

MANAGEMENT CONTROL FOR GENDER MAINSTREAMING BEYOND NEW PUBLIC MANAGEMENT

EVA WITTBOM

Keywords

Gender mainstreaming, management control, New Public Management, Public Value Management

Summary

This article discusses the management control of gender mainstreaming within the policy field of infrastructure and transportation. The strategy of gender mainstreaming has been practiced within the Swedish government for over two decades. It was implemented in the era of New Public Management when quantitative performance measures were much more valid than qualitatively assessed aspects on the effects of the performance. Consequently, the status of gendered power relations was only disclosed by the counting of women and men which hampered the intended results of gender mainstreaming.

Time has passed and the Swedish government is now scrutinizing the unintended effects of New Public Management. At the same time, the Swedish Transport Administration has ordered a shift from identification with the building of infrastructure to the broader role as a societal developer. This development has brought about new questions concerning the outcomes of the undertakings. Public Value Management is an alternative which can be interpreted as a concept for management control meeting the challenges that New Public Management never could handle. Three strategic questions are in focus: (i) Is it valuable for the public? (ii) Is it legitimate and politically supported? (iii) Do we have the operational capacity? Effectiveness in Public Value Management concerns the capability of the administration to do the right things in order to reach the policy goals. There is no consensus regarding the definition of Public Value. Such an ambiguity can turn out to be a strength, since there are no ready-made facts to take for granted. Hence the administration needs to listen to and discuss together with various actors before decisions are taken regarding societal changes. If gender awareness is included in the management processes the results can go beyond efficiency, in search for gender equality effectiveness.

Med ett genusperspektiv på företagsekonomiska teorier om ekonomistyrning diskuterar artikeln vad en utveckling bortom den mätbarhetsiver som präglar New Public Management kan betyda för jämställdhetsintegrering i offentlig sektor. Det empiriska exemplet utgörs av regeringens styrning av transportmyndigheternas verksamheter som ska bidra till att jämställdhetspolitiska mål uppnås i samhället.

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING MED STYRNING BORTOM NEW PUBLIC MANAGEMENT

EVA WITTBOM

Jämställdhetsintegrering som strategi för att uppnå jämställdhetspolitiska mål har varit styrande sedan 1990-talet och den svenska regeringen förklarar än idag att den behövs:

Eftersom jämställdhet mellan kvinnor och män skapas där ordinarie beslut fattas, resurser fördelas och normer skapas måste jämställdhetsperspektivet finnas med i det dagliga arbetet. Strategin har vuxit fram för att motverka tendensen till att jämställdhetsfrågorna hamnar i skymundan eller sidoordnas andra politiska frågor och verksamheter. (Regeringens webbplats 2018-05-11)

Strategin har tillämpats i offentlig sektor under den tid när New Public Management-andans målstyrning råder. I feministiska studier av jämställdhetsintegrering lyfter Andersson (2018) fram behovet av att inkludera New Public Management i kontexten och Rönnblom (2011) visar hur denna nyliberala styrningsmentalitet har reducerat jämställdhetspolitikens reformerande kraft. Alnebratt och Rönnblom (2016) poängterar att målstyrningens tillkortakommanden tydligt framgår när man studerar de indikatorer som används för uppföljningen av jämställdhetspolitiken. Analysen blir ytlig när den reduceras

till andelen kvinnor och män. Detta betyder att i de fall jämställdhetsintegreringsstrategin har lyckats få in frågorna i den ordinarie styrningen, och den styrningen ensidigt bygger på kvantitativa mått, uppstår nya problem. Ur ett genusperspektiv blir dilemmat tydligt när ett New Public Management-influerat styrsystem indikerar att det är gott nog med små steg mot en jämnare könsfördelning. Det är tecken på att en könsblind "mätbarhetsfälla" är gillrad och slår igen när jämställdhetsmål anses vara uppnådda med resultat som bara har med andelen kvinnor och män att göra. Att räkna kroppar räcker inte långt för att förstå jämställdhetens centrala maktfrågor. Mätbarhetsfällan framgick i en longitudinell studie av transportmyndigheternas styrning mot målet om ett jämställt transportsystem i början av 2000-talet (Wittbom 2009). Nu pågår en utveckling av myndigheternas interna styrning (Rämö och Wittbom 2017; Wittbom 2018) som väcker frågor om hur nya styrformer kan bidra till genusmedveten jämställdhetsintegrering.

I denna artikel diskuteras hur dominerande styrningsideal i staten har kunnat minimera maktanalysen av genusrelationer (Connell 2003). Med en tolkande ansats (Alvesson och Sköldberg 2017) används ett genusperspektiv på styrningen mot jämställdhetsmål. Det empiriska exemplet är Trafikverket som styr mot visionen att alla kommer fram smidigt, grönt och tryggt kompletterat med verksamhetsidén att de är samhällsutvecklare som i samverkan med andra aktörer verkar för att underlätta livet i hela Sverige. Att inta samhälls-

utvecklarrollen innebär en vidgad syn på uppdraget jämfört med de tidigare transportmyndigheternas identifikation som samhällsbyggare. Att bygga något handlar om att konstruera och sätta samman. Att utveckla handlar istället om att förändra egenskaper. Det kan därför tolkas som att gå från det mer teknokratiska byggandet av transportsystem till ett mer samhällsorienterat synsätt på transporter. Frågan här är hur samhällsutvecklarambitionen kan bidra till arbetet med jämställdhetsintegrering ur ett genusmedvetet styrningsperspektiv. Hur kan mätbarhetsfällan undvikas med en ny form av styrning? Artikelns syfte är att diskutera en alternativ form av styrning som kan öppna för en genusmedveten analys av jämställdhetspolitikens ambitioner och resultat.

Nästa avsnitt handlar om teorier och forskning som möjliggör ett genusperspektiv på styrningen av jämställdhetsintegrering. Därefter presenteras företagsekonomiska teorier och tidigare forskning som visar hur målstyrningen sker på ett könsblint sätt. Texten i de därpå följande avsnitten bygger på en nära läsning av de delar i dokument, utfärdade av regeringen och myndigheter, som handlar om styrningen av ett jämställt transportsystem. De avslutande avsnitten omfattar en diskussion som gör att artikeln bidrar med styrningsfrågor till den feministiska forskningen om jämställdhetsintegrering som strategi.

Jämställdhet och genus

Jämställdhetspolitikens huvudmål är att kvinnor och män ska ha samma makt att

forma samhället och sitt eget liv. Med hjälp av genusvetenskapliga teorier kan jämställdhetens tillstånd analyseras utifrån minst fyra olika aspekter (Acker 1992; Amundsdotter 2009). En av dessa fyra aspekter handlar om att med kvantitativa metoder kartlägga var kvinnor och män finns. På så sätt framträder könsmönster gällande arbetsuppgifter och hierarkiska positioner. En sådan kartläggning förklarar dock inte vad en eventuell horisontell respektive vertikal könssegregering beror på, vad som formar så kallade glasväggar och glastak. För att kunna förklara varför vissa arbetsuppgifter och positioner främst intas av kvinnor och vissa främst av män behövs tre andra aspekter som rör maktrelationer av kvalitativ art. De handlar om symboler och diskurser som påverkar könssegregation, interaktionsmönster kopplat till kön – exempelvis i form av härskartekniker – samt individens egen uppfattning av vad som förväntas av hen utifrån sitt kön.

En genusmedveten bedömning av jämställdhet kräver således både kvantitativa och kvalitativa underlag vilket också betyder att jämställdhet inte kan råda enbart på grund av jämn könsfördelning (Rönblom 2002). Tolkningsföreträden och vems reflekterade erfarenheter som kan få genomslag behöver analyseras. Vilken könsmärkt struktur och kultur som råder behöver också lyftas fram (Wahl med flera 2011). För att en sådan kvalitativ genusanalys ska genomföras krävs resurser både i form av relevant kunskap och vilja till lärande (Callerstig 2011). Men genusforskningen vittnar om otaliga mot-

ståndsstrategier mot jämställdhetsarbete (Pincus 2002; Lindholm 2012; Linghag med flera 2016).

Jämställdhetsarbete sköts ofta i tillfälliga projekt som inte får fäste i organisationers löpande kärnverksamhet eller av en jämställdhetskommitté som inte har något inflytande över väsentliga beslutsforum. Jämställdhetsambitioner tenderar att av legitimitetsskäl få fortleva så länge de är *sidoordnade* från kärnverksamheten. Detsamma gäller när jämställdhetsarbetet *assimileras* in i rådande ordning utan att förändra verksamhetens innehåll. Den önskvärda *transformativa* effekten, där kärnverksamheten förväntas anpassas till jämställdhetsnormer, ställer krav på systemförändringar i en ojämsälld organisation. Saknas en sådan transformering av en ojämsälld struktur och kultur tenderar personer av underrepresenterat kön att antingen anpassa sig till rådande ordning eller att bli marginaliserade (Squires 2005; Mark 2007).

Med hänsyn till att genusrelationer varken är stabila eller helt förutsägbara behöver könsmaktsordningen prövas empiriskt i varje kontext. Det betyder också att okunskap är jämställdhetsintegreringens värsta fiende; analysredskapen behöver finnas till hands (Jacquot 2010). Analyser med ett sådant mjukt, informellt och kognitivt instrument som jämställdhetsintegrering får inte få reduceras till den typ av analys som görs när det gäller traditionellt vertikala och regelmässiga förändringar skriver Jacquot (2010: 132) och menar att denna karakteristik också förklarar hur förändringsarbete med jäm-

ställdhetsintegrering skiljer sig från många andra typer av förändringsprocesser. Men även om jämställdhetsintegrering på många sätt är komplext och svårt kan det delvis ses som vilket organisatoriskt förändringsarbete som helst med behov av att få tillräckliga resurser, få ingå i den normala styrprocessen och ha ledningens stöd (Callerstig 2011).

Styrning och effektivitet i genusperspektiv

Ledningens vilja till förändring är oumbärlig när det gäller verksamhetens förmåga att genomföra transformerande processer. Den viljan behöver vara uthållig med tanke på att genusanalysen av jämställdhetsintegreringen kan visa att verksamhetens styrsystem behöver förändras. Läroböcker på ekonom-utbildningar utgår från att modeller för ekonomistyrning och redovisning är könsneutrala, att de inte på något sätt är könsmärkta. Holmblad Brunsson bidrar i sin bok *Ekonomistyrning – om mått, makt och människor* med en god förståelse för att det inte stämmer:

Företagens redovisning har traditionellt skötts av kvinnor. Men det betyder inte att själva redovisningen är uttryck för särskilt kvinnliga förhållningssätt. Tvärtom kan hela företeelsen anses vara typiskt manlig (Cooper 1992, Hines 1992). Det är män som har velat skaffa sig kontroll genom hierarkier och andra uttryck för ordning. Män har utformat kraven på företagets ekonomiska redovisning så att det ser ut som om ordning råder. Man får intrycket av att allt är med. I själva verket har stora och viktiga områden, som har varit svåra att mäta, lämnats utanför redovisningen. (Holmblad Brunsson 2005: 76)

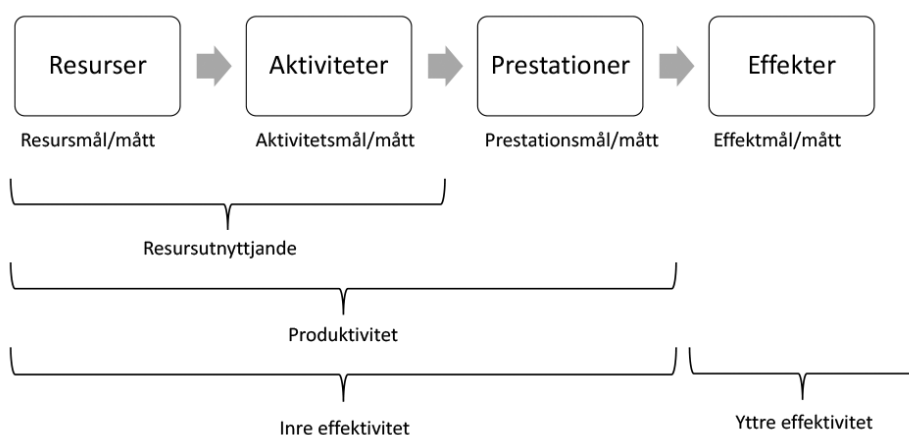
Forskningsresultat visar också att den styrningslogik som baseras på mått och mätbarhet inte räcker för att styra rätt när det gäller jämställdhetsintegrering. Målstyrningens fokus på kvantitativa mått gör att resultatredovisningen blir ofullständig ur ett genusperspektiv (Wittbom 2009; Alnebratt och Rönnblom 2016).

Styrningskonceptet New Public Management (Hood 1995) vann mark när politikerna förlorat tilltron till den centraliserade budgetstyrningen och kraven växte på att veta vilket resultat skattepengarnas användning gav. Effektivitet blev ett ledord och styrmodeller inspirerades av privat sektors sätt att arbeta med kostnadskontroll och lönsamhet (Modell och Grönlund 2006). Samtidigt utvecklades en trend att tala om medborgare som kunder i den statliga styrningen (Wiesel 2008). Kundorienteringen var tänkt att effektivisera så att det med mindre pengar gick att leverera samhällsservice till bättre kvalitet. Inom transportmyndigheterna definierades kundgrupper utan något genusperspektiv

varför kundorienteringen inte bidrog till någon ökad jämställdhetsintegrering (Wittbom 2011).

Effektivitetsbegreppet kan tolkas med hjälp av den så kallade resursomvandlingskedjan som kommer från den klassiska nationalekonomiska *input-output*-modellen. Med hjälp av företagsekonomiska teorier kan vi öppna den ”svarta låda” som i ursprungsmodellen ligger mellan resurser (*input*) och resultat (*output*). Genom att studera vilka aktiviteter som genomförs i verksamheten synliggörs hur de tillgängliga resurserna används. Resultaten (*output*) delas upp i två delar, dels prestationer som visar vad aktiviteterna ledde till, dels vilka effekter dessa levererade prestationer gav, särskilt utanför organisationens gränser.

Resursomvandlingskedjan används för att kunna kategorisera det som sker i en verksamhet ur ett ekonomiskt perspektiv. Med målstyrningsmodellen sätts mätbara mål för varje del i resursomvandlingskedjan. Det går också att relatera dem till varandra och på så sätt få fram olika effektivitetsmått. Genom att ställa aktiviteterna i relation till de tillgängliga resurserna framkommer resursutnyttjandet. När prestationerna ställs i relation till använda resurser mäts produktiviteten. Både resursutnyttjande och produktivitet pekar inåt verksamheten och handlar om så kallad inre effektivitet. Den säger dock ingenting om verksamheten har ägnat sig åt rätt leveranser. För att få kontroll över det behöver verksamhetens prestationer värderas med ett externt perspektiv. Sådana resultat utgör den så kallade yttre effektiviteten (figur 1). Den yttre effektiviteten är dock svårämbar. Dels beroende på att effekterna ofta uppstår långt efter det att prestationerna är levererade, dels på grund av bristande möjligheter att fastställa sambanden mellan orsak och verkan.



FIGUR 1. Effektivitetsbegreppet ur ett resursomvandlingsperspektiv. (Modell och Grönlund 2006: 15)

I privat sektor är ekonomisk lönsamhet ett tydligt effektivitetsmått vilket gör att effektivitet har behandlats på detta sätt i offentlig sektor under trycket av New Public Management. Men resursomvandlingskedjan tar inte någon hänsyn till det som är specifikt för offentlig sektor (Wittbom 2013). I offentlig sektor är pengar ett medel för att kunna verkställa politiska beslut. Pengar är inte något mål i sig. Myndigheter kan inte sätta marknadspris på sina leveranser och tjäna pengar. En myndighet kan heller inte välja sina kunder. Framför allt finns det tydliga krav på rättvisa som alltid måste beaktas i offentlig sektor, sådana krav saknas i privat sektor (Sharp och Broomhill 2002). Och rättvisa kan inte förstås enligt samma logik som effektivitetsmätningar enligt resursomvandlingskedjan (Bovaird med flera 1988). Rättvisa, här i form av jämställdhet, är istället tänkt att genomsyra hela kedjan: resurserna ska fördelas jämställt, aktiviteterna ska göras på ett jämställt sätt, prestationerna ska vara av betydelse för jämställdhet så att effekterna kan bli jämställda. Problemet är att det finns så många motstånd som gör att detta genomsyrande – transformeringen – inte sker och jämställdhetsintegreringen motverkas på så sätt av den normala formen för ekonomistyrning.

Att styra inifrån-och-ut eller utifrån-och-in

Mätbarhetskraven i målstyrningen har gjort att det är prestationerna och produktiviteten – det som går lättare att mäta – som fokuseras mest. Det innebär

att resursomvandlingskedjan följs inifrån-och-ut vilket varken stödjer innovation eller kunskapsutveckling eftersom det då är gott nog att använda tillgängliga resurser på ett kostnadseffektivt sätt. Med en omvänd kedja, en som utgår från önskade effekter, hamnar fokus med hjälp av ett utifrån-och-in-perspektiv istället på frågan om kärnverksamheten verkligen ägnas åt att nå yttre effektivitet. Det öppnar för att ifrågasätta om organisationen arbetar på lämpliga sätt och med de mest lämpade resurserna för att kunna uppnå politiskt ställda mål och skapa värdefulla effekter i samhället. Resursomvandlingskedjan vänds till en kedja för värdeskapande (figur 2).

Önskan om en styrning bortom New Public Management

Det har visat sig att klassiska förvaltningspolitiska ideal som rättssäkerhet och rättvisa har hamnat i skymundan när *management* och ekonomism premieras. Det kan förklaras med målkonflikter mellan rättssäkerhet och kostnadseffektivitet där ordnad byråkrati får ge vika för smidiga lösningar (Aberbach och Christensen 2005).

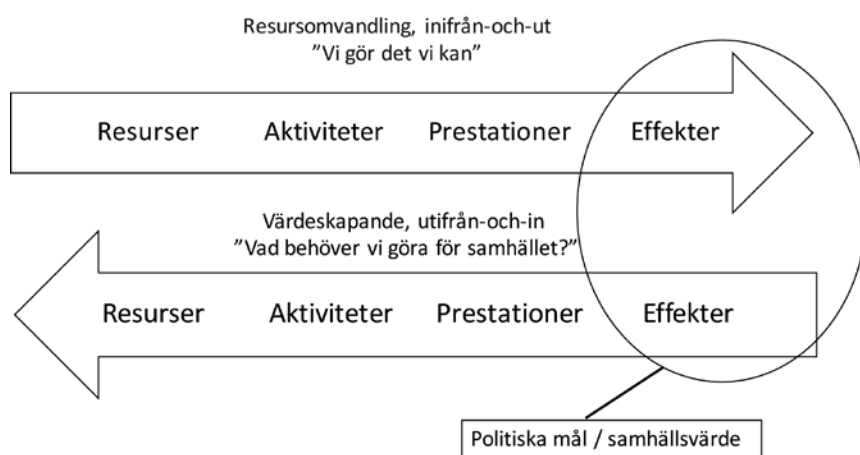
Seminarie serien *En ny förvaltningspolitik bortom New Public Management* initierad av civilministern våren 2015 visar att även den svenska regeringen ifrågasätter den typ av styrning som är genomsyrad av New Public Management-konceptets kvantitativa mätbarhetskrav. Insikter om att det inte räcker med att mäta kvantitativt framgår av regeringens sätt att tala om reell makt i jämställda maktrelationer:

En jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män inom samhällets alla sektorer är självfallet inte någon garanti för att den reella makten fördelas jämnt mellan könen, men det är en avgörande förutsättning för att även kvalitativa aspekter av maktutövning ska kunna förändras i jämställd riktning. (Regeringens webbplats *Mer om jämställdhetspolitikens mål* publicerad 11 januari 2017)

I budgetpropositionen för 2016 (Prop. 2015/16:1) anmäler regeringen att de behöver implementera utvecklade former för styrning som balanserar behovet av kontroll med förtroende för professionernas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. Ett projekt startas med fokus på tillitsbaserad styrning där jämställdhet är en explicit faktor:

[P]rojekten [ska] bidra till en tydlig, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad styrning som bidrar till att de offentligt finansierade välfärdstjänsterna är behovsstyrda och håller god och likvärdig kvalitet och att de är jämlika, jämställda och tillgängliga. (Dir. 2016:51 Tillit i styrningen)

Framtida forskning får visa vad en utvecklad styrning betyder för jämställdhetsintegrering. Den behovsstyrning som efterfrågas i direktivet ovan är tänkt att lösas med en styrning bortom New Public Management. I takt med att kritiken mot New Public Management stärkts har intresset för Public Value



FIGUR 2. Effektivitet genom resursomvandling eller värdeskapande (Wittbom 2018: 11)

Management ökat (Greve 2015; Thomson 2017). Det finns därför anledning att närmare studera det alternativa styrkonceptet Public Value Management som presenterades av Moore (1995) parallellt med att Hood (1995) lanserade New Public Management, men som inte fick samma uppmärksamhet vid den tiden.

Public Value Management versus New Public Management

Public Value Management utgör ett teoretiskt koncept som grundas på tre strategiskt ställda frågor för vad som behövs för att kunna styra mot samhällsvärde: (i) Är det värdefullt för samhället? (ii) Finns det politiskt och rättsligt stöd för det? (iii) Är det administrativt och operativt genomförbart? (Moore 1995). Effektivitet handlar här om att myndigheten lever upp till regeringens förtroende genom aktiviteter som stämmer med verksamhetens syfte och som leder till att politiska målsättningar uppnås (Stoker 2006).

Diskussionen om samhällsvärde är central i litteraturen om Public Value Management. Rutgers (2015) hävdar att det inte finns några självklara fakta att utgå från men att vad som utgör samhällsvärde problematiseras i arbetet med de tre strategiska frågorna. Det innebär att en väl fungerande förvaltning behöver värdera ett fenomen ur flera perspektiv. Fenomenets värde diskuteras med olika intressenter. Inte bara ur samtida intressenters perspektiv; även framtida generationers tänkbara intressen behöver värderas.

Två olika synsätt utkristalliseras i litteraturen om styrning mot samhällsvärde.

Det ena handlar om att värde och nytta kan bedömas genom att aggregera individuella medborgares uppfattningar här och nu medan det andra utgår från samhällsmedborgare som ett kollektiv och vad som kan medföra värde och nytta till en sådan samhällssfär på längre sikt (Benington och Moore 2011). Att utgå från individers önsknings ligger i linje med New Public Management och härrör från den privata sektorns kundorientering där kundens specifika efterfrågan får styra leveransen, vilket har visat sig problematiskt för politiskt styrda organisationer där demokrati och rättvisa ska genomsyra verkställigheten (Aberbach och Christensen 2005). Det andra synsättet stämmer med Public Value Management som utgår från nätverk av aktörer med bredare och mer långsiktiga samhällsintressen (Thomson 2017). Med Public Value Management kan medarbetarna i myndigheterna tillägna sig ökad tillit genom att veta mer om vad samhället behöver i kollektiv bemärkelse. Den tilliten kan fås genom att samverka med medborgarna i demokratisk anda (Benington och Moore 2011; Prebble 2012).

Även om målstyrningen har kommit för att stanna så skulle en nedtoning av New Public Management och en ökad tillämpning av Public Value Management kunna betyda mycket för att skapa en styrning som stämmer bättre med de speciella villkor som offentlig sektor har när det gäller att styra mot övergripande politiska mål. Resursomvandlingskedjan vänds till värdeskapande genom att utgå från politiskt fastställt önskat samhällsvärde.

För att kunna diskutera vad en sådan typ av styrning kan betyda för jämställdhetsintegrering presenteras i de närmast kommande avsnitten ett exempel från transportpolitikens område. Först kommer några resultat från tidigare forskning rörande styrningen av målet om ett jämställt transportsystem och sedan följer en berättelse om hur det målet har utvecklats sedan Trafikverkets bildande år 2010.

Ett jämställt transportsystem – några tidigare forskningsresultat

Jämställdhetsrådet för transporter och IT (SOU 2001:44) konstaterade att transportsektorn var manligt dominerad och att transportsystemet fungerade på ett ojämnt sätt. Nu skulle transportmyndigheternas kärnverksamheter genomsyras av jämställdhet och de skulle leverera ett jämställt transportsystem:

Målet ska vara ett jämställt transportsystem, där transportsystemet är utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män ska ges samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar ska tillmätas samma vikt. (Prop. 2001/02:20)

År 2002 ställde regeringen krav på att transportmyndigheterna skulle arbeta med målet. Men det kom ingen analys av vilka möjligheter kvinnor hade att påverka transportsystemets ”tillkomst, utformning och förvaltning” i förhållande till män. Någon sådan kvalitativ könsmaktsanalys genomfördes ej. Den redovisning som hade kvalitativa inslag bestod av externa forskares studier om könsskillnader i transportsystemet i form av kvinnors respektive mäns olika resmönster.

Inför budgetåret 2003 kom ett ännu tydligare tillägg till målformuleringen ovan och som explicit innehåller maktbegreppet: ”Målet är en jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män inom transportområdet” där den av regeringen efterfrågade återrapporteringen skulle bestå av ”andelen kvinnor och män som medverkar i beslutande arbetsgrupper eller andra samarbetsfora i myndigheternas externa verksamhet” (2003 års regleringsbrev för transportmyndigheterna Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Vägverket). Att det endast är en räkneövning som efterfrågas när det gäller analysen av hur makten fördelas inom transportområdet kan delvis förstås av att målet om ett jämställt transportsystem infördes i transportmyndigheternas regleringsbrev under den tid när New Public Management rådde i regeringens styrning av myndigheterna och mätbara effekter präglade den ideala målstyrningsmodellen (Sundström 2003). I min studie av målstyrningsprocesserna för ett jämställt transportsystem identifierades en så kallad mätbarhetsfälla (Wittbom 2009). Den gillrades i transportmyndigheternas styrning genom att ingenjörsnormer

hade skapat en teknokratisk kultur i vilken målstyrningsmodellen stämde väl in och gjorde att mätningar med kvantitativa mått var det mest trovärdiga sättet att följa upp verksamhetens resultat på. I målluppföljningen av ett jämställt transportsystem uppfattades mätningar av andelen kvinnor som deltog i olika typer av möten som konkreta resultat. Någon kvalitativ genusanalys av inflytandet över agendan eller vilka erfarenheter som togs tillvara gjordes ej. Med målstyrningsmodellen räckte det dessutom att endast redovisa en liten ökning av andelen kvinnor för att signalera målluppfyllelse, exempelvis att gå från 23 till 25 procent andel kvinnor. Trots att kvinnors representation låg långt under 40 procent, vilket brukar anges som den undre gränsen för en jämn könsfördelning, var det ur ett genusblint perspektiv korrekt att ange målet som uppfyllt. Att mätbarhetsfällan slog igen uppfattades dock av vissa jämställdhetsintresserade medarbetare inom Vägverket som ett dilemma och de prövade att införa aktivitetsmått för jämställdhetsintegrering i myndighetens interna styrning. Kortsiktiga mål sattes på hur många aktiviteter som gjordes i jämställdhetsintegrerande syfte, antal sociala konsekvensbeskrivningar med integrerat jämställdhetsperspektiv, utbildningsinsatser gällande genus i transportsystemet och hur stor andel av de anställda som genomgått dem. Problemet är att det krävs en genusmedveten analys för att kunna värdera vad som berörde jämställdhetsfrågor. När den kompetensen saknas på bred front internt i myndigheten är det svårt att bedöma i vilken mån

rapporterade aktiviteter påverkar maktrelationerna mellan kvinnor och män eller hur kvinnors och mäns reflekterade erfarenheter har tagits tillvara i de sociala konsekvensbeskrivningarna.

Fortsatt målstyrning av ett jämställt transportsystem

Regeringens instruktion för Trafikverket (SFS 2010:185) innehåller inget explicit om jämställdhetsintegrering. Det framgår dock att Trafikverket både ska vidta åtgärder för att nå de transportpolitiska målen och bistå den transportpolitiska kunskapsmyndigheten Trafikanalys att till regeringen redovisa en årlig uppföljning av de transportpolitiska målen. Det övergripande transportpolitiska målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Det målet har legat fast sedan slutet av 1990-talet och ett jämställt transportsystem kom som ett sjätte transportpolitiskt delmål i *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem* (Prop. 2001/02:20) och det låg kvar på samma sätt i nästa infrastrukturproposition, *Moderna transporter* (Prop. 2005/06:160).

I en senare infrastrukturproposition, *Mål för framtidens resor och transporter* (Prop. 2008/09:93), ändrades målstrukturen så att de tidigare gällande sex olika transportpolitiska delmålen ersattes av två mål som regeringen menade skulle vara jämbördiga. Dels ett funktionsmål som handlar om tillgänglighet, dels ett hänsynsmål som omfattar säkerhet, miljö och hälsa. Det specifika delmålet om ett

jämställt transportsystem försvann men dess innebörd återfinns inbäddad i funktionsmålet tillgänglighet med en formulering som säger att ”transport-systemet ska vara jämställt, det vill säga svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov”. Regeringen har lagt till en precisering som säger att ”arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken medverkar till ett jämställt samhälle” vilket undanröjer en möjlig tolkning att transportsystemet ska underlätta för ojämställda resmönster. Ett jämställt samhälle har bäring på de jämställdhetspolitiska målen där huvudmålet handlar om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Det kompletteras av sex delmål som handlar om aktivt medborgarskap, ekonomisk självständighet genom betalt arbete, utbildning, obetalt hem- och omsorgsarbete, hälsa och att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Preciseringen kan därför istället ses som en fördjupad jämställdhetsintegrering då verksamheten ska resultera i något mer än det tidigare delmålet om ett jämställt transportsystem där maktfördelningen begränsades till transportsektorn.

I Näringsdepartementets första regleringsbrev för Trafikverket (2010) ingår en skrivning som relaterar till jämställdhetspolitiken. Under rubriken ”Organisationsstyrning” anges att Trafikverket ska eftersträva en jämn könsfördelning i sin organisation. Denna uppmaning pekar mer mot regeringens förväntan på att få in fler kvinnor i en mansdominerad verksamhet än på jämställdhetsintegrering av kärnverksamhetens resultat. Under perioden 2011–2017 saknas indikationer på jämställdhet i de årliga regleringsbreven, med ett undantag. Inför 2014 anges att preciseringen om ett jämställt samhälle i funktionsmålet tillgänglighet ska återrapporteras genom att Trafikverket ska redovisa all individbaserad statistik uppdelad på kön. Eventuella skillnader mellan kvinnor och män ska också analyseras och kommenteras. Regeringen kräver även att i de fall det inte går att redovisa någon könsuppdelad statistik ska orsaken till detta redovisas.

Trafikverkets resultatredovisning

I Trafikverkets årsredovisningar finns texter om jämställdhet, dels i form av berättelser i samband med att myndigheten redovisar resultaten av årets verksamhet i relation till de externt syftande transportpolitiska målen, dels i samband med redovisningen av intern personalförsörjning och kompetensutveckling. De texter om jämställdhet som knyter an till det transportpolitiska funktionsmålet tillgänglighet handlar främst om att förklara att Trafikverket ser jämställdhetsintegrering som en strategi för sin verksamhet, både vad gäller verksamhetens leveranser i transportsystemet och ur ett arbetsgivarperspektiv för sina medarbetare.

Jämställdhet som bidrar till transportpolitikens målpuppfyllelse och utvecklad jämställdhet från ett arbetsgivarperspektiv samverkar. Att ta till vara kvinnors och mäns kapacitet och kompetens är en viktig förutsättning i arbetet med ett jämställt transportsystem. (Trafikverkets årsredovisning 2011)

Från Trafikverkets två första verksamhetsår finns berättelser under rubrikerna: ”Ett jämställt samhälle” och ”Jämställt transportsystem” (Trafikverkets årsredovisningar 2010 och 2011). Där redovisas hur myndigheten försöker pröva olika metoder för att förbättra planeringsprocesserna och hur arbetet med att få fram mål, indikatorer och mått för att kunna följa upp effekterna av jämställdhetsintegrering i transportsystemet är påbörjat tillsammans med andra myndigheter.

Därefter sker en markant förändring i sättet att redovisa jämställdhetsaspekterna i transportsystemet. Så kallade leveranskvantiteter kompletterade styrningen under 2013 och därför anpassas redovisningen för 2012 till dem. Funktionsmålet tillgänglighet, där jämställdhetsintegreringen ingår, är nu specificerat i de fyra leveranskvantiteterna punktlighet, kapacitet, robusthet och användbarhet. Under åren 2012 och 2013 saknas berättelserna om ett jämställt transportsystem. Det är endast målformuleringen i sig som finns kvar: ”Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors och mäns transportbehov” (Trafikverkets årsredovisning 2012: 14 och 2013: 14). Men någon resultatredovisning finns inte.

År 2014 införs ett avsnitt om jämställdhet i transportsystemet i redovisningen av leveranskvantiteten användbarhet vilken definieras som ”transportsystemets förmåga att hantera kundgruppernas behov av transportmöjligheter” (Trafikverket Rapport 2012/11921: 10). De kundgrupper som har beaktats inom redovisningen av användbarheten är främst personer med funktionsnedsättning och näringslivet, men utan något genusperspektiv. Det kommer endast i en mycket kortfattad beskrivning av kvinnors och mäns resvanor. Kopplingen mellan jämställdhet och förbättrad tillgänglighet i transportsystemet nämns också.

I årsredovisningen för 2016 kopplas jämställdhet ihop med social hållbarhet och Trafikverket berättar att arbete pågår med att säkerställa att olika gruppers åsikter beaktas i infrastrukturplaneringen. Ambitionen är att nå ut till underrepresenterade grupper vid samråden – yngre och medelålders män samt kvinnor i alla åldrar.

När det gäller Trafikverkets interna jämställdhet anges årligen siffror som speglar fördelningen mellan kvinnor och män avseende myndighetens chefer, medarbetare och sjukfrånvaro. År 2010 berättar Trafikverket att de deltar i Jämix, ett index som omfattar indikatorer på jämställdhet i organisationer. Då låg medianvärdet för statliga myndigheter på 129 poäng och Trafikverket uppnådde 138 av 180 möjliga

poäng. Samma år berättar Trafikverket att de deltar i programmet Staten leder jämt, ett regeringsuppdrag under ledning av Kompetensrådet för utveckling i staten. Ett program för kvinnliga chefer slutredovisas år 2014 och kommentaren är att deltagarna fick mycket goda erfarenheter.

Under rubriken ”Jämställdhet och mångfald” berättar Trafikverket år 2015 att de har tillsatt en projektgrupp för att säkerställa ett inkluderande förhållningssätt i syfte att rekrytera personer som står långt från arbetsmarknaden. Det korta stycket visar också att jämställdhetsarbetet har pågått under flera år och nu resulterat i en ökande andel kvinnliga chefer: ”Andelen kvinnliga chefer var 40 procent under 2015, vilket är en hög andel jämfört med branschen” (Trafikverkets årsredovisning 2015: 82). Av personalstatistiken går att utläsa att antalet tillsvidareanställda i genomsnitt, drygt 6 000 personer, utgörs till 37 procent av kvinnor och 63 procent av män. Det betyder att könsfördelningen är ojämn generellt sett, men jämn på högre positioner. Kvinnors sjukfrånvaro ökar i snabbare takt än männens och 2016 redovisas 5,3 procent för kvinnor och 2,6 procent för män och detta beskrivs som ett problem Trafikverket vill komma till rätta med.

Trafikanalys – en myndighet i samverkan

Trafikverket har regeringens uppdrag att bistå Trafikanalys i en årlig uppföljning av de transportpolitiska målen. I dessa uppföljningar redovisar myndigheterna resultat av åtgärder för att uppfylla det transportpolitiska funktionsmålet tillgänglighet när det gäller medverkan till ett jämställt samhälle. Utvecklingen fram till en jämn könsfördelning i styrelser och ledningsgrupper för transportmyndigheter och statliga bolag i transportområdet redovisas. Det saknas däremot indikatorer och nyckeltal för hur kontakter skapas med medborgare i syfte att få en jämnare könsrepresentation vid samrådsmöten i planeringsprocessen för infrastruktur.

I en uppföljning redogörs för skillnader i mäns och kvinnors användning av transportsystemet och vad det betyder för beslutsprocesserna:

Eftersom det finns skillnader mellan mäns och kvinnors resmönster är det viktigt att fånga upp både mäns och kvinnors erfarenheter i de beslutsprocesser som styr transportsystemets utveckling. Bland annat är det viktigt att i transportsystemets beslutande församlingar ha en jämn representation mellan män och kvinnor. (Trafikanalys Rapport 2017:7: 29–30)

Två skäl för jämn könsfördelning anges. Dels att tjäna som förebild inom transportsektorn, dels att bidra till jämställdheten i verksamheten. I citatet anges

att en jämn representation mellan kvinnor och män i beslutande församlingar endast är en faktor bland andra. Texten fortsätter genom att konstatera att jämn könsfördelning inte är tillräckligt för att bidra till jämställdhetsintegreringen, att det dessutom krävs att kvinnors och mäns erfarenheter vägs in i alla beslutsled.

Regeringen gav Trafikanalys i uppdrag att se över de transportpolitiska målpreciseringarna och att lämna förslag på lämpliga indikatorer. I uppdraget ingick också att lämna förslag på förändringar avseende styrning och uppföljning (Näringsdepartementet 2016). I promemorian *Preciseringsöversyn – Målstyrning i teori och praktik* (Trafikanalys PM 2017:3) framgår det från workshops med Trafikverket att konkretiseringsgraden för de olika transportpolitiska målen varierar. Trafiksäkerhet exemplifieras som tydligt medan vad som ska göras för jämställdhet uppfattas som otydligt. Det är också intressant att ta del av uppfattningen att den informella styrning som sker med Regeringskansliet på olika nivåer är viktig för kopplingen till de transportpolitiska målen.

För att underlätta tolkningen av de transportpolitiska målen rekommenderar Trafikanalys (Rapport 2017:1) tätare dialogmöten mellan transportmyndigheterna och Regeringskansliet. Trafikanalys föreslår också att återrapporteringen strukturerad i enlighet med leveranskvaliteterna ersätts med en redovisning som är mer direkt kopplad till den transportpolitiska målstrukturen. De menar att deras förslag på indikatorer ska underlätta en sådan målrelaterad redovisning. De resultat som indikatorerna visar ska på något sätt sammanvägas och slutlig bedömning ska göras av en expertpanel.

Förslaget innehåller totalt femton indikatorer med en mängd mått till respektive indikator (Trafikanalys Rapport 2017:1 Bilaga 2). När det gäller jämställdhet specificeras åtta olika mått för kvinnor och män inom indikatorn ”Användbarhet för alla i transportsystemet”. Några mått anses vara färdiga. Det gäller bland annat mäns och kvinnors resmönster, fordons- och körkortsinnehav inklusive körsträcka, attityder till trafiksäkerhet och trygghet samt stillasittande.

När det gäller maktfördelningen i transportsektorn anger Trafikanalys att måttet ”Inflytande i beslutsprocessen” inte är färdigutvecklat. I förslaget ligger att det ska mätas med könsrepresentation i ledningsgrupper, styrelser nämnder och liknande per statlig myndighet, statligt bolag och kommuner. Det framgår inte hur vidareutvecklingen av måttet ska ske. Men i promemorian *Preciseringsöversyn – indikatorer och uppföljning* (Trafikanalys PM 2017:1) förs en diskussion om jämställdhet och trygghet för alla. Där kommenteras maktbegreppet och det refereras till genusforskning:

Det finns många aspekter i den presenterade genusforskningen som bättre behöver fångas upp och mätas. Dock förefaller delar av resonemanget något

abstrakt samtidigt som det ibland görs med grova penseldrag. [...] Just kvinnors och mäns olika erfarenheter är något vi bör ha i åtanke när vi tolkar den otydliga formuleringen i funktionsmålet om att transportsystemet likvärdigt ska svara mot kvinnors och mäns transportbehov. Det innebär att vi bör följa upp och utvärdera hur aktörer inom transportsektorn försäkras sig om att både kvinnors och mäns erfarenheter vägs in vid utformning, planering och skötsel av transportsystemet. (Trafikanalys PM 2017:1: 41–42)

Det är inte bara i Sverige som det är svårt att finna lämplig uppföljning för jämställdhetsintegrering i transportsektorn. När Kontigo (2016) på uppdrag av Trafikanalys gör en internationell *benchmarking* av indikatorer för de transportpolitiska målen konstateras att det är svårt att göra några jämförelser när det gäller funktionsmålet tillgänglighet och rapporten saknar helt några resultat för jämställdhet.

Trafikanalys har dessutom genomfört en särskild jämställdhetsanalys av trender inom transportsektorn (Trafikanalys PM 2016:16). I den analysen har genusforskare deltagit, men Trafikverkets direkta medverkan saknas. Analysresultaten visar bland annat att den traditionellt maskulina normen för fordon och trafik kan komma att förändras genom att kvinnors resvanor ges företräde tack vare teknikutvecklingen. Det handlar exempelvis om digitalisering som möjliggör delningsekonomi och minskar det egna ägandet av fordon och om autonoma fordon som gör alla till passagerare. Bilen skulle därigenom tappa status som symbol för maskulinitet. Denna typ av analys är både relevant och intressant för att kunna diskutera frågor ur ett genusmedvetet perspektiv på samhällsutveckling.

Det tar tid

En återkommande fråga i litteraturen om jämställdhetsintegrering är varför det går så långsamt. Det har gått femton år sedan målet om ett jämställt transportsystem började ingå i regeringens styrning av transportmyndigheterna. Målformuleringarna upprepas återkommande, ibland dessvärre enbart som en innehållslös återrapportering. Trafikanalys skriver att ”uppföljningen av jämställdhet bör utvecklas. Dock kommer detta att ta tid” (PM 2017:1: 42). Det finns ännu ingen analys av hur maktrelationerna ser ut. Frågan om huruvida och hur kvinnors reflekterade erfarenheter jämföras med männens i planeringsprocesserna följs inte upp.

Det framgår att det saknas indikatorer och nyckeltal för hur kontakter skapas med medborgare i syfte att få en jämnare könsrepresentation vid samrådsmöten i planeringsprocessen för infrastruktur. Samrådsmöten är en möjlighet för allmänheten att få föra fram sina synpunkter, behov och intressen. Mot bakgrund av

jämställdhetspolitikens första delmål, att kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva medborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet, är det problematiskt att det är en markant övervikt av äldre män som kommer till samråden. Levin med flera (2016) påpekar också att öppna samråd med allmänheten riskerar att ge otillräcklig information. För att kunna göra en jämställdhetskonskvensbeskrivning med relevanta underlag behöver de öppna samråden kompletteras med datainsamling från ett strategiskt urval av personer. Författarna menar också att en sådan väl strukturerad datainsamling bör göras innan allmänheten får ta del av ett förslag till transportplanering i vilket jämställdhetsaspekter redan är integrerade, något som också stöds av Halling med flera (2016). Att kunskap om jämställdhet behöver integreras redan i tidiga planeringsskeden har diskuterats sedan många år, men det har ännu inte fått genomslag:

En erfarenhet som gjorts av författarna är att jämställdhet, tillsammans med andra sociala aspekter, ofta rationaliseras bort när planeringen kommer till kritiska skeden. Därför är det viktigt att säkerställa att jämställdhet har mandat att vara en planeringsförutsättning som kompletterar exempelvis miljö och ekonomi. Ansvaret för detta ska inte läggas på den grupp som arbetar med [jämställdhetskonskvensbeskrivningen], utan den som leder arbetet med planeringen, uppdragsledaren och delprojektledare, måste aktivt arbeta för att [jämställdhetskonskvensbeskrivningen] får ta plats. (Halling med flera 2016: 21)

Citatet ovan bekräftar behovet av att jämställdhetsintegreringen behöver ingå i de normala styrningsprocesserna. Det pekar också på vikten av att ta med jämställdhetsaspekterna tidigt i arbetsprocesserna så att de finns med när planerna skrivs fram inför remissomgångar och beslutsfattande. Det blir särskilt angeläget eftersom Trafikanalys (PM 2017:3) erfar att de transportpolitiska målen är styrande i framtagandet av den nationella planen, men när väl planen är klar så är det den som gäller och målen lämnas därhän.

Fortfarande, i en av Trafikanalys senaste promemorior (PM 2017:I: 40–43) framställs målet om ett jämställt transportsystem som ottydligt och genusvetenskapens analyser som abstrakta. Men ur genusperspektiv är målet kristallklart. Det handlar om makten att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning så att det i sin tur kan bidra till ett jämställt samhälle. Sådana maktrelationer går inte att säkerställa med en ensidigt kvantitativ modell.

Det kräver vilja och kunskap

Trafikanalys skriver en hel del om behovet av en jämn representation mellan kvinnor och män i beslutande församlingar. Men de kommenterar även att det

endast är en faktor bland andra. Detta är ur genusvetenskapligt perspektiv en både välkommen och väsentlig insikt eftersom begreppet "representation" är problematiskt när det handlar om könsfördelning. Det resonemang som Trafikanalys för kan ändå tolkas som att de har insett att män respektive kvinnor inte kan förväntas företräda sitt kön när det gäller analysen av beslutsunderlag. Det finns inget som säger att den kvinna som blir invald i en beslutande församling för transportfrågor har goda kunskaper om just kvinnors behov av transporter. Tvärtom, det kan lika väl vara så att den kvinna som ställer upp gör det för att hon är beredd att anpassa sig till föreliggande agenda och rådande kultur.

Såväl kvinnor som män i beslutande organ kan ta del av de erfarenheter och intressen som finns bland kvinnor och män i allmänhet. Men för att jämställdhetsaspekterna ska beaktas behöver de finnas med i beslutsunderlagen (Halling med flera 2016). Den jämna könsfördelning som rapporteras för transportsektorns nationella myndigheter och offentliga bolag sedan 2013 kan ha betydelse för jämställdhetsintegreringen. Många beslut tas dock på regional och lokal nivå och där är "andelen kvinnor bekymmersamt låg" (Trafikanalys Rapport 2017:7: 32).

Transportsystemet ska bidra till ett jämställt samhälle. Det betyder att viljan måste finnas att sätta sig in i de jämställdhetspolitiska målen, ta hänsyn till dem och utforma transportsystemet för synergieffekter mellan tekniska kvalitetsnormer och jämställdhet. Risker är att mätbarhetsfällan öppnas när Trafikverket kan redovisa

förbättrade siffror över den interna könsfördelningen. Jämställdhetsintegrering är inget som sker per automatik genom jämn könsfördelning. Regeringens skrivningar om den "reella makten" visar att det finns förståelse för skillnaden mellan kvantitet och kvalitet. Viljan att följa upp könsrelationernas kvalitativa aspekter behöver finnas i den statliga styrningen och kunskaper krävs för att kunna göra analysen inför den fortsatta styrningen.

I vilken mån en jämn könsfördelning i transportsektorn bidrar till att uppnå jämställdhetspolitikens alla delmål återstår att se. En jämn könsfördelning kan bereda väg för kritiska frågor om bristande underlag ur medborgarnas perspektiv, både kvinnors och mäns. Men könsfrågan är central och behöver lyftas med kunskap om hur genusrelationer fungerar. Sådan kunskap inkluderar även könsöverskridanden, så att det inte bara är personer som identifierar sig som män eller kvinnor som kan delta i diskussionen om vad som utgör ett tillgängligt transportsystem.

Styrningsproblem

Målstrukturen har betydelse för styrningen. Inledningsvis var ett jämställt transportsystem formulerat som ett specifikt delmål vilket medförde synlighet. Den nuvarande målstrukturen gör att jämställdhet ligger inbäddad i ett av två likvärdiga transportpolitiska mål. Vad det betyder för möjligheterna till jämställdhetsintegrering behöver undersökas ytterligare.

Trafikanalys förslag om en resultatuppföljning som utgår från de övergripande

transportpolitiska målen istället för de mer operationaliserade leveranskvaliteterna kan göra att analysen bättre speglar samhällsvärdeperspektivet. Här bidrar också Trafikverkets vision och verksamhetsidé vilka kan tolkas som en strävan efter att upprätthålla ett styrningsmässigt utifrånperspektiv då det är medborgares och näringslivets upplevelser av smidiga, gröna och trygga transporter som står i fokus. Den samverkan med andra aktörer i samhället som affärsidén trycker på återkommer också som ett väsentligt sätt att organisera verksamheten inom styrningskonceptet Public Value Management (Thomson 2017).

Förslaget om att det är en expertpanel som ska bearbeta och analysera ett greppbart antal indikatorer och kvaliteterna i transportsystemet är intressant. Indikatorer och expertpanel stämmer väl med en genusvetenskaplig analysmodell som omfattar både kvantitet och kvalitet. Frågan är dock hur denna expertpanel ska utses och verka. Trafikanalys lyfter problemet och påpekar att utfallet av sammanvägningen av indikatorerna kan ”bero mera på vilka som ingår i panelen än på den sammanställda kunskapsmassan” (Trafikanalys Rapport 2017:1: 38). Hur indikatorer formas, vilka data som fångas upp och hur resultaten tolkas är påverkade av vem eller vilka som gör arbetet. Förförståelser påverkar sättet att mäta och även tyst kunskap har betydelse för vad som väljs att lyftas fram med mått (Power 2004) vilket utmanar en teknokratiskt orienterad objektivitet. En sådan teknokratisk eller svag objekti-

vit utgår från att fakta är värderingsfri, opartisk universell kunskap medan en stark objektivitet innebär att relationerna mellan den som mäter och det som mäts undersöks och tydliggörs (Harding 1991). Problemformuleringen påverkar också i hög grad problemets lösning (Bacchi 2008). I transportsektorn behöver en fråga ständigt återkomma: finns jämställdhet och genus med i problemformuleringen? Expertpanelens sammansättning av individer med olika kompetenser blir således grannlaga att fundera på.

Kan mätbarhetsfällan undvikas med Public Value Management?

Problemet med New Public Management och målstyrning diskuteras av Alnebratt och Rönnblom (2016) och de frågar sig hur den styrning kan se ut som gör att ”feministiskt övertygade byråkrater” (Alnebratt och Rönnblom 2016: 158) kan göra skillnad; hur politikens logiker ska kunna återvinna makten över det ekonomiska tänkandet. Jag menar att det finns vissa väsentliga värden i den ekonomism som New Public Management har bidragit med, inte minst utifrån budgetlagens föreskrift om både hög effektivitet och god hushållning i staten (SFS 2011:203, 1 kap. 3§). Sakpolitiska mål ska uppnås på ett kostnadseffektivt sätt – som alltid tar hänsyn till de förvaltningspolitiska målen som utöver effektivitet föreskriver rättssäkerhet och demokrati. Att en myndighet som Trafikverket själva väljer att definiera sin verksamhet som samhällsutvecklande och att Regeringskansliet håller på att forma en styrning bortom mätbarhetsidealen är

tecken som kan tolkas till förmån för en styrning med tydligare samhällsvärde i fokus. Samhällsvärde är inte entydigt, vilket är positivt när det handlar om att undkomma dilemmat med en mätbarhetsfälla. Målkonflikter mellan produktivitet och yttre effektivitet kan bli konstruktiva om de får diskuteras ur flera perspektiv. Att styra mot samhällsvärde handlar om rättssäkra och demokratiska processer, hur arbetet görs för att nå de politiska målen. Det är där jag ser att Public Value Management kan fungera bättre för jämställdhetsintegrering – under förutsättning att genusanalysen får ta plats.

Tack

Jag riktar ett varmt tack till nätverket Jämställdhet i transportsektorn för inspiration och ett stort tack till de två anonyma granskare som gav mig konstruktiva kommentarer.

Referenser

- Aberbach, Joel, Christensen, Tom (2005) Citizens and consumers: an NPM dilemma. *Public Management Review* 7(2): 225–246.
- Acker, Joan (1992) Gendering organizational theory. Mills, Albert J. och Tancred, Peta (red) *Gendering Organizational Analysis*. London: Sage.
- Alnebratt, Kerstin och Rönnblom, Malin (2016) *Feminism som byråkrati*. Stockholm: Leopard förlag.
- Alvesson, Mats och Skoldberg, Kaj (2017) *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Tredje upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Amundsdotter, Eva (2009) *Att framkalla och förändra ordningen – aktionsorienterad genusforskning för jämställda organisationer*. Akademisk avhandling. Luleå tekniska universitet.
- Andersson, Renée (2018) *Gender mainstreaming as feminist politics: a critical analysis of the pursuit of gender equality in Swedish local government*. Dissertation, Örebro University, School of Humanities, Education and Social Sciences.
- Bacchi, Carol (2008/1999) *Women, policy and politics: the construction of policy problems*. London: Sage Publications
- Benington, John och Moore, Mark (red) (2011) *Public value theory & practice*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bovaird, Tony, Gregory, David, Martin, Steve (1988) Performance measurement in urban economic development. *Public Money & Management* 8(4): 17–22.
- Callerstig, Ann-Charlotte (2011) Utbildning för en jämställd verksamhet. Lindholm, Kristina (red) *Jämställdhet i verksamhetsutveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Connell, Robert (2003) *Om genus*. Göteborg: Daidalos.
- Cooper, Christine (1992) The non and nom of accounting for (m)other nature. *Accounting Auditing & Accountability Journal* 5(3): 16–39.
- Dir. 2016:51 *Tillit i styrningen*. Regeringens kommittédirektiv. Stockholm: Finansdepartementet.

Greve, Carsten (2015) Ideas in public management reform for the 2010s: digitalization, value creation and involvement. *Public Organization* 15: 49–65.

Halling, Jon, Faith-Ell, Charlotta och Levin, Lena (2016) *Transportplanering i förändring: en handbok om jämställdhetskonskvensbedömning i transportplaneringen*. Lund: Nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik, K2.

Harding, Sandra (1991) *Whose science? Whose knowledge? Thinking from women's lives*. New York: Cornell University Press.

Hines, Ruth (1992) Accounting: filling the negative space. *Accounting, Organizations and Society* 17(3/4): 313–341.

Holmblad Brunsson, Karin (2005) *Ekonomistyrning – om mått, makt och människor*. Lund: Studentlitteratur.

Hood, Christopher (1995) The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society* 20(2/3): 93–109.

Jacquot, Sophie (2010) The paradox of gender mainstreaming: unanticipated effects of new modes of governance in the gender equality domain. *West European Politics* 33(1): 118–135.

Kontigo (2016) *Internationell benchmarking: funktions- och hänsynsmålet*. Stockholm: Kontigo AB.

Levin, Lena, Faith-Ell, Charlotta, Scholten, Christina, Aretun, Åsa, Halling, Jon och Thoresson, Karin (2016) Att integrera jämställdhet i länstransportplanering – slutredovisning av forskningsprojektet Implementering av metod för jämställdhetskonskvensbedömning (JKB) i svensk transportinfrastrukturplanering. *K2 Research 2016:1*. Lund: Nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik, K2.

Lindholm, Kristina (red) (2012) *Jämställdhet i verksamhetsutveckling*. Lund: Studentlitteratur.

Linghag, Sophie, Ericson, Mathias, Amundsdotter, Eva, Jansson, Ulrika (2016) I och med motstånd: förändringsaktörers handlingsutrymme och strategier i jämställdhets- och mångfaldsarbete. *Tidskrift för genusvetenskap* 37(3): 9–28.

Mark, Eva (2007) *Jämställdhetsarbetets teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.

Modell, Sven och Grönlund, Anders (red) (2006) *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Lund: Studentlitteratur.

Moore, Mark (1995) *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press.

Näringsdepartementet (2016) *Uppdrag att se över transportpolitiska preciseringsar och lämna förslag till indikatorer för att följa upp de transportpolitiska målen*. N2016/05490/TS.

Pincus, Ingrid (2002) *The politics of gender equality policy: a study of implementation and non-implementation in three Swedish municipalities*. Akademisk avhandling, Örebro universitet.

Power, Michael (2004) Counting, control and calculation: reflections on measuring and management. *Human Relations* 57(6): 765–783.

Prebble, Mark (2012) Public value and the ideal state: rescuing public value from ambiguity. *Australian Journal of Public Administration* 71(4): 392–402.

Prop. 2001/02:20 *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*. Stockholm: Näringsdepartementet.

Prop. 2005/06:160 *Moderna transporter*. Stockholm: Näringsdepartementet.

- Prop. 2008/09:93 *Mål för framtidens resor och transporter*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Prop. 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Regeringens webbplats www.regeringen.se
- Regleringsbrev för Banverket 2003. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Regleringsbrev för Luftfartsverket 2003. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Regleringsbrev för Sjöfartsverket 2003. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Regleringsbrev för Trafikverket 2010–2017. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Regleringsbrev för Vägverket 2003. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Rutgers, Mark (2015) As good as it gets? On the meaning of public value in the study of policy and management. *American Review of Public Administration* 45(1): 29–45.
- Rämö, Hans och Wittbom, Eva (2017) *Styrning i rollen som samhällsutvecklare – en inledande studie inom Trafikverket*. Akademin för ekonomistyrning i staten Rapport 2017:1. www.sbs.su.se/aes. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Rönblom, Malin (2002) *Ett eget rum? Kvinnors organisering möter etablerad politik*. Akademisk avhandling. Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Rönblom, Malin (2011) Vad är problemet? Konstruktioner av jämställdhet i svensk politik. *Tidskrift för genusvetenskap* 2–3: 35–55.
- Sharp, Rhonda och Broomhill, Ray (2002) Budgeting for equality: the Australian experience. *Feminist Economics* 8(1): 25–47.
- SFS 2010:185–SFS 2017:842 *Instruktion för Trafikverket*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- SFS 2011:203 *Budgetlag*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 2001:44 *Jämställdhet – transporter och IT. Slutbetänkande från Jämit – Jämställdhetsrådet för transporter och IT*. Stockholm.
- Squires, Judith (2005) Is mainstreaming transformative? Theorizing mainstreaming in the context of diversity and deliberation. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 12(3): 366–388.
- Stoker, Gerry (2006) Public value management: a new narrative for networked governance? *American Review of Public Administration* 36(1): 41–57.
- Sundström, Göran (2003) *Stat på villovägar*. Akademisk avhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Thomson, Kerstin (2017) *Styrning och samhällsvärde – en studie med exempel från museivärlden*. Akademisk avhandling, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Trafikanalys PM 2016:16 *Jämställdhetsanalys av trender inom transportsektorn*. Stockholm.
- Trafikanalys PM 2017:1 *Preciseringsöversyn – indikatorer och uppföljning*. Stockholm.
- Trafikanalys PM 2017:3 *Preciseringsöversyn – Målstyrning i teori och praktik*. Stockholm.
- Trafikanalys Rapport 2017:1 *Ny målstyrning för transportpolitiken*. Stockholm.
- Trafikanalys Rapport 2017:7 *Uppföljning av de transportpolitiska målen 2017*. Stockholm.
- Trafikverket Rapport 2012/11921 *Slutredovisning Regeringsuppdrag – Införande av ett gemensamt styrplanverk för drift och underhåll av väg och järnväg*.

Trafikverkets årsredovisningar 2010–2016. Borlänge.

Wahl, Anna, Holgersson, Charlotte, Höök, Pia och Linghag, Sophie (2011) *Det ordnar sig*. Andra upplagan. Stockholm: Studentlitteratur.

Wiesel, Fredrika (2008) *Kundorientering och ekonomistyrning i offentlig sektor*. Akademisk avhandling, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Wittbom, Eva (2018) *Styrning i fokus – en studie hos Transportstyrelsens avdelning Väg och järnväg*. Akademin för ekonomistyrning i staten Rapport 2018:3. www.sbs.su.se/aes. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Wittbom, Eva (2013) *Budgetering – på olika villkor*. Jannesson, Erik och Skoog, Matti (red) *Perspektiv på ekonomistyrning*. Stockholm: Liber.

Wittbom, Eva (2011) I själva verket: könsblind styrning. Freidenvall, Lenita och Rönnbäck, Josefin (red) *Bortom rösträtten: kön, politik och medborgarskap i Norden*. Huddinge: Samtidshistoriska institutet, Södertörns högskola.

Wittbom, Eva (2009) *Att spränga normer – om målstyrningsprocesser för jämställdhetsintegrering*. Akademisk avhandling, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Nyckelord

Genus, jämställdhetsintegrering, New Public Management, Public Value Management, styrning, samhällsvärde

Eva Wittbom

Stockholm Business School

Stockholms universitet

106 91 Stockholm

E-post: eva.wittbom@sbs.su.se