekommer ordet 78 gånger, i olika sammansättningar. Genom att betrakta problemet med bristande jämställdhet som ett kvalitetsproblem utgår förvaltningen från ett mottagarperspektiv. Kanske är det föräldrarna som finns som bedömare av förskolans kvalité, begreppet får i så fall samma konnotation som kvalitetsbegreppet i en marknadsdiskurs.

Alternativt, och kanske mer troligt, är det politikerna och deras målsättningar som avgör begreppets innebörd. Då måste en söka efter begreppets betydelse i de

värderingar som dessa bär på. I det här fallet finns ett tydligt barnrättsperspektiv och en uppfattning om att vi måste lyssna till och respektera barns åsikter, en ståndpunkt som även återfinns i FN:s barnkonvention.

Den tredje inriktningen inbegriper åtgärder som exempelvis de tre skolförvaltningarnas gemensamma satsning på att utbilda all sin personal i normkritisk pedagogik, workshops riktade till personal och satsningar på framtagandet av stödmaterial för att hantera misstankar om sexuella trakasserier mot barn (Förskolenämnden 2018:43). Här skulle det kanske kunna förstås som att problemet med bristande jämställdhet görs till ett kunskapsproblem.

Stödmaterialet har, enligt intervjun med förskoleförvaltningens kvalitetsanalytiker, tagits fram för att hantera de fördomar som finns gentemot manliga förskolepedagoger. Misstankar om sexuella övergrepp riktad mot män som grupp leder, enligt kvalitetsanalytikern, till att män inte söker sig till förskolan som arbetsplats. Här kan alltså kunskapsproblemet kopplas samman med ett resursproblem. På en innehållslig nivå framställs problemet med bristande jämställdhet som ett strukturellt problem som handlar om ett behov av att kritiskt granska normer.

Den fjärde inriktningen handlar alltså om att öka mäns representation bland de anställda i förskolan. I årsanalysen för 2016 omnämns detta mål i termer av en strävan ”att befolkningens mångfald avspeglas hos medarbetarna” (2016:7). I de två senare årsanalyserna har däremot målet framförallt eftersträvas utifrån ett arbetsgivarperspektiv. Bristen på jämställdhet har därmed gått från att betraktas som ett representationsproblem till att alltmer betraktas som ett resursproblem. Denna bild av problemet bekräftas i intervjun med kvalitetsanalytikern som menar att det framförallt är förlusten av kompetent personal som är anledning till målet även om det såklart är av värde att ”barnen ska kunna se att när det kommer till omsorgsarbete och emotionellt arbete [...] att män också kan jobba med det” (Förskoleförvaltning, intervju 2019). Att motivera behovet av fler män i förskolan med hänvisning till det senare argumentet leder även till att problemet med ojämställdhet görs till ett normkritisk problem.

Det framhålls alltså att avsaknaden av män framförallt betraktas som ett resursproblem men frågan är om de åtgärder som sätts in snarare tyder på att det betraktas som ett problem rörande bristande representation. De olika åtgärder som framkommer i årsanalyserna för att öka andelen män är bland annat att se över rekryteringsmaterial och tydliggöra att mångfald eftersträvas, placera män på samma arbetsplats samt att genomföra riktade satsningar mot killar genom erbjudan om praktikplats i kombination med mer teoretisk fortbildning vid Malmö Universitet (Förskolenämnden 2017:8). Det sista exemplet vittnar om en föreställning om att förskolan måste framställas som mer manligt kodad. Män lockas nämligen inte enbart av arbetet med barn utan måste också kunna utvecklas och fördjupa sina kunskaper genom att se förskolepedagogik som ett teoretiskt ämne. Genom att lyfta fram professionen flyttas förskolearbetet bort från associationer till hem och omsorg, vilket traditionellt varit och till stor del fortfarande är feminint kodat, och mot en mer maskulint kodad offentlig arbetsmarknad. Här bygger rekryteringen på traditionella könsroller. Om det verkligen är brist på resurser som är problemet kan man fråga sig varför inte satsningen med det kombinerade praktikplats erbjudandet även riktar sig till de kvinnor som inte tycker att förskolebranschen lockar på grund av att den inte framstår som teoretiskt intressant.

I årsanalyserna framgår det inte vilken faktisk förändring som eftersträvas eller varför den eftersträvas. Precis som i utvecklingsplanen görs det ingen tydlig problembeskrivning vilket osynliggör motivet bakom en föreslagen eller genomförd åtgärd. Finns det exempelvis misstankar om att barnen ska utsättas för diskriminering, trakasserier eller kränkande behandling?. Vad grundar sig i så fall en sådan misstanke i?. Den uttryckta strävan efter att motverka diskriminering och att lyfta fram mångfald som en tillgång är en reaktion på en potentiell risk för att det motsatta beteendet ska förekomma. Förståelsen av denna risk tas här för given. Utifrån ett genusvetenskapligt perspektiv skulle detta kunna problematiseras genom att peka på hur en avsaknad av att prata om problemet i exempelvis termer av normer och könsmaktsordning osynliggör problemets strukturella dimensioner.

Vanligt skulle jag säga är att man tittar på vilken litteratur som finns. Jag brukar tänka så att ja det är bra att man tittar på vilken litteratur som finns i bokhyllan men kanske att det bästa med att se över litteraturen är de diskussionerna som sker i arbetslagen kring varför behöver vi en viss litteratur och varför inte (Förskoleförvaltningen 2019 intervju).

Genom sin problematisering av den här ågärden visar förskolans kvalitetsanalytiker på vilken typ av jämställdhetsarbete som han anser har mest effekt. Det handlar mindre om representationsarbete och mer om självreflektion och problematisering av varför något är ett problem. På så vis ges vi en bild av hans syn på hur jämställdhet görs. Genom sin studiebakgrund med master i genusvetenskap tar hans jämställdhetssyn avstamp i en intersektionellt feminism. Citatet ovan visar däremot också på det utrymme som finns inom verksamheten för olika tolkningar av varför en jämställdhetsåtgärd genomförs. Även om jämställdhet uttryckligen nämns i kommunfullmäktiges övergripande målformulering, både i målområde 1 och målområde 4, så nämns begreppet jämställdhet bara ett fåtal gånger i förvaltningarnas skriftliga återrapporteringar. Detta får som konsekvens att begreppet inte sätts in i en kontext och det blir därför otydligt vad som egentligen menas med jämställdhet. Men det påvisar även att begreppet är tappad på innebörd.

Arbete utifrån en likabehandlingsplan respektive normkritisk pedagogik kan förstås som två åtgärder som går att knyta till två olika jämställdhetsdiskurser. Som tidigare nämnts särskilde Squires den liberal feministiska strävan efter likabehandling och den postmodernistiska strävan efter att rekonstruera rådande uppfattningar om exempelvis kön. I förskolans årsanalyser ser vi alltså spår av båda dessa inriktningar.

I förskoleförvaltningen förekommer alltså flera olika representationer av problemet med bristande jämställdhet. Det framställs ibland som ett resursproblem, i andra fall som ett kunskapsproblem och i ytterligare andra fall som ett kvalitetsproblem eller ett demokrati-problem. Vi ser även exempel på vilken syn förvaltningen har på jämställdhet i deras arbete med normkritisk pedagogik. De utgår från en syn på ojämställdhet som ett strukturellt problem som knyter an till orättvisa maktordningar snarare än som ett individuellt problem.

4.3 Fastighets- och gatukontoret

Malmö stad jobbar sedan 2015 med en kommungemensam modell för modellstyrning. Syftet är att kommunens nämnder ska samarbeta för att lättare uppnå kommunfullmäktige-målen. Direktivet innebar att de tekniska nämnderna och förvaltningarna påbörjade ett samarbete för att utveckla arbetssätt med gemensamma mål samt hitta gemensamma områden att förbättra. Tekniska nämndens två förvaltningar, Gatukontoret och Fastighetskontoret har sedan första juli 2018 blivit en förvaltning, Fastighets- och gatukontoret (Tekniska nämnden. 2018:5).

Som vi nämnt tidigare är det främst tre av de nio målområden som kommunfullmäktige har tagit fram där kommunfullmäktigemålen relaterar till jämställdhet: målområde 1 ”*En ung, global och modern stad*”, 4 ”*En öppen stad*” och 9 ”*En stad med bra arbetsvillkor*”. I vår undersökning har det dock visat sig att det på Fastighet- och gatukontoret refereras till jämställdhet i flera av de resterande målen.

Då det fram till mitten av 2018 fanns två förvaltningar inom Tekniska nämnden har vi sammantaget gått igenom fem årsanalyser, två för Gatukontoret, två för Fastighetskontoret och en för 2018 för den sammanslagna förvaltningen Fastighets- och gatukontoret.

Organisationsförändringen som förvaltningen varit/är med om, påverkar inte vår angreppssätt, eftersom vi i vår undersökning är intresserade av att undersöka diskursen kring bristen av jämställdhet och inte hur förvaltningarna är organiserade eller hur de implementerar olika styrningssystem. Rent faktiskt kan vi konstatera att gatukontoret har jobbat med att få fram verktyg för att underlätta inrättandet av en jämställd verksamhet under långt tid, de har jobbat med jämställdhetsanalyser sedan 2008 inom ramen för SKL:s projekt ”*Hållbar jämställdhet i kollektivtrafiken*” under 2009 och 2010 och dessutom fick de medel för ytterligare ett år, de har med andra ord varit föregångare vad gäller jämställdhetsarbetet i de kommunala verksamheterna. För Fastighetskontoret har situationen varit en helt annan och de hade fram till de slutade vara en självständig förvaltning svårigheter att implementera utvecklingsplanen (Rapport 2014:7). Det

förklarar med största sannolikhet att det förekommer faktiska skillnader, vad gäller metodik, angreppssätt och implementeringsansatser i respektive verksamhet mellan förvaltningarna under de åren de varit var för sig. Dock delar de på vad för oss är det väsentliga i vår studie, problemformuleringen av ojämställdhet, som i mångt och mycket framställs i liknande termer som i Förskolenämnden, det vill säga som ett kunskaps-, resurs- och implementeringsproblem.

4.3.1 Hur representeras problemet med bristande jämställdhet fastighet- och gatukontoret?

Vi har valt att titta på materialet utifrån hur förvaltningarna har problematiserat förekomsten av ojämställdhet över tid, under en väldigt kort och specifik tidsperiod, närmare bestämt mellan 2016 och 2018. Vår syfte har med andra ord inte att göra med en årsvis undersökning av förvaltningarna utan vi har velat förstå vilken typ av diskurs kring bristen av jämställdhet som förts, vilka subjekspositioner den naturliggjort och vilken förståelse av världen som kan skönjas i dokumenten.

Förvaltningen har haft, som tidigare nämnts, olika ingångar i hur de ska arbeta för att implementera strategin om jämställdhetsintegrering, dock är det också mycket som förenar, vilket inte framträdde vid första anblick. Vi har valt att fördjupa oss i två av genomgående teman då vi anser att de på ett tydligt sätt knyter an till specifika rådande diskurser kring jämställdhet. Dessa är *kunskap* och *trygghet/säkerhet* och deras sammanlänkning till en förståelse av jämställdhet.

En genomgående upprepning i årsanalyserna är avsaknaden av tillräcklig kunskap inom området jämställdhet, denna avhjälpes genom olika insatser i kompetensutveckling. Ett talande exempel är Fastighetskontoret som i 2016 års redovisning uppvisar antal timmar som medarbetarna ägnat åt kompetensutveckling för bland annat kompetenshöjande insatser inom jämställdhetsområdet, detta sker i form av workshops, föreläsningar, studiebesök och liknande, och uppgår till 3189 timmar, vilket motsvarar i snitt 31,5 timmar per medarbetare. Av dessa har kvinnor stått för det största antalet timmar då det

genomsnittliga antalet timmar för kvinnor var 35 timmar medan männen i genomsnitt tagit del av 26 timmars kompetens-utveckling (Tekniska nämnden 2016:2). Att jämställdhet översätts till behov av kompetens-höjning får intressanta konnotationer, speciellt då kärnproblemet, orättvisa maktordningar, totalt osynliggörs och avpolitiserar. Vi är införstådda med att det inte går att göra generaliserande slutsatser utifrån så begränsad material, men det som tydligt framkommer här är att kvinnor som grupp kompenserar sin underordning genom att kompetensutveckla dubbelt så mycket som sina manliga kollegor.

Den andra behandlar ojämställdhet som ett otrygghetsproblem, här uppenbarar sig ett antal olika förklaringar som beroende kontext sammanfaller och förstärker en viss riktning, medan det i andra fall står för sig själva, där det anförs att gruppen kvinnor som grupp både *är* mer otrygga och upplever mer otrygghet än gruppen män. Att "vara" otrygg signalerar en essentialisering av kvinnor som är problematisk, om kvinnor är otrygga av sig själva bär inte det politiska systemet något ansvar, utan det får istället ligga på det individuella planet.

Förvaltningens statistik från 2018 (Tekniska nämnden 2018:28) visar med klar tydlighet att otrygghet är ett stort problem bland stadens invånare och tveklös bland gruppen kvinnor där hela 45 % känner av otryggheten. För gruppen män är siffran 24 %, vilket i vårt tycke även den är en relativt hög siffra. Årsredovisningarna har inte använt sig av statistik för att påvisa ovanstående varje år, men de har genomgående påpekat att det finns en väsentlig skillnad mellan grupperna. I genomsnitt refereras det alltid till kvinnor *och* män, som om de vore ett motsatspar eller ett komplement till varandra, som vi redan konstaterat i stycket om utvecklingsplanet, tyder detta på ett osynliggörande av maktrelationen mellan dessa båda kategorier men den förutsätter även den heteronormativa normen, på så sätt medverkar framskrivningen till att fjättra fast båda identiteter vid sina respektive kategorier och den dualistiska förståelsen av omvärlden får se sig än en gång fastställd.

Vid en genomgång av hur det refereras till otrygghet, hittar vi ett antal förklaringar där en av dem är att barn känner sig otrygga i samband med

trafiksituationen i deras skolor, främst när det är lämnings- eller hämtningsdags, det handlar helt enkelt om stressade föräldrar i bil.

Ett annat spår som följs upp är att otrygghet verkar ha en koppling till socioekonomiska orsaker, de stadsdelar det konstaterats ha bättre socioekonomiska förutsättningar upplever helt enkelt mindre otrygghet, både bland gruppen kvinnor och gruppen män, det motsatta sker i de stadsdelar där de strukturella villkoren är helt andra. Det som aldrig sägs dock, är att de områden med bättre sociala förutsättningar är de delarna av staden som är mest homogena gällande klass- och "ras" bakgrund (som socialt konstruerad kategori). Ett tredje spår är den som kopplar otrygghet till säkerhetsbegreppet. Den kopplingen uppkommer för första gången år 2016, åtminstone i de material vi har tillgång till. I ett försök till kontroll framkommer det att det är de ovan nämnda spåren, stressade föräldrar samt socioekonomiska, som haft förklaringsvärde dessförinnan. I Gatukontorets årsredovisning från 2017 hittar vi följande citat:

Under de senaste två åren har frågor om trygghet och säkerhet, framför allt kopplat till sexuella ofredanden och terrorhot aktualiserats. Ska vi vara framgångsrika i arbetet med attraktiva mötesplatser för fritid, rekreation och evenemang behöver denna fråga fortsatt prioriteras (Gatukontoret 2017:20).

Som nämndes ovanför görs ovanstående koppling första gången 2016, av samma förvaltning, då, i samband med att det rapporterats från andra delar av landet och även från andra delar av Europa om trakasserier mot unga tjejer vid större evenemang. I sin skrivelse påtalar förvaltningen att de under året gjort en undersökning som riktat sig till gymnasieungdomar för att få en bild av deras förståelse och erfarenheter av tidigare festivalupplevelser. Det föranledde att särskilda satsningar gjordes mot främst stora inspelningar under Malmö festivalen och samarbete med både polis och säkerhetsvakter intensifierades.

2016 var ett år då förvaltningarna fick extra mycket att göra, detta förklaras med att staden inte var förberedd på att så många människor på flykt från krig och orättvisor skulle söka sin tillflykt till Malmö året dessförinnan. I samband med de nya invånarna började det höras rapporter från andra delar av landet, men främst

från andra länder i Europa, speciellt Tyskland, att unga tjejer och kvinnor utsatts för sexuella ofredanden av delar av gruppen med nyanlända unga killar och män, där väldigt många var unga och som för de mesta benämns som ensamkommande barn i den offentliga debatten. De flesta av de flyende har sin bakgrund i länder som klassificerar sig som muslimska.

Våra gränser stängdes under novembermånad 2015 vilket också innebar att den fria rörligheten för människor i den Europeiska Unionen sattes på undantag. På nationellt plan såg vi hur grupperingar av män, exempelvis "Soldiers of Odin" med stark koppling till vitmakt-grupperingar patrullerade på ett antal städer i landet, deras drivkraft var att "skydda sina kvinnor" och flera asylboenden och moskéer utsattes för olika typer av skadegörelse, såsom bränder. Det är viktigt att ha en bild av vad som pågick under denna period för att lättare sätta sig in i sammanhanget. Även Gatukontoret påverkades av den rådande situationen och den kom till uttryck bland annat i ovanstående citat. Kopplingen mellan säkerhet, trygghet, terror och sexuella ofredanden hör till en nationalistisk präglad diskurs, där förövaren är "den andre", människor och deras bakgrund behövs inte ens benämnas -tystnaden pratar sitt tydliga språk- alla förstår vilka som åsyftas. Av pedagogiska skäl är ändå ett klagörande på plats, i det här fallet syftar den andre till män med annan kulturell och etnisk bakgrund.

I diskursen hör också till föreställningar om manlighet, där skyddet av kvinnor och barn är en viktig aspekt. Den kanske mest basala delen handlar om hur den nationella självbilden, den om att vi praktiskt taget är bland de bästa i klassen gällande jämställdhet, reproduceras och förstärks. Genom att lägga våld och förtryck hos "de andra" behöver vi inte bli införstådda med att vårt system både producerar och reproducerar, i det här specifika fallet, ojämställdhet, rasism och maktasymmetrier människor emellan och att dess effekter drabbar specifika grupper. På så sätt både essentialiserar och fixerar diskursen identiteter och kulturer, ojämställdhet är det andra som har problem med, inte vi. Att Metoo-rörelsen inte lämnade några som helst spår i 2018- års rapportering är även det ett uttryck för att det är inte hos oss problemet ligger, det är hos de andra.

5. SLUTDISKUSSION

Vår initiala föresats med denna uppsats har varit att undersöka hur två av Malmös förvaltningar, Fastighet- och gatukontoret och Förskoleförvaltningen samt stadens politikers, de som var verksamma vid antagandet av *Utvecklingsplan för jämställdhetsintegrering 2011- 2020* förstått och tolkat innebörden av (o)jämställdhet, men även att undersöka om dessa förståelser sammanfaller i någon övergripande diskurs. För detta har vi utgått från förvaltningarnas årsanalys samt politikernas styrdokument. Vi har genom att använda oss av Carol Bacchis metodologiska verktyg ”*What´s the problem represented to be?*” gjort en en diskursanalys av texterna.

I vår genomläsning av materialet har vi upptäckt ett antal diskurser som löpt både parallellt men även antagit större eller mindre plats beroende den kontextuella utgångspunkten. Sammantaget kan vi konstatera att det finns en övergripande förståelse kring (o)jämställdhet, den är inte uttalad och passerar praktiskt taget obemärkt förbi, men är helt avgörande för resultatet enligt oss.

Tolkningen grundar sig i en förståelse av vad politik ska handla om, vad som ingår och vad som inte får plats. Utvecklingsplanen påpekar vikten av att verksamheterna ska använda sig av statistik utifrån en binär könstillhörighet- vilket som tidigare nämnts osynliggör andra könstillhörigheter-, statistiken ska fungera som verktyg för att räkna fram hur många kvinnor respektive män som finns i verksamheterna. Utan att förneka vikten av att ha kunskap kring detta menar vi att det inte räcker. Utgångspunkten här är skillnadskapandet som produceras mellan gruppen kvinnor och gruppen män, vilket naturaliseras som om det handlade om en egenskap, och för att prata med Bacchi missas det helt och hållet att ”olikhet” endast skapas i relation till någon annan. Det finns ett behov av att blottlägga de ojämlika maktrelationerna som ligger till grund för ojämställdheten och där kommer statistiken verkligen till korta. Förståelsen av att det har varit och är politiska beslut som har ansvaret för hur vi organiserar vårt samhälle där bland annat relationen mellan könen har varit och är en grundläggande ordningsprincip, varken benämns eller framkommer vid djupare läsning.

En befogad fråga i sammanhanget är syftet med utvecklingsplanen och utifrån materialet vi gått igenom kan vi konstatera att det funnits en politisk vilja att vara med och utforma en rättvisare verksamhet, men fokus har mest handlat om att effektivisera implementeringen av policyn. Vi menar att det låga resultatvärdet av arbetet med strategin har att göra med, förutom det ovan nämnda, också med den valda styrningsmetodiken new public management (NPM), vars snäva dräkt försvårar den kvalitativa analysen som är så välbehövligt i sammanhanget. (O)Jämställdhet behöver förstås som en pågående process och inte som något statisk. Vi kan konstatera att (o)jämställdhet i årsanalyserna och utvecklingsplanen till största delen har tolkats som praktiskt taget en statisk process, vilket översatts i att förvaltningen inte har hittat den rätta metoden att implementera jämställdheten, men även genom att ständigt påtala avsaknaden av tillräcklig kunskap i området. Enligt Bacchi brukar jämställdhetsanalyser lida av konserverande uppfattningar eftersom de är fixerade i en viss kontext, istället för att utgå från insikten av att jämställdhet ständigt utsätts för politiska påtryckningar, vilket i sin tur reflekterar att det handlar om en kamp mellan olika diskurser kring jämställdhet, detta, om inte annat, påvisar hur kontextuella och situationsbaserade denna typ av lösningar verkligen är. Sammantaget tänker vi att både förvaltningarna, genom sina årsanalyser och politikerna, genom policydokumentet ger stöd åt vår slutsats.

Förutom den ovannämnda övergripande förståelsen av att (o)jämställdhet är en avpolitiserad process, bortkopplad från samhällsdefinierande strukturer och maktordningar har vi även funnit två väldigt starkt framträdande diskurser i årsanalyserna.

Båda förvaltningarna delar samsyn kring den ena, den om vad som behövs göras för att förverkliga en jämställd verksamhet, lösningen som framläggs utgår från att det är en organisatorisk problemfylld uppgift att lösa, men som genom att använda bättre styrnings-metodik kommer mycket kunna lösas. Osynliggörandet av att jämställdhet främst handlar om tillgång till makt att avgöra vad en vill med sitt liv oberoende vilket kön, erfarenhet eller bakgrund en har, ger inga möjligheter att utveckla systemförändrande ansatser, utan fokus läggs på att

kvantifiera och mäta. Att styrningsmetodikerna dessutom ska effektiviseras så att det blir resurssnålt, tyder på förväxlingen av att politik handlar om att fungera som en effektivitets- och kundorienterad maskin och inte om att skapa välfärd och rättvisa för dess invånare.

Den andra har att göra med en för närvarande väldigt aktuell diskurs som förs inte bara hos oss i Sverige, utan även i stora delar av den Europeiska Unionen, den relaterar till en föreställd nationell identitet, där "vi:et" ses som jämställd och "de andra" som bärande av ojämställdhet och ännu värre, som bärare av inneboende våld som kommer till uttryck genom terrorhandlingar. Att den här typen av diskurser reproduceras av myndigheter är onekligen både besvärande och problematisk, men det säger något om svårighetsgraden vi har att göra med. Diskursen bekräftar även att verkligheten påverkas av vilken innebörd vi lägger i det språk vi använder oberoende vår vilja att göra gott, och att det får konkreta och materiella konsekvenser för de personer och grupper som drabbas. Dessutom kan vi bara konstatera att samhällsliga diskurser återfinns och reproduceras både i politiska rum, i "objektiva" tjänstepersoners framställningar och i gemene persons vardag.

Vår resultat pekar med andra ord på att det både finns ett samförstånd bland politiker och tjänstepersoner kring vad (o)jämställdhet handlar om, men även att då området inte riktigt klassificeras som konsekvens eller produkt av politiska beslut och att ha att göra med orättvisa maktordningar så öppnar det upp för olika typer av förklarings- och lösningsalternativ.

6. VIDARE FORSKNING

Utifrån våra resultat hade det varit väldigt intressant att även titta på de andra förvaltningarna i Malmö stad och se om vår resultat även är applicerbart på dem eller om det finns andra aspekter som kommer till uttryck runt handlingsplanet för jämställdhetsintegreringen. Det hade även varit väldigt roligt att undersöka hur den nationella jämställdhetsdiskursen ter sig.

7. REFERENSFÖRTECKNING

- Alnebratt, Kerstin & Rönnblom, Malin (2016) *Feminism som byråkrati – jämställdhetsintegrering som strategi*. Stockholm: Leopard förlag.
- Bacchi, Carol & Eveline, Joan (2010) *Mainstreaming politics: Gendering practices and feminist theory* red. Carol Bacchi & Joan Eveline. University of Adelaide: Adelaide Press.
- Fastighets- och gatukontoret (2019). Intervju med Emma Paulsson och Christian Röder. 7 maj 2019. Malmö stad.
- Forssell, Rebecka & Scholten, Christina (2013) *Ambitiösa visioner - vaga mål: Att omsätta jämställdhetspolitik till praktik i vardagen*. Vid Centrum för tillämpad arbetslivsforskning, Malmö högskola.
- Förskoleförvaltningen (2019). Intervju med Daniel Blennow. 30 april 2019. Malmö stad.
- Förskolenämnden (2016) *Årsanalys 2016*. Malmö stad.
- Förskolenämnden (2017) *Årsanalys 2017*. Malmö stad.
- Förskolenämnden (2018) *Årsanalys 2018*. Malmö stad.
- Hall, Patrik (2012) *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- J ä n s t ä l d h e t s m y n d i g h e t e n – V a d ä r j ä n s t ä l d h e t ?
<https://www.jamstalldhetsmyndigheten.se/om-jamstalldhet/vad-ar-jamstalldhet> Hämtat 15/5-16.
- Malmö stad (2011) *Utvecklingsplan för jämställdhetsintegrering*
- Stadskontoret (2019). Intervju med Anders Eriksson. 10 maj 2019. Malmö stad.
- Squires, Judith (2005) *Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation*. Oxford University Press.
- Tekniska nämnden (2014) *Rapport Jämställdhetsintegrering*.
- Tekniska nämnden (2016) *Fastighetskontoret Årsanalys*. Malmö stad.
- Tekniska nämnden (2017) *Fastighetskontoret Årsanalys*. Malmö stad.
- Tekniska nämnden (2018) *Fastighets- och gatukontoret Årsanalys*. Malmö stad.

Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STVA22
VT19

Handledare: Tomas Bergström

Tekniska nämnden (2016) *Gatukontoret Årsanalys*. Malmö stad.

Tekniska nämnden (2017) *Gatukontoret Årsanalys*. Malmö stad.

TJP Analys och Utveckling (2016) *Rapport 2015: På väg mot den jämställda staden?* (Bihang 2016 Nr 73. Malmö stad.)

Winther Jørgensen, M & Phillips, L *Diskursanalys som teori och metod* 2012. India. Replika Press

Wittbom, Eva (2018) *Jämställdhetsintegrering med styrning bortom New Public Management*, ur *Tidskrift för genusvetenskap* 39, 2018.

Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STV102
VT04
Handledare: NN

Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STV102
VT04
Handledare: NN