

## WHAT'S THE PROBLEM?

### Constructions of gender equality in Swedish politics


MALIN RÖNNBLOM

#### **Keywords**

Gender equality, neo-liberalism, governmentality, policy analysis

#### **Summary**

This article scrutinises how gender equality is filled with meaning in Swedish national policy, and how these constructions could be understood in terms of neo-liberal forms of governmentality. Thus, gender equality is regarded as an empty signifier in contrast to the everyday use of the concept where gender equality often is presented as a self-evident political goal. In today's society the ideal of the market has become the ideal of the public, and new public management is regarded as the indisputable way of organising the public – a process that also brings with it processes of de-politicisation of politics. By analysing national policy documents that address the doing of gender equality, including gender mainstreaming, the article aims to show what happens with gender equality in this neo-liberal context – including its political consequences. The analysis includes both how gender equality is defined in overall policy goals and in hands-on documents. The main results show that gender equality is transformed into administration and into different forms of administrative techniques. Prominent forms of governing include different forms of auditing, through checklists, evaluations and methodological tools for change. In addition it is also possible to discern a gap between how the problem of gender equality is represented in overall policy goals and the representations when the policy is to be implemented. Problem representations related to issues of gendered power relations are transformed into problem representations that fit the rule of auditing.


$$\text{person with laptop} + \text{person with laptop} \times 4 \left( \text{person} + \text{person} \right)^2 -$$

OFF

MC

MR

M-

M+

$\sqrt{\quad}$

$\pm/\_$

7

8

9

$\times$

%

CE

4

5

6

-

$\div$

$\frac{ON}{c}$

1

2

3

+

=

0

.

Under förra mandatperioden gav den svenska regeringen mer pengar till jämställdhetspolitik än någonsin tidigare. Det sker i en tid där det politiska ofta får stå tillbaka för nyliberal styrningsmentalitet. Vad innebär det för jämställdhetspolitikens utformning? Malin Rönnblom ser en avpolitiserad jämställdhet som reduceras till en fråga om administrativa tekniker. Jämställdhet blir till ett problem som inte utmanar ordningen, utan konfirmerar densamma.

## VAD ÄR PROBLEMET?

### Konstruktioner av jämställdhet i svensk politik

MALIN RÖNNBLOM

Jämställdhetsfrågorna har varit en del av svensk politik sedan slutet av sextioalet.<sup>1</sup> Som politikområde har det flyttats runt mellan departement och statsråd och det var inte förrän under den förra mandatperioden som frågan fick namnge ett eget departement, tillsammans med integrationsfrågorna. Regeringen slog på stora trumman och ville visa att den faktiskt satsade på både integration och jämställdhet, inte minst genom att ge frågorna ett eget departement. Under förra mandatperioden gav den svenska regeringen också mer pengar till jämställdhetspolitiken än någonsin tidigare.<sup>2</sup> Efter valet 2010 lades dock integrations- och jämställdhetsdepartementet ner och jämställdhetsfrågorna flyttade till utbildningsdepartementet med den biträdande utbildningsministern, tidigare integrations- och jämställdhetsministern, Nyamko Sabuni. Pengar har dock fortsatt att delas ut, både till satsningar inom olika jämställdhetspolitiska teman, som mäns våld mot kvinnor, och till den satsning på jämställdhet och jämställdhetsintegrering som administreras av Sveriges kommuner och landsting, SKL – Hållbar jämställdhet.

Nedläggningen av integrations- och jämställdhetsdepartementet har inte lämnat några spår i debatten. Faktum är att jag inte lyckats hitta en enda kommentar i media, med undantag för några bloggar, vilket kan tolkas som att båda

dessa politikområden inte står särskilt högt på den politiska dagordningen. Inte heller det kommer som någon överraskning. Under den senaste valrörelsen lyste särskilt jämställdhetsfrågorna med sin frånvaro och situationen hade förmodligen sett liknande ut inför valet 2006 om inte Feministiskt initiativ hade utmanat det politiska etablissemanget. Det är länge sedan jämställdhet var hett, för het har frågan faktiskt varit, även i den etablerade politiken. Efter valet 1991, när kvinnorepresentationen i riksdagen gick ner för första gången sedan 1920-talet utmanade bland andra Stödstrumporna det politiska etablissemanget med krav på halva makten och hela lönen.<sup>3</sup> De etablerade partierna ”skrämdes” till att agera även om det problematiska kvoteringsordet kunde ersättas av det mer anpassliga uttrycket ”varannan damernas”.<sup>4</sup> Då handlade jämställdhet framför allt om representation och pengar. Men vad handlar jämställdhet om idag?

I den här artikeln studerar jag hur jämställdhet fylls med innehåll i nationell jämställdhetspolitik och hur dessa konstruktioner kan förstås utifrån att samhället idag präglas av nyliberala former av styrningsmentalitet.<sup>5</sup> Jag vill alltså ifrågasätta jämställdhet som något som *är* och istället problematisera jämställdhet som något som *görs*. Jag menar också att ”görandet” av jämställdhet bör betraktas som en central princip i ”görandet” av kön och att jämställdhetspolitik därför är ett intressant politikområde att studera för att förstå hur kön konstrueras.<sup>6</sup> Tidigare forskning har också visat på hur jämställdhetspolitik reproducerar heteronormativa föreställningar

om hur samhället bör se ut, eller med Ulrika Dahls ord: ”I jämställdhetsdiskursen görs heterosexualiteten problematisk men självklar, naturlig men korrigierbar”.<sup>7</sup> På liknande sätt har tidigare forskning visat på görandet av svenskhet i det jämställdhetspolitiska projektet, vilket innebär att jämställdhet också måste analyseras i termer av etnocentrism.<sup>8</sup>

I det offentliga talet om jämställdhet, och även till viss del i forskning om jämställdhet, betraktas jämställdhet oftast som en självklar och gemensam politisk målsättning. Jämställdhet diskuteras både i kvantitativa termer, som när ett sakområde eller en organisation betraktas som mer eller mindre jämställd, och utifrån en linjär temporalitet med utgångspunkten att tiden i sig ”förbättrar” jämställdheten. Flera tidigare studier av jämställdhetspolitik drar också normativa slutsatser om vad forskarna anser vara ”bra” eller ”dåligt” för jämställdheten, detta utan att definiera vad de menar att jämställdhet ”är”.<sup>9</sup> Vad denna åtråvärda jämställdhet anses vara är alltså mer sällan uttalat. Utgångspunkten är istället att detta är något som ”vi alla vet” och som ”vi alla vill ha”.

Jag menar att detta sätt att artikulera (och praktisera) jämställdhet i sig är ett görande som har politisk betydelse, och att det ”självklara jämställdhetspolitiska projektet” rymmer flera och konkurrerande föreställningar om vad jämställdhet ”är” – föreställningar som skapar möjlighet för vissa former av förändringar samtidigt som andra utesluts. Att inte tala om detta görande tenderar att dölja att jämställdhet är ett politiskt fält som fylls med innehåll,

olika innehåll, beroende på relationer mellan olika aktörer och kontext och där samhällsliga maktrelationer spelar en avgörande roll. Det allmänna talet om jämställdhet tenderar exempelvis ofta att handla om ”kvinnor” och där kvinnor betraktas som en homogen politisk kategori med ”samma vilja” eller ”samma intressen”. Dessutom menar jag att när forskare använder jämställdhet som ett slags mätinstrument i sina analyser – vilket ofta händer när jämställdhet betraktas som något som ”är” istället för något som ”görs” – är risken för sammanblandning mellan analys och politik överhängande.

Sammantaget vill jag understryka vikten av att studera jämställdhet just som ett empiriskt fält, eller som en tom beteckning (empty signifier). Det innebär inte att jag tar ställning mot en normativ forskarposition. Tvärtom är min utgångspunkt att all forskning är normativ, eller politisk, och att det just därför är centralt att redovisa sina normativa utgångspunkter när man exempelvis hävdar att en policy är mer jämställd än någon annan.<sup>10</sup> Jag vill också hävda att det sätt som vi väljer att beforska samhället på har politiska implikationer, eller rättare sagt: forskaren skapar den verklighet som hon beforskar och denna verklighet har politiska implikationer. Här tar jag mitt avstamp i Annemarie Mols begrepp *ontologisk politik* som ett sätt att beskriva denna position.<sup>11</sup> Med ontologisk politik menar Mol att vi som forskare är medskapare till den verklighet som vi studerar och att denna verklighet i sin tur har politiska konsekvenser. Hon kombinerar alltså begreppet ontologi – sättet att betrakta verkligheten, eller de möjlighetsvillkor som vi lever med – med begreppet politik och menar att denna kombination innebär att våra möjlighetsvillkor inte är givna.<sup>12</sup> Begreppet politik blir alltså ett sätt att understryka att (forsknings)praktiker också skapar möjlighetsvillkor och att dessa har politiska konsekvenser.

*I den här artikeln är huvudsyftet att granska hur jämställdhet görs genom att studera vilka problem som jämställdhetspolitiken avser att lösa samt vilka politiska konsekvenser dessa konstruktioner får.*

### **Nyliberal politik och analytiskt förhållningssätt**

I dagens samhälle har new public management (applicering av marknadslösningar inom offentlig sektor) blivit allt mer av en självklarhet när det gäller hur politik organiseras och genomförs. Marknadens ideal har i allt högre utsträckning kommit att präglade det vi kallar det offentliga, något som bland annat har inneburit en utveckling där det politiska (i termer av konflikter och motsättningar) allt mer får stå tillbaka för de ”rätta” lösningarna.<sup>13</sup> Denna utveckling brukar beskrivas i nyliberala termer, samtidigt som nyliberalism också blivit ett relativt urvattnat begrepp. Wendy Larner visar på hur nyliberalism kan förstås på tre olika sätt; som

policy, som ideologi och som styrningsmentalitet (governmentality).<sup>14</sup> Även om de två första aspekterna är centrala instämmer jag med Larner när hon betonar vikten av att se det nyliberala som en styrningsmentalitet

**En nyliberal politik handlar om goda och dåliga lösningar, inte om motsatta alternativ. Det politiska ersätts härmed av moral.**

eller som tekniker för styrning. Genom att fokusera de tekniker för styrning som präglar det nyliberala ges möjlighet att kritiskt granska både policy och ideologi som ett görande samt hur vi alla tillskrivs nya positioner i detta görande.

Att studera styrningsmentalitet handlar om att granska hur tänkande, förstått i termer av kollektiva processer, opererar i de sätt som politik/samhälle organiseras på i våra regimpraktiker (regimes of practices), och hur dessa former för tänkande hänger samman med hur kunskap och sanning produceras.<sup>15</sup> Med andra ord vilka effekter vissa former av kollektivt tänkande får för hur samhällets styrning uppfattas och görs. Vad är det som tas för givet, exempelvis inom ett policyområde som jämställdhetspolitik, och vilka konsekvenser får detta för de problem och lösningar som formuleras? Ansatsen kan alltså också förstås som ett sätt att analysera styrning (government) där politikens självklarheter granskas. Eller med Mitchell Deans ord: "An analytics of government attempts to show our taken-for-granted ways of doing things and how we think

about and questions them are not entirely self-evident or necessary".<sup>16</sup>

Liksom Larner betraktar Wendy Brown nyliberalism som en styrningsmentalitet vars teknologier för styrning sträcker sig från, med hennes egna ord: "... the soul of the citizen-subject to education policy to practice of empire."<sup>17</sup> Hon understryker också att det nyliberala inte enbart handlar om ekonomi och marknad utan att denna styrningsmentalitet innebär att marknadsvärden genomsyrar alla institutioner och alla sociala värden. Genom detta förväntas medborgaren bli en entreprenöriell aktör i alla lägen som rationellt kalkylerar sina möjliga val. Enligt Brown för denna form av styrningsmentalitet med sig nya former för avpolitisering av social och ekonomisk makt; det politiska medborgarskapet reduceras till ett passivt och egennyttigt subjekt, oengagerat och/eller fråntaget en kollektiv position. Som jag ser det ändrar detta betydelsen av det politiska på ett grundläggande sätt, genom att utrymmet för det politiska, i termer av intressebaserade konflikter, allt mer kringskärs och politiken i allt högre utsträckning kommer att handla om byråkrati och management. En nyliberal politik handlar om goda och dåliga lösningar, inte om motsatta alternativ. Det politiska ersätts härmed av moral.<sup>18</sup>

Nikolas Rose diskuterar nyliberal styrningsmentalitet i termer av finansiell rationalitet, en form av styrning som han ser som självklar i all samtida offentlig verksamhet och som också inbegriper ett vokabulär som i sin tur har starka konnotationer till en viss typ av kunskapsområde, eller kanske rättare sagt ett visst sätt att tala

om politik; inkomster, allokering, kostnader, vinst.<sup>19</sup> Mer konkret tar sig denna styrningsmentalitet uttryck i termer av köp-och-sälj-system (eller new public management) inom offentlig sektor. Politikerna har blivit beställare av både offentliga och privata utförare och medborgarna har blivit kunder. På så sätt går också synen på det nyliberala i termer av styrningsmentalitet utanför etablerade, partipolitiskt relaterade ideologier. Rose menar vidare att introduktionen av finansiell rationalitet betydde att dessa organisationer också förändrades, detta för att möjliggöra redovisningsansvar (accountability). Resultat ska i linje med denna finansiella rationalitet vara möjliga att redovisa i finansiella termer, något som gäller även politiska beslut. Genom att ställa krav på att politiska beslut ska kunna utsättas för revision måste också besluten implementeras på ett särskilt sätt. Finansiell rationalitet eller revision betraktas alltså inte som något som kan adderas till tidigare politik utan som en teknologi som i sig *gör* och formar politik.

I den här artikeln har jag valt allt analysera jämställdhetspolicy med sikten inställt på att förstå *hur* nyliberal styrningsmentalitet tar sig uttryck i inom detta policyområde. Min avsikt är alltså *inte* att studera *om* jämställdhetspolicy kan förstås i dessa termer. I analysarbetet har jag sammanfogat förståelsen av makt i termer av styrningsmentalitet med Carol Bacchis kritiska form för policyanalys *What's the problem represented to be?*<sup>20</sup> Centralt i denna ansats är att ifrågasätta policyproblem som givna. Istället för att betrakta ett policyproblem eller policyområde som något som är självklart, studeras istället hur denna policy görs, vilket problem policyn anses kunna lösa och vilka konsekvenser denna problemformulering får för vad som är möjligt att göra eller inte, för hur subjekspositioner skapas och omskapas. Som jag ser det tydliggör Bacchis ansats den metodologiska dimensionen av att studera styrningsmentalitet samtidigt som detta sätt att förstå produktionen av makt, kunskap och sanning skapar nya möjligheter till tolkning av betydelsen av olika problemformuleringar.

*Den övergripande frågan som denna artikel avser att besvara är vad denna utveckling mot en nyliberal styrningsmentalitet betyder för hur jämställdhet görs i svensk politik.*

Redan under nittiotalet var det tydligt, inte minst inom policyområden som näringspolitik och regionalpolitik, att ett vanligt argument för att arbeta med jämställdhet var att det skulle gynna utveckling och tillväxt, att vi inte hade "råd" att inte vara jämställda.<sup>21</sup> Att betrakta arbete med jämställdhet som en resurs är sålunda ingenting nytt. I sin genomgång av olika argument för att öka andelen kvinnor i politiken talade Helga Hernes redan 1982 om tre typer av motiv: rättvisa, resurs och intresse, där det första kan hänföras till en liberal

diskurs om individens rätt i ett demokratiskt samhälle, det andra till ett mer additivt resonemang där man just visar på hur mäns och kvinnors olika erfarenheter behövs i politiken, medan det tredje pekade på att det finns intressekonflikter mellan kvinnor och män som grupper i samhället.<sup>22</sup> Tidigare forskning har också visat på hur rättvis- och inte minst resursargumentet har varit de argument som används i den etablerade politiken medan det inte alls på samma sätt varit möjligt att tala om relationen mellan kvinnor och män i termer av intressekonflikter.<sup>23</sup> Samtidigt är det möjligt att använda resursargumentet på olika sätt – handlar det exempelvis om att ge nya perspektiv i det politiska beslutsfattandet – något som Hernes pekade på – eller om att skapa samhällsekonomiska resurser? Härmed menar jag att det är viktigt att peka på att politiken har förändrats sedan feministiska statsvetare började problematisera politiken och det politiska.

Frågor om representation och politiskt deltagande framstår i dagens uppluckrade nätverkspolitik som mindre relevanta, vilket också kräver andra former av analyser när det gäller politiskt inflytande. Visserligen har olika former av informella politiska processer alltid haft betydelse för hur politiska beslut har fattats, men jag vill hävda att dessa informella processer har förstärkts genom att det politiska beslutsfattandet allt mer kommit att ske i nätverk och partnerskap.<sup>24</sup> Dessutom vill jag hävda att det är viktigt att flytta fokus från ”kvinnor/kön och politik” till hur kön *görs* i politiken och vilka konsekvenser det får för vilket

handlingsutrymme som olika grupper av aktörer tillskrivs.<sup>25</sup>

I den här artikeln diskuterar jag betydelse av jämställdhet utifrån några centrala policydokument. Jag tar mitt avstamp

### Frågor om representation och politiskt deltagande framstår i dagens uppluckrade nätverkspolitik som mindre relevanta.

i nationell jämställdhetspolicy, närmare bestämt i regeringens skrivelse 2009/10: 34 *Redovisning av den särskilda jämställdhets-satsningen*. Därefter behandlar jag några exempel på policytexter som berör den strategi som i svensk politik lyfts fram som central när det gäller arbetet med jämställdhet, jämställdhetsintegrering. Här har jag framför allt granskat exempel från den satsning på jämställdhet och jämställdhetsintegrering – *Hållbar jämställdhet* – som Sveriges kommuner och landsting genomförde mellan 2008 och 2010 samt policytexter från regeringens satsning på Jämställdhetsintegrering i staten, *Jämi*. Materialet består alltså av policydokument där fokus ligger på *genomförandet* av politiska beslut och prioriteringar. Argumentet här är att *görandet* av jämställdhet blir tydligare när politiken på något sätt måste konkretiseras och att denna konkretisering också görs i policydokument, när insatser, projekt, strategier och/eller åtgärder diskuteras. Jag vill understryka att jag varken har för avsikt att närmare granska hur olika satsningar har genomförts eller är intresserad



av att konstatera huruvida dessa har varit ”lyckade” eller inte.

Fokus i min analys ligger på hur jämställdhet fylls med mening i olika sammanhang och vad dessa framställningar öppnar upp för respektive stänger för när det gäller politisk förändring. I slutsatserna diskuterar jag dessa resultat i termer av styrningsmentalitet.

### **Regeringens satsningar: Särskilda jämställdhetsåtgärder**

Efter den borgerliga valsegern 2006 tillfördes utgiftsområdet Särskilda jämställdhetsåtgärder medel motsvarande 400 miljoner kronor per år, en avsevärd ökning jämfört med tidigare år. När utgiftsområdet infördes 1986/87 var det på ca 27 miljoner kronor i 2000 års priser och år 2006 var det nere på ca 4,7 miljoner kronor.<sup>26</sup> Varför den borgerliga regeringen ökade resurserna så pass mycket är oklart. Varken i valrörelsen eller i sitt valmanifest hade Alliansen betonat jämställdhetsfrågorna. I sin genomgång av jämställdhetspolitikens genomslag i statsbudgeten menar Anita Nyberg att det var förvånande att den borgerliga regeringen ökade anslaget till särskilda jämställdhetsåtgärder i denna omfattning, eller som hon själv skriver: ”Eftersom Alliansen inte hade något tydligt program när det gällde jämställdhet var det inte ovanligt att man antog att det helt enkelt var felskrivet i budgeten, att det hade blivit en nolla för mycket”.<sup>27</sup> En annan möjlig förklaring till ökningen är att utgiftsposter som tidigare inte redovisats som särskilda jämställdhetsåtgärder nu flyttats över till denna post, något som Nyberg dock inte kan hitta

belägg för även om hon inte utesluter att detta delvis kan vara fallet.

Under den inledande rubriken i skrivelsen *Redovisning av den särskilda jämställdhetsåtgärden*, ”Ökad takt i genomförande av jämställdhetspolitiken”, skrivs jämställdhetspolitikens mål fram i termer av ”att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Den syftar dels till att motverka och förändra system som konserverar en ojämsälld fördelning av makt och resurser mellan könen på en jämställd nivå, dels till att skapa förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt och möjlighet att påverka sin livssituation”.<sup>28</sup> När detta mål är uppnått menar regeringen att vi får ett mer rättvist och demokratiskt samhälle, och även en ökad ekonomisk tillväxt.<sup>29</sup> Den underliggande problemrepresentationen kan därför sägas vara att det finns system i samhället som konserverar en ojämsälld fördelning av makt och resurser mellan könen. Ojämsälld förstår jag här som olika – utifrån att målsättningen formuleras i termer av att kvinnor och män ska ha *samma* makt. Vad som dock inte framgår av denna problemformulering är om detta ojämsällda läge missgynnar en av dessa grupper, kvinnor eller män. Skrivningarna säger inte heller något om vem som är ansvarig för problemet men däremot att alla – både kvinnor och män – missgynnas av den rådande ordningen. Detta skiljer sig från de skrivningar om jämställdhetspolitiken som producerades mellan mitten av nittioalet och fram till den senaste jämställdhetspolitiska utredningen som kom 2005. Där skrevs problemet fram i termer av att kvinnor som

grupp var underordnade män som grupp.<sup>30</sup> I båda fallen konstrueras kvinnor och män som homogena grupper, med några undantag. Dessa undantag gäller framför allt att invandrade eller icke-etniskt svenska kvinnor skrivs fram som särskilt utsatta för mäns våld. Dessa kvinnor ges ofta en starkt underordnad och passiv subjektsposition.<sup>31</sup>

I skrivelsen beskrivs sedan de genomförda insatserna i relation till de fyra delmål som det övergripande jämställdhetspolitiska målet har konkretiserats i; en jämn fördelning av makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet, jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet samt att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.<sup>32</sup> Exempel på större insatser som genomförts är ett program för kvinnors karriärutveckling i staten, åtgärder för att stärka samiska kvinnors delaktighet i det samiska samhället och i Sametinget (delmål ett), utbildningsinsatser riktade mot personal i skola och förskola samt studier av kvinnors sjukfrånvaro (delmål två), studier av fördelningen av det obetalda hemarbetet inklusive en tidsanvändningsstudie (delmål tre) samt förebyggande arbete, skydd och stöd för utsatta ungdomar när det gäller frågan om hedersrelaterat våld och förtryck samt satsningar för att bekämpa prostitution och människohandel (delmål fyra). Vid en summerande analys av de insatser som genomförts i termer av vilka problemrepresentationer de avser att åtgärda framträder tre tydliga mönster:

- Frågor om makt och inflytande görs till ett problem som gäller antal och representation.
- Det problem som ska lösas handlar framför allt om bristande kunskap (om jämställdhet).
- När åtgärderna konkretiseras i relation till särskilda grupper är dessa grupper som skrivs fram som utsatta. Dessa är, med vissa undantag inom delmålet mäns våld mot kvinnor, grupper av kvinnor.

Den övergripande problemrepresentationen handlar framför allt om skillnad i antal mellan kvinnor och män, inte minst när det gäller frågor om makt och inflytande men även inom de övriga delmålen. Här görs problemet med ojämställdheten till en fråga om representation. Eftersom den övergripande problemformuleringen handlar just om samma makt och inflytande menar jag att förståelsen av makt i termer av antal också får bäring för hur problemet representeras i de övriga tre delmålen.

I övrigt är den mest framträdande problemrepresentationen gällande de tre första delmålen brist på kunskap och utbildning. Mer kunskap behövs för att dessa mål ska uppnås. De flesta av de åtgärdsförslag som presenteras inbegriper någon form av kunskaphöjande åtgärder, exempelvis inom skolan och när det

gäller fördelning av det obetalda arbetet i hemmet, men även inom de övriga målsättningarna. Kunskap handlar om att genomföra studier, analyser, kartläggningar samt att ta fram metoder och indikatorer:

Den särskilda jämställdhetssatsningen har stärkt jämställdhet som ett kunskapsområde. Utvecklingen av nya metoder, utvärderingar, studier och forskning på olika områden har bidragit till utveckling och spridning av ny kunskap som höjt kvaliteten i jämställdhetsarbetet.<sup>33</sup>

Här kan också en annan, relaterad problemformuleringen utläsas, att jämställdhetsarbetet lider brist på kvalitet. Genom att öka kunskapen ökas också kvaliteten. Med ett sådant fokus på kunskap görs också problemet med jämställdheten till ett problem som kan lösas genom att avtäckas ”sanningar”. Utgångspunkten blir att förändring skapas genom att ge människor kunskap om ”hur det är”. Problemet med jämställdheten görs alltså till ett problem som handlar om bristande kunskap om jämställdhet. Denna problemrepresentation skapar ett slags cirkelresonemang där ökad kunskap om jämställdhet ska leda till ökad jämställdhet. Kunskap blir på så sätt både ett problem och en lösning. Görandet av kunskap blir också det som jämställdhetsarbetet i mångt och mycket består av och resultaten av görandet blir mätbara i form av rapporter, utvärderingar och bedömningar, allt i linje med nyliberala former för styrningsmentalitet där olika former av revision står i centrum.

Efterfrågan på kartläggningar, men också på olika former av utbildningar och då framför allt utbildningar riktade till kvinnor, ligger också i linje med den form av nyliberal styrningsmentalitet som jag tidigare diskuterade i termer av administration. De problem som ska lösas handlar i dessa framställningar inte om att uppmärksamma politiska motsättningar utan om att lära enskilda individer att göra ”rätt”. Ansvaret för förändring förläggs därmed till den enskilda individen. I skrivelsen artikuleras visserligen insatser som riktade till olika grupper och dessa grupper utgörs med några få undantag av kvinnor. Exempelvis är den stora satsningen inom delmålet jämn fördelning av makt och inflytande ett program för karriärutveckling för kvinnor i staten. Här blir det också tydligt att det framför allt är de individuella kvinnorna som insatsen riktas mot: ”Inom ramen för detta ska individriktade insatser utvecklas som främjar kvinnors karriärutveckling”.<sup>34</sup> Problemet formuleras i detta fall som att kvinnor inte har tillräcklig kunskap för att göra karriär.

Att notera är också att när olika åtgärder konkretiseras i relation till särskilda grupper handlar detta nästan enbart om de grupper som blir utsatta för problemet i fråga. Det är däremot svårt att urskilja några grupper som görs till ansvariga för

de problem som existerar. Delmålet mäns våld mot kvinnor ska upphöra skiljer sig från de övriga genom att män som grupp (till en del) görs ansvariga för det problem

**Delmålet mäns våld mot kvinnor ska upphöra skiljer sig från de övriga genom att män som grupp (till en del) görs ansvariga för det problem som ska lösas.**

som ska lösas och det har också formulerats insatser "riktade till våldsutövare".<sup>35</sup> Men även inom detta område är det framför allt kvinnors situation som fokuseras, och här riktas också som jag tidigare nämnde ett särskilt fokus på "icke-svenska" kvinnor. Även unga kvinnor och kvinnor med funktionshinder skrivs fram som särskilda grupper under detta delmål.

Detta görande av jämställdhet liknar till viss del de resultat som framkommit i mina studier av regionalpolitik.<sup>36</sup> Det som varit slående i dessa studier är just svårigheterna att urskilja vilket problem som det är tänkt att jämställdhet, eller jämställdhetsintegrering som det ju oftast handlar om, ska lösa. När det gäller regionalpolitiken riktar sig de åtgärder som föreslås framför allt mot kvinnor, där kvinnor görs till en homogen grupp i behov av stöd och/eller utbildning. Därmed görs också problemet med jämställdhet till problemet med "kvinnorna" och "kvinnorna" får också ansvaret för att genomdriva den förändring som anses behövas.

Sammantaget kan konstateras att min

analys av regeringens egen skrivelse angående de insatser som har gjorts och görs på jämställdhetsområdet pekar mot att den övergripande problemformuleringen om att problemet med jämställdhet handlar om att kvinnor och män inte har samma makt verkar genom de åtgärder som genomförs att förskjutas mot problem som handlar om brist på kunskap, brist på kvalitet och bristande kvinnor. I nästa avsnitt är min avsikt att ytterligare fördjupa analysen av jämställdhetens görande genom att analysera några exempel på jämställdhetsintegrering.

**Jämställdhetsintegrering – av vad?**

Jämställdhetsintegrering har sedan mitten av nittioalet framställs som "den enda möjliga vägen" för att nå jämställdhet i svensk politik. Mycket av det som skett på det jämställdhetspolitiska området under de senaste tio åren har också handlat om att implementera jämställdheten genom olika jämställdhetsintegreringsstrategier. Kanske kan man säga att startskottet var 3R-metoden som togs fram i samband med Svenska kommunförbundets satsning på jämställdhet under andra halvan av nittioalet.<sup>37</sup> År 1997 tillsatte regeringen en arbetsgrupp för metodutveckling i jämställdhetsarbetet som presenterade sina resultat i slutet av 2001.<sup>38</sup> Här ingick metodboken *Gör det jämt. Att integrera jämställdhet i verksamheten* vilken kan ses som en översikt över de modeller för jämställdhetsintegrering som tagits fram under andra halvan av nittioalet. År 2005 tillsattes utredningen *JämStöd* med uppdraget att informera om och utveckla metoder och modeller för hur

man i praktiken ska jämställdhetsintegrera statens verksamheter.<sup>39</sup> Utredningen resulterade bland annat i en metodbok för jämställdhetsintegrering, *JämStöds Praktika*.<sup>40</sup> År 2008 fick Nationella sekretariatet för genusforskning regeringens uppdrag att ge stöd till statliga myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering, *Program för jämställdhetsintegrering i staten* eller *Jämi*, något som också låg i linje med de stödfunktioner som *JämStöd* efterfrågat i sitt slutbetänkande. Detta arbete avslutades i slutet av 2010. Förutom dessa tre större satsningar finns en mängd liknande insatser på regional och lokal nivå när det gäller att utveckla strategin jämställdhetsintegrering. En del av dessa insatser är finansierade med de medel som regeringen avsatte för att initiera en satsning på jämställdhet och jämställdhetsintegrering och som gavs namnet *Hållbar jämställdhet*. Det var Sveriges kommuner och landsting, SKL, som fick uppdraget att sjösätta detta projekt, eller rättare sagt uppmanades SKL att inkomma med en ansökan om att få bedriva ett projekt för att ”kvalitetssäkra offentligt finansierade verksamheter på kommunal och landstingskommunal nivå”.<sup>41</sup>

I det här avsnittet har jag valt att diskutera några exempel från dessa insatser för jämställdhetsintegrering. Jag startar med texter från Arbetsgruppen för metodutveckling och går sedan över till projekten *Hållbar jämställdhet*, *HÅJ*, och *Jämställdhetsintegrering i staten*, *Jämi*. I mina granskningar av dessa insatser har fokus legat på dokument där görandet av jämställdhetsintegrering konkretiseras. Inte minst inom ramen för *Jämi* har ett antal rapporter som

inte konkret rör jämställdhetsintegrering producerats, exempelvis forskningsöversikter.<sup>42</sup> Mitt urval av material för analys baseras på närheten till görandet av jämställdhetsintegrering.

Arbetsgruppen för metodutveckling i jämställdhetsarbetet, som alltså tillsattes av regeringen i slutet av 1990-talet, för i slutet av sin rapport en diskussion där de skiljer mellan den politiska dimensionen och förvaltningsdimensionen när det gäller jämställdhetsintegrering, och där den förra handlar om att

... formulera (o)jämställdhet som ett problem och om viljan att göra något åt det. Synen på ojämsälldhet som ett problem för kvinnor eller att kvinnor är ett problem som ska brytas. Feminismens analys av samhället och politiken som en manligt normerad plats där män är reserverade rätten att formulera vad som är problem (det så kallade ”problemformuleringsprivilegiet”), godkänns som en legitim analys.<sup>43</sup>

Problemet som jämställdhetsarbetet ska lösa artikuleras alltså tydligt i termer av makt, att det problem som ska lösas är kvinnors underordning och mäns överordning. Det som dock är slående är att denna konstruktion av problemet inte går att återfinna i den metodbok som arbetsgruppen också producerade och som mer konkret behandlar *hur* jämställdhetsintegreringen ska gå till. Istället återfinns skrivningar som ”att definiera vad jämställdhet betyder i den egna verksamheten” genom att

ta reda på ”om tjänster används av både kvinnor och män” och ”om verksamheten svarar mot kvinnors och mäns behov och prioriteringar”.<sup>44</sup> Denna typ av skrivelser utgår ifrån att kvinnors och mäns behov är fasta och möjliga att urskilja. ”Problemet med jämställdhet”, vilket det nu är, konstrueras som något som behöver kartläggas, och därmed som något delvis okänt. Det är inte heller i alla metodförslag som ”problemet med jämställdheten” överhuvudtaget berörs, jämställdhet eller jämställdhetsperspektivet är det som självklart ska integreras. Själva bristen på integrering, på metoder och verktyg, blir därmed det problem som ska lösas.

Valet att ta med dessa texter från regeringens arbetsgrupp för metodutveckling handlar framför allt om den stora diskrepansen mellan den övergripande diagnosen av problemet med jämställdhet och vad som sedan föreslås i den metodhandbok som presenteras. Maktanalysen var i det första skedet tydligt uttalad medan den tenderade att försvinna som problem när förslagen på implementering presenterades. Går en liknande diskrepans att urskilja i de nyligen avslutade satsningarna, *HÅJ* och *Jämi*?

Målet med satsningen *Hållbar jämställdhet* beskrivs som konkreta och bestående förbättringar i de verksamheter som inom ramarna för programmet ges stöd för att genomföra jämställdhetsintegrering. Sammantaget har SKL beviljat medel i tre omgångar (totalt 145 miljoner mellan 2008 och 2010) och satsningen har totalt finansierat 87 utvecklingsarbeten i 46 kommuner, 13 landsting, 9 regionförbund/samverkansorgan och 3 privata företag.<sup>45</sup>

Programmet syftar till att kvalitets-säkra offentligt finansierade verksamheter på kommunal och landstingskommunal nivå för att garantera att verksamheten svarar mot båda könen villkor och behov så att hög kvalitet och goda resultat uppnås för kvinnor respektive män, flickor respektive pojkar. Ett delsyfte är att programmet ska bidra till att vidareutveckla ledningssystem och verktyg för verksamhets- och kvalitetsutveckling så att jämställdhetsperspektivet beaktas.<sup>46</sup>

De metodverktyg som *Hållbar jämställdhet* presenterar verkar fungera på ett liknande sätt som den metodhandbok som jag diskuterade ovan. Fokus ligger på metoderna men dessa är separerade från problematiseringar som berör varför dessa metoder ska användas. Ett av de mer omfattande metodverktyg som utvecklats inom ramen för *Hållbar jämställdhet* är MakeEquality.<sup>47</sup> MakeEquality är också ett av flera verktyg som listas på hemsidan [www.jamstall.nu](http://www.jamstall.nu), som beskriver sig som en hemsida där man kan hitta ”allt om jämställdhetsintegrering”. Här finns, under rubriken ”Verktygslådan”, förutom metodverktyg en mängd modeller såsom genussystem, könsmaktordning, ”doing gender” och så vidare. Dessa modeller presenteras som förenklade beskrivningar av komplicerade företeelser, eller som teorier, och som jag ser det handlar det om olika sätt att se på det problem som jämställdhetsintegrering avser att lösa. Flera av dessa modeller utgår från någon form av maktperspektiv och pekar också ut män som grupp som överordnande. De metoder

som sedan presenteras saknar dock ofta tydliga kopplingar till dessa modeller och talar istället om att jämställdhetsintegrering syftar till att skapa lika villkor för kvinnor och för män. Alla individer ska ges samma förutsättningar och detta ska uppnås genom olika typer av granskningar och checklistor.

Metodverket *MakeQuality* utgår från CEMR-deklarationen om att jämställdhet ska råda mellan kvinnor och män (CEMR är den europeiska samarbetsorganisationen för kommuner och regionförbund) där undertecknaren ansluter sig till deklarationens sex principer om jämställdhet och därmed förbinder sig att verka för att de förverkligas. De sex principerna inleds med att slå fast jämställdhet som en grundläggande rättighet, och för att denna rättighet ska garanteras krävs att diskriminering liksom stereotypa uppfattningar om kön bekämpas, ett representativt deltagande av kvinnor och män i beslutsprocessen samt jämställdhetsintegrering av alla verksamheter och tillräcklig finansiering av handlingsplaner och program. Verket *MakeQuality* i sig består av en diger checklista där dessa målsättningar konkretiseras i delmål, som i sin tur konkretiseras i mätbara indikatorer:

**Mål 1: Kommunen bedriver ett systematiskt förbättringsarbete för att säkerställa en jämställd verksamhet.**

**Delmål 1.1 Kommunen bedriver ett systematiskt förbättringsarbete för en jämställd verksamhet**

**Indikator 1.1 Systematiskt förbättringsarbete för en jämställd verksamhet**

1.1.1 Kommunens verksamhetsmål är jämställdhetsintegrerade.

*1.1.1 Beräkningsätt: Svartalternativen är graderade på en skala från 1 till 5, där 1 innebär att endast ett fåtal mål har jämställdhetsintegrerats, 3 innebär att arbetet kommit en bit på väg i flera förvaltningar och bolag, medan 5 innebär att de samtliga förvaltningars och bolags verksamhetsmål är jämställdhetsintegrerade. För att fylla i indikatorn krävs en genomgång av kommunens verksamhetsplan(er).<sup>48</sup>*

Ovanstående citat är hämtat från inledningen av *MakeQuality*-verket för kommuner och illustrerar verktygets upplägg. Sammantaget handlar det om femtiofem indikatorer, de flesta graderade på en femgradig skala, som ska bedömas. I texten poängteras även att den person som genomför denna granskning måste ha en viss kompetens, bland annat kunskap i genus och jämställdhet. Jag menar inte att detta verktyg på något sätt skulle vara "dåligt", eller "bra" för den delen. Snarare betraktar jag det som mycket ambitiöst. Det som jag dock menar är intressant att lyfta fram är vad görandet av jämställdhet blir genom denna typ av verktyg. Min tolkning är att denna typ av rutinisering blir just det som jämställdhet betyder. Eller annorlunda uttryckt, att jämställdhet görs till

en administrativ rutin. Utifrån att denna checklista också är mycket detaljerad riskerar arbetet med jämställdhet att bli arbetet med att klara av checklistan. Jag är medveten om att det bland dem som arbetar med jämställdhet i Sverige länge funnits en ambition att jämställdhetsarbetet måste få ta tid och vara omfattande. Detta är inget som jag på något sätt motsätter mig. Det jag dock vill peka på är att när denna ambition operationaliseras till metodverktyg riskerar själva metodverktyget att bli det som både ska genomföras och utvärderas. Eller med andra ord att substansen i jämställdhetsarbetet reduceras till verktyget.

Syftet med *Jämi* var som jag tidigare nämnt att skapa förutsättningar för ett långsiktigt stöd för jämställdhetsintegrering i staten. Programmet var omfattande och i slutrapporten redovisas en mängd olika insatser som skett inom projektets ram, inte minst konferenser, seminarier och workshopar, samt forskningsöversikter och kartläggningar. Liksom i de tidigare program som studerats finns också här skrivelser kring hur jämställdhet ska förstås där makt och maktrelationer står i fokus. Inom *Jämi* har man också arbetat med att försöka införliva ett intersektionellt perspektiv i arbetet med jämställdhet, något som diskuteras i flera av rapporterna.<sup>49</sup>

Här har jag valt att studera det som jag uppfattar som ett av de huvudsakliga metodverktyg som producerats inom ramen för *Jämi* och som presenteras i rapporten *Jämställd statsförvaltning. Långsiktigt stöd för kvalitetssäkring av verksamheten*. Rapporten inleds på följande sätt: ”Jämställdhet är en kvalitetsfråga för statliga myndigheter, hävdar vi i den här rapporten”.<sup>50</sup> Författarna skriver sedan om hur jämställdhet alltför ofta uppfattas som någonting mycket komplext, inte minst inom forskningen. De menar att detta till en viss del kan betraktas som en missuppfattning. Sammanhangen för jämställdhet är kanske, som författarna skriver, ”inte mera komplexa än de är för exempelvis nanoteknik för korrigerande av mänskliga vävnader ...”. Istället pekar de på vikten av att lyfta fram ”... hur det är möjligt för myndigheter att ’göra’ jämställdhet på ett hållbart sätt inom ramen för de system som redan finns för kvalitetsstyrning och verksamhetsstöd”. Författarna skriver vidare: ”Det är vår utgångspunkt i den här rapporten att jämställdhetsintegrering tjänar på att bli något av en ’teknisk fråga’”. Målsättningen, en jämställd statsförvaltning, skrivs fram i termer av att ”all offentligt finansierad verksamhet levererar prestationer av hög kvalitet och på lika villkor till alla medborgare.”<sup>51</sup>

Problemet som ska lösas blir därmed bristande teknik, bristande kvalitet och brister i medborgarnas villkor. För att lösa dessa problem presenteras modeller som kombinerar kvalitetssäkring med jämställdhetsintegrering, och här har man valt att koncentrera sig på de områden som skrivs fram som strategiskt intressanta; upphandling, uppföljning och (verksamhets)utveckling. Vid en granskning av



hur dessa tre områden skrivs fram är min tolkning att det är svårt att se vad jämställdhet "blir" när dessa områden ska jämställhetsintegreras. Det handlar exempelvis om att se vilka verksamheter som berörs av en upphandling och hur detta ser ut ur ett jämställdhetsperspektiv, oklart vad detta innebär. Gällande upphandling framställs det också som viktigt att ställa krav på både leverantörer (leverantörskvalificering) och den tjänst som ska utföras (kravspecifikation). Det handlar till exempel om krav på jämställdhetsplan och på att det finns metoder för jämställdhetsintegrering hos leverantörer. Det problem som ska lösas representeras därmed som en brist på dessa planer och metoder.

Min tolkning är att genom att jämställdhetsintegrering görs till en del av myndigheters kvalitetssäkring blir den ett sätt att förstärka genomslaget av en nyliberal styrningsmentalitet, där både problem och lösningar teknifieras. En konsekvens blir att jämställdhet avpolitiserats, vilket jag också tolkar att författarna till rapporten framhåller som en fördel just genom att betona vikten av att göra jämställdhet till en teknisk fråga. Genom att göra jämställdhetsintegrering till något tekniskt verkar författarna mena att den blir enklare att genomföra. Min fråga är dock *vad* som blir enklare att genomföra. Författarna poängterar också att jämställdhetsintegrering inte är ett mål i sig utan ett medel att uppnå jämställdhet. Jag vill dock hävda att strategier inte kan betraktas som "rena", utan att strategier för att arbeta med jämställdhet också producerar betydelse av jämställdhet. Som jag ser det

blir jämställdhet till en teknik, en rutin där själva rutinen blir målet. Samtidigt inser jag att detta också ligger helt i linje med hur offentlig verksamhet organiseras

### Problemet med jämställdhet blir administrativt och inte politiskt. När tekniken går in går maktanalysen ut.

idag, med de krav på systematisering, rapportering, utvärdering och självvärdering som är centrala beståndsdelar i en nyliberal styrningsmentalitet. Detta illustreras också av Browns resonemang om att när marknadsskursen präglar alla delar av det offentliga blir utrymmet att artikulera jämställdhet på något annat sätt i det närmaste obefintligt.

Sammantaget menar jag att det utifrån de dokument som jag har studerat framkommer ett slags glapp mellan hur jämställdhet görs i introducerande eller övergripande resonemang och hur jämställdhet görs just i "görandet", det vill säga när genomförandet av jämställdhetspolitiken skrivs fram. I dessa konkretiseringar sker en avpolitisering. När jämställdhet ska genomföras blir den till en administrativ rutin och problemet som jämställdhetsintegreringen ska lösa blir att se till att åtgärda de bristfälliga metodverktygen. Problemet med jämställdhet blir administrativt och inte politiskt. När tekniken går in går maktanalysen ut.<sup>52</sup>

Slutligen vill jag understryka att den här analysen bygger på en granskning av några få dokument, även om jag också

har tagit till mig annat policymaterial när det gäller jämställdhetsintegrering.<sup>52</sup> Med andra ord finns det självklart sprickor i de göranden av jämställdhet som jag pekat på i min analys. Jag menar dock att uppreparandet av olika verktyg, checklistor och mallar som lösningen på problemen med jämställdhet gör att dessa rutiner i sig blir en dominerade problemformulering av vad jämställdhet handlar om. Jämställdhet reduceras till en administrativ rutin.

### Hur politik blir till administration

Min ambition med denna artikel har varit att granska hur jämställdhet görs genom att studera vilka problem som jämställdhetspolitiken avser att lösa, samt vilka politiska konsekvenser dessa konstruktioner får. Jag har framför allt varit intresserad av att studera policymaterial som beskriver jämställdhetens genomförande och detta just utifrån mitt intresse av jämställdhetens *görande*. Inledningsvis konstaterade jag också att jag betraktar dagens samhälle som präglad av ett marknadstänkande där det som tidigare formulerades i termer av politik idag ofta artikuleras i marknadstermer, en utveckling som ofta betecknas som nyliberal. Här betonade jag vikten av att betrakta nyliberalism i termer av styrningsmentalitet och att därmed analysera jämställdhetspolicy med siktet inställt på att förstå *hur* nyliberal styrningsmentalitet tar sig i uttryck. Att studera styrningsmentalitet handlar som jag ser det om att studera det kollektiva tänkande som tar sig i uttryck i hur styrning uppfattas och görs. Det vill säga hur kollektivt tänkande opererar i de sätt som politik/samhälle organiseras på, i

våra regimpraktiker, samt hur dessa hänger samman med hur kunskap och sanning produceras. Utifrån detta har jag valt att lyfta fram vad som tas för givet i talet om jämställdhet och vilka konsekvenser detta får för vad som kan göras/görs.

Vad är det som är självklart när jämställdhet ska genomföras? Med vad fylls den tomma beteckningen jämställdhet? Övergripande vill jag hävda att det i stor utsträckning handlar om att göra jämställdhet till en teknik, och att det problem som jämställdheten ska lösa blir att se till att få fram tekniker som fungerar i redan etablerade styrsystem. Detta inbegriper en form av glapp när det gäller hur de problem som jämställdhetspolitiken avser att lösa formuleras. En gemensam tråd i de insatser när det gäller jämställdhetsintegrering som jag studerat i denna artikel är att de alla explicit utgår från de nationella målen för jämställdhetspolitiken, men att det uppkommer ett glapp mellan de problemrepresentationer som konstrueras i denna politik och de problemrepresentationer som konstrueras i relation till politikens genomförande. De politiska problem som är anledningen till att de konkreta åtgärderna genomförs tenderar att försvinna när åtgärderna – i det här fallet jämställdhetsintegrering – konkretiseras. Ju närmare man kommer politikens implementering, desto mindre politik och desto mer administration. Det är emellertid inte enbart när det gäller jämställdhetsintegrering som ett problem av politiskt karaktär är svårt att urskilja. Även min granskning av redovisningen av den nationella jämställdhetspolitiken visade på problemformuleringar som jag

karaktäriserar som relativt avpolitiserade. Jag tycker mig också se att ju närmare reell implementering av jämställdhet man kommer, desto mer oklart framstår det problem som jämställdheten ska lösa. Verktygen för att integrera är många, men vad är det som ska integreras? Att det finns kvinnor och män i organisationer? Att det finns maktrelationer som är könade? Att det behövs en ökad tillväxt?

Ett sätt att förstå glappet mellan en övergripande politiserad problemformulering och avpolitiserade former för jämställdhetens implementering är också att granska vad makt "blir" när makt artikuleras i diskussioner om jämställdhet. I min analys av hur jämställdhet görs i dokumentet *Redovisningen av den särskilda jämställdhetsstrategin* pekade jag på att problemet gjordes till att kvinnor och män inte har *samma* makt och att skrivningarna inte säger något om att någon part är förfördelad eller har mer makt än någon annan. Jag förstår detta görande av jämställdhet, och kanske framför allt hur jämställdhet görs i relation till strategin jämställdhetsintegrering, som ett exempel på en form av styrningsmentalitet som avpolitiserar politiken. Att de administrativa rutiner som skapas i sig blir det som jämställdhet görs till, och att detta görande också innebär att den politiska potential – i termer av ifrågasättande av könade maktrelationer – får stå tillbaka för en administration med utgångspunkten att män och kvinnor alla är drabbade av brist på jämställdhet. Här är det också viktigt att understryka att nyliberala former för styrning inte innebär att det blir "mindre politik" eller "mindre styrning" utan att

det handlar om andra former för styrning och därmed också andra former för politik – en politik utan det politiska i termer av konflikter och motsättningar.

Styrningen sker genom kartläggningar och utvärderingar, genom checklistor och metodverktyg, och politiken kan därmed betraktas som en politik som kan revideras. Genom kraven på revision försvinner de delar som utmanar etablerade maktordningar, eftersom det är utifrån dessa som jämställdheten ska revideras. Integrering i befintliga kvalitets-, lednings- och styrsystem innebär också att jämställdheten ska revideras inom ramen för just dessa system. Genom att kraven på revision vuxit sig allt starkare i politiken ändras också det som vi ser som politikens uppdrag. För att något ska kunna revideras måste det framställas på ett särskilt sätt. Eller som Rose uttrycker det:

As with the practices of accountability discussed above, government by audit transforms that which is to be governed. Rendering something auditable shapes the process that is to be audited: setting objectives, proliferating standardized forms, generated new systems of recordkeeping and accounting, governing paper trails. The logic and the technical requirements of audit displace the internal logics of expertise.<sup>53</sup>

Även om olika former för revision eller granskning ofta och länge funnits med i den statliga styrningen menar Rose att dess plats blivit betydligt mer framskjuten och att revision idag har ersatt det förtroende för

professionell kunskap som fanns tidigare. Rose skriver: "Audits of various sorts have come to replace the trust that social government invested in professional wisdom and

**Genom min analys öppnar jag upp för ett ifrågasättande av en politik som andra, även forskare, har arbetat för att befästa.**

the decisions and actions of specialists".<sup>54</sup> Som jag ser det är det detta som en nyliberal styrningsmentalitet gör med jämställdheten. De tekniker för administration som jag lyft fram i föregående avsnitt, och de glapp mellan problemrepresentationer som visar sig när jämställdheten närmar sig en genomförandefas kan förstås just utifrån att jämställdhet blir en del av den ordning som man kan tänka sig att politiken avser att utmana. Den kunskap som efterfrågas blir en kunskap som kan kontrolleras och inlemmas, den sanning som produceras är en avpolitiserad sanning. En sanning som inte utmanar etablerade sanningar om de sätt som politiken och samhället styrs utan som accepterar de sanningar och ordningar som redan är befästa. Här är det också viktigt att göra en distinktion mellan hur kunskap görs i nyliberala termer, i kontrast till liberala. I det liberala projektet är kunskap vägen till upplysning. Den upplysta medborgaren och den upplysta politikern fattar rationella och "sanna" beslut. Kunskap är ett stoff att ta till sig som gör att vi gör rätt. I det nyliberala projektet tenderar kunskap

bli mer av en administrativ rutin. Det är inte kunskapen "i sig" som är intressant, utan görandet av kunskapandet, exempelvis genom "kompetenshöjande utbildningar" som säljs och köps på en marknad.

Inledningsvis lyfte jag även fram vikten av att betrakta jämställdhet som ett sätt att "göra kön" och hur detta görande bör förstås i relation till att kön produceras i relation till andra samhällsliga maktrelationer. Jag har haft svårt att återknyta till det i min analys och när jag reflekterat över detta har avsaknaden av mänskliga aktörer i materialet framträtt som en anledning. Visserligen finns de där. Kvinnorna och männen, om än mest kvinnorna. Och ibland finns ungdomarna där, och de samiska kvinnorna, och de invandrade kvinnorna. Men när dessa grupperingar ska göras möjliga att revidera försvinner de och ersätts med de kalkylerande och rationella individer som en nyliberal styrningsmentalitet kräver och bekräftar.

Jag vill avslutningsvis återknyta till betydelsen av att forskaren i en mening skapar den verklighet hon/han studerar, och att detta har politiska implikationer, det som Annemarie Mol beskriver som ontologisk politik. Genom att jag har valt att betrakta jämställdhet som en "tom beteckning" som i policy fylls med innehåll så destabiliserar jag en politik som andra betraktar som fast. Genom min analys öppnar jag upp för ett ifrågasättande av en politik som andra, även forskare, har arbetat för att befästa. Analysen för också studier av jämställdhet närmare studier av politik i ett bredare sammanhang. Min övertygelse är att analyser av jämställdhet kräver att vi

betraktar denna politik i ljuset av de övergripande förändringar som präglar det politiska och politiken. Att vi tar fasta på de former för styrningsmentalitet som marknadsreglerar det som tidigare reglerades i politiska termer. Det framstår som viktigt att förstå hur jämställdhet blir en del av en nyliberal styrningsmentalitet, och att de principer om revision som präglar offentlig förvaltning i Sverige idag, inklusive universiteten, gör problemet med jämställdheten till ett problem som inte (längre) utmanar någon ordning, utan som konfirmerar densamma.

### Noter

- 1 Jag vill tacka Sara Edenheim och Anna Lundberg för värdefulla kommentarer på texten.
- 2 Anita Nyberg: *Jämställdhetspolitikens genomslag i statsbudgeten*, Jämirapport 1: 10, Nationella sekretariatet för genusforskning 2010.
- 3 Maud Eduards: *Förbjuden handling. Om kvinnors organisering och feministisk teori*, Liber 2002.
- 4 Maria Törnqvist: *Könspolitik på gränsen: debatten om varannan damernas och Thamprofessorerna*, A-Z förlag 2008.
- 5 Wendy Larner: "Neo-liberalism: Policy, Ideology, Governmentality", *Studies in Political Economy*, 2000: 63, s. 5-26.
- 6 Kattis Honkanen: "Equality Politics out of the Subaltern", *Critical Studies of Gender Equalities. Nordic Dislocations, Dilemmas and Contradictions*, Eva Magnusson, Malin Rönnblom och Harriet Silius (red.), Makadam 2008.
- 7 Ulrika Dahl: "Scener ur ett äktenskap: Om heteronormativitet i svensk Jämställdhetspolitik", *QueerSverige*, Don Kulich (red.), Natur och Kultur 2005, s. 49.
- 8 *Maktens (o)lika förklådnader. Kön, klass och etnicitet i det postkoloniala Sverige*, Paulina de los Reyes, Irene Molina & Diana Mulinari (red.), Atlas 2002.
- 9 Se exempelvis *Comparative State Feminism*, Dorothy McBride och Amy Mazur (red.), Sage 1995 och *Likestillte demokratier, kjønn och politikk i Norden*, och Christina Bergqvist et. al (red.), Universitetsforlaget och Nordiskt Ministerråd 1999.
- 10 Se exempelvis Anna Wahl et. al.: *Motstånd och fantasi. Historien om F*, Studentlitteratur 2008.
- 11 Annemarie Mol: "Ontological Politics. A Word and some Questions", *Actor Network Theory and After*, John Law och Johan Hassard (red.), Blackwell Publishing 1999. Se Malin Rönnblom: "Post-Structural Comparative Politics - What to Compare and How" kommande i Angelique Bleatsas and Chris Beasley (red.) *Strategic Interventions and Exchanges: A Festschrift in Honour of Carol Bacchi*, University of Adelaide Press 2011 för en diskussion av de politiska implikationerna av traditionell komparativ metodologi.
- 12 På engelska använder Mol uttrycket conditions of possibility.
- 13 Chantal Mouffe: *On the Political*, Polity Press 2005.
- 14 Larner 2000.
- 15 Mitchell Dean: *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*, Sage 2010.
- 16 Dean 2010, s. 31.

- 17 Wendy Brown: "Neoliberalism and the end of Liberal Democracy", *Edgework. Critical essays on Knowledge and Politics*, Princeton University Press 2005.
- 18 Mouffe 2002.
- 19 Nikolas Rose: *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*, Cambridge University Press 1999.
- 20 Carol Bacchi: *Analysing Policy. What's the Problem Represented to be?*, Pearson 2009.
- 21 Se exempelvis Malin Rönnblom: "Var tog politiken vägen? Om regionalpolitik, jämställdhet och statens förändrade former", *Tidskrift för genusvetenskap* 2008:1, s. 31-54.
- 22 Helga Hernes: *Staten – kvinnor ingen adgang*, Universitetsforlaget 1982.
- 23 Se exempelvis Eduards 2002.
- 24 Christine Hudson och Malin Rönnblom: "Regional Development and the Constructions of Gender Equality: The Swedish case", *European Journal of Political Research*, 2007:1, s. 47-68.
- 25 Joan Scott: "Unanswered Questions", *American Historical Review*, 2008:5, s. 1422 - 1429.
- 26 Nyberg 2010.
- 27 Nyberg 2010, s. 34.
- 28 *Redovisning av den särskilda jämställdhetssatsningen*, Regeringens skrivelse 2009/10: 34, s. 3.
- 29 I jämförelse med motsvarande dokument i andra europeiska länder kan dessa skrivelser betraktas som unika på nationsnivå eftersom de sammankopplar frågan om jämställdhet med frågan om makt. Liknande skrivelser finns dock i viss EU policy, se Elin Kvist: *Report Analysing Intersectionality in Gender Equality Policies for Sweden and the EU*, QUING Project, Vienna: Institute for Human Sciences (IWM), 2008, [http://www.quing.eu/files/results/ir\\_sweden.pdf](http://www.quing.eu/files/results/ir_sweden.pdf). (2011.10.19)
- 30 *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål*, SOU 2005: 66.
- 31 Maria Carbin: *Mellan tystnad och tal. Flickor och hedersvåld i svensk offentlig politik*, Stockholm Studies in Politics 134 2010. Intressant att notera är också att tallet om jämställdhet helt saknar referenser till sexualitet vilket innebär att jämställdheten görs till ett självklart heterosexuellt projekt, i.e. att jämställdhetspolitik enbart anses relevant för heterosexuella och på så sätt görs också detta politikområde till ett fält där kön reproduceras i heteronormativa termer.
- 32 Mitt syfte här är inte att granska eller bedöma dessa målsättningar i sig, huruvida de är "bra eller dåliga" och jag är helt medveten om att det har försiggått en omfattande politisk kamp för att få dessa målsättningar till stånd, en kamp där inte minst feminister varit involverade. I den här artikeln ligger mitt fokus som tidigare nämnts på vad som görs inom dessa målsättningar och hur detta görande konstruerar problemet med jämställdheten på särskilda sätt.
- 33 Regeringens skrivelse 2009/10: 34, s. 5.
- 34 Regeringens skrivelse 2009/10: 34, s. 10.
- 35 Regeringens skrivelse 2009/10: 34, s. 46.
- 36 Rönnblom 2008.
- 37 *Se Härifrån till jämställdheten. Huvudrapport från programberedningen Kommunerna och jämställdheten*, Svenska kommunförbundet och Kommentus förlag 1998.
- 38 *Ändrad ordning. Strategisk utveckling för jämställdhet*, Ds 2001: 64.
- 39 *Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering*, SOU 2007: 15.
- 40 *JämStöds Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering* SOU 2007: 15.
- 41 *Program för hållbar jämställdhet. Slutrapport*, Anne-Charlott Callerstig, Kristina Lindholm, Karin Sjöberg och Lennart Svensson, Apel forskning och utveckling 2010, s. 3.
- 42 Jag har exempelvis själv använt mig av Anita Nybergs granskning av statsbudgeten som genomförts inom ramen för Jämis arbete. Nyberg 2010.
- 43 *Ändrad ordning. Strategisk utveckling för jämställdhet*, Ds 2001: 64, s. 49.
- 44 *Gör det jämt. Att integrera jämställdhet i*

- verksamheten, N2001: 041, Näringsdepartementet, Stockholm 2001, s. 10 och s. 33.
- 45 *Utvärdering av Program hållbar jämställdhet*, Kontigo 2011.
- 46 *Program för hållbar jämställdhet*, cirkulär 08: 54, SKL.
- 47 <http://www.makequality.se/>. (2011.10.19)
- 48 *Ur Samtliga texter MakeEquality*, pdf nerladdad från [www.makequality.se](http://www.makequality.se), s. 23.
- 49 *Slutrapport Program Jämi 2008-2010*, Annika Olsson, Rapport 4/10, Nationella sekretariatet för genusforskning, samt *Jämställdhetsintegrering i statliga myndigheters verksamhet*, Helena Stensöta, Rapport 2/10, Nationella sekretariatet för genusforskning.
- 50 *Jämställd statsförvaltning. Långsiktigt stöd för kvalitetssäkring av verksamheten*, Anne-Marie Morhed och Elin Andersdotter Bengtsson, Rapport 5/10, Nationella sekretariatet för genusforskning, s. 11.
- 51 *Jämställd statsförvaltning. Långsiktigt stöd för kvalitetssäkring av verksamheten*, citat hämtade från s. 12, s. 11 och s.13.
- 52 Se Katarina Tollin, *Sida vid sida*, Atlas förlag 2011, för en diskussion om jämställdhetspolitik som metodpolitik.
- 53 Exempelvis har jag inte i den här analysen berört utredningen *JämStöd*, vars metodbok för jämställdhetsintegrering (*JämStöds metodpraktika*) delvis liknar *MakeEquality*, men samtidigt i delar har ett mer reflekterande upplägg i den så kallade trappa som utgör deras metodverktyg. Med reflekterande menar jag att den högre utsträckning förhåller sig till en problematisering av jämställdhet även i beskrivningen av hur jämställdhetsintegreringen ska genomföras.
- 54 Rose 1999, s. 154.
- 55 Rose 1999, s. 154.

## Nyckelord

jämställdhet, nyliberalism, styrningsmentalitet, policyanalys

### Malin Rönnblom

UCGS

Umeå universitet

901 87 Umeå

E-post: [malin.ronnbloom@ucgs.umu.se](mailto:malin.ronnbloom@ucgs.umu.se)