

Vision och verklighet

En analys av jämställdhetsimplementering

Abstract

This thesis treats the question of how a political vision is given a concrete form. The Swedish government has defined a view of gender inequality. To change the subordination of women national goals have been established. These give guidelines to the different parts of the administration. The primary scope of this thesis is to analyse the conditions for the implementation of these goals in two parts of the administration, the county administrative board and the local municipal authority. In the first part of the study I analyse, from a feminist perspective, how the government define the gender inequality and thereby establish a vision for the changing of the subordination of women. The second part treats the question of implementing this vision. I focus on the conditions that the implementers have at hand in their work. The method I use for this is interviewing with so called “grand tour” questions, open questions that allow a deep understanding of the complex problems that arise in the implementation of the national goals. My result shows that this area is not given the priority it needs for the fulfilment of the political vision.

Keywords: *Implementation, gender, feminism, government, administration.*

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	5
1.1 Syfte & Frågeställning	5
1.2 Metod	6
1.2.1 Intervju som metod och material.....	7
1.3 Disposition	8
2 Teori.....	10
2.1 Feministisk teori.....	10
2.2 Implementering	11
3 Problembilden.....	14
3.1 Ungdomsåren	14
3.2 Akademin	15
3.3 Ekonomiska resurser	16
3.4 Tidsanvändning	17
3.5 Sammanfattning	17
4 Regeringens definition.....	18
4.1 Problemet definieras.....	18
4.2 Slutsats	19
5 Länsstyrelsen	21
5.1 Roll och direktiv.....	21
5.2 Analys	23
5.2.1 Tid och resurs	24
5.2.2 Motivation	25
5.2.3 Kontroll	27
5.2.4 Externa aktörer	28
5.2.5 Slutsats	29
6 Kommun	30
6.1 Roll och utveckling	30
6.2 Analys	31
6.2.1 Tid och Resurs	31
6.2.2 Motivation	33
6.2.3 Kontroll	35
6.2.4 Externa aktörer	36
6.2.5 Slutsats	36

7. Sammanfattande reflektion.....	38
8 Referenser.....	40
Bilaga 1	43
Bilaga 2	44
Bilaga 3	45
Bilaga 4	48

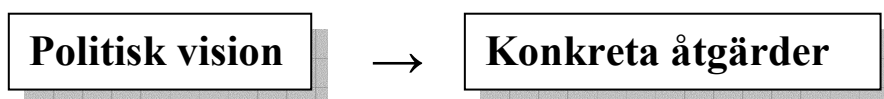
1 Inledning

”Det kvinnor av naturen inte kan göra, är det helt överflödigt att förbjuda dem. Det som de kan göra, men inte gör så bra som de män de konkurrerar med, räcker konkurrensen för att utesluta dem från. Ingen frågar efter lagar eller privilegier till kvinnors fördel, man ber endast att de nuvarande privilegierna och lagarna till mäns fördel skall avskaffas.”(Mill, J S, 1995:28)

Trots att Sverige på det formella planet är ett jämställt land återstår mycket omvandling för att en substantiell jämlikhet ska kunna sägas vara uppnådd. Den systematiska underordningen av kvinnor har skapat en situation där hälften av samhällets individer förvägras samma förutsättningar som andra individer har. Jämställdhet handlar därför, i mina ögon, ytterst om rättvisa. Det är mot bakgrund av insikten att avsaknad på jämställdhet fortfarande existerar som denna uppsats är skriven. Det faktum att Sverige betraktas som ett av världens mest jämställda länder är inget argument i sak. Detta förtar inte värdet av de insatser som görs för att ytterligare undergräva förlegade strukturer och normer som hävdar mannens primat.

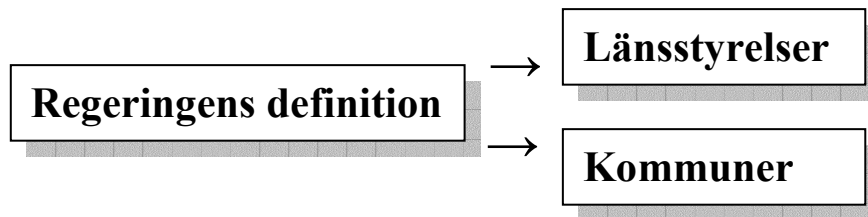
1.1 Syfte & Frågeställning

Det övergripande syftet med denna uppsats är att undersöka hur den politiska visionen om ett jämställt Sverige omsätts i konkreta åtgärder. Min ambition är att försöka förstå varför visionen om ett jämställt samhälle som i princip alla säger sig sträva efter är så svår att realisera. Det övergripande syftet illustreras i figuren nedan.



Detta övergripande syfte är naturligtvis alldeles för komplext för att kunna inrymmas inom ramen för denna uppsats. Jag har därför valt att fokusera på hur två instanser, länsstyrelser och kommuner, arbetar konkret med att försöka förverkliga regeringens vision om ett jämställt samhälle. Jag har valt detta fokus eftersom regeringen har den centrala maktposition som krävs för att möjliggöra en reell förändring. För att kunna utröna hur dessa instanser lyckas i sitt arbete krävs en förståelse för hur regeringens faktiska vision om ett mer jämställt samhälle ser ut.¹ Hur vill regeringen att denna problematik ska förstås? Vad gör länsstyrelsen och kommunerna för att implementera visionen? Detta kan schematiskt illustreras på följande vis:

¹ Denna vision beskrivs närmare i kapitel 4.1.



Ovanstående innebär att den politiska visionen representeras av hur regeringen definierar avsaknaden av jämställdhet. Eftersom regeringen har formulerat nationella mål för jämställdheten är det intressant att fastställa huruvida de myndigheter som ska implementera dessa har tillräckliga förutsättningar för att göra det. Jag har därför använt mig av implementeringsteori i uppsatsen.² De samhällsinstanser studien fokuserar på är, som skrivits, länsstyrelser och kommuner. Jag har valt att koncentrera mig på dessa då regeringens mål föreskriver ett explicit ansvar som åligger dessa instanser.³

Min uppsats utgår ifrån två frågeställningar som fokuserar på vars ett delsyfte. Den första avser att undersöka regeringens faktiska definition vad gäller avsaknaden av jämställdhet. Den andra inriktar sig på det konkreta arbetet med jämställdhet som länsstyrelser och kommuner utför. Frågeställningarna lyder som följer:

- Hur definieras ojämställdheten av regeringen och hur kan detta förstås?
- Är länsstyrelsernas respektive kommunernas mandat för att implementera och konkretisera den politiska visionen om ett jämställt Sverige substantiellt eller ej?

Den andra frågeställningen, vilken är den mer omfattande av de två, fokuserar således på om *förutsättningarna* för att realisera regeringens mål finns tillgängliga. Står myndigheternas uppdrag i relation till de befogenheter och resurser dessa har till sitt förfogande? Min förhoppning är att jag genom att besvara dessa frågor ska kunna närma mig ett svar på den mer komplexa frågan om varför jämställdhet tycks vara så svårt att uppnå.

1.2 Metod

”All samhällsforskning sker på grundval av en rad ontologiska, epistemologiska och värdeteoriska antaganden. Dessa rymmer självklara föreställningar om världen och människor i den, favoriserade metoder för upptäckt av vad som är sant eller värt att veta, och grundläggande moraliska och etiska bedömningar om vad som är lämpligt handlande och god livs kvalitet.” (Alvesson, M och Deetz, S, 2000:28)

Som klartgjorts är syftet med uppsatsen att analysera hur regeringen definierar ojämställdheten i Sverige, samt ifall Länsstyrelsernas och olika kommuners

² Se kap 2.2 om denna teori.

³ För en närmare förklaring se kap 5.1 och 6.1.

mandat när det gäller jämställdhet är substantiellt eller ej. Studien kan således karakteriseras som tvådelad ur ett metodhänseende. För att besvara den första problemställningen används den *beskrivande studien*. Denna metod kännetecknas av att besvara frågor av typen var, när, hur och vilka (Esaiasson, P et al, 2003:35).

Den andra problemställningen är emellertid av mer ingående karaktär varvid ett annat metodval legitimeras. Metoden som legat till grund för besvarandet av den andra frågeställningen är kvalitativ. Denna metod är användbar i min uppsats för att komma nära det fall som studeras och ge förståelse för komplexiteten i situationer som individer befinner sig i. Formen lämpar sig således där forskningsfrågorna är djupgående vilket är min ambition i föreliggande uppsats (Lundquist 1993:103-105).⁴

1.2.1 Intervju som metod och material

Tolv intervjuer utgör uppsatsens primärmaterial. Syftet med intervju som metod i denna uppsats är att få en inblick i om individer upplever arbetet, inom ramen för jämställdhet, som substantiellt eller ej. Upplever de att förutsättningarna existerar för att realisera den politiska visionen? Intervjuerna som genomförts behandlar hur fyra sakkunniga inom jämställdhet på olika länsstyrelser och åtta jämställdhetshandläggare/ombud i kommuner arbetar och upplever jämställdhetsarbetet i sina respektive verksamheter. Jag har använt mig av vad Esaiasson et al kallar *respondentundersökning*, vilket karaktäriseras av att det är svarspersonerna själva och deras egna tankar som är studieobjekten. ”Nu vill forskaren veta vad varje svarsperson tycker och tänker om det undersökningen gäller, och därför ställs i stor utsträckning samma frågor till samtliga svarspersoner.” (Esaiasson, P et al, 2003:254). Det är mot bakgrund av implementeringsteori/problematik⁵, vilken utarbetats av Anders Sannerstedt, som intervjufrågorna är formulerade. Eftersom jag är intresserad av om uppdraget vad gäller jämställdhet är substantiellt, anser jag att det är fruktbart att utröna huruvida förutsättningarna för en lyckad implementering finns tillgängliga eller ej. Genom att ha uppsatta villkor, för vad som krävs för att få till stånd ett effektivt implementeringsförfarande, synliggörs enligt mig, huruvida det är påtagliga brister i implementeringsstrukturen som ligger till grund för ett dåligt verkställande. Dessutom uppenbaras, menar jag, fruktbara kanaler till att åtgärda eventuella brister. Vidare har största mån försökt utgå ifrån vad Esaiasson et al kallar för *tematiska frågor* dessa karaktäriseras av att det är vittomfattande frågor där ”intervjupersonen, utifrån minimal påverkan av intervjuaren, får tillfälle att

⁴ Denna uppsats är, som nämndes ovan, av kvalitativ karaktär. Uppsatsen har emellertid kvantitativa inslag i den bemärkelsen att jag delger kvantifierbar data som andra, exempelvis SCB, har tagit fram. Jag avser emellertid inte att exempelvis behandla mitt material uttryckt i siffror eller behandla analysen mot bakgrund av statistiska tekniker (Lundquist, 1993:103). Enligt mig är inte kvalitativ och kvantitativ metod ömsesidigt uteslutande. Jag anser det snarare vara väldigt förtjänstfullt att beakta såväl de kvantitativa aspekterna som de kvalitativa, och tycker således att diskussionen huruvida kvalitativ eller kvantitativ metod är att föredra är förlegad (Jmf med ex Lundquist 1993, Esaiasson, et al, 2003, Alvesson & Deetz, 2000).

⁵ För utförligare redogörelse av implementeringsteori/problematik, se kap 2.2

utveckla vad hon eller han upplever som de viktiga dimensionerna i den företeelse som står i centrum för undersökningen.” (Esaiasson, P et al, 2003:290) Intervjuernas längd varierar mellan en kvart och fyrtiofem minuter och har skett per telefon vilket är, för den som ställer öppna frågor, ett bra sätt att intervjua i förhållande till exempelvis postenkäter (Esaiasson, P et al, 2003:255).

En negativ aspekt av att använda sig av intervju som metod är den så kallade *intervjuareffekten*. Det föreligger alltid en risk av oönskade effekter vilka kan uppstå i samspelet emellan den som intervjuar och den intervjuade. Det kan röra sig om tonfall på rösten eller betoning av ord, lika väl som selektivt lyssnande. En medvetenhet om detta har emellertid funnits från min sida, och jag hoppas således att detta bidragit till att minimera den effekten. (Esaiasson, P et al. 2003:262)

En fördel med användandet av intervjuer är att de möjliggör bruk av citat i uppsatsen, något som kan stärka studiens reliabilitet genom den ökade ”genomskinligheten”⁶ (Bergström & Boréus 2000:262). Vad gäller framställningen av intervjupersoner och deras svar så kommer dessa att vara anonyma eftersom det framgick vid en del av intervjuerna att områdets känslighet gjorde det obekvämt att vara namngiven. Eftersom min intention är att öka min förståelse för ett sammanhang sätter jag högt värde i att respondenterna svarar ärligt och det förefaller rimligt att så är fallet om de ej känner risk för att bli ”uthängda”.

Utöver det material som nämnts ovan har jag även använt mig av sekundärmaterial. Detta har bestått i olika former av offentliga tryckt, såsom skrivelser, rapporter och propositioner. Statliga offentliga utredningar har likaledes bidragit som material. Befintlig forskning om feministisk teori/forskning ingår i uppsatsen för att kartlägga olika synsätt, samt bidra till analysen. Detsamma gäller för implementeringsteori som utgör en förutsättning för de uppsatta villkor vilka jag utgick ifrån vid intervjuerna. På det juridiska området har jämställdhetslagen använts.

1.3 Disposition

Uppsatsen är disponerad på följande vis. I nästkommande kapitel (2) presenteras de teorier som varit centrala för besvarandet av mina frågeställningar. Dessa två är feministisk teori och implementeringsteori. I följande kapitel (3) ämnar jag redogöra för feministisk forskning som bidragit till synliggörandet av ojämställdheten, och sålunda bidragit till den problembild vilken regeringen utgår ifrån när de definierar ojämställdhet som ett problem.

I efterkommande kapitel (4) uttröner jag hur regeringen definierar ojämställdheten som ett problem och hur detta kan förstås och besvaras sålunda min första frågeställning. Eftersom regeringen ålägger länsstyrelserna ett visst ansvar att konkretisera de mål, inom ramen för jämställdhet, som finns på aggregerad nivå föll det sig naturligt att försöka utkristallisera huruvida länsstyrelsernas arbete är substantiellt när det gäller jämställdhet. Detta undersöks

⁶ För att öka intersubjektiviteten, samt påvisa hur svårt det är att göra alla de synpunkter som framkommit vid intervjuerna rättvisa, har jag även skrivit ut och bifogat ett av informanternas svar på en av frågorna, se Bilaga 4.

således i följande kapitel (5) mot bakgrund av intervjuer varvid den första delen av den andra frågeställningen besvaras.

Till skillnad från länsstyrelsernas arbete med jämställdhet får inte de svenska kommunerna specifika direktiv att efterleva inom jämställdhetsområdet. I nästkommande kapitel (6) analyseras sålunda hur arbetet med jämställdhet kommer till uttryck i olika kommuner mot bakgrund av intervjuer och då besvaras den sista delen av den andra frågeställningen. I det slutliga kapitlet (7) avser jag att sammanfatta de slutsatser vilka framkommit vid besvarandet av mina frågeställningar.

2 Teori

Föreliggande kapitel syftar till att redogöra för de två teorier som jag utgår ifrån och genomför min analys med. Den första teoretiska utgångspunkten är feministisk teori. Anledningen till att jag utgår ifrån feministisk teori är det faktum att denna uppsats avser att utröna ett samhällsfenomen som synliggjorts och synliggörs just tack vare denna teoribildning. Det är exempelvis mot bakgrund av feministisk teori- och forskning som regeringen definierar ojämställdheten som ett problem⁷. För att överhuvudtaget förstå *hur* och *varför* ojämställdheten i samhället definieras som ett problem, vilken är min första frågeställning, måste vi således utkristallisera de premisser som utgör teorins värdegrund. Den feministiska teorin ligger följaktligen till grund för uppsatsen. Den andra frågeställningen i föreliggande uppsats som jag har valt att beakta och problematisera är mer utförlig. Frågeställningen avser huruvida två samhällsinstanser – länsstyrelser och kommuner – har ett substantiellt uppdrag när det gäller jämställdhetsarbetet, och det är således av detta skäl som jag väljer att göra analysen mot bakgrund av implementeringsteori/problematik. Den sistnämnda teorin skall dels ses som en utgångspunkt för de frågor jag ställt vid intervjuerna. Dessutom utgör den även en förutsättning för mitt ramverk mot vilken jag kommer att analysera om uppdraget vad gäller jämställdhet inom olika länsstyrelser och kommuner är substantiellt eller ej.

Vi kan således betrakta de två ovannämnda teoretiska utgångspunkterna som kompletterande utifrån olika abstraktionsnivåer⁸. Den förstnämnda har en högre abstraktionsnivå, dvs. den feministiska teorins glasögon ligger till grund för utkristallisering av den första frågeställningen. Och den sistnämnda en mer konkret och således lägre abstraktionsnivå, dvs. implementeringsteorin ger oss den verktygslåda som krävs för att analysera den andra frågeställningen.

2.1 Feministisk teori

”Feministisk teori är inte en sammanhållen teori, men de olika inriktningarna förenas av begrepp som kvinnors underordning, makt, manssamhälle/patriarkat och frigörelse. Den feministiska forskningen undersöker inte längre *om* [egen kurs] kvinnor är underordnade. Man anser att de senaste 20 årens internationella forskning (b)evisar att så är fallet” (Eduards, M, SOU 1995:110, s. 62)

⁷ se kap 2.1, 3 och 4

⁸ Enligt Lennart Lundquist kan statsvetenskapliga problemställningar formuleras på olika abstraktionsnivåer. ”Några är mycket konkreta (’Hur var relationen mellan LO och socialdemokratin i löntagarfondsfrågan under 1970-talet?) medan andra är mycket abstraktare (’Hur är relationen mellan två politiska organisationer?)” (Lundquist, L ,1993:63). Jag byter emellertid ut Lundquists problemställningar mot teorier, dvs. relationen emellan könen (feministisk teori) – abstrakt nivå, är uppdraget substantiellt (implementeringsteori/problematik) – konkret nivå, och anser sålunda att jag kan använda en modifierad version av Lundquists terminologi för att öka förståelsen på ett fruktbart sätt.

Inom feministisk forskning⁹, liksom inom åtskillig annan samhällsvetenskap, finns ett stort antal perspektiv och ansatser. Dessa varierar utifrån en rad olika dimensioner¹⁰; vetenskaplig-metodologisk ståndpunkt, politiskt intresse, typ av perspektiv etc. (Alvesson, M, SOU 1997:83, s.309).

Feministisk teori ifrågasätter, enligt Maria Wendt Höjer och Cecilia Åse, det skenbart naturliga och självklara. Den i grunden politiska relationen emellan kön och makt lyfts fram och problematiseras oberoende av om analysen gäller politiska institutioner, familj och sexualitet eller kunskap och språk. ”Politikens yttersta paradox – att kvinnor har mindre makt för att de är kvinnor samtidigt som kön inte erkänns politiskt – utmanas på så sätt ständigt” (Wendt Höjer, M och Åse, C, 1996:69). Centralt för feministisk teori är följaktligen att kön och makt hänger ihop på ett sådant sätt att kvinnor systematiskt underordnas. Könstillhörighetens betydelse skapas, upprätthålls och förändras i ett socialt och politiskt sammanhang och den ojämlika könsrelationen är sålunda en socialt konstruerad och politiskt skapad maktordning (Ibid.). Den feministiska utgångspunkten är således att det finns en *ordning* som upprätthåller det asymmetriska förhållandet emellan könen. Denna utgångspunkt är gemensam även om beskrivningarna av maktordningen skiljer sig åt. Skillnaderna gäller således vad som betraktas som könsmaktordningens fundament samt hur och på vilken nivå ordningen upprätthålls och förändras¹¹.

2.2 Implementering

Enligt Anders Sannerstedt kan vi inte vid studiet av utformandet av den offentliga verksamheten göra någon klar åtskillnad mellan politik och förvaltning. Vi möter emellertid, menar Sannerstedt, fortfarande distinktionen mellan beslutsprocess och implementeringsprocess, där beslutsprocessen är den process som resulterar i att auktoritativa politiska beslut fattas, medan implementeringsprocessen är den process varigenom detta beslut omsätts i handlande (Sannerstedt, A, 2001:26).¹²

Då de aggregerade mål som är uppsatta av regeringen för jämställdhet ej infriats¹³ trots att det, enligt mig, föreligger en stark politisk vision – ett jämställt Sverige – är min tanke att analysera uppsatsens andra frågeställning m h a implementeringsteori/problematik. Eftersom den andra frågeställningen i föreliggande uppsats avser att utröna huruvida uppdraget i olika länsstyrelser och kommuner är substantiellt när det gäller jämställdhet anser jag att denna teori är fruktbar. Jag är emellertid medveten om att endast en bråkdel av den komplexitet som ligger till grund för den befintliga asymmetrin emellan könen inryms i denna uppsats. Icke desto mindre tror jag att en fokusering på uppdragets substans vad

⁹ För djupare och utförligare diskussion kring debatt inom feministisk teori och praktik, se exempelvis Jane Freedman (2003).

¹⁰ I bilaga 3 återger jag kortfattat, vad jag anser vara, de vanligast förekommande inriktningarna inom feministisk teori, samt vilken av dessa inriktningar som jag själv är anhängare av.

¹¹ Detta resonemang kan även kopplas till den klassiska aktörs - struktur dimensionen inom statsvetenskapen. Lennart Lundquist uttrycker det som att; ”Tyngdpunkten i analysen kan läggas på aktörerna och deras överväganden, beslut och handlingar eller på strukturerna, vilka omfattar de mönster av relationer, idéer och natur i vilka aktörerna ingår. Det finns också en strävan att binda samman aktörs- och strukturnivåerna. Man ser då aktören i strukturen med de påverkansrelationer som föreligger mellan aktör och struktur”(Lundquist, L, 1993:35).

¹² Denna text återfinns i antologin *Politik som organisation*, Bo Rothstein (red). Se referenser.

¹³ se kap 3 och 4

gäller jämställdhet inom olika instanser kan bidra till att öka förståelsen för den rådande situationen. Ett vanligt sätt att, enligt Sannerstedt, närma sig frågan om huruvida det finns förutsättningar för ett effektivt och lyckat verkställande är att ställa upp ett antal premisser som bör vara uppfyllda;

- Se till att den direkta styrningen¹⁴ är entydig! Den som skall implementera beslutet skall inte kunna missförstå beslutsfattarens intentioner.
- Se till att den indirekta styrningen¹⁵ är lämpligt utformad! Implementeringsstrukturen bör inte vara allt för komplicerad. Det skall vara tydligt var ansvaret ligger. Den som skall implementera beslutet bör ha tillräckligt med tid och andra resurser till sitt förfogande.
- Se till att implementeraren gillar beslutet och är motiverad att försöka genomföra det enligt intentionerna! Ovilliga och motsträviga implementerare är en säker indikator på att det kommer att bli brister i styrningsföljden.
- Se till att implementeringen går att kontrollera! Det är viktigt att beslutsfattaren får information om hur styrningen följs.
- Se till att externa aktörer inte kan försvåra tillämpningen! Andra myndigheter, fackliga organisationer, lokala intressegrupper och andra aktörer kan ha intresse av att påverka implementeringen i annan riktning än beslutsfattaren avsett.

(Sannerstedt, A, 2001:29)

Ovan listade villkor utgör således fundamentet för det ramverk som skall hjälpa mig att besvara den andra frågeställningen. Dessa premisser kommer att vara vägledande för de frågor (se nedan) som jag ställer vid intervjuerna¹⁶, dvs. att det är utifrån dessa villkor, omformulerade i frågor, som det empiriska materialet kommer samlas in och systematiseras. Eftersom jag är intresserad av om uppdraget vad gäller jämställdhet är substantiellt, anser jag att det är fruktbart att utröna huruvida förutsättningarna för en lyckad implementering finns tillgängliga eller ej. Genom att ha uppsatta villkor, för vad som krävs för att få till stånd ett effektivt implementeringsförfarande, synliggörs enligt mig, om implementeringsstrukturen är substantiell eller ej. Således kan jag utröna om det är påtagliga brister i verkställarens implementeringsstruktur som ligger till grund för ett dåligt verkställande.

För att systematisera mitt ramverk och skapa gynnsammare förutsättningar för analysen har jag delat upp villkoren i fyra olika ämnesområden, *tid och resurs*, *kontroll*, *motivation* och *externa aktörer* vilka analyseras fristående. Det är, menar jag, ett effektivt sätt att öka stringensen i analysen på. Eftersom informanterna på länsstyrelsen och informanterna på kommunerna utgår ifrån skilda uppdrag för sitt arbete kring jämställdhet¹⁷ skiljer den första intervjufrågan dem emellan;

- *Tid och Resurs*: Den första frågan som ställdes till informanterna vid de olika länsstyrelserna avser de två första uppsatta premisserna, utifrån Sannerstedts villkor, för att uppnå en lyckad implementering, dvs. den direkta och indirekta styrningen.

¹⁴ Direkt styrning innebär att beslutsfattaren direkt talar om för verkställaren vad hon/han skall göra, dvs. att beslutsfattaren anger det önskade innehållet i den implementerande instansens åtgärder (Lundquist, L, 1992:78-79).

¹⁵ Indirekt styrning påverkar förutsättningarna för verkställandet. Indirekt styrning kan exempelvis ske genom beslut om hur verkställandet skall vara organiserat, genom tilldelning av resurser, genom regler för de procedurer varmed arbetet skall bedrivas och/eller genom regler för rekrytering för de individer som ska vara verkställare (Lundquist, L, 1992:78-79).

¹⁶ jmf kap 1.2.1

¹⁷ jmf kap 5 och 6

- *Hur upplever du den tid och de resurser du har till förfogande för området jämställdhet i relation till ert uppdrag, dvs. de mål som ni ska följa?*
- Till informanterna på kommunerna var motsvarande fråga uppdelad i två separata frågor.
 - 1) – *Hur upplever du den tid och de resurser som finns till förfogande för jämställdhet inom kommunen?*
 - 2) – *Vilka riktlinjer eller mål utgår ni ifrån när det gäller jämställdhetsarbetet? Följdfråga – Anser du att dessa är entydig?*
- *Motivation:* Nästkommande fråga kan karakteriseras som tudelad eftersom den berör såväl den interna motivationen att implementera jämställdhet inom länsstyrelsen respektive kommunen, dvs. hur de själva konkretiserar jämställdhetsarbetet, och hur informanterna upplever den externa motivationen. Exempelvis ombesörjer kommunerna olika (externa) verksamhetsområden såsom gatukontor, barnomsorg osv. För informanterna på länsstyrelsen handlar det om hur de upplever motivationen hos exempelvis olika regionala näringslivsidkare eller kommuner i länet. Frågorna som ställdes var således;
 - 1) – *Hur konkretiseras jämställdhetsarbetet i länet/kommunen?*
 - 2) – *Hur upplever du att motivationen för att implementera jämställdhet är inom kommunen/länet?*
- *Kontroll:* Nästa fråga som ställdes var densamma för informanterna på länsstyrelsen och kommunerna.
 - *Hur följs jämställdhetsarbetet upp?* För länsstyrelsens informanter ställdes även följdfråga.
 - *Anser du att ett tillsynsansvar inom ramen för jämställdhet hade varit fruktbart?*
- *Externa aktörer:* Den sista frågan avser huruvida externa aktörer påverkar jämställdhetsarbetet positivt eller negativt.
 - *Upplever du att externa aktörer påverkar jämställdhetsarbetet positivt/negativt?*

Utöver dessa frågor som besvarades av samtliga informanter, blev det även en del följdfrågor¹⁸, dessa varierade emellertid eftersom intervjusamtalen utvecklades olika emellan informanterna.

¹⁸se kap 5 och 6

3 Problembilden

Föreliggande kapitel syftar till att ge en förståelse för den befintliga asymmetrin emellan könen i samhället. Eftersom problembilden av ojämställdheten i samhället bidragit till att regeringen har inringat detta som ett samhällsproblem¹⁹ att åtgärda politiskt är det, enligt mig, av stor relevans att vara införstådd med detta. Problembilden bygger på insikter som framkommit av feministisk teori och forskning. Jag har valt att lyfta upp feministisk forskning som berör olika aspekter och epoker av individers liv då asymmetrin emellan könen kommer till uttryck och befästs på olika sätt.

Politik handlar i hög grad om att formulera mål. För att uppnå målet bör följaktligen problemet pekas ut, orsakerna identifieras och lösningarna specificeras (Bergström & Boréus 2000:240). Min ambition med att redogöra för problembilden är att försöka utröna de insikter som ligger till grund för hur ojämställdheten förstås av regeringen. För att förstå vad som görs, och varför, i syfte att öka jämställdheten i Sverige, måste man menar jag, veta hur regeringen förstår problemet och hur det tar sig uttryck. Problembilden är således en förutsättning för att besvara den första frågeställningen.

3.1 Ungdomsåren

Enligt Ann-Marie Sandquist tar allas fostran till pojke eller flicka, kvinna eller man, sin början redan vid födelseögonblicket, då individerna utifrån sitt biologiska kön tillskrivs diverse egenskaper och färdigheter, samt inte minst behandlas på olika sätt beroende på om vi är flickor eller pojkar (Sandquist, A-M, 1998:20). Föreställningar om manligt och kvinnligt i vårt samhälle medför, enligt Solveig Hägglund som är forskare i pedagogik, att barn tidigt möter reaktioner från omgivningen vars innehåll bestäms av om de är pojkar eller flickor. Detta medför framförallt två saker. För det första sätts det gränser för vilka upplevelser pojkar respektive flickor får. För det andra, på ett djupare plan, läggs grunden till insikter om barnens sociala värde, den sociala identiteten börjar ta form (Hägglund, S 1990:204). Hägglund menar även att sannolikheten är stor för att observerade skillnader mellan flickor och pojkar, får karaktär av normativa föreskrifter om de upprepas tillräckligt ofta och följaktligen blir självuppfyllande profetior (Ibid.).

Inom barnomsorg och skola tar sig detta uttryck i att flickor och pojkar tillskrivs olika egenskaper, intressen och behov. ”I förskolan och på fritidshem förväntas flickor hjälpa till, både med praktiska bestyr som att plocka undan och städa samt hålla ordning på pojkarna. Också i skolan fungerar flickor som duktiga

¹⁹För utförligare redogörelse, se Jämt och ständigt, 2002/03:140

hjälpredor åt de vuxna.” (Sandquist, A-M, 1998:37). Pojkar och flickor tycks även möta olika förväntningar rent kunskapsmässigt. Bland annat framhålls, enligt Sandquist, att flickor är bättre i språk än pojkar, medan det omvända gäller för matematik. Betygsmässigt uppvisar flickor emellertid bättre resultat än pojkar i nästan alla ämnen inklusive matematik (Sandquist, A-M, 1998:44). Samtidigt visar forskning på skillnader emellan könen, dock först när de börjar närma sig tonåren. En studie har till exempel visat att flickor vanligen har en större språklig förmåga än pojkar, men detta gäller först när barnen kommit upp i 11-12-års ålder. Att pojkar generellt sett har en bättre matematisk och spatial förmåga än flickor är emellertid inte lika säkerställt, men om så är fallet syns inte heller detta förrän i 12-13-årsåldern (Ibid.).

Frågan som emellertid kvarstår är huruvida det är skilda förväntningar på pojkar och flickor inom olika områden, genom uppmuntran och träning i olika saker som medför och bidrar till skilda begåvningar hos dem eller om det är betingat av andra skäl. Vi kan dock, som framgår av det som delgivits ovan, konstatera att barn följaktligen möts av skilda förväntningar av vuxna beroende på om de är flickor eller pojkar.

3.2 Akademin

Möjlighet till eftergymnasial utbildning, dvs. universitet eller högskolor etc. finns tillgängligt för alla samhällsindivider i Sverige. Förutsättningen är dock att de tillgodogjort sig den grundläggande behörighet som krävs för att kunna studera inom olika program eller kurser. I dagens Sverige är det, som framgår av figur 1, betydligt fler kvinnor än män som väljer att studera efter gymnasiet.

Högskolestuderande och -examinerade 2001/02

Antal och könsfördelning (%)

	Antal		Könsfördelning	
	Kvinnor	Män	Kv	M
Grundutbildning				
Studering	216 300	138 300	61	39
Examinerade ¹	27 400	15 800	63	37
Forskarutbildning				
Nyantagna	1 800	1 900	49	51
Doktorsexamen	1 100	1 400	43	57
Licentiatexamen	400	700	36	64

¹ Avser 2002/03

Källa: SCB, På tal om kvinnor och män 2004

Något som emellertid också framgår av ovanstående statistik är det faktum att det är fler män (51%) än kvinnor (49%) som antas till forskarutbildningar. Här måste vi dock beakta att detta skall ställas i relation till antalet examinerade studenter, dvs. 63% kvinnor och 37% män. Anledningen till att fler män antas till forskarutbildningar än kvinnor, trots att det är betydligt fler kvinnor som

utexamineras, framgår ej av statistiken. Att fler män än kvinnor antas till forskarutbildningar ter sig, enligt mig, något underligt.

3.3 Ekonomiska resurser

Om vi nu ser till det övriga samhället kan vi inte bortse ifrån det faktum att individers könstillhörighet är av stor betydelse för det sätt de lever sina liv på. I undersökning efter undersökning visas att män och kvinnor lever under helt olika villkor (Johansson, V, 2001:11). I den svenska Kvinnomaktutredningens rapportserie, som är en statlig offentlig utredning (SOU) på tretton volymer, kartläggs och analyseras fördelningen av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. Utredningen fylls sida upp och sida ner med empiriska data som visar att mäns levnadsvillkor skiljer från kvinnors. Exempelvis lönearbetar män mer än kvinnor, vilket följaktligen implicerar att män, i genomsnitt, får högre pension än kvinnor (Nyberg, A, SOU 1997:138). Till följd därav blir således den ekonomiska autonomin och handlingsfriheten större för män än kvinnor. Män tjänar, på de flesta områden, mer än kvinnor (se figur nedan).²⁰

De tio största yrkesgrupperna 2002

Antal i 1 000-tal, könsfördelning (%) samt kvinnornas lön i procent av männens. Hel- och deltidsanställda.
Rangordnade efter samtliga i yrkesgruppen

Yrkesgrupp	Antal		Könsfördelning		Medellön		Kv:s lön i % av männens
	Kv	M	Kv	M	Kv	M	
Vård- och omsorgspersonal	388	49	89	11	17 300	17 600	98
Försäljare, detaljhandel, demonstratörer	103	49	68	32	17 700	18 500	95
Säljare, inköpare, mäklare m.fl.	55	90	38	62	22 500	28 500	79
Ingenjörer o. tekniker	18	99	15	85	22 600	25 500	89
Övrig kontorspersonal	78	17	82	18	18 000	19 500	92
Fordonsförare	6	86	7	93	17 700	18 500	96
Grundskollärare	63	22	74	26	21 300	21 100	101
Byggnadshantverkare	4	77	5	95	16 500	19 800	83
Företagsekonomer, personaltjm, m.fl.	41	39	51	49	27 700	35 800	77
Byggnads- o. anläggningsarbetare	1	75	1	99	18 200	21 700	84

Källa: SCB, På tal om kvinnor och män 2004

²⁰ Se även Bilaga 1.

Ett annat sakområde där det finns en diskrepans emellan könen är att män inte i lika stor utsträckning som kvinnor tar hand om och ansvarar för barn, sjuka och äldre (Johansson, V, 2001:12). Dessutom framgår det även i kvinnomaktutredningen att män är chefer i mycket högre grad än kvinnor (Ohlsson, J och Öhman, J, SOU 1997:137). Det uppenbarar sig även att män, i större utsträckning, sitter i de politiska församlingar där värdefördelning sker, emedan kvinnor sitter i de församlingar som förvaltar resurser (Wängnerud, L, SOU 1997:114).

3.4 Tidsanvändning

Ett annat område som jag finner intressant är tidsanvändning, bl.a. framgår det i kvinnomaktutredningen att män utför mindre obetalt arbete än kvinnor och har mer fritid än kvinnor (Flood, L och Gråsjö, U, SOU 1997:138). Enligt en undersökning som SCB gjort angående tidsanvändning disponerar kvinnor och män sin tid på ett olikartat sätt.²¹ Ytterliggare ett område som är välbekant och som ständigt diskuteras i massmedia och i politiska sammanhang är det faktum att män tar ut mindre föräldraledighet än kvinnor (Sundström, M och Dufvander, A-Z, SOU 1998:3). Utredningen påvisar emellertid även andra aspekter som inte dryftas lika ofta i offentliga sammanhang exempelvis att män har fler sidförmåner än kvinnor (Granqvist, L, SOU 1997:136).

3.5 Sammanfattning

Ovanstående delgivna exempel är endast några av de skillnader i och mellan flickor och pojkar, mäns och kvinnors liv som lyfts fram i feministisk forskning. Det är bl.a. mot bakgrund Kvinnomaktrapportens utredning och de insikter som framkommit därav som regeringen inringat ojämställdheten som ett problem att politiskt åtgärda.

”I den jämställdhetspolitiska propositionen *Delad makt - delat ansvar* (prop. 1993/94:147) konstaterar regeringen att jämställdhetsarbetet måste breddas med utgångspunkt i ett synsätt som i ökad utsträckning beaktar det ojämna maktförhållandet mellan könen [...] Genusforskningen har fördjupats och utvecklats och har liksom *Maktutredningen - Demokrati och makt i Sverige* (SOU 1990:4) och *Kvinnomaktutredningen* (SOU 1998:6) bidragit till ökade insikter om hur olikheter på grund av kön skapas och upprätthålls.” (Jämt och ständigt, 2002/03:140, s. 7)

SCB:s *på tal om kvinnor och män* är följaktligen ett led i satsningen som kommer utav insikt från feministisk forskning, dvs. att könsuppdelad statistik är fruktbart då det synliggör asymmetrin emellan könen på ett tydligt sätt. Sammantaget visar, menar jag, de exempel som redogjorts ovan på ett övertygande sätt att mäns levnadsvillkor är mer fördelaktiga än kvinnors. Vi kan ställa oss frågan varför det ser ut på detta viset? Eller varför en systematisering av empiriska data efter biologisk könstillhörighet ger en samstämmig och på område efter område stabil bild av män och kvinnor som levande i olika verkligheter? Enligt den feministiska teori jag redogjort för i föregående kapitel förklaras detta av könsmaktsordningen.²² En förståelse för feministisk teori är därför helt central för den problembild som ligger till grund för regeringens definition.

²¹ Se Bilaga 2.

²² Se kap 2.1.

4 Regeringens definition

”Genom målmedvetet arbete av kvinnorörelsen och politisk vilja och beslut har kvinnor och män blivit lika inför lagen. En kvinna i Sverige i mitten på 1900-talet var en person som hade rösträtt, men inte rätt till sin egen kropp. Våldtäkt inom äktenskapet kriminaliserades först 1962 och kvinnors rätt till abort infördes 1975. I dag har kvinnor också rätt till hela arbetsmarknaden och betraktas, liksom män, som självständiga individer i försäkringssystemen.”(Jämt och ständigt, 2002/03:140).

Detta kapitel syftar till att besvara min första frågeställning dvs. hur regeringen definierar ojämställdhet som samhällsproblem och hur detta kan förstås. För att kunna besvara frågeställningen utgår ifrån det dokument jag identifierat som det mest centrala för hur ojämställdheten förstås av regeringen. Nämligen skrivelsen *Jämt och ständigt* (2002/03:140) vilken är regeringens handlingsplan för jämställdhetspolitiken under mandatperioden. Denna skrivelse görs i hög grad mot bakgrund av insikter som framkommigt utav feministisk teori- och forskning (se kap. 2 och 3).

4.1 Problemet definieras

Det övergripande målet för svensk jämställdhetspolitik, enligt regeringen, är att kvinnor och män skall ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom alla väsentliga områden i livet. I dag har kvinnor och män formellt samma rättigheter, likväl har vi inte uppnått ett jämställt samhälle (Jämt och ständigt, 2002/03:140). Regeringen menar att trots en lång historia av aktivt jämställdhetsarbete präglas vårt samhälle fortfarande av en könsmaktsordning²³. De anser därav att arbetet fortsättningsvis måste ges en mer feministisk inriktning. Det innebär således att regeringen anser att vi måste vara medvetna om att det råder en könsmaktsordning, att kvinnor är underordnade och män är överordnade, och vilja förändra den. I regeringens skrivelse uttrycks även explicit att de betraktar manligt och kvinnligt som ”sociala konstruktioner”, dvs. könsmonster som skapas utifrån uppfostran, kultur, ekonomiska ramar, maktstrukturer och politisk ideologi. Könsmonstren skapas och upprätthålls, enligt skrivelsen, både på det personliga planet och på det samhälleliga planet. Denna struktur har, enligt regeringen, inte förändrats trots att kvinnors och mäns representation på vissa samhällsområden kvantitativt sett närmats sig varandra. Vi kommer således, menar regeringen, inte att uppnå ett jämställt samhälle om vi inte bryter dagens könsmaktsordning (Jämt och ständigt, 2002/03:140).

”Teorier om genussystemet bidrar till att förklara bristen på jämställdhet. Utmärkande för genussystemet är, som det beskrivs av Yvonne Hirdman i *Maktutredningen*, principerna om könsens isärhållande och om mäns överordning och kvinnors underordning. Isärhållandet

²³se kap 2.1

kan illustreras av könsuppdelningen på arbetsmarknaden och uppdelningen av det obetalda arbetet i familjen. Den manliga överordningen yttrar sig bl.a. i att män tjänar mer och har mer makt över sina liv. Mannen är norm, kvinnan är avvikelsen.” (Jämt och ständigt, 2002/03:140, s. 7)

Vidare anser regeringen att den befintliga könsmaktsordningen begränsar såväl kvinnors som mäns möjligheter att utvecklas som individer. Dessutom anses den begränsa demokratin samt utgöra ett hinder för tillväxt eftersom kvinnors och mäns fulla kompetens och resurser inte tas till vara. De menar även att vi måste synliggöra könsmaktsordningen och angripa de strukturer som upprätthåller denna ordning. Detta p.g.a. att den formella inriktning som jämställdhetspolitiken haft har i alltför liten utsträckning påverkat de bakomliggande strukturer som skapar och upprätthåller det ojämna maktförhållandet mellan kvinnor och män.

Hittills har jämställdhetspolitiken, enligt skrivelsen, varit inriktat på att påverka attityder. Detta har bl.a. skett genom informationsverksamhet, konferenser, kampanjer etc. De medel som regeringen disponerar för politikområdet jämställdhetspolitik har således används, vid sidan av finansieringen av JämO, huvudsakligen för tillfälliga projekt (Jämt och ständigt, 2002/03:140). I skrivelsen fastslås vidare att det sålunda finns anledning att nu överväga en fastare struktur för jämställdhetsarbetet. Jämställdhetspolitikens aktörer har, enligt regeringen, sedan länge pekat på behovet av att ett jämställdhetsperspektiv måste genomsyra all politik och alla verksamheter. Det räcker emellertid inte, enligt skrivelsen, att göra detta konstaterande. Det måste följaktligen också finnas möjligheter för ansvariga myndigheter att faktiskt genomföra de analyser och vidta de åtgärder som krävs. För att detta skall bli möjligt måste regeringens styrning, enligt skrivelsen, vara tydlig och myndigheterna måste ha den inblick och det underlag för det berörda området som behövs. Den valda vägen för att uppnå det ovan nämnda framgår av citatet nedan;

” Jämställdhetsintegrering innebär att ett ökat ansvar för jämställdhetspolitiken åläggs all statlig verksamhet. Den som har ansvar för en verksamhet har även ansvar för att integrera ett könsperspektiv i denna verksamhet. Denna strategi är nödvändig och har visat sig vara framgångsrik men den kan fungera på ett tillfredsställande sätt endast om ansvaret för jämställdhet kombineras med tydliga uppföljningsbara mål, kunskap och stöd. Så är det inte alltid i dag, vilket ofta leder till att myndigheternas jämställdhetsarbete blir särordnat, ad hoc-betonat och inte förankrat i den ordinarie verksamheten. Kvaliteten i jämställdhetsarbetet måste höjas avsevärt” (Jämt och ständigt, 2002/03:140).

Som framgår av ovanstående citat avser regeringen att under mandatperioden kraftfullt stärka styrningen av jämställdhetspolitiken. Regeringen ämnar, enligt skrivelsen, även att utveckla jämställdhetspolitikens inriktning och arbetsformer. Målsättningen är således att skärpa arbetet med att se till att ett jämställdhetsperspektiv finns inom alla politikområden och genomsyrar regeringens politik (Ibid.).

4.2 Slutsats

De nationella målen för jämställdhetspolitiken ligger fast sedan 1994 i den jämställdhetspolitiska propositionen *Delad makt delat ansvar* (prop. 1993/94:147). Huvudmålet för jämställdhetspolitiken är ett samhälle där kvinnor och män har samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom alla väsentliga

områden i livet. För att uppnå de nationella för jämställdhet har regeringen valt jämställdhetsintegrering som strategi. Denna strategi innebär att ett jämställdhetsperspektiv integreras i alla led av beslutsfattande, planering och utförande av en verksamhet. Den politiska dimensionen av jämställdhetsintegrering handlar således om att formulera ojämställdheten som ett problem och om vilja att göra något åt den.

Regeringen har under 1990-talet fått ökad kunskap och insikt om ojämställdhetens mekanismer. Detta mycket tack vare att den svenska feministiska forskningen har fördjupats och utvecklats. Dessutom har bl.a. Maktutredningen - Demokrati och makt i Sverige (SOU 1990: 4) och Kvinnomaktutredningen (SOU1998: 6) bidragit till ökade insikter om hur olikheter på grund av kön skapas och upprätthålls.

Regeringen definierar avsaknaden av jämställdheten som ett problem utifrån begreppet könsmaktsordning, dvs. att kvinnor är underordnade och män är överordnade. För att kunna förstå könsmaktsordningen och förklara bristen på jämställdhet har regeringen tagit till sig Yvonne Hirdman teori om genussystemet. Hirdman använder begreppet *genussystem* för att beskriva ordningen på en övergripande systemnivå. Regeringen har alltså tagit till sig just Hirdmans teori och definition över hur vi ska/kan förstå könsmaktsordningen. Detta är viktigt eftersom en rad andra möjligheter står till buds.²⁴

”Det [genussystemet] ska förstås som en dynamisk struktur (system); en beteckning på ett ’nätverk’ av processer, fenomen, föreställningar och förväntningar, vilka genom sin interrelation ger upphov till ett slags mönstereffekter och regelbundenheter. Genussystemet är således en ordningsstruktur av kön. Denna grundläggande ordning är förutsättningen för andra sociala ordningar. Ordningen av människor i genus har blivit basen för de sociala, ekonomiska och politiska ordningarna.” (Hirdman, Y, 1993:149).

Genussystemet har, enligt Hirdman, två bärande principer eller logiker. Den första är isärhållandet av könen, föreställningen att kvinnligt och manligt inte skall blandas. Den andra logiken är könshierarkin, att mannen formas som den ”normala” eller som norm och kvinnan som den ”avvikande”. Dessa två logiker hänger samman, könshierarkin, det faktum att mannen gjorts till måttstock för arten människa, är följaktligen beroende av könsens isärhållande (Ibid.).²⁵

²⁴ Se Bilaga 3.

²⁵ För utförligare och djupare diskussion, se Yvonne Hirdman (1993).

5 Länsstyrelsen

”Det finns särskilda myndigheter som arbetar som regeringens förlängda arm på regional nivå – de 21 länsstyrelserna. Deras viktigaste uppgift är att se till att de nationella målen som riksdag och regering slagit fast inom en rad olika politikerområden uppfylls. Ett av dessa är det nationella målet för jämställdhetspolitik”²⁶

Som framgår av citatet ovan ålägger regeringen länsstyrelserna ett visst ansvar att konkretisera de mål, inom ramen för jämställdhet, som finns på aggregerad nivå. Detta kapitel syftar till att utkristallisera huruvida länsstyrelsernas uppdrag vad gäller jämställdhet är substantiellt eller ej, dvs. att besvara den första delen av den andra frågeställningen. Jag kommer således att redogöra för de direktiv och de mål som länsstyrelserna är föreskrivna att följa från regeringens sida, samt analysera det material vilken framkommit vid intervjuerna som jag gjort med fyra jämställdhetsdirektörer. Först anser jag emellertid att vi behöver utröna länsstyrelsens roll i statsapparaten. Det är, enligt mig, viktigt att veta vad länsstyrelsen är ämnad för och hur de arbetar. Detta för att kunna förstå huruvida länsstyrelsens mandat, när det gäller jämställdhetsområdet, är substantiellt eller ej.

5.1 Roll och direktiv

Länsstyrelsen arbetar utifrån den grundläggande uppgiften att vara statens företrädare i regionerna och samordnare i de frågor som staten lagt på länsstyrelsen. Även för många av de offentliga uppgifterna som utförs av kommuner eller andra aktörer har länsstyrelserna uppgifter när det gäller bland annat tillsyn, uppföljning och utvärdering.²⁷ Länsstyrelsen skall således se till att beslut som tas av riksdag och regering, dvs. de nationella målen, inom de områden som de arbetar med skall få genomslag samtidigt som hänsyn tas till olika regionala förhållanden och förutsättningar.²⁸ För att kunna genomföra sina uppgifter arbetar länsstyrelsen med att;

- Ge råd och information,
- Utöva tillsyn – kontrollera att olika verksamheter följer lagar och riktlinjer,
- Myndighetsuppgifter – ge tillstånd, pröva överklaganden av kommunala beslut, sammanställa information,

²⁶ Se Internet 1.

²⁷ Se Internet 1.

²⁸ Se Internet 2.

- Samordna länets krafter genom att ta initiativ till olika möten och aktiviteter
- Ge bidrag till olika verksamheter.²⁹

Utöver de generella regelverken om myndigheternas befogenheter och skyldigheter, beslutar regeringen även om de förutsättningar som länsstyrelsens har för sin verksamhet. Det sker dels i årliga så kallade regleringsbrev och dels genom förordningar till myndigheten. I regleringsbreven står det bland annat vilka mål en myndighet ska uppnå med sin verksamhet, hur mycket pengar myndigheten har till sitt förfogande och hur pengarna ska fördelas mellan myndighetens olika verksamheter. I förordningarna finns olika generella administrativa bestämmelser för hur myndigheterna ska utföra sitt arbete.³⁰

”Länsstyrelsernas verksamhet bedrivs inom politikområdet Regional samhällsorganisation, vars mål är att länen skall utvecklas på ett sådant sätt att de nationella målen får genomslag samtidigt som hänsyn tas till olika regionala förhållanden och förutsättningar” (Jämt och ständigt, 2002/03:140).

Verksamheten syftar således till att bidra till måluppfyllelsen inom olika politikområden, bl.a. jämställdhetspolitiken.³¹ Sedan 1995 finns en länsexpert för jämställdhetsfrågor vid varje länsstyrelse. Från och med 2003 kallas länsexperten för särskild sakkunnig för jämställdhet. Skälet för att inrätta dessa tjänster grundade sig på det faktum att regeringen bedömde att det krävs en tydlig regional och lokal förankring för att på ett bättre sätt än tidigare kunna omsätta de nationella målen för jämställdhetspolitiken i hela landet. Vidare konstaterade regeringen att en viktig förutsättning för en vidgad roll för länsstyrelserna inom jämställdhetspolitikens område var att området skulle företrädas med tillräcklig tyngd i organisationen. Eftersom länsstyrelsen därmed behövde såväl resurs- som kompetensförstärkning för att fullgöra uppgiften, föreslog regeringen att en funktion som länsexpert för jämställdhetsfrågor skulle inrättas i varje län (Jämt och ständigt, 2002/03:140). Huvuduppgiften för länsexperten är att utifrån de nationella målen för jämställdhetspolitiken främja jämställdhetsarbetet i länet. Det samlade ansvaret för att främja jämställdhet i länet finns emellertid hos länsledningen, men när det gäller sakfrågorna på området har länsexperten ett direkt ansvar under länsstyrelsens ledning. I övrigt gäller att länsexperten för jämställdhetsfrågor skall vara ett stöd för länsstyrelsens arbete med jämställdhet

²⁹ Se Internet 3.

³⁰ Se Internet 4.

³¹ I samband med regeringens proposition *Regional samverkan och statlig länsförvaltning* (prop. 2001/02:7) avskaffades den generella rättsliga regleringen av länsexpertfunktionerna vid länsstyrelserna. Länsstyrelsens direkta ansvar för att omsätta jämställdhetspolitiken i länet motiverade dock, enligt regeringens mening, en särskild fortsatt reglering i länsstyrelseinstruktionen. Vid länsstyrelsen skall det således enligt förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion, finnas en särskild sakkunnig för frågor om jämställdhet mellan kvinnor och män. Han eller hon skall utifrån de nationella målen för jämställdhetspolitiken främja jämställdhetsarbetet i länet och medverka till att integrera jämställdhetsaspekten i länsstyrelsens arbete (Jämt och ständigt, 2002/03:140).

inom olika sakområden, men att ansvaret för att jämställdhetsperspektivet faktiskt integreras inom länsstyrelsens olika områden åvilar respektive områdesansvarig (Ibid). I ansvaret för länsexperten för jämställdhet ingår bl.a. att på uppdrag av länsledningen;

- följa upp de nationella målen för jämställdhet i länet,
- svara för en jämställdhetsstrategi för det utåtriktade arbetet som omfattar samtliga relevanta sakområden inom länsstyrelsen,
- i samverkan med ansvariga för länsstyrelsens olika sakområden utveckla metoder och modeller för att såväl kvinnors som mäns villkor och behov analyseras i åtgärdsförslag, strategidokument, fördelning av resurser m.m.,
- samordna statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet på området och därvid ha en initierande, kunskapsuppbyggande, stödjande och uppföljande roll,
- vara ett stöd för regionens företag/arbetsplatser i deras jämställdhetsarbete,
- samverka med Jämställdhetsombudsmannen i frågor som rör jämställdhet i arbetslivet,
- uppmärksamma behovet att öka kvinnorepresentationen i beslutande organ, samverkansgrupper m.m. samt,
- i berörda län uppmärksamma frågor om könskvoteringsregelns tillämpning inom det regionalpolitiska stödet, då det för regionalt utvecklingsbidrag och sysselsättningsstöd gäller att minst 40 procent av de arbetsplatser som tillkommer till följd av stöden skall förbehållas det ena könet. (Jämt och ständigt, 2002/03:140).

Det ovannämnda punkterna utgör således de riktlinjer som ligger till grund för jämställdhetsexperternas arbete.

5.2 Analys

Nedan redovisas det empiriska underlaget som framkommit vid intervjuerna³² med de fyra sakkunniga för jämställdhet i olika länsstyrelser. Som jag nämnde i metodavsnittet³³ kommer informanterna att vara anonyma. För att läsaren skall kunna hålla isär informanterna, då jag exemplifierar åsikter med citat, kommer dessa att numreras från 1-4. Frågorna som ligger till grund för intervjuerna har omformulerats mot bakgrund av implementeringsteori/problematik³⁴ och det är således utifrån de fem villkoren, för en lyckosam implementering av ett beslut, som frågorna ställs. Vidare har jag, för att systematisera analysen, delat in de uppsatta villkoren i fyra ämnesområden vilka utgör det ramverk mot vilken min analys görs. De olika områdena kommer således att analyseras fristående. Slutligen ämnar jag att sammanfatta analysen och delge svaret på den första delen av den andra frågeställningen.

³² Det är väldigt svårt att göra alla de synpunkter som framkommit vid intervjuerna rättvisa. För att öka intersubjektiviteten och ge läsaren en förståelse av det empiriska materialet, vilken jag utgått ifrån vid analysen, har jag skrivit ut och bifogat ett av de svar jag fick på en av frågorna, se Bilaga 4.

³³ se kap 1.2.1

³⁴ se kap 2.2

5.2.1 Tid och resurs

För att överhuvudtaget kunna genomföra politiska beslut behöver tillämparen olika slags tillgångar³⁵; ”Det behövs personal, och personal med tillräcklig kompetens, det fodras lokaler, utrustning och pengar”. (Sannerstedt, A, 2001:35)

Den första frågan som ställdes till informanterna vid de olika länsstyrelserna avser de två första uppsatta premisserna, utifrån Sannerstedts villkor, för att uppnå en lyckad implementering, dvs. den direkta och indirekta styrningen. Frågan löd;

- – Hur upplever du den tid och de resurser du har till förfogande för området jämställdhet i relation till ert uppdrag, dvs. de mål som ni ska följa?

”Ja i förhållande till dom direktiv och förhoppningar som regeringen ställer på länsstyrelsen vad gäller samordning och så av jämställdhetsuppdraget så är både tid och resurser egentligen obefintliga” (Informant 1).

”Ja, resursmässigt är det ju i princip noll [...] Dom enda pengarna vi egentligen får till att göra allt det här, [dvs. att uppfylla sitt uppdrag, min anmärkning] det är en tjänst och det är min. Jag menar det säger ju sig självt att det är fullständigt orimligt. Hur ska jag kunna göra det som ensam individ, allt det här, det finns ju liksom inte” (Informant 2).

Svaren från informanterna var entydiga på denna fråga. De ovanstående citaten exemplifierar hur såväl tid som resurs, i relation till jämställdhetsexperternas uppdrag³⁶, upplevs som bristfälliga. Vidare framhölls att förväntningarna och den politiska ambitionen för sakområdet är väldigt höga, något som emellertid inte sätts i relation till de tilldelade resurserna. Dessutom påpekade tre av de fyra informanterna det faktum att sakområdet jämställdhet, i de flesta län, i princip ombesörjs av en individ. Den förste informanten gjorde även, enligt mig, en väldigt intressant jämförelse med avseende på den tid och de resurser som läggs till att implementera sakområdet jämställdhet och sakområdet miljö;

[...] ”till exempel i jämförelse med miljömålsarbetet ser ut så kan man ju konstatera att implementera miljömålen i länsstyrelserna så är det helt andra resurser och tid som läggs till det. Man har ju miljömålssekretariat och mängder utav tjänster som jobbar med hållbar utveckling utifrån miljömålsperspektiv och så. Så om du målar upp ett jämförelsescenario med andra hållbarhetsperspektiv där jämställdhet är ett så ser man ganska tydligt hur lågt prioriterat frågan är samtidigt som den politiska ambitionen är hög, och det är ett problem.” (Informant 1).

Eftersom komparationen emellan dessa bägge områden, i mitt tycke, var såväl relevant som intressant, infogade jag sålunda denna som följdfråga vid de andra intervjuerna och två av informanterna uttryckte det som följer;

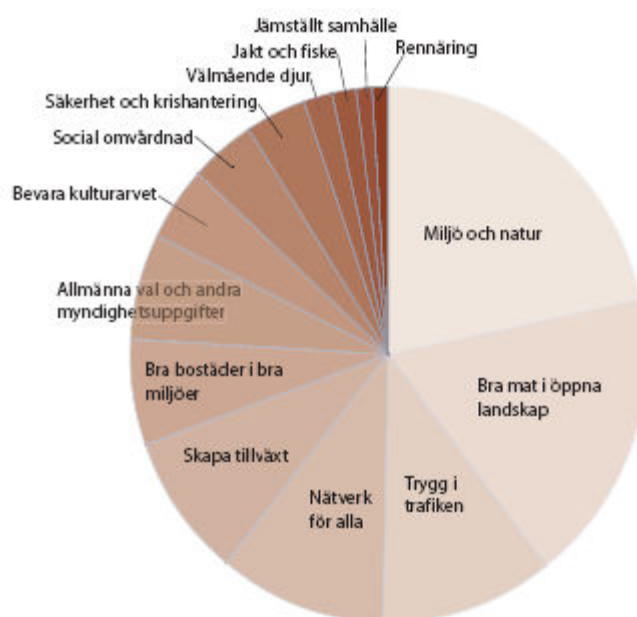
”Det jobbar ungefär 60 personer på miljövårdsenheten och vi är två, dom omsätter ca 100 miljoner och har anslag på ytterligare 50, så det är klart, man får ju resultat lite efter de tilldelade resurserna.” (Informant 3).

³⁵ Jag har noga beaktat risken för att resursbrist betonas ensidigt för att förklara brister i implementeringen. För utförligare diskussion se Sannerstedt, A, 2001:35-36.

³⁶ Se kap 5.1.

”Vi har 40 anställda ungefär som jobbar med miljöfrågor och vi har en [informanten, min anm.] som jobbar med jämställdhet och dessa områden jämställs som lika viktiga, men så är det ju inte.” (Informant 2)

Även på denna fråga var svaren entydiga, dvs. att diskrepansen mellan de tilldelade medlen för de berörda områdena var väldigt stor. Av diagrammet nedan framgår det vilka områden och frågor som länsstyrelsen arbetar med. Storleken på tårtbitarna avser den tid som ägnas åt varje område år 2001.



(<http://www.lst.se/lst.pdf>).

Vi kan således, mot bakgrund av det som nämnts ovan, konstatera att det första villkoret för att uppnå en lyckad och effektiv implementering, dvs. att ha tid och resurser ej är uppfyllt.

5.2.2 Motivation

Nästa premis som anses vara viktig för att kunna konkretisera uppsatta mål är motivation. Ett lyckat verkställande förutsätter således en vilja att genomföra det föreskrivna. Eftersom informanterna är särskilt sakkunniga inom ämnesområdet jämställdhet och följaktligen tilldelade sina respektive tjänster i egenskap av detta, utgick jag ifrån att dessa individer var motiverade³⁷. Jag ställde emellertid en specifik fråga som berör deras eget arbete och sålunda inbegriper informanternas motivation. Då informanternas uppdrag³⁸ i stora drag går ut på att samordna det interna arbetet, samt olika regionala aktörer, inom ramen för jämställdhet är det intressant att ställa frågan huruvida de upplever att det finns motivation att konkretisera detta sakområde. Frågorna som ställdes löd;

³⁷ Jag fick personligen ett intryck att informanterna på de olika länsstyrelserna var väldigt kompetenta och motiverade. Dessutom ansåg jag att det kunde uppfattas som stötande och ställa frågan om de var motiverade rakt ut.

³⁸ Se kap 5.1.

- – Hur konkretiseras jämställdhetsarbetet i länet?
- – Hur upplever du att motivationen för att implementera jämställdhet är inom länet?

”Det gör vi främst genom utbildningsstöd till företag och kommuner i deras arbete med jämställdhetsplaner, föreläsningar och stöd till viktiga aktörer i deras arbete med jämställdhetsintegrering osv. och detta sker i huvudsak genom utbildning, opinionsbildning och diverse utvecklingsprojekt inom våra olika uppgiftsområden.” (Informant 4).

”Nu har vi precis i förra veckan antagit en ny länsstrategi för jämställdhet och det är ett arbete som pågått i nästan ett år. Vi i form av regionala jämställdhetssamordnare har bjudit in ett trettio, fyrtiotal aktörer till tre seminarier där vi diskuterat det vi behöver bli bättre på för att vi ska närma oss de nationella målen för jämställdhetspolitiken.” (Informant 3).

Konkretiseringen av jämställdhetsarbetet utgörs således av olika projekt som samordnas med aktörer från länen och här innefattas såväl kommuner, organisationer som företag. I och med att informanterna upplever att de har alldeles för lite tid för att kunna ombesörja hela sitt uppdrag prioriterar de således specifika projekt. I ett av länen hade de satsat på ett projekt som heter xxxxxx³⁹ som avsåg förskoleverksamheten i länet. Denna satsning syftade till att synliggöra olika begränsningar i barns utvecklingsmöjligheter som enskilda individer och syftade, enligt informanten, till att barnen i förlängningen skulle bli friare individer utan könsspecifika föreställningar. I ett av de andra länen har de satsat på att ta fram könsuppdelad statistik för länet vilket är en motsvarighet till SCB:s *på tal om kvinnor och män* inom ramen för det länet. Samtliga informanter framhöll att deras arbete till stor del går ut på att medvetandegöra inom olika områden. Två av informanterna framhöll även att de fungerar som internkonsulter för jämställdhet inom sina respektive länsstyrelser.

När det gällde huruvida de upplevde att det fanns motivation att implementera jämställdhet i länet svarade två av informanterna att;

”Det beror på vart man vänder sig [...] Jämställdhet har länge, på många sätt, varit väldigt person beroende, det är ett antal personer som är väldigt drivande och väldigt intresserade och engagerade men i grunden har det inte riktigt kommit dit hän att det blivit systemburet” (Informant 3).

”Det har varit väldigt uselt, mycket uselt har det varit, men det har blivit bättre. Vi hade faktiskt en konferens förra veckan, en slutkonferens för ett equal-projekt och då var det 400 personer där vilket är ganska mycket och hälften var män och det var personer med ansvar för näringslivsutveckling i kommuner, kommunchefer, det var kommunstyrelsernas ordförande osv. från flera kommuner, inte alla men från ett flertal och jag tror att dom börjar förstå nu att det här är inte bara en kvinnofråga utan att det är en samhällsutvecklingsfråga” (Informant 2).

Samtliga informanter påpekade att enskilda engagerade aktörer spelade en viktig roll i de respektive länen. Två av informanterna framhöll, vilket även framkom vid den första frågan, att den politiska ambitionen var hög vad gäller jämställdhet men att det emellertid inte tillförs varken den tid eller de resurser som området kräver. Informanterna anmärkte vidare att de sällan har tid att möta upp den

³⁹ Detta projekt har fått väldigt bra ”spillover-effekt” och kommit att uppmärksammas i många andra av Sveriges län.

efterfrågan och den motivation som finns för att stimulera jämställdhetsarbetet i länen. En av de sakkunniga framhöll dessutom att det finns såväl vilja som motivation implementera jämställdhet i det länet, men att informanten upplevde att dessa aktörer kände sig vilsna eftersom de inte riktigt visste vad de kunde göra inom ramen för sina respektive verksamheter.

Ett sakförhållande som samtliga framhöll och således var entydig vid svaren av de ovannämnda frågorna, var att informanterna kopplade både konkretisering och motivationen till tids- och resurstilldelningen, vilket ansågs föregå såväl konkretisering som motivationen. Dvs. att det är svårt kunna konkretisera de nationella målen utan tid och resurser. Och trots att motivationen i respektive län finns, vilket upplevdes som väldigt positivt, spelar detta mindre roll om det varken finns tid eller resurser för att möta upp efterfrågan.

Den andra uppsatta premissen för en lyckad implementering, dvs. att de individer som skall omsätta de nationella målen till praktisk handling ska vara motiverade, är uppfyllt. Det faktum att dessa individer varken har den tid eller de resurser som de nationella målen – ett jämställt Sverige – kräver för att omsättas i praktiken underminerar emellertid detta, menar jag.

5.2.3 Kontroll

Nästa villkor som bör vara uppfyllt för att implementeringen skall bli substantiell är att den går att följa upp. Därav följer det att utröna hur informanternas uppföljningsarbete tar sig uttryck. Länsstyrelsen arbetar, som beskrevs ovan,⁴⁰ utifrån den grundläggande uppgiften att vara statens företrädare i regionerna och samordnare i de frågor som staten ålagt dem. Myndigheten anses således ha en viktig uppgift vad gäller tillsyn, uppföljning och utvärdering inom olika områden. När det gäller sakområdet jämställdhet har länsstyrelsen emellertid inget tillsynsansvar utan skall istället bl.a. följa upp jämställdhetsarbetet i länet. Eftersom länsstyrelsen utövar tillsyn inom andra områden var det, i mitt tycke, intressant att fråga informanterna huruvida de ansåg att ett tillsynsansvar inom ramen för jämställdhet var fruktbart eller ej. Således omfattas även villkoret *kontroll* av två frågor och de löd;

- – Hur följer ni upp jämställdhetsarbetet?
- – Hade ett tillsynsansvar inom ramen för jämställdhet varit fruktbart?

”Dåligt, eftersom det inte finns tillräckligt med resurser för uppföljning. Jämställdhetspolitiska utredningen har låtit Statskontoret granska effektiviteten i jämställdhetspolitiken. Analysen är inte så bra men iakttagelserna ger en bra bild av läget och förslagen till åtgärder är dåliga, tycker vi jämställdhetsexperter.” (Informant 4)

”Grejen är så här att kommunerna har ingen redovisningsskyldighet i denna fråga till länsstyrelsen utan det är bara om de är intresserade av stöd så vi kan inte kräva något [...] Vi kan inte utöva några påtryckningar på kommunerna eftersom att det dom gör sker på frivillig basis, däremot statliga myndigheter, vi har ett samordningsuppdrag för att fungera initierande och stödjande så är det så att de vill ha vårt stöd, då ska vi ställa upp med det men vi kan inte tvinga på dom det.” (Informant 2)

⁴⁰ Se kap 5.1.

Informanternas svar på hur uppföljningen tog sig uttryck var entydig när det gällde uppföljningen av kommunernas jämställdhetsåtgärder i länen. Svaren kan sammanfattas av det senare citatet. Uppföljningen gick emellertid desto bättre när det gällde de olika projekten som informanterna deltog i eftersom detta skedde mer kontinuerligt. Tre av informanterna anmärkte även på denna punkt att bristen på tid och resurser försvårade deras uppföljning.

Hade då, enligt informanterna, ett tillsynsansvar varit fruktbart när det gäller sakområdet jämställdhet?

”Jag skulle önska att vi hade ett större tillsynsansvar, inte för att sätta dit kommunala verksamheter eller andra myndigheter utan för att stärka och hjälpa till. För att kunna medvetandegöra hur strukturerna slår igenom ända ut i verksamheten.” (Informant 1).

”Absolut, absolut förutsatt att vi hade mer resurser förstås [...] och då behöver vi mer resurser generellt. Men jo det hade varit fruktbart eftersom det då skulle vara mycket lättare att jobba.” (Informant 2).

Svaren på den ställda frågan var entydiga, samtliga informanter ansåg att ett tillsynsansvar hade varit fruktbart för sakområdet jämställdhet. Informanterna var även väldigt noga med att påpeka att det inte handlar om att ”sätta dit” eller ”hota” myndigheter, kommuner och dess verksamheter till åtgärder, utan att stödja dem i deras jämställdhetsarbete. Det framgick även av två av informanterna att JämO som har tillsynsansvar vad gäller jämställdhetsområdet, dels är en väldigt liten myndighet med ca 20 medarbetare, och att den myndigheten har marginella resurser för att kunna ombesörja detta. Det hade således, enligt informanterna, varit positivt om de på länsnivå hade haft möjligheter vara mer delaktiga i detta arbete.

Är villkoret om uppföljning uppfyllt? Mot bakgrund av det som framgick vid intervjuerna blir svaret på denna fråga nej. Eftersom informanterna upplever att tiden inte räcker till måste de prioritera andra områden som de anser är mer fruktbara. Vi kan dessutom konstatera att resurser och tid genomgående är ett återkommande tema.

5.2.4 Externa aktörer

Den sista förutsättningen som bör vara uppfylld för att kunna realisera beslut eller mål är att externa aktörer inte försvårar implementeringen. Det kan exempelvis röra sig om andra myndigheter, lokala intressegrupper och andra aktörer som har intresse av påverka konkretiseringen av målen i annan riktning än den avsedda. Dock var jag här intresserad av såväl negativa som positiva externa påtryckningar. Detta eftersom det, enligt mig, finns två sidor av detta mynt. Självklart är det viktigt och högst väsentligt att utröna huruvida externa aktörer påverkar måluppfyllelsen negativt. Det är emellertid, i mitt tycke, lika viktigt att ta reda på om externa aktörer stimulerar måluppfyllelsen i en positiv bemärkelse. Frågan som ställdes löd;

- – Upplever du att externa aktörer påverkar jämställdhetsarbetet positivt/negativt?

Det framgick entydigt av informanternas svar att de ej upplevde att externa aktörer påverkade dem negativt. Detta, menar jag, måste ses som väldigt positivt och vi skulle således kunna anta att det torde finnas förutsättningar för att arbeta med jämställdhet mer aktivt.

När det gällde externa aktörer som påverkar och stimulerar jämställhetsarbetet i positivt bemärkelse nämndes det att;

”Uppmärksamhet riktas mot jämställdhetsområdet hela tiden av den pågående debatten i media, att man liksom får upp ögonen och förstår att det här inte bara är någon rödstrumpeverksamhet eller arga kvinnor med rött hår och linneklänningar och sådana fördomar mot det, utan att det är ett reellt samhällsproblem.” (Informant 2).

Att media fungerade som en positiv extern aktör nämndes av tre av informanterna. Medias roll ansågs sålunda positiv i den bemärkelsen att de ständigt håller frågan aktuell på den politiska dagordningen.

Mot bakgrund av informanternas svar kan jag konstatera att de inte påverkas negativt av externa aktörer. Således är förutsättningen att måluppfyllelsen ej ska föregripas av andra intressen uppfyllt. Därmed kan jag dra slutsatsen att detta villkor är uppfyllt och att externa aktörer följaktligen inte utgör något hinder för en lyckad implementering när det gäller jämställdhetsåtgärder i denna kontext.

5.2.5 Slutsats

”Jag skulle vilja säga så här att om det här arbetet verkligen skall ge något resultat då måste regeringen sätta till pengar för jämställdhetspolitiken och visa. Därför att eftersom det handlar om pengar allting, då innebär det att pengar är makt och signalen är att om man inte ger pengar till ett område då har det inte heller ingen makt och därmed ingen status och är ingen viktig fråga.” (Informant 2)

Vid samtliga intervjuer var det två av de uppsatta premisserna för ett effektivt verkställande som var ständigt återkommande, nämligen *tid och resurser*. Dessa villkor, menade informanterna, föregår allt annat, dvs. för att måluppfyllelsen skall kunna realiseras enligt intentionerna krävs det tid och resurser. Det är, menar jag, utom alla rimliga tvivel så att informanterna saknar såväl den tid som de resurser vilka de nationella målen⁴¹ om ett jämställt Sverige kräver för att kunna förverkligas. Det samma gäller, enligt mig, det uppdrag⁴² som är föreskrivet de särskilt sakkunniga för jämställdhetsarbete. Dessutom är det, i mitt tycke, orimligt att förvänta sig att en eller två individer skall kunna ombesörja det ålagda uppdraget på ett fruktbart sätt. Jag anser således att man måste ställa resursfrågan i förhållande till förväntningarna från politiskt håll, detta görs emellertid inte. Det har följaktligen ingen betydelse hur motiverad någon än må vara om det varken finns tid eller resurser för att konkretisera eller följa upp arbetet. Min slutsats blir sålunda att uppdraget som de särskilt sakkunniga för jämställdhet är föreskrivna att ombesörja inte är substantiellt. Den politiska visionen kan aldrig genomföras utan resurser.

⁴¹ Se kap 4.2.

⁴² se kap 5.1.

6 Kommun

”Nyckelordet för den svenska förvaltningsmodellen är decentralisering. Målet med decentraliseringen är att så långt som möjligt kunna anpassa verksamheterna efter de särskilda lokala förutsättningar som råder och på så sätt utnyttja befintliga resurser mer effektivt.”⁴³

Föreliggande kapitel avser att kortfattat redogöra för kommunernas roll i samhället och utvecklingsarbetet inom jämställdhetsområdet. Till skillnad från länsstyrelsernas arbete med jämställdhet⁴⁴ får inte de svenska kommunerna specifika direktiv att efterleva inom jämställdhetsområdet. Hur arbetet med jämställdhet kommer till uttryck varierar således emellan olika kommuner. Detta förefaller emellertid inte speciellt konstigt när vi, mot bakgrund av citatet ovan, betänker kommunala skillnader såsom befolkningsstorlek och olikartade resurstillgångar. Alla kommuner arbetar dock med jämställdhet i någon bemärkelse. Jag ämnar dessutom, i detta kapitel, att redogöra för det empiriska materialet som framkommit vid de åtta intervjuerna som genomförts med jämställdhetshandläggare och jämställdhetsombud i olika kommuner varvid den sista delen av min andra frågeställning besvaras.

6.1 Roll och utveckling

De svenska kommunerna är sedan lång tid tillbaka en av de grundläggande delarna av den offentliga sektorn i Sverige. I likhet med länsstyrelsen åläggs kommuner och dess verksamheter vissa mål av riksdag och regering. Kommunerna har emellertid även inom vissa ramar rätt att själva bestämma om den egna verksamheten. Kommunerna är stora arbetsgivare, de är ansvariga för den lokala miljön och utför många av de uppgifter som ligger samhällsmedborgare närmast i form av vård och omsorg, transporter, skola och barnomsorg.⁴⁵ Detta faktum gör följaktligen kommunerna till en väldigt viktig aktör i jämställdhetsarbetet, eftersom de har stora möjligheter att påverka de funktioner som sätter villkoren i kvinnors och mäns vardagsliv. I lagstiftningen uttrycks de uppgifter som kommunerna är ålagda att ansvara för. En lag som gäller samtliga kommuner är kommunallagen och en av de grundläggande principerna i lagen är ”likställighetsprincipen” vilken ger uttryck för att den kommunala verksamheten skall behandla alla lika (Ibid.).

I samband med att den svenska regeringen 1994 antog jämställdhetsintegrering som strategi avsattes också särskilda resurser i form av projektmedel för att stimulera utvecklingsarbetet i kommunerna. Sedan dess har

⁴³ Se Internet 5.

⁴⁴ Se kap 5.1.

⁴⁵ Se Internet 6.

ett antal kommuner påbörjar utvecklingsarbeten för att integrera jämställdhet i sin verksamhet. Att kommunerna tar sitt ansvar vad gäller jämställdhet och integrerar det i sin verksamhet, samt följer upp detta arbete, är en grundläggande förutsättning för att de nationella målen skall kunna uppnås.⁴⁶ Länsstyrelserna har, som framgick i föregående kapitel, en viktig roll i att stödja kommunerna i jämställdhetsarbetet. Utöver det som nämnts ovan finns även en lag som reglerar den del av jämställdhetsarbetet som handlar om arbetslivet. Jämställdhetslagen kräver bl.a. att arbetsgivare ska utarbeta en jämställdhetsplan med aktiva åtgärder (Jämställdhetslagen 1991:433, §13, s. 5-6). Kommunerna har således, i sin roll som arbetsgivare, byggt upp en struktur för att arbeta med jämställdhetsplaner. Denna struktur kan exempelvis bestå av en central jämställdhetshandläggare, jämställdhetskommitté och/eller jämställdhetsombud (Svenska Kommunförbundet, *Från retorik till praktik*, 2000: 5-6). Dessutom har kommunförbundet i samråd med Gertrud Åström utarbetat en metod för att omsätta den politiska viljan som finns för att öka jämställdhet till praktisk handling. Denna metod kallas för 3R-metoden⁴⁷ och de tre R:en står för representation, resurser och realia. ”3R kan beskrivas som ett systematiskt besvarande av frågan ’Vem får vad och på vilka villkor’” (Svenska Kommunförbundet, *Aktivt jämställdhetsarbete*, 2002:4). Syftet med metoden är att kunna kartlägga och synliggöra normer och värderingar som ofta är vardagliga inom den kommunala verksamheten och således inte syns, varvid ojämställdheten befästs (Ibid.).

6.2 Analys

Föreliggande analysdel är utformat efter samma devis och är strukturerad på samma sätt som den föregående.⁴⁸ Nedan redovisas det empiriska underlaget som framkommit vid intervjuerna med åtta individer som jobbar med jämställdhetsfrågor inom sina respektive kommuner. Informanterna har varit jämställdhetshandläggare, jämställdhetsombud, jämställdhetsansvarig eller motsvarande. För att läsaren skall kunna hålla isär informanterna, då jag exemplifierar åsikter med citat, kommer dessa att bokstaveras från A-H.

6.2.1 Tid och Resurs

Ett essentiellt villkor för att kunna konkretisera uppsatta mål är att de individer som skall verkställa skall ha tillräckligt med tid och resurser till förfogande.⁴⁹ Eftersom informanterna på länsstyrelsen och informanterna på kommunerna utgår ifrån skilda uppdrag för sitt arbete kring jämställdhet⁵⁰ skiljer den första

⁴⁶ Se Internet 1 och kap 4.1 om jämställdhetsintegrering.

⁴⁷ För utförligare diskussion kring, samt redogörelse för 3R-metoden, se Svenska Kommunförbundets hemsida under rubriken jämställdhet/ publikationer.

⁴⁸ Se kap 5.2.

⁴⁹ se kap 2.2.

⁵⁰ jmf kap 5.1. och 6.1.

intervjufrågan dem emellan. Till informanterna på kommunerna var således uppdelad i två separata frågor.

- – Hur upplever du den tid och de resurser som finns till förfogande för jämställdhet inom kommunen?
- – Vilka riktlinjer eller mål utgår ni ifrån när det gäller jämställdhetsarbetet? Följdfråga – Anser du att dessa är entydiga?

”Jag själv är ju anställd på heltid för att jobba med det här. Jag är ju då ett stöd till förvaltningarna när de ska jämställdhetsintegrera, alltså en del lämnar tid till detta, men det tar tid att lära sig jämställdhet. Nja jag tror inledningsvis att man behöver mer tid att reflektera [...] Resursmässigt, det är ju lite samma sak där också, man behöver nog ha lite mer resurser. Alltså ska man jobba med jämställdhet måste man vara medveten om att det kostar, investeringskostnader i utbildning att ta fram kunskap och så.”(Informant A)

”Det varierar väldigt mellan våra verksamheter, mycket stor variation. Det finns ju, det beror på hur mycket tid man avsätter i tjänster. Vi har ju alltså en kontaktperson i varje verksamhet, varje förvaltning och dom har väldigt olika förutsättningar tidsmässigt till exempel. Medan jag då centralt har ju tid i min tjänst för att det är uppprioriterat hos oss personpolitiskt.”(Informant B)

De flesta av informanterna (sex av åtta) jobbade med jämställdhet på heltid. Fyra av informanterna nämnde att det var de själva som utgjorde resursen för kommunen när det gällde jämställdhet. Eftersom kommunerna ombesörjer olika förvaltningar fungerade informanterna som samordnare. Det framgick även av samtliga informanter att förvaltningarna var olika aktiva i sitt jämställdhetsarbete. Arbetet med jämställdhet från förvaltningarnas sida tog sig, enligt informanterna, uttryck i form av att de tog fram handlingsplaner för jämställdhet inom sina respektive områden. Fem av de intervjuade efterlyste mer tid och resurser eftersom de menade att kunskapsnivån vad gäller jämställdhet var för dålig. För att kunna medvetandegöra behövdes det, enligt dem, mer tid för utbildning vilket medför en ökad resursåtgång då utbildning kostar pengar. Tre av informanterna var emellertid nöjda med den tid och de resurser som var tilldelat området jämställdhet.

När det gällde vilka riktlinjer eller mål som informanterna utgick ifrån svarade två av informanterna enligt följande:

”Man har ju en gång antagit en jämställdhetspolicy, men det är ju alltid lätt att anta fina dokument, sen är det ju en annan sak när det ska bli handling av det, det är ju inte riktigt samma sak. Vi har ju gått över till något som heter dialogbaserad styrning i kommunen, där då kommunfullmäktige jobbade fram ett antal områden och då är det bland annat att detta att ett jämställdhetsperspektiv ska in i de olika sakfrågorna, men det pratas ju mycket jämställdhet men det är väldigt svårt att komma till skott om det.”(Informant C)

”Vi har redan en jämställdhetspolicy men vi håller på att revidera om den nu så att det blir en jämställdhet – och en mångfaldspolicy, och det är då till skillnad från en plan då så är det här mer vad vi vill då mer övergripande eller så, sen utifrån den skall varje förvaltning och bolag då ha en jämställdhets – och en mångfaldsplan föreslagen.”(Informant D)

I hälften av informanternas kommuner hade specifika jämställdhetsmål eller policydokument utformats för deras respektive kommuner, utöver jämställdhetslagen. Vid de övriga kommunerna var det mot bakgrund av jämställdhetslagen som arbetet bedrevs. När det gällde huruvida utgångspunkterna för jämställdhetsarbetet var entydiga rädde det delade meningar. Fyra av

informanterna ansåg att riktlinjerna var entydiga och den andra hälften menade att det var väldigt bra mål att ha, men att dessa i själva verket var orealistiska i förhållande till hur det förhöll sig i verkligheten. Det handlade således inte om att informanterna missuppfattade beslutsfattarnas intentioner⁵¹ utan snarare att intentionerna inte hade en verklig förankring.

Är det första villkoret *tid och resurs* för att uppnå ett effektivt verkställande då uppfyllt? Mot bakgrund av informanternas svar kan jag konstatera att vissa av dem ger ett bifallande svar på denna fråga, dvs. de anser att villkoret är uppfyllt, emedan andra av de intervjuade konstaterar motsatsen, dvs. att villkoret inte är uppfyllt. Det är emellertid min personliga övertygelse att det krävs betydligt mer än en individ i en kommun för att jämställdhetsarbetet skall kunna leda till att den politiska visionen realiserar.

6.2.2 Motivation

Nästa förutsättning som anses vara viktig för att kunna konkretisera uppsatta mål är motivation. För att få till stånd ett lyckat verkställande bör de individer som är ålagda detta sålunda vara motiverade att genomföra det. Eftersom det, enligt mig, kunde upplevas som stötande att fråga informanterna rakt ut om de var motiverade ställde jag en fråga som inbegrep deras motivation. Det uppsatta villkoret motivation delades upp i två separata frågor eftersom den berör såväl den interna motivationen att implementera jämställdhet inom kommunen, dvs. hur de själva konkretiserar jämställdhetsarbetet, och hur informanterna upplever den externa motivationen. Som framgick ovan⁵² är kommunerna väldigt stora arbetsgivare och ombesörjer således en mängd olika verksamhetsområden och det är dessa jag avser med den externa motivationen. Frågorna som ställdes lyder:

- – Hur konkretiseras jämställdhetsarbetet i kommunen?
- – Hur upplever du att den externa motivationen för att implementera jämställdhet är inom kommunen?

”Vi satsar mycket på ledare dom måste ju så att säga vara kompetenta att hantera den här typen av frågor, vi har ju alltså 1100 chefer så det kräver ju ett långsiktigt arbete att bygga upp någon slags grundkompetens i alla ledarskikt. [...] Jämställdhet är ju en sådan typisk fråga som handlar om värderingar och attityder det var ju förr chefer ovana att jobba med så man måste så att säga träna dom att jobba med det. Det går framåt hela tiden mer det tar lång tid.”(Informant B)

”Vi jobbar bl.a. med dom som skriver budget [ekonomer, min anm.] och tittar på årsredovisningarna och skriver sammanställningar av hur nämnder och styrelser jobbar med det här för att då kommunledningen och kommunstyrelsen ska få kännedom om det här och ger förslag då på vad man kan göra. Kommunstyrelsen kan då styra lite starkare för att nämnderna i xxxxxx kommun har ett uppdrag att realisera att vi ska vara ett av landets mest jämställda kommuner.” (Informant F)

Hur konkretiseringen av jämställdhetsarbetet kommer till uttryck varierar i hög grad emellan de olika kommunerna beroende på dess storlek. Exempelvis berättade en av informanterna från en mindre kommun att de hade skickat ut en

⁵¹ Se kap 2.2.

⁵² Se kap 6.2.

stor och bred enkät som berörde såväl arbetslivet som privatlivet till samtliga som jobbade i kommunens olika verksamheter. Det som framkom var, enligt informant G, en chockerande bild över hur ojämnt det förhöll sig i kommunen både vad gällde privatlivet där kvinnorna stod för det mesta av det obetalda arbetet och i arbetslivet där kvinnorna hade den tyngsta arbetsbördan. De ämnade sålunda följa upp detta med djupintervjuer för att försöka utröna hur detta skulle åtgärdas. I en större kommun hade ovanstående exempel förmodligen inte varit möjligt att genomföra eftersom det, menar jag, kräver en betydligt större organisation för att kartlägga ett sådant förhållande inom rimlig tid. Flera av informanterna var involverade med att hjälpa olika förvaltningar med deras respektive handlingsplaner. Det var även flera informanter som berättade att deras kommuner satsade på genuspedagogik⁵³. Som framgår av citat med informant B jobbade de i den kommunen väldigt mycket kompetenshöjning för verksamhetschefer. En av informanterna uppgav även att de initierat utbildning i 3:R metoden⁵⁴ varvid de sedan gjort en 3:R studie på föreningar inom kommunen som var de största bidragstagarna i form av kommunalt stöd.

Hur stod det då till med den externa motivationen?

”Det är av skiftande karaktär och det har att göra med hur lätt man kan se att man kan fånga arbetet i sin egen verksamhet. Alltså jobbar man med barn och ungdom så har man det här jämställdhetsperspektivet, eller man har värdegrunden, så är det och då är det lättare att se men därmed inte sagt att man gör det alltihop direkt, men man förstår, man pratar om det och det är lätt att fånga. Jobbar de på statsbyggnads kontoret, då är det svårt att fånga, jobbar man på miljökontoret har man oerhört svårt att fånga det i myndighetsutövningen.”(Informant A)

”Det finns inte så mycket tid, det finns så mycket annat som är viktigt som man måste hinna med och så är det. Hela jämställdhetsfrågan den upplevs som tjugig, man känner det. Å så kommer det där tjugat nu igen ungefär. Så kan jag känna” (Informant G)

Informanternas svar frågan var av väldigt skiftande karaktär. Hälften av informanterna ansåg att den externa motivationen var dålig. De upplevde en viss trötthet för jämställdhetsfrågan hos de olika verksamhetsområdena. Något som dock var entydigt från samtliga informanter var det faktum att motivationen varierade emellan de olika förvaltningarna. Av fyra av de intervjuade upplevdes den externa motivationen mer positiv.

Den andra förutsättningen för en effektiv implementering är *motivation*. Är då denna premiss uppfylld? Jag upplevde att alla informanter själva verkade vara motiverade i sitt arbete. Samtliga påtalade vikten av den politiska viljan. I de fem kommuner där informanterna kände stöd från politiskt håll framkom även en mer positiv betoning av motivationen kring jämställdhetsarbetet. I de övriga fallen efterlystes politisk vilja av informanterna eftersom de tyckte sig känna att de arbetade i motvind. De informanter jag intervjuat arbetade med konkretisering av jämställdhetsarbetet på olika sätt. När det gällde motivationen på de olika förvaltningarna, i respektive kommuner, påtalades det att detta upplevdes som varierande. Eftersom jag har blivit delgiven vitt skilda åsikter kring motivationen, förutom att informanterna var ense om att den är av varierande slag i de olika förvaltningarna, blir det svårt att hävda något bestämt. Dock kan jag konstatera att informanterna åtminstone var motiverade.

⁵³ För utförligare redogörelse av vad genuspedagogik kan ha för förtjänster, jmf kap. 3.1

⁵⁴ se kap. 6.1

6.2.3 Kontroll

Nästa villkor som bör vara uppfyllt för att implementeringen skall vara substantiell är att den går att följa upp. Därav följer det att utvärdera hur informanternas uppföljningsarbete tar sig uttryck. Kommunerna är väldigt stora arbetsgivare och är, som beskrevs ovan⁵⁵, ansvariga för den lokala miljön och utför många av de uppgifter som ligger samhällsmedborgare närmast i form av vård och omsorg, transporter, skola och barnomsorg. Detta faktum gör således kommunerna till en väldigt viktig aktör i jämställdhetsarbetet, eftersom de har stora möjligheter att påverka de funktioner som sätter villkoren i kvinnor och mäns vardagsliv. För att stimulera utvecklingsarbetet i kommunerna har ett antal kommuner påbörjat utvecklingsarbeten för att integrera jämställdhet i sin verksamhet. En viktig aspekt att beakta blir därav hur kommunerna följer upp arbetet med jämställdhet. Frågan som ställdes löd:

- Hur följs jämställdhetsarbetet upp?

”Det görs på olika sätt i och med att det ingår i så att säga varje nämnds uppgifter att fastställa en årlig plan så kommer det in i den här budgetcykeln vi har, med planering, genomförande och uppföljning i årsberättelser och så varje år. På senare år har kommunövergripande går faktiskt vår statsrevision in och gör granskningar även av jämställdhetsinsatserna och då är det en granskning av jämställdhetsplanerna då.” (Informant E)

”Årligen så gör vi lönerevisioner så vi gör uppföljningar, vi har också en önskan, vilket inte funkar fullt ut då att varje förvaltning gör sin revision kring jämställdhetsfrågor, genusfrågor. Allt ifrån att - Hur gör vi när vi har vakanser? Hur ser det ut? Vilka är vi? Vad vill vi? Och hur gick det? Ungefär. Det har vi önskat få in i verksamhetsberättelser i några år ifrån förvaltningar. Jag tror även att det är enklast att det landar där så att det inte blir några sidospår.” (Informant H)

Mycket av den uppföljning som utförs går, enligt informanterna, ut på att granska de årliga handlingsplanerna vilka de olika förvaltningarna skrivit. Detta rapporteras sedan vidare av informanterna till kommunledningen, kommunstyrelsen eller kommunens personalnämnd. Som nämndes ovan upplever samtliga informanter att de olika verksamheterna skiljer sig åt när det gäller sitt jämställdhetsarbete. Jag frågade således även informanterna om de kan ställa krav på sina respektive verksamheter om dessa är dåliga på att återrapportera sina handlingsplaner. På denna fråga var svaren entydiga och svaret var nej. I citatet ovan med informant H framgår att denna kommun gjorde årliga lönerevisioner. Syftet med detta var att lönegapet emellan anställda (framförallt diskrepansen mellan män och kvinnors löner) inom samma typ av arbete ej skulle variera allt för mycket. Det var dock endast den informanten som delgav den typen av uppföljningsarbete. Vid en av intervjuerna framgick det att informanten tyckte att handlingsplanerna endast var dokument som sedan stoppades undan i pärmar och att dessa sålunda var substanslösa.

Mot bakgrund av det som framgick av informanternas svar på den ställda frågan kan jag konstatera att det sker en uppföljning i dessa kommuner. Uppföljningen sker främst i form av att granska förvaltningarnas handlingsplaner.

⁵⁵ se kap.6.1

Vid en kommun skedde lönerevision på årlig basis. Två av informanterna delgav att statsrevisionen årligen granskade verksamheten, dvs. handlingsplanerna. En informant påpekade att handlingsplanerna aldrig konkretiseras och följaktligen saknar substans. Är förutsättningen, dvs. att jämställdhetsarbetet följs upp, då uppfyllt? Jag känner inte att jag kan ge ett rimligt svar på denna fråga. Informanternas svar på denna fråga var så väldigt disparata att jag blir osäker på huruvida det är uppfyllt eller inte.

6.2.4 Externa aktörer

Den sista förutsättningen som bör vara uppfyllt för att kunna realisera beslut eller mål är att inte externa aktörer inte försvårar implementeringen. Detta avser således andra aktörer som har intressen att påverka konkretiseringen av målen i annan riktning än den avsedda. Det är emellertid, enligt mig, viktigt att här beakta om informanterna upplever såväl negativa som positiva externa påtryckningar. Jag anser att detta är betydelsefullt eftersom det ger en mer nyanserad bild av hur det förhåller sig. Självklart är det centralt och högst väsentligt att utvärdera huruvida externa aktörer påverkar måluppfyllelsen negativt. Det är dock, menar jag, lika viktigt att undersöka om externa aktörer stimulerar måluppfyllelsen i en positiv bemärkelse. Frågan som ställdes löd;

- – Upplever du att externa aktörer påverkar jämställdhetsarbetet positivt/negativt?

”Media i stort är ju väldigt på det här, vi har ju för ett tag sen fått skicka in allting till svt, till exempel för genomgång. Nu ska vi skicka in allt till länsstyrelsen, de vill ha in alla jämställdhetsplaner för uppföljning av dom, lönekartläggning, och då har dom sagt så här att, detta har dom skickat till alla kommuner i xxxxxxxx och dom kommunerna man då ser att kanske inte uppfyller kraven är det ju inte så att man går till JämO och anmäler det utan då erbjuder man utbildning har dom skrivit så dom pushar på.” (Informant C)

”Det är ju flera som uppmärksammar på ett positivt sätt och då är det länsstyrelsen som ett exempel, andra kommuner runt i kring här. Vi har något som heter regionxxxx, som är en samarbetsorganisation för våra kommuner.”

Den ställda frågan besvarades entydigt. Ingen av informanterna uppfattade att de påverkades negativt av externa aktörer. Däremot tyckte samtliga informanter att deras arbete stimulerades positivt av utomstående aktörer. Sju av informanterna nämnde media som positiv extern aktör eftersom jämställdhetsfrågan således belystes och hölls levande på den politiska dagordningen. Det framgick även av fyra av de intervjuade att de kände stöd och upplevde länsstyrelsens särskilt sakkunniga för jämställdhet som en positiv extern aktör. Premissen om att det ej ska föreligga negativa hinder för konkretiseringen är sålunda uppfyllt.

6.2.5 Slutsats

Som framgår av informanternas svar är dessa högst varierande. Det den ena informanten tyckte fungerade bra i sin kommun ansåg nästa informant var väldigt problematiskt i sin. Till skillnad från de svar som framkom vid intervjuerna med informanterna på länsstyrelsen, vilka jag på många punkter uppfattade som entydiga, upplever jag svaren från intervjuerna för de olika kommunerna som

väldigt disparata. Vissa viktiga insikter framgick dock. Det första som jag tyckte var anmärkningsvärt var det faktum att samtliga informanter påtalade vikten av den politiska viljan i sina respektive kommuner. Detta var följaktligen entydigt och jag kan således sluta mig till att politisk vilja från kommunalråden utgör en viktig förutsättning för jämställdhetsarbetet i kommunerna. Det andra jag anser som uppseendeväckande är hur arbetet med uppföljningen vad gäller jämställdhetsområdet kommer till uttryck. Vid de olika förvaltningarna som respektive kommun ombesörjer går jämställdhetsarbetet framförallt ut på att utforma handlingsplaner för verksamheten. Att utforma handlingsplaner är, i mitt tycke, väldigt positivt. Frågan som emellertid kvarstår är om detta räcker? Vad innebär det att en årlig handlingsplan för jämställdhet antas? Enligt en av informanterna ledde handlingsplanerna i realiteten inte till något alls förutom att de stoppas ned i pärmar. En annan av informanterna hävdade emellertid det motsatta. Fem av de åtta informanterna efterlyste även mer tid och resurser för att höja kunskapsnivån inom sakområdet.

Är då dessa kommuners uppdrag för att implementera och konkretisera den politiska visionen om jämställt samhälle substantiellt eller ej?

Det övergripande målet för svensk jämställdhetspolitik är att kvinnor och män skall ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom alla väsentliga områden i livet. (Jämt och ständigt, 2002/03:140)

Mitt svar på frågeställningen är att dessa förutsättningar inte existerar och blir således nej. Det är min personliga övertygelse att jämställdhetsarbetet kräver en helt annan struktur för att för att kunna vara fruktbart och realiseras enligt de nationella målen. Jag kan följaktligen inte tänka mig att en eller ett par individer inom ramen för olika kommuner, utan tid och resurser, skall kunna realisera och konkretisera de nationella målen.

7. Sammanfattande reflektion

Det övergripande syftet med denna uppsats har varit att undersöka hur den politiska visionen om ett jämställt Sverige omsätts i konkreta åtgärder. Min ambition var således att försöka förstå varför visionen om ett jämställt samhälle som i princip alla säger sig sträva efter är så svår att realisera. För att närma mig frågan valde jag att fokusera på hur två instanser, länsstyrelser och kommuner, arbetar konkret med att försöka förverkliga regeringens vision om ett jämställt samhälle. För att kunna utröna hur dessa instanser lyckas i sitt arbete krävdes det en mer djupgående förståelse för hur regeringens faktiska vision om ett mer jämställt samhälle ser ut. Frågeställningarna som besvarades löd:

- Hur definieras ojämställdheten av regeringen och hur kan detta förstås?
- Är länsstyrelsernas respektive kommunernas mandat för att implementera och konkretisera den politiska visionen om ett jämställt Sverige substantiellt eller ej?

Det var mot bakgrund av två teorier som analysen möjliggjordes. Den första, som hjälpte mig att utforska min första frågeställning, var feministisk teori. Eftersom regeringen definierar avsaknaden av jämställdhet mot bakgrund av feministisk teori, utgjorde en förståelse för denna teori grundförutsättningen för denna uppsats. Den andra frågeställningen, som var av en bredare karaktär, kom att analyseras mot bakgrund av implementeringsteori. Den sistnämnda teorin användes som en utgångspunkt för de frågor jag ställde vid intervjuerna. Dessutom utgjorde den även en förutsättning för mitt ramverk mot vilken jag analyserade om uppdraget vad gäller jämställdhet inom olika länsstyrelser och kommuner var substantiellt eller ej.

Jag konstaterade vid besvarandet av den första frågeställningen att regeringen definierar avsaknaden av jämställdheten som ett problem utifrån begreppet könsmaktsordning, dvs. att kvinnor är underordnade och män är överordnade. För att kunna förstå könsmaktsordningen och förklara bristen på jämställdhet har regeringen tagit till sig Yvonne Hirdman teori om genussystemet. Vidare har regeringen formulerat nationella mål för jämställdheten som ska realiseras.

Min andra frågeställning delades upp i två frågor. I den första frågeställningen kom jag att utröna huruvida länsstyrelsens uppdrag har de förutsättningarna som, enligt mig, krävs för att konkretisera den politiska visionen om ett jämställt Sverige. För att kunna undersöka detta intervjuades fyra sakkunniga för jämställdhetsarbete i olika länsstyrelser. Av de svar som framkom vid intervjuerna gavs, i mitt tycke, en samstämmig bild av att uppdraget saknade de förutsättningar erfordras. Bristerna leder sålunda till att varken det föreskrivna uppdraget regeringen ålagt länsstyrelsen eller konkretiseringen av den politiska visionen kan uppfyllas.

Den sista frågeställningen besvarade samma fråga för kommunernas del. För att kunna granska detta intervjuades åtta stycken individer och dessa jobbade som jämställdhetshandläggare, jämställdhetsombud, jämställdhetsansvarig eller motsvarande. Entydigheten i svaren från informanterna var inte lika påtaglig som den som delgavs av de intervjuade vid länsstyrelsen. Trots detta menar jag att det framgår och är uppenbart att även kommunernas uppdrag saknar de förutsättningar som den politiska visionen föreskriver för att kunna realiseras.

Min förhoppning var att jag genom att besvara dessa frågor skulle kunna närma mig ett svar på den mer komplexa frågan om varför jämställdhet tycks vara så svårt att uppnå. Genom att utröna hur dessa bägge instansers arbete kommer till uttryck tycker jag mig ha uppnått detta. Det förefaller uppenbart att visionen om ett jämställt samhälle står utom räckhåll så länge inte en högre prioritet ges åt dessa frågor.

8 Referenser

Litteratur

- Alvesson, Mats – Deetz, Stanley, 2000. *Kritisk samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Bergström, Göran - Boréus, Kristina, 2000. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Butler, Judith, 1990. *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*. New York: Routledge.
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2003. *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Gemzöe, Lena, 2002. *Feminism*. Stockholm: Blida förlag.
- Johansson, Vicki, 2002. *Där könsmakten ändras*. Umeå: Boréa bokförlag.
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund : Studentlitteratur.
- Mill, John Stuart, 1995. *Förtrycket av kvinnorna*. (Originallets titel: *The Subjection of Women*, 1869) Nora: Nya Doxa.
- Rothstein, Bo (red.), 2001. *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS förlag.
- Wendt Höjer, Maria –Åse, Cecilia, 1996. *Politikens Paradoxer – En introduktion till feministisk politisk teori*. Lund: Academia Adacta.

Artiklar

- Eduards, Maud, 1995. "En allvarsam lek med ord" s.55-64 ur *Viljan att veta och viljan att förstå* (SOU, 1995:110).
- Hartman, Heidi, 1986. "Det olyckliga äktenskapet mellan marxism och feminism. För en hållbar förening." s.16-59 ur *Feminism och marxism* (red.) Ganetz, Gunnarson, Göransson, 1986.

- Hirman, Yvonne, 1993. ”Genussystemet – reflektioner kring kvinnors sociala underordning” s.146-161 ur *Genus i historisk forskning*, Eriksson, Kristina (red).
- MacKinnon, Catharine A, 1982. ”Feminism, Marxism, Metod and the State: An Agenda for Theory”, s.515-544 ur *Signs* vol. 7 (1982) nr. 3.

Offentligt tryck

- *Jämt och ständigt – Regeringens jämställdhetspolitik med handlingsplan för mandat perioden.* (Skr 2002 03:140) Stockholm den 28 maj.
- Näringsdepartementet, *Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige*, Kvinnomaktutredningen, Statens offentliga utredningar, SOU 1998:6, december 1998.
- Nyberg, A, Flood, L och Gråsjö, U i: Näringsdepartementet, *Betänkande av Kvinnomaktutredningen*, Statens offentliga utredningar, SOU 1997:138, november 1997.
- Ohlsson, J. & Öhman, J. (1997) ”Kvinnliga och manliga chefer – finns det ett glastak?” i I. Persson & E. Wadensjö (red), *Glastak och glasväggar? Den könssegregerade arbetsmarknaden*, SOU1997: 137, Stockholm: Fritzes.
- Proposition, 1994: *Delad makt delat ansvar*, 1993/94:147.
- Sandquist Anna-Marie, 1998. *Visst görs vi olika! Jämställda barn – hur skulle det se ut?*, Svenska Kommunförbundet.
- SCB, *På tal om kvinnor och män*, 2004 (Finns som pdf på Statistiska Centralbyråns hemsida).

Internet källor

- Internet 1: <http://www.regeringen.se/sb/d/1892/a/28959> (2005-05-20)
- Internet 2: <http://www.lst.se/roll.htm> (2005-05-20)
- Internet 3: <http://www.lst.se/lst.pdf> (2005-05-20)
- Internet 4: <http://www.regeringen.se/sb/d/2462> (2005-05-20)
- Internet 5: <http://www.regeringen.se/sb/d/1887/a/12169> (2005-05-20)

- Internet 6: <http://www.regeringen.se/content/1/c4/36/96/a62c97e4.pdf>
(2005-05-20)

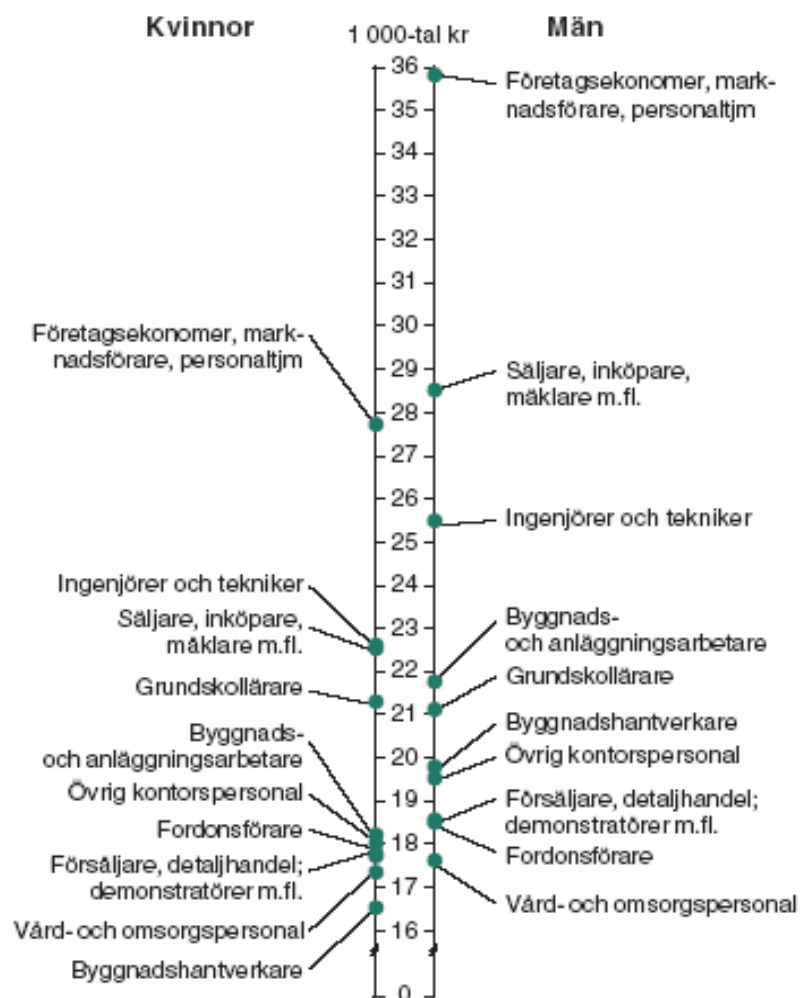
Intervjuer

Samtliga intervjuer med informanterna 1-4, samt A-H har gjorts över telefon mellan följande dagar: 04 april – 18 april, 2005.

Bilaga 1

Medellön i de tio största yrkesgrupperna 2002

Månadslön i 1 000-tal kronor



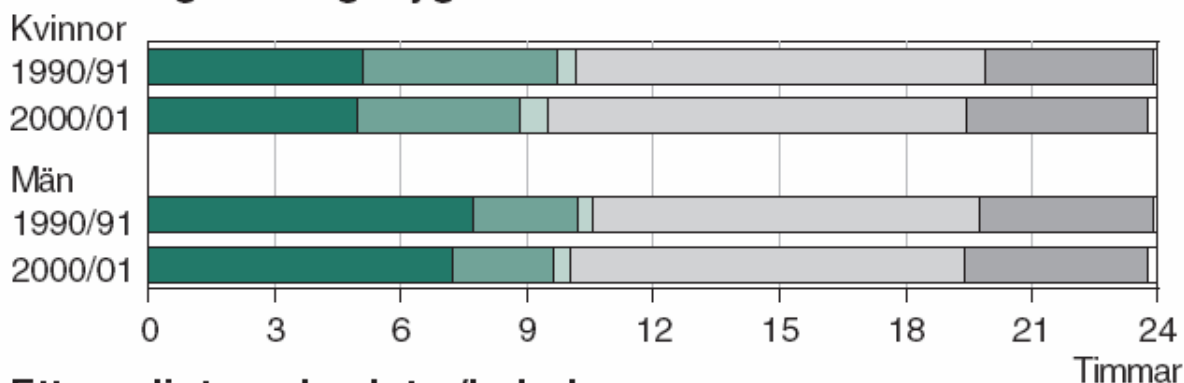
Källa: SCB, På tal om kvinnor och män 2004

Bilaga 2

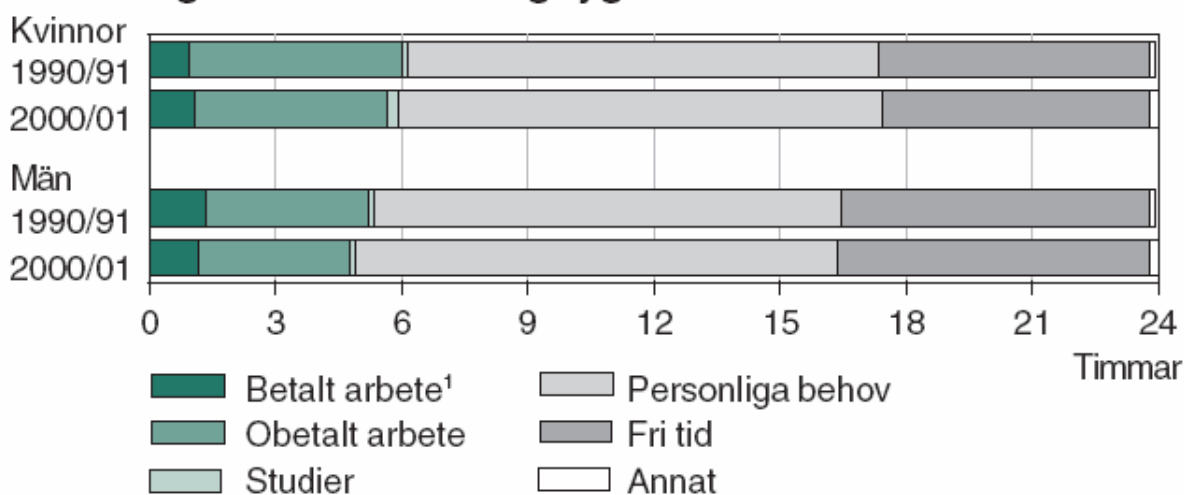
Genomsnittlig tidsanvändning i åldern 20–64 år 1990/91 och 2000/01

Timmar och minuter

Ett vanligt vardagsdygn



Ett vanligt veckosluts-/helgdygn



¹ Inkluderar lunch samt resor till och från arbetet

Källa: SCB, På tal om kvinnor och män 2004

Sett över veckans alla dagar arbetar kvinnor och män lika mycket, ca 8 timmar per dag. Kvinnor arbetar lika mycket betalt som obetalt medan män arbetar dubbelt så mycket betalt som obetalt. Jämfört med 1990/91 förvärvsarbetar kvinnor lika mycket idag. Män däremot har minskat sin tid i förvärvsarbete med 3 timmar per vecka. Kvinnor har minskat sin tid i obetalt arbete. För män finns emellertid ingen sådan förändring.

Bilaga 3

Marxistiska och socialistiska feminister

Marxistiska och socialistiska feminister menar att könsarbetsdelningen är det instrument som upprätthåller kvinnors och mäns olika positioner i samhället. Föreställningar om kvinnligt och manligt har sin grund, enligt detta synsätt, i att kvinnor arbetar i den privata reproduktiva sfären och därmed har ansvar för hem, barn och gamla medan män arbetar i den offentliga produktionen (Hartman, H, 1986:25-27). Om arbetsdelningen emellan könen luckras upp eller förändras skulle en förändring av könsmaktordningen, enligt detta synsätt, mer eller mindre automatiskt följa i dess spår. Anhängare av denna tradition anser följaktligen att om ingen könsarbetsdelning existerar skulle heller ingen könsmaktsordning finnas (Ibid.).

Liberala och likhetsfeminister

Utgångspunkten för att komma till rätta med ojämställdheten i samhället för liberala feminister eller likhetsfeminister är emellertid diametralt olik den ovannämnda. Dessa teoretiker menar att ett samhälle befriat från könsojämlikhet med nödvändighet måste vara helt och hållet könsneutralt. "A just future would be one without gender. In its social structures and practices, one's sex would have no more relevance than one's eye color or the length of one's toes" (Okin, S M, 1989:171). I ett jämlikt samhälle skall följaktligen kön inte ha någon som helst betydelse. Jämlikhet innebär således, enligt detta synsätt, att skillnader emellan individer såsom, kön, klass eller ålder, inte skall ha någon som helst betydelse. Viktigt att framhålla är det faktum att likhetsfeminism inte nödvändigtvis förutsätter att värdegrunden är liberal, dvs. det finns individer som betraktar sig som likhetsfeminister från olika delar av den politiska skalan. Det som dock är gemensamt är, som jag nämnde ovan, att könet saknar betydelse. Liberala feminister understryker att det generella individbegreppet framgångsrikt har kunnat användas av olika förtryckta grupper för att driva krav på politiskt erkännande (Wendt Höjer, M och Åse, C, 1996:30). Kvinnor skall således kräva inflytande i kraft av att de är kompetenta individer och följaktligen underminera könsskillnaderna genom att hävda att dessa, precis som exempelvis hårfärg, saknar relevans och är ovidkommande för den rådande ojämställdheten. Personligen delar jag de liberala feministernas åsikter, något som jag anser bör framhållas eftersom detta faktum präglar min förförståelse och inställning till övriga feministiska inriktningarna. Då jag är medveten om detta hoppas jag emellertid kunna återge alla inriktningarna så sakligt som möjligt.

Skillnadsteoretiker eller särartsfeminister

Grundvalen för skillnadsteoretiker eller särartsfeminister däremot, är att själva jämlikhetstanken är problematisk eftersom den bygger på en underliggande tanke om likhet. Iris Marion Young menar exempelvis att alla försök att innesluta konkreta människor under ett generellt individbegrepp är dömda att misslyckas eftersom detta utesluter konkreta och kroppsliga olikheter som kön, ras och ålder.

Underordnade grupper, som kvinnor, etniska och religiösa minoriteter, fråntas möjligheten, enligt detta synsätt, att föra fram politiska krav och söka politiska erkännande i kraft av sin skillnad. Genuin jämlikhet måste, enligt anhängare av dessa teoretiska premisser, bygga på att skillnader erkänns, inte på att de undertrycks eller ignoreras. Föreställningen att skillnader inte skall ha någon politisk betydelse osynliggör följaktligen den betydelse som de faktiskt har, menar skillnadsteoretiker.

Radikalfeminister

För radikalfeminister är det sexualiteten som står i centrum och är förklaringsmodell för ojämlikheten emellan könen. Det är således genom sexualiteten som könsmaktsordningen upprätthålls. Detta sker, enligt radikalfeminister, såväl i familjesfären, en sfär där kvinnor utsätts för våld och övergrepp, och genom pornografi, prostitution och olika former av sexuell objektifiering och förnedring. Mäns makt visar sig framförallt i rätten och möjligheten att definiera vad som är sex och hur sex skall vara för att vara sex, menar dessa feminister (Wendt Höjer, M och Åse, C, 1996:22). I ett könsojämnt samhälle är följaktligen sexualiteten ett uttryck för den manliga normen. Det är en norm som erotiserar kvinnors underordning.

”What defines woman as such is what turns men on, and everything any kind of woman is, does. Virtuous girls, virginal, are ‘attractive’, up on those pedestals from which they must be brought down; unvirtuous girls, whores, are ‘provocative’, so deserve whatever they get. Gender socialization is the process through which women come to identify themselves as sexual beings, as beings that exist for men, specifically for male sexual use” (MacKinnon, C A, 1989:110).

Radikalfeminister ställer sig sålunda frågan varför just sexualiteten skulle vara jämlik när jämlika relationer inte finns någon annanstans. Könsmaktsordningen stannar inte utanför sovrumsdörren, snarare skapas den i ”sängen” enligt detta synsätt. Maktutövning⁵⁶ är inte privat, att utöva makt är att utöva politik och på detta sätt blir sex en politisk handling och pornografi en politisk praktik (Ibid.).⁵⁷

Postmodernistiska feminister

Den sista feministiska inriktningen som jag ämnar redogöra för är postmoderna feminister. Det postmoderna projektet handlar om att dekonstruera, lösa upp och ifrågasätta rådande identitetsformeringar för att därigenom möjliggöra för nya och mer frigörande identiteter att ta form. Utgångspunkten är att individens identitet är diskursivt, dvs. språkligt och socialt bestämd. Kvinnors identitet som just kvinnor är således skapad av de diskursiva strukturerna. ”There is no gender identity behind the expression of gender; that identity is performatively constituted by the very ‘expressions’ that are said to be its results” (Butler, J, 1990:25). Att

⁵⁶ För diskussion kring hur politik kan relateras till makt, vad politik är eller olika synsätt på politik, se exempelvis Lennart Lundquist (1993:27-29).

⁵⁷ För utförligare diskussion, samt kritik mot de olika inriktningarna (liberalfeminism, marxistisk feminism, radikalfeminism och socialistisk feminism), se exempelvis Lena Gemzöe (2003).

överhuvudtaget beteckna kvinnor som just kvinnor är med detta perspektiv bara att spela förtrycket i händerna. Att utgå ifrån kvinnor som grupp är, enligt Butler, att fixera och inordna just de som man försöker frigöra (Butler, J, 1990:148). Feministisk teori, hävdar postmoderna feminister, måste istället problematisera de strukturer som gör kvinnor till kvinnor och inte stanna vid mindre än att dekonstruera själva könskategorierna som sådana. Om vi talar om kvinnor som grupp förutsätter vi följaktligen att det finns en speciell kvinnlig natur, moral eller särart. Att se kvinnor ”som kvinnor” upprätthåller bara stereotypa föreställningar om hur kvinnor *är* och förstärker således de rådande maktstrukturerna, menar postmoderna feminister⁵⁸.

Mot bakgrund av ovanstående redogörelse över olika feministiska inriktningar kan vi konstatera att de olika ställningstagandena ytterst grundar sig i skilda sätt att se på könskategorierna. Är det möjligt att komma bortom kön för att därigenom åstadkomma en framtida tillvaro där kön varken är bestämmande för individers identitet, rättigheter och möjligheter? Personligen tror jag att vi är långt ifrån att på ett empiriskt plan betrakta oss själva som könlösa subjekt, dvs. att kön kanske alltid på ett subjektivt plan kommer att vara del av individers identitet. Att könet skall legitimera olika rättigheter och möjligheter utifrån ett normativt perspektiv förefaller emellertid, enligt mig, oförklarligt. Inom feministisk teori ryms olika sätt att förstå och problematisera kön. Den gemensamma utgångspunkten är trots det att kön både finns och har politisk betydelse.

⁵⁸ För utförligare diskussion, se exempelvis Judith Butler (1990). För kritik mot denna inriktning, se exempelvis Moria Gatens (1992).

Bilaga 4

Informant på länsstyrelsen.

Den första frågan som ställdes rörde den direkta och indirekta styrningen (se kap 2.2). - Hur upplever du den tid och de resurser du har till förfogande för området i relation till ert uppdrag, dvs. de mål som ni ska följa?

Informant 1 på fråga 1

”Ja i förhållande till dom direktiv och förhoppningar som regeringen ställer på länsstyrelsen vad gäller samordning och så av jämställdhetsuppdraget så är både tid och resurser egentligen obefintliga. Jag menar, på huvuddelen av alla länsstyrelser så finns det en tjänst som är reglerad i länsstyrelseinstruktionen att alla skall ha en tjänst med en sakkunnig jämställdhetsexpert på en länsstyrelse. Den tjänsten är på de flesta länsstyrelser den enda personen som jobbar med jämställdhet, det finns en del juridiska och administrativa resurser tillknypat det då men annars är det i huvudsak en person. Vad gäller resurser, att med ekonomiska medel implementera frågan i andra verksamheter så finns det inga resurser tilldelat sakområdet jämställdhet någonstans egentligen. Det finns en del län där det finns ett verksamhetsanslag på ett par hundra tusen, jag tror Gotland har det, jag vet att ett par län har det annars är vi helt fria från tilldelade medel egentligen. Så både vad gäller resurser och tid, det är väldigt begränsat. Samtidigt så är ju den politiska intentionen att föra ut jämställdhetspolitiken på regional nivå, den är ju hög att man ska införa. Nu har ju vi ett uppdrag att jobba med jämställdhetsintegrering i alla verksamhetsområden på myndigheterna och skulle man titta på hur det uppdraget, till exempel i jämförelse med miljömålsarbetet ser ut så kan man ju konstatera att implementera miljömålen i länsstyrelserna så är det helt andra resurser och tid som läggs till det. Man har ju miljömålssekretariat och mängder utav tjänster som jobbar med hållbar utveckling utifrån miljömålsperspektiv och så. Så om du målar upp ett jämförelsescenario med andra hållbarhetsperspektiv där jämställdhet är ett så ser man ganska tydligt hur lågt prioriterat frågan är samtidigt som den politiska ambitionen är hög, och det är ett problem. Jämställdhet får inte kosta ser du, det är ett sakområde som när vi utför utbildningar i jämställdhet så finansieras vi dom med externa medel genom, vi har en stor jämställdhetsutbildning nu för alla direktörer och chefer och så och utbildningen finansieras genom att våra chefer avsätter tid, vilket är fullt tillräckligt tycker man då jämfört med att man också skulle ha betalt för att gå en utbildning, utan då söker vi projektmedel. Och det är ganska typiskt för hur det ser ut med jämställdhetsfrågan, väldigt mycket annan utbildning köper man ju in, dyra utbildningar där det förutom tid kostar tusentals kronor per dag och delta men när det gäller jämställdhet så ska det helst vara gratis och det ska helst vara lite tid som avsätts till det. Alltså det finns många som tycker att det är viktigt och så *men* (jag kursiverar eftersom informanten verkligen betonade extra) det ges inte dom tid och resurser som frågan kräver för att nå så långt som den politiska ambitionen är. Alltså man måste ställa resursfrågan i förhållande till förväntningarna, och förväntningen är väldigt stor från politiskt håll. Det är ju oerhört vackra målbeskrivningar och vi talar om, politiker talar väldigt mycket om hur jämställt Sverige är på många områden samtidigt om vi tittar på regional jämställdhetsstatistik så finns det egentligen inte ett enda län, inte ens dom mest jämställda som Stockholm och så som kan uppvisa en heltäckande jämställt samhälle. Utan ojämställdheten finns överallt. Vi talar väldigt mycket jämställdhet

men vi producerar ojämställdhet i våra verksamheter och för att förändra det så räcker det inte med att tillsätta en tjänst här och där utan man måste tilldela också pengar, för pengar är ett maktmedel som ger tillträde både till beslutfattandesprocesser och förändringsarbete. Så pengar är en viktig styrmotor.”