

Ändrad ordning – Strategisk utveckling för jämställdhet
Denna Ds innehåller slutrapporten från Arbetsgruppen
för metodutveckling i jämställdhetsarbetet.

FRTZES
OFFENTLIGA
PUBLIKATIONER

Postadress: 106 47 STOCKHOLM
Fax: 08-690 91 91 Telefon: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Ändrad ordning

Strategisk utveckling för jämställdhet



REGERINGSKANSLIET

Näringsdepartementet

Förord

Regeringen beslutade den 30 oktober 1997 att tillsätta en arbetsgrupp för metodutveckling i jämställdhetsarbetet. (Se bilaga 1)

Genom beslutet bemyndigade regeringen statsrådet Ulrica Messing att tillkalla ledamöter i arbetsgruppen (A 1997:A). Med stöd av bemyndigandet förordnades den 4 februari 1998 statssekreterare Ingegerd Sahlström till arbetsgruppens ordförande. Till ledamöter förordnades departementsrådet Mona Danielson, Arbetsmarknadsdepartementet, genderrådgivare Carolyn Hannan-Andersson, SIDA, stadsdirektör Dan Johansson, Umeå kommun, administrativ direktör Curt Karlsson, Linköpings universitet, dåvarande statssekreterare sedermera direktör Magnus Persson, SJ, kommunalrådet Matz Svensson (t.o.m 1998-06-03) och samhällsvetaren Gertrud Åström, Stockholms universitet. Den 11 november 1998 förordnades som ledamot personalchef Magnus Ling, SAS.

Statssekreterare Sahlström entledigades den 31 mars 1999 och den 26 april 1999 förordnades statssekreterare Lise Bergh som ny ordförande.

Till sekreterare i arbetsgruppen förordnades den 1 mars 1999 Kerstin Kyhlberg Engvall (t.o.m 1999-09-30) och som ny sekreterare förordnades Helén Lundkvist den 1 januari 2000.

I anslutning till arbetsgruppens metodutvecklingsarbete formades en referensgrupp bestående av konsult Ann Boman, Gender Consulting, Fil. Dr. Minna Gillberg, Lunds universitet, Anna-Marie Sandquist, Svenska Kommunförbundet, Monica Silvell, Näringsdepartementet och Gunnel Wahlqvist, Försäkringskassan Stockholm.

Arbetsgruppen vill rikta ett tack till dessa och andra personer som bidragit med erfarenheter och synpunkter under arbetets gång.

Detta är arbetsgruppens slutrapport *Ändrad ordning – strategisk utveckling för jämställdhet*. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i december 2001

Lise Bergh
Ordförande

/Helén Lundkvist
Sekreterare

Innehåll

1	Inledning	7
1.1	Arbetsgruppen tillsätts	9
1.2	Rapportens syfte och innehåll	10
2	Om jämställdhetsintegrering	11
2.1	Vad är jämställdhetsintegrering?	13
2.1.1	En innovativ lek med ord.....	14
2.1.2	Från sidofråga till huvudfåra – framväxten av en strategi.....	15
	<i>På väg mot jämställdhetsintegrering i Sverige och EU</i>	18
2.1.3	Jämställdhetsintegrering – ett förvandringsnummer?	21
3	Aktörer för jämställdhet	25
3.1	Regeringskansliet: organisation och arbetsformer	25
3.1.1	Organisation	26
3.1.2	Arbetsformer	28
3.1.3	Hur fungerar arbetsformerna?.....	31
	<i>Jämställdhetsenhetens funktion</i>	32
	<i>Departementens arbete</i>	34
	<i>Myndighetsstyrningen</i>	34
	<i>Riksdagens synpunkter på RRV:s förslag</i>	36
	<i>Förordningen som försvann</i>	37
3.2	Kommunerna som aktörer i jämställdhetsarbetet	38
3.3	Företagen som aktörer för jämställdhet	40

3.3.1	Tecken på förändring.....	41
	<i>Nya argument för jämställdhet.....</i>	42
3.3.2	Jämställda produkter och tjänster?.....	44
3.3.3	Utvecklingsmöjligheter för jämställdhet i den privata sektorn.....	45
	<i>Att hålla diskussionen levande.....</i>	46
3.4	Kommentarer.....	47
4	Metodutveckling	49
4.1	Metodutveckling: vad, varför och hur?.....	52
	<i>Olika processer olika metoder: form och innehåll.....</i>	52
	<i>Styrsystem och jämställdhet.....</i>	54
	<i>Från projekt till linjen på en skör träd.....</i>	56
4.2	Förslag till en modell för jämställdhetsintegrering	57
4.3	Kommentarer.....	59
5	Arbetsgruppens förslag till insatser	61
5.1	Stärkta arbetsformer i Regeringskansliet	61
	<i>Strategisk utveckling av jämställdhetsintegrering.....</i>	64
	<i>Stärkt institutionalisering.....</i>	65
5.2	Stödja drivkrafterna i företagen.....	67
5.3	Sammanställning av förslagen.....	68
	Referenser	71
	Bilaga	75

1 Inledning

Fru talman!

Den tillträdande regeringen består för första gången i den svenska demokratins historia av lika många kvinnor som män. Jag har genom detta val medvetet velat skapa en förebild för jämställdhetsarbetet på samhällslivets alla områden.

Statsministerns ställföreträdare kommer att ha det övergripande ansvaret för att i förväg granska regeringens politik och säkerställa att den bidrar till jämställdhet i arbetsliv och samhällsliv.¹

Orden är Ingvar Carlssons. Han uttalade dem i regeringsförklaringen den 7 oktober 1994, när han efter valet tillträdde som statsminister. Alla delar av regeringens politik skulle nu bidra till jämställdhet i arbetsliv och samhällsliv och vice statsminister Mona Sahlin fick det övergripande ansvaret för att garantera att så skulle ske.

Regeringsförklaringen innebar en tydlig prioritering av jämställdhetsfrågorna. Jämställdhet lyftes upp som ett övergripande perspektiv och varje minister fick ansvar för jämställdhet inom sitt politikområde. På så sätt flyttades jämställdhet uttryckligen in i huvudfaran av politiken. *Jämställdhetsintegrering*, på engelska "gender mainstreaming", blev därmed en uttalad strategi för jämställdhetspolitiken.

Strategin jämställdhetsintegrering lades emellertid fast redan i propositionen Delad makt delat ansvar (Prop. 1993/94:147). Den presenterades av jämställdhetsminister Bengt Westerberg och antogs av riksdagen våren 1994. I propositionen beskrivs att jämställdhetspolitiken fortsättningsvis ska bedrivas genom att bland annat styrformer, statistik och konsekvensanalyser utvecklas samt att det

¹ Regeringsförklaringen 7 oktober 1994. Finns på regeringens hemsida: www.regeringen.se

lokala arbetet stärks. Länsstyrelsernas ansvar för jämställdhetsfrågor tydliggjordes också. De fick ett övergripande jämställdhetsmål och förstärktes organisatoriskt genom att experter för jämställdhet inrättades.

Året efter, 1995, samlades världens länder och en stor mängd ideella organisationer till FN:s fjärde kvinnokonferens i Peking.² Den handlingsplan och deklaration som konferensen resulterade i förordade, på svensk initiativ, samma strategi som antagits i Sverige.³ Analysen var att trots de ansträngningar som gjorts världen över var det svårt att ens skönja målet om jämställdhet mellan kvinnor och män. Att förändra lagstiftningen och skapa jämställdhet i *formell* mening hade inte inneburit jämställdhet mellan kvinnor och män i *praktiken*. Generell utveckling hade heller inte kommit kvinnor till del. Vissa gjorde även gällande att det bistånds- och utvecklingsarbete som inte *särskilt* riktade sig till kvinnor, inte sällan hade lett till försämrade levnadsvillkor för kvinnor.

Slutsatsen i Peking blev att det sätt på vilket jämställdhetsarbetet bedrivs måste förändras. Man kom fram till att jämställdhetsperspektivet måste integreras i befintliga beslutsföra där resurser fördelas och normer skapas. Handlingsplanen och deklarationen som förhandlades fram och antogs av staterna 1995, upprepar denna tanke konsekvent. Ordet *mainstreaming*, ett begrepp som funnits länge men som nu gavs en ny innebörd, kom här att bli den strategi som uttalat förordades för att driva jämställdhetsfrågor. Ett år senare, 1996, fattade den svenska riksdagen beslut om att jämställdhet skulle vara ett delmål i utvecklingssamarbetet och att det skulle integreras i all biståndsverksamhet.

Samma process ägde rum inom EU. Sverige var drivande i att göra jämställdhet till ett centralt mål för hela EU och att jämställdhetsperspektivet skulle integreras på alla samarbetsområden. I Amsterdamfördraget som trädde i kraft 1999 är jämställdhet ett av EU:s grundläggande mål. I artikel 3:2 sägs att all EU:s verksamhet skall syfta till att undanröja bristande jämställdhet mellan kvinnor och män och främja jämställdhet mellan dem.⁴

² Föregående konferenser var Mexico City 1975, Köpenhamn 1980, Nairobi 1985.

³ *Förenta Nationernas fjärde kvinnokonferens. Peking den 4-15 september 1995*. Aktstycken utgivna av Utrikesdepartementet. Stockholm, 1996. Se också: *Handlingsplanen från FN:s fjärde kvinnokonferens i Peking 1995: ett sammandrag*. Utrikesdepartementet, Stockholm, 1997.

⁴ Läs mer om jämställdhet och EU i *Ett jämställt Europa – om Sveriges EU-politik för jämställdhet*. Fakta Europa, Utrikesdepartementet, 2000.

1.1 Arbetsgruppen tillsätts

I oktober 1997 beslutade regeringen att tillsätta *Arbetsgruppen för metodutveckling i jämställdhetsarbetet*.⁵ Regeringens åtagande att genomföra jämställdhetsintegrering som strategi för jämställdhetspolitiken hade inneburit en efterfrågan på *hur* detta skulle göras, såväl inom Regeringskansliet som från andra delar av samhället. "Hur gör man?" var en återkommande fråga som ställdes av bland andra statssekreterare och företrädare för näringslivet. Metodutvecklingsarbetet påbörjades av en tjänstemannagrupp som tillsammans med forskare arbetade fram ett förslag till en enkel modell för jämställdhetsanalys att användas i Regeringskansliet.⁶

Tillsättandet av Arbetsgruppen innebar att arbetet vidgades. Arbetsgruppen fick uppdrag att föreslå åtgärder för utbildning och information om jämställdhetsfrågor, utveckling av metoder samt åtgärder som stärker jämställdhetsintegreringen. Förutom att föreslå åtgärder skulle Arbetsgruppen initiera ett utvecklingsarbete. Arbetet skulle avslutas med en skriftlig rapport.

Arbetet organiserades i form av en arbetsgrupp bestående av personer som handplockats utifrån deras erfarenheter och kunskaper från offentlig och privat sektor, från forskning och utbildning. Ordföranden, statssekreterare Ingegerd Sahlström, framhöll vikten av att idéer och önskemål snabbt skulle kunna formuleras och att vägen till den politiska ledningen, och därmed genomförandet, skulle vara kort. Som ny ordförande för Arbetsgruppen tillträdde statssekreterare Lise Bergh våren 1999.

Arbetsgruppen har fungerat som en "think tank". Dess idéer har lett till konkreta initiativ riktade mot såväl det privata näringslivet som den statliga sektorn. Centrala initiativ har varit att skapa ett forum för näringslivet att mötas och utbyta erfarenheter av jämställdhetsarbete. Som grund för en analys av arbetsformerna i Regeringskansliet gav regeringen, på förslag från Arbetsgruppen, ett uppdrag till Riksrevisionsverket att granska regeringens styrning av myndigheterna. Under år 2000 initierade Arbetsgruppen metodutvecklingsprojekt.

⁵ Regeringsbeslut 1997-10-30. Se bilaga 1

⁶ Se Jämställdhetsintegrering – faktablad från Näringsdepartementet. www.regeringen.se.

1.2 Rapportens syfte och innehåll

Detta är Arbetsgruppens slutrapport. Den ger en introduktion till strategin jämställdhetsintegrering och beskriver dess framväxt. Begreppet som sådant definieras.

Arbetsgruppen har presenterat metodhandboken *Gör det jämt – att integrera jämställdhet i verksamheten*. Den innehåller ett urval av metoder och modeller för jämställdhetsintegrering som har använts av olika organisationer i vårt land. Syftet med *Gör det jämt* är att ge inspiration, råd och praktisk vägledning till hur jämställdhetsintegrering kan genomföras.

Denna slutrapport handlar om *strategin* jämställdhetsintegrering, vilken står för det övergripande och långsiktiga tillvägagångssätt för hur jämställdhet ska uppnås. Därmed sätts metoderna in i sitt strategiska sammanhang.

Både metodhandboken och denna rapport bygger på erfarenheter som är gjorda såväl utanför som inom ramen för Arbetsgruppen, utan anspråk på att vara heltäckande. Det personalpolitiska jämställdhetsarbetet ligger utanför Arbetsgruppens uppdrag och denna rapport.

Kapitel 2 ger en historik och där förs en begreppslig diskussion. I kapitel 3 ges en beskrivning av de förändringar som skett inom offentlig och privat sektor och som Arbetsgruppen uppfattar ha inneburit en utveckling av jämställdhetsarbetet. I kapitel 4 diskuteras principiella utgångspunkter för metodutveckling och därmed operationaliseringen av strategin. I det avslutande kapitlet sammanfattas analyserna och läggs förslag till fortsatt arbete.

2 Om jämställdhetsintegrering

I inledningen till en bok som sammanfattar jämställdhetspolitikens utveckling skriver Gunilla Fürst: *Nittonhundratalet inleddes med kamp för kvinnors rösträtt och formell jämställdhet med män. Det slutar med nya strategier för att utforma det vardagliga politiska arbetet med ett innehåll som ger kvinnor och män lika möjligheter och livsvillkor i realiteten.*⁷

Så kan den tämligen dramatiska utveckling som skett under nittonhundratalet beskrivas, där strävan kan sägas ha handlat om att göra kvinnor likvärdiga män som medborgare. Förutom den allmänna och lika rösträtten har sociala och arbetsmarknadspolitiska reformer varit centrala för att uppnå detta. Skapandet av jämställdhet som ett eget politiskt område på 1970-talet innebar att jämställdhet erkändes som ett gemensamt samhällsligt problem som skulle lösas med gemensamma ansträngningar inom ramen för politiken. Den första jämställdhetslagen 1980 innebar att vi fick en lagstiftning som förbjöd könsdiskriminering på arbetsmarknaden.⁸ Den första formella organiseringen runt jämställdhetsfrågorna utgjordes av Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor som utsågs av regeringen 1972. Den placerades direkt under statsministerns kansli med Thage G. Peterson som ordförande. Han kom sedermera att efterträdas av Anna-Greta Leijon. Delegationen inriktade sig huvudsakligen på att stärka kvinnors ställning på arbetsmarknaden och hävda kvinnors rätt till arbete. Men kvinnors rätt och möjligheter till arbete sågs i ett större sammanhang varför en rad åtgärder för att göra detta möjligt diskuterades. Delegationen upphörde 1976 och jämställdhetsarbetet flyttades från Statsrådsberedningen till Arbetsmarknadsdepartementet, där frågorna låg kvar fram till slutet av 1980-talet. Som en följd av jämställdhetslagen bildades Jämställdhetsombudsmannen, JämO.

⁷ Fürst, Gunilla. *Jämställda på svenska*. Svenska Institutet, 2000.

⁸ Lagen har skärpts i olika omgångar sedan dess. Senast i januari 2001.

Jämställdhetsenheten i Regeringskansliet inrättades 1982 och har under årens lopp varit placerad på olika departement. Under det år då vice statsminister Mona Sahlin var jämställdhetsminister, var jämställdhetsenheten placerad på Statsrådsberedningen för att markera jämställdhetsfrågornas centrala roll. Sedan 1998 finns jämställdhetsenheten på Näringsdepartementet.

Under 1994 utökades jämställdhetsorganisationen genom att länsstyrelserna fick ett särskilt ansvar för att omsätta de nationella målen för jämställdhetspolitiken på regional nivå. Särskilda resurser anslogs för att stärka kompetensen vilket ledde till att länssexperter för jämställdhet inrättades.

Sedan jämställdhetslagen infördes har en struktur för jämställdhetsfrågor byggts upp även utanför den statliga sfären. Både privata och offentliga organisationer har och har haft kommittéer och ansvariga tjänstemän. Oftast har det varit personalchefen som högst ansvarat för jämställdhetsfrågorna i organisationen. En undersökning av hur denna struktur ser ut i kommunerna visade på ansträngda villkor för jämställdhetshandläggarna vad gällde befogenheter, ansvar och resurser.⁹

Några kommuner har på senare år utökat sin organisation med nya tjänster för jämställdhet inriktade på att arbeta med kommunernas verksamhet ur jämställdhetsperspektiv.¹⁰ Detsamma gäller inom vissa myndigheter, där man förutom personalfunktionens ansvar för myndighetens interna jämställdhetsplan också gett ansvar för samordning och utveckling när det gäller jämställdhet i den externa verksamheten.¹¹

⁹ Lorentzi, Ulrika. *Från retorik till rutiner*, Kommunförbundet, 2000.

¹⁰ Exempel utgörs av Göteborg, Umeå, Karlstad, Eskilstuna, Ånge, Haninge, Stockholm.

¹¹ Så exempelvis inom myndigheter under Socialdepartementet och Utrikesdepartementet.

2.1 Vad är jämställdhetsintegrering?

När det gäller jämställdhetsintegrering, brukar det poängteras att det egentligen inte är en *ny* strategi. Att jämställdhetsfrågorna borde återfinnas på den sakpolitiska dagordningen har (mestadels) kvinnliga politiker, tjänstemän inom statsförvaltningen och aktiva i kvinnorörelsen länge hävdat och sökt genomdriva. Detta kommer bland annat till uttryck i jämställdhetspropositioner, även före 1994. Så står det exempelvis att läsa i propositionen Jämställdhetspolitiken inför 90-talet. (Prop. 1987/88:105):

För att uppnå jämställdhet krävs en allmän politik som är inriktad på jämlikhet, full sysselsättning och god social service. I arbetet med reformer inom olika områden bör alltid ingå en bedömning av hur förslagen kan förväntas påverka jämställdheten mellan kvinnor och män. (s. 8)

En annan synpunkt som framhålls är att jämställdhetsintegrering *inte* utesluter särskilda och riktade satsningar på kvinnor eller män i syfte att uppnå jämställdhet. I propositionen Delad makt, delat ansvar (Prop. 1993/94:147) poängteras att jämställdhetsintegrering behöver kompletteras med speciella satsningar som uppmärksammar kvinnors och mäns särskilda villkor.¹² Såväl "Platform for Action" som EU:s ramstrategi beskriver denna dubbla strategi.¹³

Varje publikation som berör "gender mainstreaming" brukar ägna ett särskilt avsnitt åt att definiera begreppet. Internationellt används definitioner med delvis varierande lydelse. UNDP:s definition poängterar den organisatoriska förändringen¹⁴:

*Taking account of gender equality concerns in all policy, programme, administrative and financial activities, and in organizational procedures, thereby contributing to a profound organizational transformation.*¹⁵

I OECD:s definition läggs istället tyngdpunkten på ekonomisk tillväxt och konkurrenskraft¹⁶:

¹² Prop. 1993/94:147, s.77

¹³ Europeiska Rådets beslut av den 20 december 2000 om inrättande av gemenskapens handlingsprogram avseende gemenskapens strategi för jämställdhet mellan kvinnor och män (2001-2005), (2001/51/EG). För en diskussion om skillnaden mellan *targeted activities for gender equality and women's empowerment* och *gender mainstreaming* se Hannan, Carolyn. *Promoting equality between women and men in bilateral development cooperation*, Lund 2000, s. 265.

¹⁴ UNDP är FN:s utvecklingsprogram: United Nations Development Fund

¹⁵ *Gender Mainstreaming in the United Nations. Experiences of UNDP/UNIFEM/UNV Gender Specialists in the Field.* UNDP/UNIFEM/UNV, 2000.

¹⁶ OECD står för Organisation for Economic Co-operation and Development.

*Gender mainstreaming is a strategy for achieving equality between women and men in all areas of public- and private sector decision-making. Its goal is realisation of the potential of all members of society to contribute to social cohesion, competitiveness and growth.*¹⁷

En definition som brukar hänvisas till i Sverige är framtagen av en expertgrupp inom Europarådet:

*Gender mainstreaming is the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making.*¹⁸

2.1.1 En innovativ lek med ord

Det har riktats mycket kritik mot att det engelska uttrycket används även i svenskan. Många menar att det skapar förvirring och fördunklar vad det handlar om. Detta gäller emellertid inte bara Sverige och svenskan. De flesta språk har ingen egen översättning av begreppet. Istället används förklarande omskrivningar som kan vara både långa och komplicerade.

Svenska språket har ett särskilt ord för att beskriva relationen mellan könen – jämställdhet, vilket inte är så vanligt på andra språk. Engelskans equality behöver tillägget *gender equality* (och ibland även *sex equality*) för att markera att det handlar om jämlikheten mellan könen. När det nu finns ett särskilt ord för att tala om jämställdhet, anser Arbetsgruppen att det vore önskvärt med ett svenskt ord för strategin med vilken jämställdhet ska åstadkommas.

Och försök har gjorts. Ordet *jämtegrering* myntades av Gertrud Åström under arbetet med att utveckla kunskap och metoder för jämställdhet i svenska kommuner.¹⁹ Ordet bygger på en sammansättning av *jämställdhet* och *integrering*. Ordet används konsekvent av Kommunförbundet som menar att det vunnit acceptans och används lika konsekvent av de kommuner som arbetar med strategin. Jämställdhetssäkring är ett annat förslag till översättning.²⁰

¹⁷ OECD: *Gender mainstreaming, Competitiveness and growth. Messages from the Conference 23-24 november 2000*. Paris, 2001.

¹⁸ Council of Europe: *Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS). Strasbourg, 1998.

¹⁹ Åström, Gertrud. "Kommuner med känsla för jämställdhet" i *Genus i praktiken – på hans eller hennes villkor?* Baude, A. et al. (red.) Stockholm 1998.

²⁰ Ordet har föreslagits av Ann Boman, konsult och tidigare projektledare för Socialdepartementets Genderprogram för social välfärd.

Språkvårdarna i Regeringskansliet säger bestämt nej till att använda det engelska begreppet. Språkvården säger också nej till ord som jämtegrering. I brist på andra förslag har man därför inom Regeringskansliet beslutat säga *jämställdhetsintegrering*, vilket möjligen vinner i tydlighet om vad det innebär.

Det kan synas onödigt att ägna energi åt att diskutera vilket ord som ska användas, men det är inte oviktigt. Ett gemensamt ord som alla förstår underlättar genomförandet. Att formulera en strategi och benämna den med ett särskilt begrepp kan också vara viktigt för att ge legitimitet åt det man vill åstadkomma, vilket erfarenheterna i Regeringskansliet kan tyda på. Lagstiftning om jämställdhetsintegrering²¹, förordningar och antagna policier ger *legitimitet* åt att ställa krav på att de sakpolitiska områdena att verka för jämställdhet och visa resultat av det. Detta var betydligt svårare innan strategin var antagen.

2.1.2 Från sidofråga till huvudfråga – framväxten av en strategi

Jämställdhetsintegrering, gender mainstreaming, har inte uppfunnits i Sverige och anledningarna till att arbetsformerna för jämställdhetsfrågorna förändrats grundar sig inte enbart på svenska erfarenheter. I Sverige delar vi erfarenheter med människor och organisationer i andra länder, framför allt med de som arbetat inom det internationella utvecklingssamarbetet.

De olika beskrivningarna över hur begreppet gender mainstreaming vuxit fram skulle kunna sammanfattas i att det varit en drygt tjugoorig strävan bort från sidoordningen av frågor som rör kvinnor och kvinnors villkor. På vägen har begreppet och vad det står för förändrats och utvecklats. Det finns litet olika "berättelser", olika beskrivningar av hur och när i tiden förändringar skett. Berättelserna färgas naturligtvis av vilket område som studeras och beskrivs, vilka de teoretiska utgångspunkterna varit. För den som vill fördjupa sig finns gedigna forskningsarbeten att ta del av. Arbetsgruppens berättelse nedan är en mycket kortfattad exposé över utvecklingen. Den baseras till stora delar på en överskådlig beskrivning av utvecklingen presenterad i början på 1990-talet av

²¹ Danmark, Norge och Irland är exempel på europeiska länder som valt att lagstifta om att strategin ska tillämpas.

det officiella FN-organet UNIFEM.²² Beskrivningen utgår också från forskning på området.²³

”Mainstreaming”, som det först kallades, utvecklades ur erfarenheterna inom det internationella utvecklings- och biståndsarbetet. Diskussionen började uppträda under 1960- och 70-talen bland forskare och praktiker aktiva i frågor rörande kvinnor och utveckling i tredje världen. Denna rörelse kallades för ”Women in Development”, ofta förkortat WID. Women in Development som rörelse föddes ur missnöje med FN:s utvecklingsprogram som ansågs vara ineffektivt och inriktat på män. Det började bli tydligt att utvecklings- och biståndssatsningar inte alls hade kommit kvinnor till del på samma sätt som män och i värsta fall hade kvinnor fått det sämre till följd av utvecklingsprojekten. Women in Development fokuserade därför dels på behovet av att förbättra det övergripande utvecklingsarbetet genom att adressera det växande antalet fattiga i världen och dels på att säkra kvinnors deltagande i utvecklingsarbetet.

Flera strategier användes. Eftersom det mesta av de ”vanliga” biståndspengarna gick till män var en strategi att utforma särskilda program inriktade enbart på kvinnor. Att utbilda och öka medvetenheten om kvinnor i utvecklingen hos personalen i de nationella utvecklingsorganen var en annan strategi.

Runt 1980-talet blev det emellertid tydligt att strategierna inte gett de resultat man önskat sig. Den kunskap de nationella utvecklingsorganen begåvats med omsattes mycket sällan i praktiken. Kvinnoprojekten var ofta små sidoordnade projekt med litet resurser som snarare befäste kvinnors marginalisering än utmanade det dominerande systemet. Visst var det bättre än inget och visst kunde kvinnoprojektet innebära ”empowerment” av kvinnor, men fördelarna övervägde inte nackdelarna. Istället för att med kvinnoprojekten visa på det vanliga ”systemets” skevheter och på så sätt skapa förändring, gav det snarare legitimitet åt systemet att fortsätta som vanligt att driva utvecklingsprojekt utan att ta hänsyn till skillnader i villkor och förutsättningar mellan kvinnor och män.

²² UNIFEM är FN:s utvecklingsorgan för kvinnor (United Nations Development Fund for Women), bildat 1984-85.

²³ Se Anderson, Mary. *Focusing on Women. UNIFEM's Experiences in Mainstreaming*. United Nations Development Fund, 1993; Braidotti et al. *Women, the Environment and Sustainable Development. Towards a Theoretical Synthesis*. INSTRAW, 1994; Hannan, Carolyn. *Promoting equality between women and men in bilateral development cooperation. Concepts, goals, rationales and institutional arrangement. Part one. Theory, practice and priorities for change*. Lunds universitet, 2000.

Kvinnorna togs ju om hand av små kvinnoprojekt. För Women in development blev det dags att se sig om efter en ny strategi.

Nu började det talas om "mainstreaming" som ett sätt att integrera *kvinnor* och *kvinnors värderingar* i det rådande systemet.²⁴ Under 1980-talet förefaller det ha varit en het diskussion om huruvida mainstreaming verkligen var en bra strategi med dess risker och då, liksom nu, rädde det delade meningar vad mainstreaming egentligen innebar. En definition av mainstreaming gav chefen för UNIFEM 1989: "*women must introduce a (qualitative) change to the mainstream as they enter it if (they) are to benefit.*"²⁵

Fokus var med andra ord på *kvinnor*. Mainstreaming byggde då på tanken att *kvinnor* skulle integreras i beslutsfattandet och utformningen av utvecklingsprogrammen. *Kvinnor* skulle utifrån sina (underförstått helt annorlunda) egenskaper och erfarenheter förändra systemet och åstadkomma både jämställdhet och utveckling. Mainstreaming handlade således om att på olika sätt integrera *kvinnor*, "mainstreaming women". Resten skulle lösa sig. Jämställdhet var inte initialt det enda syftet med mainstreaming utan hoppades blir en positiv följd effekt av en jämn representation av kvinnor och män i beslutsfattandet.

Efter hand blev det emellertid nödvändigt att modifiera även denna strategi. En kritik som restes mot tanken om att integrera kvinnor formulerades i en välfunnen ordlek: "malestreaming women". Att integrera kvinnor i mansdominerade organisationer kunde bara betyda att kvinnor blev som män, att kvinnor av nöden var tvingade att anpassa sig till det rådande normsystemet, till partiljaliteter etc, utformade av och för män. Dessutom var det orimligt att förvänta sig att de kvinnor som träder in i manligt dominerade strukturer ska förändra dem på egen hand.

Det har framförts att det inte räcker med att enbart integrera kvinnor. Länder med hög kvinnorepresentation i de beslutsfattande församlingarna uppvisar inte någon radikal förändring av politiken till följd av kvinnornas intåg menar vissa forskare.²⁶ Andra forskare menar att kvinnorepresentationen i riksdag och regering i

²⁴ Carolyn Hannan refererar till denna strategi som *integration*. Detta motsägs dock av UNIFEM:s rapport från 1993 som talar om mainstreaming, men beskriver det i termer som liknar Hannans beskrivning av *integration*. Klart är att begreppet mainstreaming här börjar uppkomma, men ännu inte har den innebörden som *gender mainstreaming* har kommit att få.

²⁵ Refererat i Anderson, M. (1993)

²⁶ Stetson & Mazur, *Comparative State Feminism*, London 1995. Refererad i Mazey, Sonia. *Gender mainstreaming in the EU. Principles and practice*, London 2001.

de nordiska länderna har medverkat till att förändra villkoren för det politiska beslutsfattandet och innehållet i politiken.²⁷

Tyngdpunkten i diskussionerna kom att skifta från att integrera kvinnor till att integrera ett jämställdhetsperspektiv. Detta grundade sig i insikten om att organisationer redan är "könade"²⁸. Där kvinnor kommer in i redan manligt normerade organisationer och system finns begränsad möjlighet för dessa kvinnor att förändra systemet med sin blotta närvaro om det inte finns en medveten vilja till att förändra organisationerna som sådana.²⁹

Utveckling stöddes också av genus-begreppet och genusteorin som växte fram redan på 1970-talet. Ett problem som ansatsen "women in development" förde med sig, var just fokuseringen på kvinnor. Kvinnor och kvinnors villkor sattes inte i relation till män och mäns villkor. På så sätt osynliggjordes många faktorer som hade betydelse för hur och varför kvinnors villkor skapas och upprätthålls. Under senare delen av 1980-talet talas det allt mer om Gender and Development, förkortat GAD, inom biståndsgörarna.³⁰

Gender mainstreaming kom så att bli den strategi som skulle kunna möjliggöra att *både* öka kvinnors makt och inflytande *och* att förändra det rådande systemet – huvudfaran, "the mainstream" – för att åstadkomma jämställdhet mellan kvinnor och män. Denna strategi fick internationell legitimitet i och med kvinnokonferensen i Peking 1995.

På väg mot jämställdhetsintegrering i Sverige och EU

I Sverige beskrivs utvecklingen mot gender mainstreaming på liknande sätt som på den internationella arenan. Åström menar att jämställdhetsarbetet sedan 1970-talet och framåt har haft tre kännetecken: *utbyggnad*, *sidoordning* och *allmängiltighet*. Utbyggnaden har handlat om att särskilda resurser har skjutits till för att göra något för kvinnor. När jämställdhetsfrågor skulle avhandlas föll det på en särskild kommitté eller person att ta hand om det. Effekten var sidoordning, att frågorna kom att behandlas någon an-

²⁷ *Likestillte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Christina Bergqvist (red.) Oslo, 1999.

²⁸ Se exempelvis Wahl, Anna. *Könsstrukturer i organisationer*. Stockholm, 1992.

²⁹ Se exempelvis en diskussion i Braidotti, Rosi, et. al. *Women, the Environment and Sustainable Development. Towards a Theoretical Synthesis*. INSTRAW, 1994

³⁰ Braidotti et al. (1994) och Hannan, Carolyn. *Promoting equality between women and men in bilateral development cooperation. Concepts, goals, rationales and insitutional arrangement. Part one. Theory, practice and priorities for change*. Lunds universitet, 2000.

nanstans än där de "riktiga" besluten fattades. De som var satta att arbeta med jämställdhetsfrågor var också nästan uteslutande kvinnor, trots att jämställdhet handlar om både kvinnor och män. Slutligen, menar Åström, var den allmängiltiga hållningen där vare sig ansvar, mål eller tidplaner specificerades ett effektivt sätt att se till att inget blev gjort eller att några resultat kunde uppnås. Åström menar att den uttalat förändrade strategi för den statliga politiken för ökad kvinnorepresentation på slutet av 1980-talet var ett första steg att bryta med tidigare sätt att arbeta. Istället för utvidgning och utbyggnad kom det att handla om omfördelning i ordinarie styrelser och kommittéer. Mål och tidplaner sattes upp för att nå en jämn representation av kvinnor och män.³¹

Ett annat sätt att se på utvecklingen mot gender mainstreaming i Sverige är att grundtankarna i jämställdhetspolitiken och hur "problemet" definieras genomgick förändring, vilket bland annat har sin bakgrund i de ökade kunskaper och utvecklingen av teorier inom kvinno- och genusforskningen.³² Kvinnors rätt och reella möjligheter till förvärvsarbete har sedan 1930-talet varit en central fråga, så även inom jämställdhetspolitiken under 1970- och 80-talen. Förenklat var den bärande tanken att om kvinnor och män blir jämställda på arbetsmarknaden skulle även förändringar inom andra samhällsområden komma till stånd. Under 1990-talet kom fokus att förskjutas mer åt frågor om makt och inflytande, där den statliga Maktutredningen (1990) hade stor betydelse för hur jämställdhetsproblemet, kvinnors underordning och mäns överordning, definierades.³³ Sedan mitten av 1990-talet är den bärande tanken i jämställdhetspolitiken att samhället präglas av en ordning mellan könen som går igen inom alla samhällsområden, inte enbart på arbetsmarknaden. Att åstadkomma jämställdhet på alla samhällsområden kräver således en strategi där alla samhällsområden har ansvar för att bidra till jämställdhet mellan kvinnor och män.

Sveriges erfarenheter och ståndpunkter har tillsammans med övriga nordiska länders erfarenheter också kommit till uttryck inom samarbetet genom **Nordiska Ministerrådet**. Riktlinjer för jäm-

³¹ Åström, Gertrud. "Ut ur sidorummet" i *Delad makt delat ansvar*. Magasin med anledning av propositionen om jämställdhetspolitiken. Socialdepartementet, 1994.

³² Se exempelvis Fürst, Gunilla. *Jämställda på svenska*. Svenska institutet, 1999.

³³ Hirdman, Yvonne. "Genussystemet" i SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*.

ställdhetsintegrering i Nordiska ministerrådets verksamhet utarbetades 1999.³⁴

När det gäller **EU:s jämställdhetspolitik** och hur den har bedrivits, delar Rees in den i tre faser: *tinkering*, *tailoring* och *transforming*, vilket kan översättas med att *lappa, laga och förvandla*.³⁵

I den första fasen utgick jämställdhet från frågan om likhet inför lagen och om lika rättigheter mellan kvinnor och män. Då handlade det om att "fixa till" lagstiftningen. Det gjordes genom att på juridisk väg tillförsäkra kvinnor samma rättigheter och villkor som män i form av lagstiftning mot diskriminering samt genom att avsätta resurser för att övervaka lagarnas efterlevnad. Den andra fasen baserades på en bredare tolkning av vad jämställdhet innebär, nämligen att det handlar om vilket utfallet blir av politiken för kvinnor och män. Det rörde sig exempelvis om att säkra lika tillgång till arbetsmarknaden för både kvinnor och män. Insatserna utgjordes av exempelvis särskilda kurser och utbildningar för kvinnor, förbättrad barntillsyn och "familjevänliga" anställningsvillkor. Underliggande tankegångar var att kvinnor behandlades som avvikande från en norm med brister av olika slag, vare sig det handlade om brist på utbildning eller brist på barnomsorg. Den tredje fasen, som Rees kallar "förvandling", handlar således om gender mainstreaming. Rees poängterar emellertid att de tre faserna inte har avlöst varandra, utan snarare är att betrakta som delar som fortfarande existerar sida vid sida.

En viktig förändring av begreppet som markerar skillnaden i ansats från den tid då mainstreaming innebar att integrera kvinnor, utgörs av ordet *gender*. I Sverige har ordet mainstreaming kommit att identifieras med jämställdhetsarbetet, men en snabb genomgång i en bibliotekskatalog visar att en hel del litteratur som inte handlar om jämställdhet kommer fram på sökordet mainstreaming. Europarådets expertgrupp för gender mainstreaming poängterade sitt medvetna val av ordet *gender mainstreaming*, för att accentuera att strategin handlar om att åstadkomma jämställdhet mellan kvinnor och män och att integreringen av kvinnor utgör en del av den

³⁴ Nordiska Ministerrådet. *Integrering af køns- og ligestillingsaspektet i Nordisk Ministerråds virksomhed*. DIVS 2000:813.

³⁵ Rees, Teresa. *Mainstreaming equality in the European Union. Education, training and labour market policies*. New York, 1998.

strategin.³⁶ Eftersom mainstreaming i betydelsen att integrera kvinnor kom att fungera direkt kontraproduktivt, menar den holländska forskaren Mieke Verloo, som satt ordförande i expertgruppen, att gender mainstreaming var ett sätt att markera avstånd från fokuseringen på kvinnor som problemgrupp och på kvinnors bristfällighet – eller på mäns illvillighet mot kvinnor, för den delen. Ordet gender öppnade för att också problematisera mäns livsvillkor och mäns del av ansvaret för att åstadkomma jämställdhet.³⁷

I de svenska försök till översättning av ordet har det också funnits en vilja att använda ordet jämställdhet i någon form för att markera strategins hemhörighet och vad den ska åstadkomma.

I Peking 1995 förband sig regeringar världen över formellt att genomföra strategin gender mainstreaming. Policydokument är av stor betydelse. Trots att den svenska regeringen antog strategin redan 1994, har de internationella överenskommelserna och det arbete som följt i spåren, haft stor betydelse för arbetet med gender mainstreaming i Sverige.

2.1.3 Jämställdhetsintegrering – ett förvandlingsnummer?

Även med tanke på att många års erfarenheter och arbete låg bakom, anser de forskare som intresserat sig för gender mainstreaming att antagandet av en ny strategi på hög politisk nivå för hur jämställdhet mellan kvinnor och män ska åstadkommas har gått förvånansvärt snabbt och utan större svårigheter. Beslutfattare på hög nivå, även i länder med låg parlamentarisk kvinnorepresentation, excellerar i formuleringar om jämställdhetsintegreringens välsig- nelser. Flera forskare menar att denna snabba förändring i attityder och viljeriktning mycket väl kan hänga samman med att man inte riktigt inser vidden av åtagandet.³⁸ Flera menar också att begreppet allt som oftast *inte* definieras.³⁹ En svensk läsare av broschyrer, foldrar och rapporter från olika håll i världen kan således med stigande förvåning, eller förvirring, konstatera en oanad variationsrikedom beträffande vad som görs i namn av gender mainstreaming.

³⁶ *Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices.* Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS). Europarådet, 1998.

³⁷ Refererad i Mazey, S. (2001) s. 8

³⁸ Diskussionen refereras i Mazey (2001), s. 17 och i Hannan (2000), s 264.

³⁹ Bristen på definitioner pekade redan Europarådets expertgrupp för gender mainstreaming på 1998.

Förutom de definitioner som getts exempel på ovan, framhålls ibland gender mainstreaming innebära en *förvandling*, en förvandling av organisationer, hur de opererar och vad de producerar. Det som poängteras är att gender mainstreaming inte innebär att acceptera status quo, utan att det är det ordinarie som skall utmanas och förändras.⁴⁰ Definitionerna tenderar ofta att bli negationer av tidigare sätt att arbeta, det vill säga gender mainstreaming definieras utifrån vad det *inte* är. Utifrån Åströms tre kännetecken skulle exempelvis gender mainstreaming i korthet innebära *en specifik omfördelning i ordinarie strukturer* så att jämställdhet uppnås.

Om utgångspunkt tas i den beskrivning av andra fasen i EU:s jämställdhetspolitik som Rees föreslår, innebär gender mainstreaming att kvinnor inte längre ses som avvikare från en norm. Istället för att se kvinnor som avvikare från normen ska normen ifrågasättas. Istället för att kvinnor ska anpassas till den manliga normen, innebär gender mainstreaming att erkänna de skillnader i sociala och ekonomiska villkor kvinnor och män lever under. Politikens roll är att svara mot dessa skillnader i livsvillkor utan att befästa kvinnors underordning och mäns överordning.

Forskare antyder att strategin innebär en ökad effektivitet i den politik som bedrivs, vilket bidrar till att förstå innebörden i strategin.⁴¹ Jämställdhet står sedan länge på den politiska agendan. Det innebär att ojämställdhet mellan kvinnor och män definieras som ett samhällsligt problem med negativa effekter på samhällsutvecklingen. I EU riktas uppmärksamhet mot den norm som bygger på att män förvärvsarbetar och kvinnor tar hand om hem och barn ("det male breadwinner") som i förlängningen innebär hot mot tillväxten. Kvinnor tvingas välja att antingen föda barn eller förvärvsarbeta. Att som kvinna vilja arbeta och ha barn är fortfarande en stor utmaning i många europeiska länder där det saknas föräldrapenning, barnomsorg och skolluncher. Även i Sverige har ojämställdhet på såväl samhällslig som på individuell nivå konstaterats vara en starkt bidragande orsak till de låga födelsetalen.⁴²

De resurser som investerats i form av särskilda projekt för att, som Rees säger, anpassa kvinnor till en rådande norm utan att ifrågasätta normen, visar sig ha begränsad räckvidd i tid och rum. In-

⁴⁰ Hannan (2000), s. 300, not 16. och Schalkwyk, J. et al. *Mainstreaming: a strategy for achieving equality between women & men*. SIDA, 1996.

⁴¹ Mazey (2001) s. 12

⁴² *Barnafödandet i fokus – från befolkningspolitik till ett barnvänligt samhälle*. Socialdepartementet. Ds 2001:57, s. 17f.

vesteringarna när de kvinnor (och eventuella män) som särskilt omfattas av insatserna, men så snart utvecklingspengarna är slut tenderar allt att återgå till det "normala" och små effekter är att se av investeringarna på längre sikt. En strategi som går ut på att utmana det rådande systemet och förändra det, ger mer långtgående effekter och kan komma att omfatta fler människor än de som räkar komma i vägen för utvecklingsåtgärder.

I svensk översättning säger Europarådets definition att gender mainstreaming innebär en *(om)organisering, förbättring, utveckling och utvärdering av beslutsprocesser, så att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen, av de aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattandet.*

Definitionen tar sikte på att det både handlar om en politisk process och en organisatorisk. Det handlar om både vilja och teknik. Den "tekniska" sidan berör frågor om hur organisationen och dess processer som omger beslutsfattandet fungerar. En förutsättning för politiker att fatta beslut som leder till jämställdhet är ju att de underlag, den information, statistik och analyser som besluten bygger på har ett jämställdhetsperspektiv. Det är i detta avseende metodutveckling har kommit att bli en viktig del i arbetet med jämställdhetsintegrering. Ibland tenderar behovet av metodutveckling att ges som förklaring till att litet görs. Metodutvecklingsbehovet får då överskugga andra brister, exempelvis brister i vilja att åstadkomma jämställdhet.⁴³

⁴³ Se "Metodutveckling" för en vidare diskussion om metoder etc. när det gäller jämställdhetsintegrering.

3 Aktörer för jämställdhet

I de följande avsnitten kommer Arbetsgruppen att diskutera vad som skett inom den offentliga och den privata sektorn de senaste åren med fokus på jämställdhetsintegrering. Avsikten är *inte* att ge en heltäckande beskrivning över allt som har hänt på jämställdhetsområdet, utan mer fokusera på förändringar som Arbetsgruppen uppfattar ha inneburit att positionerna flyttats fram och jämställdhetsarbetet utvecklats.

Utvecklingen i Regeringskansliet och de statliga myndigheterna beskrivs. Det är regeringen som undertecknat de internationella dokumenten och som därmed officiellt antagit strategin om jämställdhetsintegrering. I och med detta finns ett åtagande att samarbeta med övriga aktörer i samhället, med full respekt för deras självbestämmande. Viktiga aktörer som kommer att behandlas här är därför också kommuner och landsting samt det privata näringslivet.

3.1 Regeringskansliet: organisation och arbetsformer

I Regeringskansliet brukar den struktur som omgärdar jämställdhetsfrågorna samlas under begreppen organisation och arbetsformer. Den organisatoriska strukturen handlar om vilken institutionalisering som byggts upp kring frågan. Arbetsformerna handlar om de funktioner och processer som stödjer arbetet.

3.1.1 Organisation

I internationella dokument och uppföljningar efterfrågas ofta redogörelser av "the machinery" för jämställdhetsarbetet.⁴⁴ Enkelt uttryckt är detta den stödstruktur som byggts upp kring jämställdhetsfrågorna/-arbetet.

Under jämställdhetsministern finns en politisk stab med statssekreterare, politiskt sakkunnig och pressekreterare. (Se figur 1) Till sin hjälp har ministern också jämställdhetsenheten på Näringsdepartementet. Jämställdhetsrådet är ett forum för idéutbyte och diskussion av aktuella jämställdhetsfrågor med representanter från organisations-Sverige. Där finns de politiska partiernas kvinnoförbund, kvinnoorganisationerna, arbetsmarknadens parter samt vissa folkrörelser. JämO och Jämställdhetsnämnden ansvarar för jämställdhetslagens efterlevnad. Inrättandet av länsexperter för jämställdhetsfrågor 1995 innebar att den jämställdhetspolitiska organisationen vidgades. Deras uppgift är att bistå länsstyrelsernas ledningar att genomföra de jämställdhetspolitiska målen på regional nivå. Att jämställdhetsexperter tillsattes var en direkt följd av beslutet att all politik skulle genomföras av jämställdhet.

Jämställdhetsenhetens funktion och arbetsuppgifter är att:

- Stödja och driva på jämställdhetsarbetet centralt och regionalt samt att utveckla metoder för att genomföra regeringens jämställdhetspolitik.
- Granska förslag etc. från andra sakområden för att säkerställa att jämställdhetsperspektivet har beaktats.
- Initiera utbildning i jämställdhetskunskap för Regeringskansliet och övrig statlig förvaltning,
- Handlägga frågor som rör jämställdhetslagen och ansvara för JämO,
- Ansvara för samarbetet inom FN, EU, Norden,
- Bereda ansökningar om medel för utvecklingsarbete och projekt inom området.⁴⁵

Det är således ganska omfattande uppgifter enheten ansvarar för där rollerna växlar emellan att vara stöd, granskare/övervakare och pådrivare.

⁴⁴ Åseskog, Birgitta. *National Machinery for Gender Equality in Sweden and Other Nordic Countries. Draft paper for the Expert Group Meeting on National Mechanisms for Gender Equality, Chile 1998*. Näringsdepartementet, 1998.

⁴⁵ *Jämställdhet mellan kvinnor och män. Organisation och uppgifter*. Faktablad från Näringsdepartementet, juni 1999. Se www.regeringen.se

För jämställdhetsenheten, liksom för övriga Regeringskansliet, har EU-medlemskapet inneburit en kraftig ökning av arbetsuppgifter.

Vid en snabb utblick till våra nordiska grannländer var Sverige tillsammans med Norge tidiga med att inrätta en formell organisering av jämställdhetsfrågorna i Regeringskansliet.⁴⁶ JämO inrättades som myndighet 1980 i Sverige. Sedan inrättandet av jämställdhetsexperterna på regional nivå har inget ytterligare tillkommit i institutionellt hänseende i Sverige. I Norge och Danmark har nya institutioner bildats på senare år: Kompetansesenter for likestilling i Norge och Vindenscenter for ligestilling i Danmark. Dessa liknar varandra i funktioner och uppgifter. De är självständiga men får sitt uppdrag och sina medel från regeringen som också utser styrelsen. Både det norska och det danska centret har kunskapsuppbyggnad och kunskapspridning som viktiga uppgifter genom att exempelvis vara mötesplats mellan forskning och praktik. Videnscenter har ett särskilt uppdrag att arbeta med metodutveckling för jämställdhetsintegrering riktat inte bara till den statliga sektorn utan även till övriga sektorer i samhället. Deras uppgifter är således att rikta sig utåt till hela samhället, att vara en resurs för departementen och för övriga myndigheter inom det statliga området.

I Sverige finns inte denna organisatoriska motsvarighet. Den enda statliga institution som på nationell nivå arbetar med de delar som ligger utanför jämställdhetslagens område är jämställdhetsenheten i Regeringskansliet.⁴⁷ I en nordisk jämförelse har med andra ord Sverige en ganska liten organisation som skall stödja och möjliggöra att genomföra de jämställdhetspolitiska målen.

3.1.2 Arbetsformer

Arbetsformerna för jämställdhetsarbetet lades i stort sett fast i propositionen *Delad makt delat ansvar* (1994/95:147) och är i det närmaste oförändrade sedan dess.⁴⁸ De består idag av tre delar:

⁴⁶ För en jämförande studie mellan de nordiska länderna se Borchorst, A. "Equal Status Institutions" i *Equal Democracies? Gender and Politics in the Nordic Countries*. Ch. Bergqvist et al. (eds.), Oslo 1999. Studien är emellertid inaktuell vad gäller institutionaliseringen i Danmark.

⁴⁷ Det finns naturligtvis myndigheter som arbetar med jämställdhetsfrågor kopplat till de sakområden som myndigheterna ansvarar för – Socialstyrelsen, NUTEK, Riksförsäkringsverket, för att nämna några. Dock ingen övergripande myndighet.

⁴⁸ Samlingsbegreppet "arbetsformer" används i ex. Regeringens skrivelse till riksdagen 1999/2000:24. Till de arbetsformer som beskrivs här räknas också "särskilda insatser".

kunskap, kompetensutveckling och styrning som sammantaget även utgör förutsättningar för jämställdhetsintegrering.⁴⁹

Kunskap – att synliggöra en samhällsordning

Kvinnoforskningen har sedan långt tid och på olika sätt visat hur skev bilden av verkligheten blir när såväl forskning som politik bygger på analyser där människor inte har något kön. Detta trots att vi vet att kön är en av de viktigaste faktorerna för hur vi lever våra liv, vilken utbildning och vilket arbete vi väljer, vilka fritidsin-stressen vi ägnar oss åt, hur vi kommer att fördela vår tid mellan betalt och obetalt arbete etc. Listan kan göras lång. Detta vet vi för att det finns en gedigen svensk officiell statistik, med långa tidsse-rier bakåt i tiden. Statistiken har varit och är avgörande för vår möjlighet att känna till villkoren för kvinnors och mäns liv i Sverige.

Redan 1983 inrättades en försöksverksamhet för jämställdhets-statistik inom SCB. Denna funktion permanentades och blev 1991 ett självständigt program under individstatistiken. Idag ligger jäm-ställdhetsstatistiken som en del inom ramen för statistik rörande befolkning och välfärd. År 1994 blev jämställdhetsstatistiken offi-ciell statistik. Statistikförordningen slår fast att all individbaserad officiell statistik ska vara uppdelad efter kön, om det inte finns särskilda skäl mot det.⁵⁰ Jämställdhetsstatistiken ska utgå från de nationella jämställdhetsmålen och belysa situationen för kvinnor och män. Målet är att all individrelaterad statistik ska vara insam-lad, analyserad och presenterad efter kön samt att den ska spegla jämställdhetsfrågor i samhället. Kön skall vara en övergripande och genomgående indelningsgrund i statistiken och presenteras lättill-gängligt.⁵¹

Jämställdhetsstatistiken på SCB producerar en liten lathund om jämställdhet. Den innehåller grundläggande statistik som speglar de jämställdhetspolitiska delmålen. Publikationen har blivit en storsäljare på SCB och byrån har även samarbetat med statistiska myndigheter i andra länder och gett stöd till dem att ta fram lik-nande publikationer.

⁴⁹ Forskare och experter inom området beskriver och kategoriserar förutsättningar för jäm-ställdhetsintegrering på litet olika sätt. Se exempelvis Mazey, S. (2001), s. 16 för en uppräkn-ning av olika typer av verktyg samt *Från sidovagn till huvudfära*, Ds 1999:64.

⁵⁰ SFS 2001:100, 14§.

⁵¹ Se *På tal om kvinnor och män. Lathund om jämställdhet*. SCB, 2000.

Kompetensutveckling - utbildning i jämställdhetskunskap

I propositionen Delad makt delat ansvar konstaterades att den som förväntas åstadkomma förändring måste ha kunskap om varför och hur jämställdhetsarbetet ska bedrivas. Att detta också gällde organisationernas ledningar poängterades, eftersom det är dessa som efterfrågar resultat. Inom Regeringskansliet erbjöds därför basutbildningar i jämställdhet. Statsråd, statssekreterare, pressekreterare och politiskt sakkunniga, myndighetschefer och biskopar (eftersom kyrkan då var statlig) fick sitta på skolbänken, vilket kunde väcka sensation utomlands. Utbildningen handlade mycket om att argumentera för varför det är viktigt med jämställdhetsperspektivet inom de sakpolitiska områdena genom att visa statistik. SCB engagerades i utbildningarna, liksom kvinnoforskare från universitetet.

Styrformer

I propositionen Delad makt delat ansvar kopplas arbetet med att utveckla den mål- och resultatorienterade styrningen till ett starkare krav på att jämställdhetsaspekten kommer till uttryck i olika styrdokument.

Krav på jämställdhetsanalyser i utredningarnas arbete

En annan aspekt som uppmärksammades var att förslag och beslut inom olika politikområden skulle analyseras ur jämställdhetsperspektiv. Kommittéernas arbete utgör viktiga underlag i regeringens arbete. Till en början utformades ett särskilt kommittédirektiv (dir. 1994:124) som angav att utredningen skulle analysera underlag ur jämställdhetssynpunkt och beskriva konsekvenserna av förslag ur jämställdhetsperspektiv. Detta direktiv åtföljde samtliga utredningar. Detta direktiv har sedan 1998 inlemmats i kommittéförordningen som är en generell förordning som gäller samtliga kommittéer som utses av regeringen.⁵²

⁵² Kommittéförordningen SFS 1998:1474, 15§

Styrning och myndigheternas återrapportering

Regeringen styr sina myndigheter dels genom verksförordningen som gäller alla myndigheter, dels genom respektive myndighets instruktion som ska fastställa vilket ansvarsområde myndigheten har. Inför varje budgetår lämnar också regeringen anvisningar till varje myndighet genom det så kallade regleringsbrevet. Det anger vad myndigheten ska uppnå under det kommande året och vad den ska rapportera tillbaka regeringen om.

Jämställdhet finns inskrivet i verksförordningen, i vissa myndigheters instruktioner samt i regleringsbreven för en del av myndigheterna.

Samrådsformer – gemensam beredning och delning

Av regeringsformen framgår att alla regeringsärenden skall avgöras av regeringen som ett kollektiv. Genom olika former av samråd och beredningar inom Regeringskansliet säkerställs att det kollektiva beslutsfattandet fungerar. Generellt gäller att om ett ärende rör även andra enheters eller andra departements områden ska dessa ha möjlighet att ha inflytande i ärendet. När ett ärende rör jämställdhet mellan kvinnor och män ska frågan samrådas med jämställdhetsenheten.⁵³

3.1.3 Hur fungerar arbetsformerna?

En samlad utvärdering av arbetsformerna som beskrivs ovan har inte gjorts, men separata uppföljningar, granskningar och utvärderingar har genomförts. I regeringens skrivelse till riksdagen hösten 1999 redogörs för de resultat som då hade framkommit.⁵⁴

En utvärdering av bestämmelsen om könsuppdelad statistik 1999 visade att merparten av statistiken var uppdelad på kön, men att det fortfarande fanns brister i den individbaserade statistiken.

I samband med att jämställdhetsdirektivet skulle övergå till att bli en paragraf i kommittéförordningen 1998 gjordes en uppföljning av hur direktivet beaktats av kommittéerna. Uppföljningen visade att av de 193 utredningar som hade följts upp hade en tredjedel ett jämställdhetsperspektiv, en tredjedel hade angett skäl till varför jämställdhetsperspektivet inte beaktats den sista tredjedelen

⁵³ *Samrådsformer i Regeringskansliet*. Promemoria från Statsrådsberedningen. SB PM 1997:4.

⁵⁴ Jämställdhetspolitiken inför 2000-talet. Regeringens skrivelse 1999/2000:24

hade underlåtit att ta hänsyn till jämställdhet, utan kommentarer. En ny uppföljning av resultaten efter att jämställdhetsdirektivet lyfts in i kommittéförordningen har aviserats.⁵⁵ Principiellt ligger det i linje med strategin om jämställdhetsintegrering att ha jämställdhet i kommittéförordningen. Så som det är formulerat i förordningen står jämställdhet mellan kvinnor och män uppräknat vid sidan av konsekvensbeskrivningar för kommunalt självstyre, brottsförebyggande, sysselsättning, offentlig service, integration och småföretagens förutsättningar. Trots att kommittéhandboken ger viss vägledning i vad det innebär att analysera och göra konsekvensbeskrivningar ur jämställdhetsperspektiv, finns ändå en viss risk att jämställdhet försvinner i den långa rad av olika hänsynstagen utredningar skall innehålla. Ur det perspektivet kan det tidigare särskilda direktivet ha varit mer effektivt. Arbetsgruppen bedömer att det mest effektiva är att den generella förordningen kombineras med en specifik problematisering av jämställdhetsfrågorna i varje kommittédirektiv.

När det gäller utbildningssatsningarna har de förutom till ledande tjänstemän och politiker även erbjudits till kommittépersonal. Det är naturligtvis viktigt att ledande tjänstemän och de politiskt anställda i Regeringskansliet får kunskap och förståelse för jämställdhetsfrågorna för att kunna förverkliga den politik regeringen har beslutat om. Men det är lika viktigt att utbilda tjänstemän på handläggarnivå som arbetar fram underlag etc. för regeringsbesluten. Regeringskansliets förvaltningsavdelning har ett stort utbud av kurser och utbildningar som riktar sig till personalen i Regeringskansliet. Ingen av dessa handlar om jämställdhet, vilket är en stor brist. Utifrån Arbetsgruppens samlade erfarenhet är det önskvärt att ha utbildningar med olika inriktning. Det kan handla om att ha grundläggande utbildning om jämställdhet, utbildningar kopplade till specifika verksamheter och processer (exempelvis jämställdhet i regleringsbrev, propositioner, direktiv etc.) samt utbildningar inom sakområden med genusforskning som grund.

Jämställdhetsenhetens funktion

Genom samrådsformerna i Regeringskansliet har jämställdhetsenheten en möjlighet att granska det som så småningom ska leda till regeringsbeslut. När det gäller den gemensamma beredningen i ärenden som rör utnämningar, tillsättning av styrelser och kom-

⁵⁵ Ibid s. 9

mittéer finns en skyldighet sedan 1988 att bereda sådana ärenden tillsammans med jämställdhetsenheten. Där har den gemensamma beredningen visat sig varit ett betydelsefullt instrument för att påverka och övervaka representationsfrågorna.⁵⁶

När det gäller delning har det visat sig att nästan allt som produceras i Regeringskansliet kommer till jämställdhetsenheten för synpunkter. Med en stab bestående av färre än tio tjänster är möjligheterna begränsade att ha synpunkter på allt som kommer till enheten. Möjligheterna att påverka *inriktningen* på de dokument som skickas för delning är emellertid begränsade eftersom delningen sker vid en tidpunkt då arbetet är så gott som färdigt. De synpunkter som är möjliga att lämna då, inte minst på grund av tidspress,⁵⁷ handlar ofta om ändringar i formuleringar eller att kräva könsuppdelning av statistiken. Genomgripande förändringar av dokumenten, dess analyser och slutsatser är svåra att föra fram i det skedet.

Med all respekt för de möjligheter till inflytande som delning och gemensam beredning medger, anser Arbetsgruppen att jämställdhetsenheten kan tendera att få en mer legitimerande än granskande roll. Ansvaret för jämställdhet i sakfrågorna glider över till jämställdhetsenheten, istället för att ligga på sakområdet. I relation till den uttalade jämställdhetsstrategin som säger att ansvaret för genomförandet ligger hos sakområdena under respektive minister, är detta inte tillfredsställande.

Det finns undantag från det ovan beskrivna. Då jämställdhetsperspektivet uttalat funnits med i den process som lett fram till en proposition eller liknande, har jämställdhetsfrågorna vunnit i kvalitet.

Arbetsgruppens uppfattning är att det råder ett stort behov av stöd till departementens tjänstemän för att integrera jämställdhetsperspektivet i sitt arbete. Brister i jämställdhetsanalyser behöver inte tolkas som ointresse, bristande insikt om frågornas betydelse eller motstånd. Det kan snarare handla om bristande kunskaper, erfarenheter och hjälpmedel för att göra sådana analyser och övervägningar. Det råder begränsad tillgång på manualer eller praktiskt stöd för tjänstemännen i deras arbete. Jämställdhetsenheten har inte personella resurser till att stödja hela Regeringskansliet, vilket heller inte är deras uppgift. Departementen har

⁵⁶ För en vidare diskussion om den gemensam beredningen och kvinnorepresentationen se Landby-Eduards, M. & Åström, G. *Många kände sig manade, men få blevo kallade – en granskning av arbetet för ökad kvinnorepresentation*, Socialdepartementet, 1993.

⁵⁷ Den stipulerade delningstiden är fem arbetsdagar. Inte sällan görs emellertid avvikelser från regeln och tiden är ännu kortare.

heller inte byggt upp expertkompetens i någon större utsträckning som kan fungera som internt stöd till medarbetarna.⁵⁸

Departementens arbete

Varje statsråd har ansvar för jämställdhet inom sina sakområden. Jämställdhetsministern har en samordnande och pådrivande roll. Av detta följer att departementen har ansvar för att internt skapa arbetsformer, utveckla verksamheten och bygga upp kompetens och strukturer som stödjer arbetet med att integrera jämställdhetsfrågorna i departementens politikområden och frågor. Det görs i varierande grad av departementen. Utrikesdepartementet och Utbildningsdepartementet kan i sammanhanget framhållas.⁵⁹ Under 1997 startade Socialdepartementet ett utvecklingsprogram som fick namnet *Genderprogram för social välfärd*. Några av de saker som utmärkte Socialdepartementets arbete var den breda satsningen där även departementets myndigheter involverades bland annat genom att få uppdrag att utarbeta handlingsprogram för hur jämställdhet skulle integreras i myndigheternas verksamheter. Dessa uppdrag följdes sedan upp i myndighetsdialogen med departementet.⁶⁰ Den första etappen i Genderprogrammet togs som utgångspunkt för departementets handlingsplan för att integrera jämställdhet i departementets arbete.⁶¹

Myndighetsstyrningen

På arbetsgruppens initiativ gavs uppdrag till Riksrevisionsverket (RRV) under 1999 att granska hur jämställdhetsperspektivet kommer till uttryck i regeringens regleringsbrev till myndigheterna och på vilket sätt myndigheterna har återrapporterat om sitt jäm-

⁵⁸ I kommittéhandboken finns några råd och riktlinjer till hur kommittéer kan arbeta med jämställdhetsperspektivet. En kort checklista med ett antal frågor utarbetades för några år sedan i Regeringskansliet. Den skickades ut till tjänstemännen som stöd i deras arbete. Det finns ingen utvärdering av hur den fungerat, men mycket tyder på att den knappast används. I *Gör det jämt* finns en vidareutveckling av dessa frågor kallad JämKAS (Jämställdhet- kartläggning, analys och slutsatser)

⁵⁹ Se exempelvis *Jämställdhet i utvecklingsarbetet. En metodskrift*. Utrikesdepartementet, 1998.

⁶⁰ Se en beskrivning av programmet och hur det byggdes upp i *Från sidovagn till huvudfärd. Lägesrapport från Genderprogram för social välfärd*. Ds 1999:64. Programmet beskrivs också i *Gör det jämt - att integrera jämställdhet i verksamheten*.

⁶¹ *Handlingsplan för Socialdepartementets genderprogram för social välfärd, etapp 2, år 2000-2001*. Socialdepartementet, april 2000.

ställdhetsarbete (beträffande verksamheten). Uppdraget rapporterades i juni 2000.⁶²

Riksrevisionsverket genomförde en kartläggning över vilka myndigheter som hade krav i sina regleringsbrev för budgetåren 1997 och 1999. Revisorerna granskade de återrapporteringar som gjorts beträffande jämställdhet. En enkät ställdes också till myndigheterna med frågor om hur de arbetar med jämställdhet och hur de uppfattar återrapporteringskraven.

RRV:s resultat visar att ungefär hälften av de ca 300 myndigheterna under 1999 hade fått någon form av krav när det gäller jämställdhet i verksamheten. Det departement där flest myndigheter (94 procent) hade fått återrapporteringskrav beträffande jämställdhet var Socialdepartementet. Lägst andel myndigheter med jämställdhetskrav hade Miljödepartementet (10 procent, dvs en myndighet). Hälften av Finansdepartementets myndigheter hade jämställdhetskrav. Dessa utgjordes uteslutande av länsstyrelserna (eftersom varje länsstyrelse räknas som en myndighet). Övriga myndigheter under finansdepartementet hade inga krav, däribland Riksrevisionsverket självt.

De typer av krav som ställts på myndigheterna kan sorteras in i tre kategorier: organisatoriskt (form), verksamhetsmässigt (innehåll) och statistik. Med organisatoriskt menas att myndigheten ska redovisa hur jämställdhetsfrågorna behandlas i organisationen. Socialdepartementet krävde exempelvis att deras myndigheter skulle ta fram en handlingsplan för hur jämställdhetsfrågorna skulle integreras i myndighetens verksamhet. Innehållskravet handlar om krav på redovisning gällande en sakfråga inom myndighetens verksamhetsområde. Statistikkravet rörde mestadels krav på att myndigheten redovisar sin statistik könsuppdelad.

RRV:s slutsatser och förslag

Kartläggningen, enkäten och granskningen av revisionen ledde fram till en generell slutsats om att det råder brister vad gäller konsekvens och systematik i regeringens styrning av myndigheterna på jämställdhetsområdet:

- Otydlig koppling mellan jämställdhetspolitiska mål och mål i regleringsbreven,
- Kraven är oprecisa eller inte tillräckligt konkreta,

⁶² *Jämställdhet – hur styr regeringen*. Riksrevisionsverket, RRV:17

- Oklart varför vissa har och andra inte har återrapporteringskrav om jämställdhet,
- Otydliga krav på tillämpning av jämställdhetsintegrering
- Bristande dialog med departementet
- Departementen verkar inte veta vad de vill ha av myndigheterna.

Riksrevisionsverket föreslår att arbetet stramas upp och att en tydligare strategi för jämställdhetsstyrningen utformas. I sammanhanget, menar RRV, bör regeringen ta principiell ställning till vilka myndigheter som berörs respektive inte berörs av de jämställdhetspolitiska målen. Kopplingen mellan den verksamhet en myndighet bedriver och de jämställdhetspolitiska målen behöver också tydliggöras.

RRV föreslår att ett tillägg görs till verksförordningen som styr samtliga myndigheter, för att på detta sätt tydliggöra för myndigheterna att också de är skyldiga att tillämpa jämställdhetsintegrering. I de fall närmare preciseringar behövs, går det att använda sig av myndighetsinstruktionen.

RRV anser också att större vikt borde läggas vid jämställdhetsfrågorna i regleringsbrev och i den årliga dialogen mellan departement och myndigheter.

Riksdagens synpunkter på RRV:s förslag

Arbetsgruppen har bidragit till att information om RRV:s analyser och slutsatser spridits internt, till statssekreterarna och till tjänstemän som ansvarar för budgetsamordningen i departementen. Under hösten 2001 har ett cirkulär utformats i samarbete med budgetavdelningen på Finansdepartementet med råd och riktlinjer för hur jämställdhetsfrågorna ska föras in i regleringsbrev till myndigheterna.

I ett yttrande från Finansutskottet kommenteras Riksrevisionsverkets rapport och vikten av att regeringen lyfter fram jämställdhetsfrågorna i styrningen av myndigheterna. Utskottet skriver:

./.../att det är nödvändigt att i högre grad precisera kraven på jämställdhetsarbetet i myndigheternas regleringsbrev och att införa mera omfattande krav på återrapportering. Finansutskottet vill framhålla vikten av att dessa frågor förs framåt med all kraft, och att såväl den praktiska utformningen av könsuppdelad statistik som preciseringar

av kraven i myndigheternas regleringsbrev ges ett tydligt och uppföljningsbart innehåll.⁶³

Arbetsmarknadsutskottet uppmanar regeringen att ta RRV:s slutsatser i beaktande och adresserar Arbetsgruppen:

Arbetsmarknadsutskottet anser därför att det är viktigt att arbetsgruppen i sitt fortsatta arbete beaktar RRV:s synpunkter och lämnar förslag till förändringar som ligger i linje med dessa tankar.⁶⁴

Riksdagen fäster med andra ord stor vikt vid att regeringens styrning blir mer stringent och tydlig. Jämställdhetsintegrering handlar om att integrera jämställdhet i sakfrågor. Detta kräver att besluts- och verksamhetsprocesserna i en organisation uppmärksammas.⁶⁵ Detta kan göras på två sätt – antingen utvecklas särskilda beslutsprocesser för att hantera jämställdhetsfrågorna eller så utvecklas existerande beslutsprocesser där jämställdhet blir en del. Särskilda processer kan lätt innebära sidoordning av frågorna, å andra sidan blir frågorna synliga. Att integrera jämställdhetsperspektivet i rådande styrsystem innebär att "normalisera" jämställdhetsfrågorna, men då finns naturligtvis risker för att jämställdhet "försvinner" i huvudströmmen. Regeringen har valt den senare strategin, det vill säga att inom ramen för de processer som finns i Regeringskansliet integrera jämställdhetsfrågorna.

Riksrevisionsverkets uppdrag var att granska en viss *del* av den styrning som har betydelse för jämställdhetspolitiken, nämligen den som utförs av regeringen gentemot myndigheterna. Regleringsbrevens är en del av budgetprocessen och de ekonomiska förutsättningarna för myndigheterna liksom den politik som läggs fast i budgetpropositionen utgör ramarna för myndigheternas verksamhet. Regleringsbrevens utformning är således till stor del beroende av vilken inriktning och vilka mål som läggs fast i budgetpropositionen.

Förordningen som försvann

Under mitten av 1980-talet inrättades en förordning för jämställdhet i statlig verksamhet. Den förordningen finns inte längre.⁶⁶ Förordningen handlade om jämn könsfördelning vid statliga uppdrag samt skyldighet för statliga myndigheter att lämna uppgifter om jämställdhetsplaner och åtgärder för jämställdhet till Arbetsgivar-

⁶³ Riksdagens finansutskott. 2000/01:FiU20

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Det som tidigare nämndes som den "tekniska" sidan av strategin.

⁶⁶ SFS 1984:803. Förordning om jämställdhet i statlig verksamhet. Upphävd 1999-01-01.

verket. Anledningen till att förordningen upphävdes var helt enkelt att den var utformad så att den enligt rättsliga bedömningar inte längre hade någon betydelse och att jämställdhetslagen väl fyllde dess funktion.

Det är emellertid intressant att diskutera möjligheterna till en ny förordning, men med ett helt annat innehåll än den förra. En parallell kan dras till integrationspolitikens område. Där finns en förordning om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken. I den första paragrafen sägs att myndigheterna är skyldiga att fortlöpande beakta samhällets etniska och kulturella mångfald både när de utformar sin verksamhet och när de bedriver den. Utifrån detta ska de verka för lika rättigheter och möjligheter för alla medborgare samt motverka etnisk diskriminering. I förordningen anges också den stödfunktion som myndigheterna har att tillgå, nämligen Integrationsverket med vilket myndigheterna skall samråda om hur insatser bör utformas.⁶⁷

Arbetsgruppen anser att ett samlat grepp över hela styrningsstrukturen bör tas och att RRV:s förslag om att se över verksförordningen är en del av detta.

3.2 Kommunerna som aktörer i jämställdhetsarbetet

Kommuner och landsting är sedan lång tid tillbaka en av de grundläggande delarna av den svenska folkstyrelsen. Riksdag och regering lägger fast mål för kommunernas och landstingens verksamheter, men kommuner och landsting har också inom vissa ramar rätt att själva bestämma om den egna verksamheten. Detta benämns den kommunala självstyrelsen. Den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten är inskrivna i grundlagen, regeringsformen.

Kommunerna utgör en viktig del av den offentliga sektorn. I lagstiftningen uttrycks de uppgifter som kommunerna och landstingen är ålagda att ansvara för, men lagstiftningen medger också att kommunerna tar på sig frivilliga uppgifter. Kommunerna är stora arbetsgivare, de är ansvariga för den lokala miljön och fysiska planeringen och utför många av de uppgifter som ligger våra vardagsliv närmast. Kommunerna ansvarar för merparten av den offentliga service vi får del av i form av vård och omsorg, transpor-

⁶⁷ SFS 1999:593 Förordning om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken.

ter, skola och barnomsorg. Detta gör kommunerna till viktiga aktörer i jämställdhetsarbetet och jämställdhetspolitiken eftersom de har stora möjligheter att påverka de funktioner som sätter villkoren i våra, kvinnors och mäns, vardagsliv.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet är de svenska kommunernas och landstingens intresse- och arbetsgivarorganisation. De förhandlar med arbetstagarorganisationerna på central nivå, bevakar kommunernas och landstingens intressen samt ger service och stöd till kommuner och landsting i deras utveckling av verksamheten. Det är viktigt att poängtera att förbunden agerar på uppdrag av sina medlemmar. Förbunden har inte någon beslutanderätt eller rätt att styra över kommuner eller landsting.

Under det år då kvinnokonferensen hölls i Peking 1995, beslutade Svenska Kommunförbundet att starta ett fördjupat arbete kring jämställdhet i kommunerna med inriktning på den kommunala verksamheten. En politisk beredning tillsattes och fick namnet Kommunerna och jämställdheten. Från Regeringskansliet fick beredningen medel för att driva metodutvecklingsprojekt tillsammans med kommunerna vilket sedermera fick namnet JämKomprojektet. Inom ramen för projektet utarbetades 3R-metoden som har blivit en tämligen spridd kartlägnings- och analysmetod.⁶⁸

Efter att beredningen avslutades 1997 integrerades frågorna i Kommunförbundets linjeorganisation, skilt från de jämställdhetsfrågor som rör kommunerna som arbetsgivare. Under de år som gått sedan dess har ett antal kommuner påbörjat utvecklingsarbeten i varierande utsträckning för att integrera jämställdhet i sin verksamhet.⁶⁹ Kommunförbundet och Landstingsförbundet erbjuder utbildningar om jämtegrering (jämställdhetsintegrering). Förutom dessa initiativ har också förbunden drivit gemensamma projekt som bland annat handlat om politikerrollen och politikens arbetsformer ur jämställdhetsperspektiv.⁷⁰

⁶⁸ Se *Gör det jämt – att integrera jämställdhet i verksamheten*, Näringsdepartementet 2001.

⁶⁹ Ett exempel är presenterat i *Gör det jämt* där Göteborgs stad har prövat att integrera jämställdhet i stadens budgetprocess. I övrigt hänvisas till Kommunförbundets hemsida www.svekom.se för ytterligare information.

⁷⁰ *Den demokratiska dialogen. Arbetsformer för kvinnor och män i politiken*, Svenska Kommunförbundet och Kommentus förlag, 1999.

Förutom kommunernas och landstingen egna intresseorganisationer, har jämställdhetsexperterna på länsstyrelserna en viktig roll i att driva på och stödja kommuner och landsting i jämställdhetsarbetet.⁷¹

Som tidigare konstaterats är det av stor betydelse att kommunerna arbetar med att integrera jämställdhet i sina verksamheter så att vi kan närma oss målet om en jämställd skola, äldreomsorg, barnomsorg, socialtjänst etc. Detsamma gäller de verksamheter som landstingen är huvudmän för. En del utvecklingsarbete har påbörjats, men det är fortfarande ganska få kommuner och landsting som har arbetat på bred front med att integrera jämställdhet i sina verksamheter. Arbetsgruppen anser att det är av stor betydelse att de kommuner som har påbörjat sitt arbete även fortsätter så att jämställdhet blir ett integrerat perspektiv i den kommunala verksamheten. Att kommunerna integrerar jämställdhet i sin verksamhet är en grundläggande förutsättning för att de nationella målen för jämställdhet uppnås. Här har både arbetsgivar-/intresseorganisationerna och de fackliga organisationerna en viktig roll i att driva på en vidareutveckling av arbetet.

3.3 Företagen som aktörer för jämställdhet

Det är lätt att uppehålla sig enbart runt de offentliga organisationerna, hur de arbetar och vad de uppnår när det gäller jämställdhet. Det är inte orimligt, med tanke på de nationella och internationella åtaganden den offentliga delen av Sverige har gjort. Men för att nå de jämställdhetspolitiska målen krävs att också andra delar av samhället arbetar i samma riktning. Detta gäller inte minst de privata företagen.

Arbetsgruppen förde tidigt diskussioner om nödvändigheten av att väcka intresse och öppna för en ny diskussion om jämställdhetsfrågor med näringslivet. Nödvändigheten härav motiveras inte minst av SCB:s undersökning från 1999 som visar att endast 22 procent av de privata arbetsgivarna hade en gällande jämställdhetsplan.⁷² Arbetsgivare med fler än nio anställda är skyldiga att upprätta en jämställdhetsplan, vilket innebär att endast en dryg femte-

⁷¹ Se länsstyrelsernas gemensamma webbplats för mer information om respektive länsstyrelse och deras initiativ: www.lst.se

⁷² För de offentliga arbetsgivarna var siffran 73 procent. Inte heller de offentliga arbetsgivarna följer lagen och har en gällande jämställdhetsplan. Se *Jämställdhetsplanens betydelse för jämställdheten. Resultat från en enkätundersökning bland företag och myndigheter hösten 1999*. SCB och JämO, 2000.

del av företagen följer lagen i detta avseende. Till detta kan fogas siffror om andelen kvinnor i bolagsstyrelser och bland verkställande direktörer. Uppgiften för år 2001 är att kvinnor utgör drygt 5 procent av företagsledarna i de börsnoterade företagen. Andelen män är således 95 procent. Om man enbart ser till nystartade företag är könsfördelningen jämnare på de ledande posterna. SCB:s siffror från 1999 visar att 30 procent av de nystartade företagen leds av kvinnor och 65 procent av män. Fem procent av de nystartade företagen leds av kvinnor och män gemensamt.

3.3.1 Tecken på förändring

Trots den tämligen låga aktiviteten när det gäller att göra jämställdhetsplaner kan ändå ett visst intresse skönjas för jämställdhetsfrågor. Argumentering för att arbeta med jämställdhet görs utifrån att jämställdhet bidrar till effektivitet, kvalitet, lönsamhet och konkurrenskraft. Det ges prov på nytänkande på det personalpolitiska området vad gäller företagsinterna policier och åtgärder för att rekrytera kvinnor som chefer, underlätta att förena arbete och familjeliv etc. Det finns ansatser till att införliva jämställdhet som ett perspektiv i det personalpolitiska arbetet och i företagets syn på sin arbetskraft som en resurs att värna för företagets utveckling.⁷³ Företagsekonomiska argument om lönsamhet och effektivitet blir i sammanhanget viktiga, vilket också används som argument från offentligt håll för att skapa intresse för jämställdhetsfrågor hos företagen.⁷⁴

Internationellt finns också stora företag som antagit policier för jämställdhet, ofta samlat under rubriken *diversity*. Som exempel på hur sådana företag kan resonera gav en representant för Deutsche Bank prov på under en konferens om gender mainstreaming arrangerad av OECD och Nordiska Ministerrådet. Deutsche Bank menar att de inte arbetar med jämställdhetsfrågor och gender mainstreaming av godhet, utan för att det är en överlevnadsfråga för företaget. Mot bakgrund av att över femtio procent av de som tar ekonomi-examen i USA är kvinnor, att nästan 10 miljoner kvinnoägda småföretag i USA genererar ca 4 miljarder dollar och att kvinnor utgör hälften av konsumenterna i detaljhandeln vore det märkligt om banken inte intresserade sig för såväl kvinnor som

⁷³ Exempel på detta har förts fram av företagsledare vid de av Arbetsgruppen initierade konferenserna Jämställdhet för lönsamhet och utveckling.

⁷⁴ Wahl, A. et. al. *Det ordnar sig. Teorier om organisation och kön*. Lund, 2001.

män som kunder. Utöver det hävdades att investerare efterfrågar "diverse management teams" och att företaget anser att en blandad personalstyrka inom organisationen bidrar till kreativitet och lönsamhet samt att kvinnors erfarenheter är viktiga att ta tillvara i bankens verksamhet. Lagstiftning mot diskriminering var heller inte oviktigt, i synnerhet som rättsprocesser kan vara kostsamma för företaget.⁷⁵

Det har också gjorts ansatser till att försöka *bevisa* att jämställdhet är lönsamt. Närings- och teknikutvecklingsverket⁷⁶, (NUTEK) fick i uppdrag av Regeringen att försöka kvantifiera jämställdhetsbegreppet och att studera eventuella samband mellan jämställdhet och lönsamhet i näringslivet. Utifrån tre mått på jämställdhet i ett företag: representation av kvinnor och män inom företaget, befattningsstruktur samt uttag av föräldradedighet drog man slutsatsen att företag som betecknades vara mer jämställda uppvisade en bättre lönsamhet än andra.⁷⁷

Nya argument för jämställdhet

Det kan vara på sin plats att resonera kring argumenten för jämställdhet. Nya argument för jämställdhet har uppstått, inte bara inom den privata sektorn som refererades ovan. Vad står dessa nya argument för och vad utgår de ifrån?

Forskaren Helga Hernes gjorde på 1980-talet en indelning av olika argument för jämställdhet i det politiska beslutsfattandet: rättvisa, resurser och intressen.⁷⁸ Rättviseargumentet bygger på tanken att kvinnor utgör halva befolkningen och ska därför ha hälften av platserna i politiska församlingar. Den representativa idén ska vara giltig även för kvinnor. Resurser bygger på tanken att kvinnor har andra erfarenheter och resurser än män, vilket bör komma till uttryck i politiken för det gemensamma bästa. Att inte låta kvinnor delta i politiskt beslutsfattande blir annars slöseri med resurser. Detta är det vanligast förekommande (och minst kontroversiella) argumentet. Det sista argumentet, att kvinnor har gemensamma intressen och ska gå in i politiken för att driva dessa intressen, är det mest kontroversiella argumentet eftersom det

⁷⁵ Se dokumentation från konferensen på adressen: www.oecd.org/subject/gender_mainstreaming/

⁷⁶ NUTEK ombildades den 1 januari 2001 och heter nu istället Verket för näringslivsutveckling. Förkortningen är fortfarande densamma.

⁷⁷ *Jämställdhet och lönsamhet*. NUTEK, 1999.

⁷⁸ Hernes, H. *Women and the Welfare State. Essays in State Feminism*. Oslo, 1987.

antyder att det finns en konflikt mellan kvinnors och mäns intressen.⁷⁹

Rättvisa, resurser och intressen är också argument som används inom ramen för diskussionen om jämställdhetsintegrering.

Att jämställdhet inom alla samhällsområden är en grundläggande rättvise- och demokratifråga anges i Regeringsformens första kapitel, 2 §: *Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.*

Vidare slås det fast i de grundläggande fri- och rättigheterna i Regeringsformen, andra kapitlet, 16 §:

Lag eller annan föreskrift får ej innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön, om ej föreskriften utgör led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

Resursargumentet formuleras på en rad olika sätt. Från offentligt håll används resursargumentet för att hävda att jämställdhet innebär ökad effektivitet och kvalitet i den verksamhet och service som kommer medborgarna till del.⁸⁰

Resursargumentet är också vanligt i arbetslivet. Att ha få kvinnliga chefer anses innebära ett dåligt utnyttjande av de resurser och den kompetens kvinnor besitter. Jämställdhet kopplas också till frågor om lönsamhet och att bristande jämställdhet ses som ett undermåligt utnyttjande av humankapital.⁸¹

Intresseargumentet används inom ramen för jämställdhetsintegrering för att tydliggöra och utmana rådande normer. Jämställdhetsintegrering som strategi innebär att en omvandling av organisationer och verksamheter måste utgå ifrån att både kvinnor och män är normsättare.

Arbetsgruppen anser att det är viktigt att näringslivet själva skapar sina argument för jämställdhet. Ett privat företag har som uppgift att skapa lönsamhet och då kan inte jämställdhet stå i motsättning till detta. Det ska emellertid påpekas att eftersom det är en underrepresentation av kvinnor i privata företag, både som anställda och chefer, handlar jämställdhet i dessa sammanhang ofta om huruvida det är lönsamt att ha *kvinnor* som anställda, som chefer

⁷⁹ Se också en utvärdering av det svenska arbetet med en ökad kvinnorepresentation: Landby Eduards & Åström (1993).

⁸⁰ Detta var viktiga argument inom socialdepartementets Genderprogram för social välfärd. Se *Utan spaning ingen aning, en rapport från Socialdepartementets genderprojekt*. Ds. 1999:33.

⁸¹ Wahl, A. et al. *Det ordnar sig. Teorier om organisation och kön*. Lund, 2001.

och som kunder. När män står i fokus handlar det om det goda och potentiellt lönsamma i att män exempelvis tar föräldraledigt.

Från offentligt och politiskt håll är det viktigt att värna demokrati-, rättvise- och effektivitetsbegreppet som grundläggande skäl till att driva jämställdhetspolitik och jämställdhetsarbete. Arbetsgruppen ser det som en utveckling och framgång för jämställdhetsfrågorna att de privata företagen bildar sig en egen argumentation om jämställdhet.

3.3.2 Jämställda produkter och tjänster?

Det som refererats ovan handlar om jämställdhet i relation till arbetsmarknaden och arbetslivet. En annan fråga gäller jämställdhet i relation till företagens *verksamhet*, det vill säga att de varor och tjänster företagen producerar ska utmärkas av jämställdhet.

Under 1999 tillsatte regeringen en kommitté om frivillig jämställdhetsmärkning som fått namnet FRIJA som också föregåtts av en förstudie.⁸² Kommitténs uppdrag är att utreda möjligheterna att införa ett system för frivillig jämställdhetsmärkning av produkter och tjänster. Direktivet anger att avsikten med kommittén är dels att stimulera företag i jämställdhetsarbetet genom att ge möjlighet till konkurrensfördelar genom en jämställdhetsmärkning, dels att åstadkomma en produktutveckling som baseras på kunskap om kvinnors och mäns krav och villkor. En viktig del är också att bidra till ökad konsumentmakt. En märkning skulle kunna ge konsumenterna möjlighet att aktivt bidra till en samhällsförändring i riktning mot jämställdhet. Kommittén har presenterat ett delbetänkande som omfattar analyser av centrala begrepp, rättsliga ramar och relevant lagstiftning samt attityder till jämställdhetsmärkning hos företag i olika näringsgrenar.⁸³ Kommittén avslutar sitt arbete i mars 2002 och väntas då presentera ett förslag till hur ett system för frivillig jämställdhetsmärkning skulle kunna utformas samt vilka kriterier som kan ligga till grund för ett sådant system.

Arbetsgruppen föregriper inte kommitténs betänkande. Vi konstaterar emellertid att jämställdhetsmärkning kan ses som en utveckling av metoder för att driva jämställdhetsarbetet framåt och att initiera ett förändringsarbete i företagen.

⁸² *Jämställdhetsmärkning – konsumentmakt för ett jämställt samhälle*, Ds 1998:49. Arbetsmarknadsdepartementet.

⁸³ *Reglerna kring och inställningen till frivillig jämställdhetsmärkning av produkter och tjänster*. SOU 2001:9.

3.3.3 Utvecklingsmöjligheter för jämställdhet i den privata sektorn

Olika initiativ tas gentemot näringslivet, kanske främst på regional nivå. Länsstyrelserna har på olika sätt sökt stimulera och väcka intresse hos företagen för jämställdhetsfrågorna.

Ett sådant exempel är länsstyrelsernas initiativ i Stockholm och Västra Götaland att arbeta med ledningssystem för jämställdhet. Projektet Jämställdhet i ledningssystem syftade till att utvärdera jämställdhetsarbetet på arbetsplatser, att införliva ett jämställdhetsperspektiv på alla nivåer i verksamheten och att erbjuda ett instrument som skulle göra jämställdhet till en del av företagsledningens arbete. I projektet deltog såväl privata som offentliga organisationer.⁸⁴

För att förstå vilka drivkrafter som kan vara effektiva att stödja inom den privata sektorn i syfte att driva på en förändring, kan det vara poäng att titta på hur arbetet har gått till inom miljöområdet. Miljöfrågorna skulle kunna sägas vara än mer utmanande för privata företag än jämställdhetsfrågor, ändå har miljöfrågorna en helt annan och mer framskjuten position inom näringslivet, där miljö kommit att bli ett konkurrensmedel mellan företagen.

Synen på miljöfrågorna och hur de behandlas har genomgått ett paradigmskifte de senaste tio åren. Miljö har kommit att bli ett positivt värdeladdat ord. Innan dess var det fullt möjligt för en framstående industriledare att säga att företaget inte brydde sig om miljön. Detta är omöjligt idag.⁸⁵

Miljöområdet har varit skickligt i att utveckla mål, system, instrument och incitament för att stödja en utveckling där konsumenter och producenter kan agera i en ekologiskt hållbar riktning. Internationell standardisering, märkning, ledningssystem, miljöbokslut och gröna nyckeltal är exempel på system som syftar till att driva på och samtidigt stödja och underlätta för människor, organisationer och företag att bidra till hållbar utveckling. Begreppet hållbar utveckling har i vissa avseenden kommit att bli synonymt med miljöfrågor. Men hållbar utveckling har tre dimensioner: hållbar utveckling i *ekologiskt*, *ekonomiskt* och *socialt* hänseende. Befintliga internationella system och standarder (exempelvis ISO 14001 och EMAS) koncentrerar sig på miljöfrågorna och utgör modeller för hur privata och offentliga organisationer kan arbeta

⁸⁴ Utvärderingen av Jämställdhet i ledningssystem - en metod för att förverkliga jämställdhet mellan kvinnor och män. Rapport 2001:11. Länsstyrelsen i Stockholms län.

⁸⁵ Gillberg, Minna. *Den jämställda arbetsplatsen, en metodbok*. Stockholm 2001, s. 21.

strukturerat med miljöfrågorna och åta sig att ständigt förbättra sitt arbete så att miljöbelastningen minskar. Detta har fått sådant genomslag att det finns tendenser som tyder på att icke miljöcertifierade företag slås ut eftersom de stora miljöcertifierade företagen kräver certifiering av sina underleverantörer.⁸⁶

Försök har påbörjats med att utifrån miljöledningssystemen integrera sociala frågor, där jämställdhet utgör ett perspektiv.⁸⁷ Detta skulle innebära att integrera flera perspektiv och att samordna olika policyområden inom ett företag till *ett* fungerade system. Detta skulle också motverka den tendens som noterats under de senaste åren att organisationer upplevt att de inte kan ta tag i jämställdhetsfrågorna eftersom de satsar kraft på miljöfrågorna.⁸⁸

Att hålla diskussionen levande

De offentliga organisationerna – kommuner, landsting, myndigheter – har naturligtvis ett stort ansvar när det gäller att uppfylla de jämställdhetsmål de själva helt eller delvis har satt upp. Det är fortfarande en utmaning att implementera jämställdhetsintegrering som strategi. En förutsättning för att jämställdhetsarbetet ska få genomslag i samhället är emellertid att också näringslivet blir mer delaktigt i arbetet än det hittills varit.

Förutom att utveckla metoder och system som kan innebära att praktiskt underlätta jämställdhetsarbetet för företagen – där exempelvis JämO:s utvecklingsarbete ska nämnas – anser Arbetsgruppen att det är viktigt att föra en aktiv diskussion med näringslivet.

På Arbetsgruppens initiativ arrangerades en konferens på temat Jämställdhet för lönsamhet och utveckling till vilken tre ministrar bjöd in de största börsnoterade företagen. Konferensen hölls under hösten 1999 och tog både upp frågor om det interna arbetet, om personalorganisation och om jämställdhet i relation till produktutveckling. Grundtanken med konferensen var att företagen skulle delge varandra sina erfarenheter.

Konferensen väckte stort intresse i företagsvärlden och ledde till en omfattande mediebevakning. Konferensen resulterade bland annat i ett beslut om att hålla en årlig konferens runt samma tema. På konferensen året efter deltog utländska företag med sina erfarenheter. En tredje konferens hölls hösten 2001.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ett sådant exempel presenteras i *Gör det jämt: Jämställdhetsledningssystem*, s. 22

⁸⁸ Gillberg (2001)

3.4 Kommentarer

Det finns goda möjligheter till utveckling av arbetet med jämställdhetsintegrering inom såväl offentlig som privat sektor. I likhet med miljöområdet, kan jämställdhetsarbetet utvecklas genom ett samarbete över sektorsgränserna.

Arbetsgruppen har här inte berört de möjligheter som ligger i att tydligare samordna det arbete som sker i JämO:s regi samt av organisationer och konsulter på det arbetsrättsliga området. Det finns exempel på utvecklingsprojekt där de "interna" personalpolitiska jämställdhetsfrågorna samordnas med de "externa" verksamhetsfrågorna för jämställdhet.⁸⁹ Arbetsgruppen bedömer att detta är en utveckling som i ökande grad kommer att äga rum.

⁸⁹ Så skedde exempelvis i de projekt Arbetsgruppen initierade i Hallandstrafiken och Jönköpingstrafiken.

4 Metodutveckling

Metodutveckling har sedan länge varit en viktig del av genomförandet av jämställdhetspolitiken. Generellt har dock jämställdhetsintegrering inneburit att arbetet med metodutveckling har intensifierats, såväl i Sverige som internationellt.⁹⁰

Jämställdhetsintegrering har beskrivits som en process med en politisk och en "teknisk" dimension.⁹¹ Arbetsgruppen har valt att översätta "teknisk" dimension till en *förvaltnings*dimension. Syftet är att bli mer precis och specifik i analyser av var, hur och i vilket syfte metodutvecklingen skall äga rum.

Den politiska dimensionen av jämställdhetsintegrering 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 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. Jämställdhetsintegrering skulle kunna ses som ett svar på feminismens krav på kvinnors lika rätt att definiera problemen. Problem ska formuleras utifrån både kvinnors och mäns erfarenheter, villkor och prioriteringar.⁹²

Den politiska dimensionen av jämställdhetsintegrering rör sig således om det som all politik handlar om: viljan till en samhällsförändring, men här specifikt uttryckt som en samhällsförändring för att skapa jämställdhet. I Sverige har problemet definierats: regering och riksdag har konstaterat att vårt samhälle präglas av en ordning mellan könen där kvinnor som grupp är underordnade

⁹⁰ Åström, Gertrud. "Kommuner med känsla för jämställdhet" i *Genus i praktiken*. Stockholm, 1998.

⁹¹ Council of Europe (1998)

⁹² Om problemformuleringsprivilegiet och politik som möjlighet att formulera problemet, se Phillips, Anne. *Engendering Democracy*. Polity Press, Cambridge, 1991.

män som grupp.⁹³ Den stora frågan är hur stor benägenheten är att vilja se denna under- och överordning och hur långt förändringsviljan till att bryta ordningen sträcker sig.

Förvaltningsdimensionen handlar om *hur* jämställdhetsintegreringen ska gå till, hur den politiska viljan ska omsättas praktiskt. Det är främst hit metodutveckling skall räknas.

Det är viktigt att hålla isär vilken dimension man talar om: politik eller förvaltning? Det finns risk, och omvitnad tendens till, att politik blandas ihop med förvaltning och då blir styrningsfrågor och ansvarsutkrävande otydligt. Metoder kan inte förverkliga jämställdhetsmålet om det inte finns en tydligt uttalad vilja att metoderna ska användas. Förvaltningsfrågan kan också *överskugga* den politiska dimensionen och dölja att jämställdhetsintegrering kan innebära konflikter och motsättningar. Jämställdhetsintegrering förutsätter omfördelningar – metoder kan inte trola bort sådana politiska prioriteringar.

Yvonne Hirdman skriver i sitt numera klassiska kapitel om Genussystemet i Maktutredningen⁹⁴ att i och med att ett nytt ideal, ett nytt kontrakt formades under 1970-talet, jämställdhetskontraktet, höjdes konfliktnivån ytterligare mellan könen. Hirdman menar att i takt med att kvinnor närmar sig män, blir mer synliga och aktiva i det samhälleliga, offentliga livet – på arbetsmarknaden, i utbildningen, i politiken – utmanas den manliga normen. Kvinnors närvaro i politiken ger kvinnor en (i alla fall potentiell) möjlighet att förändra rådande (manliga) normer. Det ger möjlighet att driva kvinnors intressen som kan skilja sig från mäns intressen.⁹⁵ Hirdman menar också att förändringen i den offentliga sektorn har bidragit till en förhöjd konfliktnivå. Istället för utbyggnad av den offentliga sektorn handlar det sedan drygt tio år tillbaka om omfördelning av befintliga resurser.

Jämställdhetsintegrering kan sägas innebära att eventuella skillnader i intressen mellan kvinnor och män ska synliggöras och tas ställning till, förhandlas och övervägas. Enligt Åströms kännetecken handlar jämställdhetsintegrering om omfördelning i det ordinarie, för det mesta en omfördelning från män till kvinnor.⁹⁶ Sam-

⁹³ Se Regeringens proposition Delad makt delat ansvar (Prop. 1993/94:147) och exempelvis Jämställdhetspolitiken inför 2000-talet. Regeringens skrivelse 1999/200:24.

⁹⁴ Hirdman, Yvonne. "Genussystemet" i *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*. SOU 1990:44, s. 94f.

⁹⁵ Intressediskussionen och huruvida kvinnor har gemensamma intressen är omfattande i den feministiska litteraturen och teoribildningen. Se exempelvis Hirdman, Yvonne & Åström, Gertrud (red) *Kontrakt i Kris. Om kvinnors plats i välfärdsstaten*. Stockholm, 1992.

⁹⁶ Se "Om jämställdhetsintegrering" för Åströms definition.

mantaget är det således högst troligt att jämställdhetsintegrering innebär att höja konfliktnivån snarare än att dämpa den. Men detta förutsätter naturligtvis att det finns något att ha en konflikt om. Förutsättningen är alltså att det som politiken har att ta ställning till, som kan innebära en förhandling och avvägning mellan olika intressen, är synliggjort. Det bästa sättet att hantera motsättning i intressen är att förneka att det finns olika intressen. Det bästa sättet att hantera olika gruppers behov är att inte erkänna att det finns mer än en typ av behov. Då blir behovstillfredsställelsen hundra procent.⁹⁷ Jämställdhetsintegrering innebär att erkänna att det finns olika intressen och olika behov som är lika legitima.⁹⁸

Teresa Rees menar att gender mainstreaming sträcker sig bortom fokuseringen på enskilda kvinnor eller på kvinnor som grupp och söker utmana den manliga, androcentriska, normeringen av organisationer etc.:

*[Mainstreaming] is about transforming the mainstream, turning the attention away from individual women or women as a group and focusing on the systems and structures that create disadvantages for women /.../ It tackles the androcentric design of institutions, cultures and organisations.*⁹⁹

Den politiska processen, den politiska viljan, är själva förutsättningen för att åstadkomma jämställdhet. Förvaltningen är alltid beroende av en uttalad vilja både vad gäller arbetets inriktning och resultat. Förvaltningssystemen finns inte till för sin egen skull, utan för att åstadkomma något och är därmed beroende av vilja och styrning.

Forskare och experter menar att gender mainstreaming innebär nya sätt att skapa politik och förändringar i organisatoriska och institutionella kulturer.¹⁰⁰ Denna förändring ska åstadkommas av ordinarie personal med den kunskap som detta kräver.

Omsatt i andra ord innebär detta att det sätt på vilket politik skapas ska ske utifrån andra utgångspunkter och antaganden än tidigare. Hur förvaltningen opererar, dess processer, ska förändras så att jämställdhetsperspektivet blir en "normal" fråga, en del av det vardagliga arbetet och ett ansvar för alla som arbetar i organisationen.

⁹⁷ Åström (1998)

⁹⁸ Ibid

⁹⁹ Citat från konferensmanus. Opublicerat, 2001.

¹⁰⁰ Council of Europe (1998) s. 15.

Metodutvecklingen rör primärt förvaltningsdimensionen. Det handlar om hur organisationen opererar, hur den ska skapa förutsättningar för beslutsfattarna i organisationen att göra avvägningar och prioriteringar beträffande normer, vems behov som ska tillgodoses och hur villkoren ska se ut. Här underförstås att det finns en vilja att genomföra jämställdhetsintegrering.

4.1 Metodutveckling: vad, varför och hur?

När Arbetsgruppen beslutade sig för att initiera metodutvecklingsprojekt ställdes ett antal frågor om vilken typ av metoder som behövde utvecklas och vad de skulle användas till.

En metod är ett systematiskt tillvägagångssätt för att genomföra en uppgift. Metoder kan vara generella eller specifika, normativa eller icke-normativa, men de är alltid beroende av sin kontext – var de ska användas och vilka processer de ska underlätta att genomföra.

Olika processer olika metoder: form och innehåll

Arbetsgruppen kom fram till att de processer som är viktiga för att genomföra jämställdhetsintegrering kan delas in i två grupper: innehåll och form. Innehåll handlar om den information och (erkända) kunskap som en organisation och dess medarbetare baserar sina handlingar och beslut på. Verksamheter är ofta könsblinda och ser inte kön som relevant information eller en legitim grund för analyser. De metoder som här är aktuella handlar därför om att synliggöra kön genom kartläggningar och analyser av en verksamhet.

Form handlar om de system som ser till att beslut fattas och handlingar utförs: "the institutional and organisational culture" som Rees uttrycker det. Det rör sig om styrningen och dess mekanismer i organisationen. Varje organisation styrs alltid på något sätt. Styrningen kan vara mer eller mindre synlig, mer eller mindre medveten. Till den mindre synliga delen hör just organisationens kultur, (förstått i en något snävare tolkning än den Rees syftar på), såsom organisationens värden, traditioner och normer. Den osynliga värde- eller normstyrningen får emellertid sina synliga avtryck i verksamheten. I en organisation med starka gemensamma värden eller normer behövs inte dessa värden mätas eller särskilt styras.

De styrs automatiskt. De som kommer in i organisationen lär sig organisationens värden och formas till att tänka och handla så som organisationens värden föreskriver.

Den synliga delen av styrningen är de formella systemen för beslutsfattande och genomförande. Det manifesteras utåt i form av exempelvis årsredovisningar och verksamhetsberättelser.

Inom rättssociologin talas det om formella och informella *normer*. Lagstiftningen är exempel på formella normer. Utifrån resonemanget ovan skulle en organisations (synliga) styrning kunna beskrivas som dess formella normer. De informella normerna, säger forskningen, är oftast osynliga och handlar om "oskrivna regler" som påverkar vårt handlande.¹⁰¹ Normer manifesteras i handling.

Synliga, såväl som osynliga normer kan emellertid dekonstrueras, plockas isär. Minna Gillberg menar att beståndsdelarna i en norm utgörs av tre faktorer: motiv, systemvillkor och kognition.¹⁰² Med motiv menas den vilja och drivkraft som ligger bakom att upprätthålla en viss norm. Med systemvillkor åsyftas de strukturer som stödjer normerna, det som möjliggör en viss norms fortlevnad. Kognition handlar om vilken kunskap och vilka förståelser som normerna bygger på. För att förändra normer måste alla dessa tre delar adresseras och förändras var och en. Gillberg hävdar att det inte räcker med att enbart förändra någon av de tre delarna.

Arbetsgruppens indelning av metodutvecklingen i en fråga om form och innehåll skulle kunna motsvaras av Gillbergs kognition och systemvillkor. För att kunskap ska kunna leda till en förändring, måste det finnas ett system som stödjer denna. Att fokusera styrningen har därför en avgörande betydelse för jämställdhetsintegrering. Det räcker inte med att enskilda medarbetare har kunskaper om jämställdhet, om inte dessa kunskaper efterfrågas i organisationen eller omsätts i praktiken.

När det så gäller metoder för att styra verksamheten är det mer adekvat att tala om *modeller*. Det finns en omfattande management-litteratur och en stor konsultmarknad. Sökandet efter det perfekta styrmedlet pågår ständigt. I styrningen har ofta de ekonomiska faktorerna fått stort utrymme. Styrningen och mätningen sker på ekonomiska mått. Men allt vanligare har det blivit att tillämpa modeller som styr även på andra mått.

¹⁰¹ Gillberg, Minna och Amundsdotter, Eva. *Den jämställda arbetsplatsen: En metodbok*, Stockholm, 2001.

¹⁰² *Ibid*, s. 89

Om jämställdhet ska integreras i en organisations verksamhet räcker det således inte med att enbart uppmärksamma kunskapsfrågan. För att få några resultat krävs det att jämställdhet är införlivad i den ordinarie styrningen av organisationen. Att skapa särskilda styrsystem för jämställdhet innebär stora risker för sidoordning av jämställdhetsfrågorna. Strävan bör istället vara att de införlivas i ordinarie styrsystem.

Detta var den hypotes som styrde utformningen av de metodutvecklingsprojekt Arbetsgruppen initierade.

Styrsystem och jämställdhet

Gemensamt för de projekt som Arbetsgruppen initierade under år 2000 var att de skulle pröva hur jämställdhet kan konkretiseras i ett antal befintliga och etablerade modeller för verksamhetsstyrning. Det var viktigt att projekten ägdes av organisationerna som skulle arbeta med dem. Utomstående expertis togs in som stöd, men projektarbetet utfördes av organisationerna själva. Tre projekt igångsattes. Två av dessa arbetade parallellt utifrån samma modell, länstrafikbolagen i Halland respektive Jönköpings län prövade "Balanced Scorecard". En beskrivning av detta arbete finns presenterat i Arbetsgruppens metodhandbok *Gör det jämt – att integrera jämställdhet i verksamheten*.

Det tredje projektet drevs av NUTEK. NUTEK arbetar med ett styrningsverktyg som heter LOTS[®] och de beslutade sig för att med hjälp av detta instrument arbeta fram ett förslag till plan för hur jämställdhet bättre skall integreras i myndighetens arbete med de regionala tillväxtavtalen. Även detta projekt finns beskrivet i *Gör det jämt*.

Någon utvärdering har inte gjorts av projekten. Men däremot har projektledarna och en grupp experter genomfört en uppföljning i seminarieform som baserades på projektrapporter och arbetsmaterial. Utifrån detta kan några reflektioner och preliminära analyser göras.

När jämställdhet adresseras synliggörs det normala. Gemensamt i projekten var att de redan i början av sitt arbete insåg nödvändigheten av att klargöra den egna organisationens egentliga verksamhet, det gemensamma uppdraget. Först därefter var det möjligt att se var och hur jämställdhetsfrågorna kunde integreras.

Att jämställdhetsperspektivet blottlägger "det normala" är en iakttagelse som gjorts i tidigare projekt när det handlat om att kartlägga och analysera kommunala verksamheter ur jämställdhetsperspektiv.¹⁰³ Jämställdhetsperspektivet ger upphov till frågor om fördelningen av makt och inflytande, hur resurser fördelas och normer skapas. Detta konstituerar den ordinarie verksamheten och den blir därmed synlig.

Utvecklingsarbete kräver stöd, tid och resurser. Organisationerna som drev projekten avsatte egna resurser i form av tid och pengar för att genomföra arbetet. De utomstående projektledarna som kopplades till projekten förde med sig kunskap och erfarenhet av de styrningsmodeller som projekten utgick från i sitt arbete. Projektledarna utgjorde stöd i arbetet och bidrog till att driva processen och utvecklingsarbetet framåt. Att projektdeltagarna avsatte tid till arbete mellan projektmötena hade emellertid avgörande betydelse för att arbetet drevs framåt.

Jämställdhet är ett kunskapsområde. Projektledarna förde också med sig kunskaper om jämställdhet till projekten. Detta innebar ett möte mellan generella jämställdhetskunskaper och projektdeltagarnas kunskaper om sin verksamhet (kollektivtrafik respektive regionalt arbete för tillväxt). Detta underlättade för projektdeltagarna att bli specifika om jämställdhetsperspektivet i den egna verksamheten. På så sätt genererades ny kunskap inom respektive organisation.

Vilja och mandat avgörande för arbetet. I två av projekten deltog VD och övrig ledningsgrupp i projektet. Det innebar svårigheter att hitta tider och datum för projektmöten eftersom det var personer med fullbokade kalendrar. Fördelen var att de "ägde" processen fullt ut och inte var beroende av att någon högre upp i organisationen skulle prioritera arbetet och ta emot resultaten. I den tredje organisationen fanns mandat och vilja uppifrån att få till stånd projektet, men det var svårare för projektdeltagarna att få förståelse för att projektet krävde tid och behövde prioriteras framför andra arbetsuppgifter.

¹⁰³ Åström, Gertrud. "Mainstreaming" Arbetsmaterial inom ramen för JämKom-projektet, Svenska Kommunförbundet, 1996.

Från projekt till linjen på en skör tråd

Projektet som initierades av Arbetsgruppen handlade om att utifrån jämställdhetsperspektivet utveckla verksamheten. En avgörande fråga för jämställdhetsintegrering är hur projektresultat överförs till organisationens linjeverksamhet.

Arbetsgruppen kan konstatera att övergången från projekt till linjeorganisation är skör. Svårigheten ligger inte i att åstadkomma resultat i en projektverksamhet. Utmaningen ligger i att föra över resultaten till den ordinarie verksamheten. Detta är inte unikt för jämställdhetsarbetet – det gäller för utvecklingsarbete generellt. Arbetsgruppen har emellertid diskuterat de specifika utmaningarna för jämställdhetsintegrering när det gäller att åstadkomma varaktiga resultat i ordinarie verksamheter.

Att skapa sig en fördjupad förståelse av varför utvecklingsarbete för jämställdhet har haft svårt att leva vidare skulle kräva en ganska omfattande studie av ett antal olika organisationer. Utifrån de erfarenheter Arbetsgruppen har och de erfarenheter som Arbetsgruppen tagit del av kan emellertid vissa slutsatser föreslås.

Avsaknad av ledningens uttalade vilja och efterfrågan på resultat

Inte sällan dras jämställdhetsprojekt igång utan ordentlig drivkraft från ledningen. Detta kan innebära att ledningen inte entydigt uttalar sitt åtagande och engagemang, sin vilja till att driva jämställdhetsarbete och efterfråga resultaten. Ledningen har naturligtvis gett sitt tillstånd till projekten, men lägger inte själv ner något engagemang i dem. Om engagemanget i ledningen är svagt blir engagemanget med stor sannolikhet svagt också i den övriga organisationen.

Orimliga förväntningar och ansvar läggs på "fel" person. Erfarenheter har också visat att även när initiativet till jämställdhetsintegrering kommer uppifrån (exempelvis på grund av förändringstryck eller krav utifrån), delegeras ofta ansvaret för jämställdhetsintegreringen till en person som inte har motsvarande makt och befogenhet.

Den som blir ansvarig är inte sällan en jämställdhetshandläggare på personalkontoret som fram till dess haft ansvar för att arbeta med jämställdhet utifrån jämställdhetslagen.¹⁰⁴ Problemet med en sådan delegering är att jämställdhetsintegrering handlar om att

¹⁰⁴ Jämställdhetslagen är en del av arbetsrätten och rör därmed *endast* jämställdhet i arbetslivet.

åstadkomma ett jämställt innehåll i verksamheten och då kan och ska inte ansvaret ligga på personalkontoret.

En ytterligare svårighet är att den som är ansvarig för ett utvecklingsarbete i projektform, dessutom ofta görs ansvarig för att den ordinarie verksamheten ska uppvisa ett jämställt innehåll. Ett utvecklingsprojekt ska skapa förutsättningar för organisationen att arbeta på ett förändrat sätt – det kan handla om förändring av rutiner, kompetensutveckling, utveckling av ny kunskap etc. Sådant arbete bedrivs ofta i projektform med särskilda resurser och stöd av konsulter eller expertis utifrån. En projektledare är ansvarig för resultaten av ett projekt, men ansvaret för organisationens verksamhetsresultat vilar emellertid alltid på ledningen och kan inte delegeras bort – även när det gäller jämställdhet.

Brist på förankring och plan för övertagande. En tendens som noterats i organisationer som bedrivit jämställdhetsprojekt är att det är okej att driva projekt, men det finns egentligen ingen tanke på att projektet ska lämna några märkbara spår i organisationens verksamhet. När projekten avslutas finns nästan en förväntan om att allt ska återgå till det normala igen. Detta har också varit en kritik som framförts från utvärderare av jämställdhetsprojekt. Att vinna gehör för att starta ett projekt är mindre svårt än att föra över projektens resultat till linjeorganisationen. Det ska poängteras att jämställdhetsintegrering inte betyder att det är klappat och klart när ett projekt har genomförts. Den primära mätaren på om jämställdhet är integrerat i en organisations verksamhet är om man kan se ett förändrat resultat i de varor och tjänster organisationen producerar.

Jämställdhetsintegrering innebär att frågor ska hanteras i ordinarie beslutsprocesser och i ordinarie verksamheter. Därför kan man tänka sig att det är riskabelt att bedriva jämställdhetsarbete i projektform. Men, som redan framförts, saknas ofta planer för hur projektets resultat ska ta plats i den ordinarie verksamheten.

4.2 Förslag till en modell för jämställdhetsintegrering

Till Arbetsgruppens metodutvecklingsarbete knöts en referensgrupp bestående av experter samt projektledarna för de projekt som initierades av Arbetsgruppen.¹⁰⁵ Denna grupp kom fram till

¹⁰⁵ Följande personer deltog i referensgruppen: Ann Boman (Gender Consulting, projektledare), Minna Gillberg (Lunds universitet), Anna-Marie Sandqvist (Svenska Kommunförbun-

att det inte alltid räcker med vilja och bra kartläggningsmetoder för att genomföra jämställdhetsintegrering. Förutom vilja och metoder kan ett helhetsgrepp behövas, en systematik i hur arbetet med att integrera jämställdhet i en organisations vanliga verksamhet ska gå till. Resultatet av dessa diskussioner blev att referensgruppen arbetade fram ett förslag till modell för jämställdhetsintegrering som skulle kunna svara mot de brister som diskuteras ovan. I *Gör det jämt – att integrera jämställdhet i verksamheten*, presenteras denna modell.

Modellen ska kunna vara till hjälp och stöd i arbetet och ge överblick av ett förlopp. Mer kunskap och andra metoder kan naturligtvis behöva sökas som komplement till modellen, men även den som inte ska leda förändringsarbetet ska kunna få en bild av förändringsprocessens olika delar, för att på så sätt se sin egen del i den.

Modellen bygger således på de analyser som berörts ovan. Men den bygger också på de samlade erfarenheter inom Arbetsgruppen och referensgruppen och inspiration har tagits från miljöledningssystemen.

Utan att gå in på modellen i detalj kan ändå sägas att den är uppbyggd i tre faser: *upptakt*, *utveckling* och *överföring*. Upptakten innehåller det förberedande arbetet med policybeslut, utredning och förankring. Här poängteras ledningens engagemang och ställningstagande för att genomföra jämställdhetsintegrering. I utvecklingsfasen skall policyns vilja omsättas i handling. I denna fas ska informationen och kunskapen i organisationen utvecklas genom kartläggningar och analyser av verksamheten ur jämställdhetsperspektiv. Rutiner och arbetsformer ska undersökas och det ska utrönas hur jämställdhet ska konkretiseras och föras in i organisationens styrning. För detta arbete kan en stödstruktur vara behövlig, men arbetet ska utföras av ordinarie personal inom deras respektive ansvarsområden. Utvecklingsfasen syftar till att skapa förutsättningarna för jämställdhetsintegrering i den egna organisationen, både till form och innehåll. Därefter är det möjligt att sätta verksamhetsmål för jämställdhet i de ordinarie styrdokumenterna vilket innebär att fasa över arbetet till linjeverksamheten. Uppföljning och utvärdering av jämställdhetsmålen ska sedan ske på samma sätt som övriga mål följs upp och utvärderas i organisationen.¹⁰⁶

det), Monica Silvell (Näringsdepartementet), Gunnel Wahlqvist (Försäkringskassan i Stockholm, projektledare). Från Arbetsgruppen deltog Gertrud Åström, Stockholms universitet.

¹⁰⁶ Se *Gör det jämt – att integrera jämställdhet i verksamheten*. Näringsdepartementet, Stockholm, 2001. s. 10.

4.3 Kommentarer

Metoder och modeller har stor betydelse för jämställdhetsintegrering. Därför är kontinuerlig utveckling av metoder viktigt. Men användningen av metoder för jämställdhetsintegrering är beroende av att det finns vilja och efterfrågan på resultat i organisationen. Det ska således inte fästas *för* stor vikt vid metodutvecklingen som en förutsättning för att något ska bli gjort. Metoder är inget självändamål, utan medel för att åstadkomma något. Metoderna kan vara utmärkta, men blir ändå av underordnad betydelse om det inte finns någon vilja eller efterfrågan på att de ska användas.

Vi har i det här avsnittet velat visa på komplexiteten när det gäller metodfrågor och betydelsen av att veta varför och till vad metoder ska användas. Det viktiga är att metoderna svarar mot de behov som ska tillgodoses och fungerar där de ska användas.

Metodutvecklingen inom området jämställdhetsintegrering är fortfarande tämligen liten i omfattning. Det är viktigt att metodutvecklingen stöds så att vi i framtiden kommer att se mer utvecklade system. På metodutvecklingsområdet bör strävan vara mot att gå från generella metoder till att bli mer specifikt inriktade på den verksamhet där de ska användas. I *Gör det jämt* ges prov på ett antal metoder som har använts av organisationer i Sverige och de är sorterade efter vad metoderna och modellerna syftar till: övergripande strategiskt arbete, styrning samt kartläggning och analys.

5 Arbetsgruppens förslag till insatser

Arbetsgruppen har i denna rapport undersökt den utveckling som skett efter att jämställdhetsintegrering antogs som strategi. Vi har tittat på den offentliga och den privata sektorn, såväl när det gäller argumentationen för jämställdhet som praktiskt arbete.

Jämställdhetsintegrering har långsamt börjat spridas och tillämpas i det svenska samhället, främst inom den offentliga sektorn. För långsamt skulle vissa hävda som företrädare ett snävare intresseperspektiv. Jämställdhetsintegrering är en strategi som innebär att ändra ordningar. Det innebär att åstadkomma bestående förändringar i verksamheter. Detta skall göras av de som normalt sett är ansvariga och arbetar i verksamheten. Det handlar om förändringar på systemnivå. Sett ur det perspektivet är det naturligt att det tar tid. Det är en stor utmaning att skapa uthållighet och att inte förlora målet ur sikte.

Jämställdhetsintegrering är inget självändamål, utan ett medel för att nå uppsatta jämställdhetsmål. Det går inte att säga att jämställdhetsintegrering är genomfört förrän man kan se konkreta effekter av det. Arbetet är givetvis en process, men en genomförd jämställdhetsintegrering visar resultat i verksamheten. Detta är en viktig legitimitetsfråga. I annat fall blir det svårt att hävda strategins berättigande.

5.1 Stärkta arbetsformer i Regeringskansliet

Arbetsgruppen anser att arbetsformerna behöver stärkas för att jämställdhetspolitiken ska få det genomslag och integreras på det sätt som regeringen har beslutat om. Det är viktigt att skynda på utvecklingen så att det är möjligt att konkret visa hur man rör sig från policy till praktik, från mål till resultat. Det är av stor betydelse att arbetsformerna leder till förändrade resultat av de statliga

insatserna och att dessa redovisas. De jämställdhetspolitiska ansträngningarna och insatserna inom olika sakpolitiska områden måste mätas och läggas samman för en helhetsbedömning. Det arbete som initierats på Näringsdepartementet för att se hur jämställdhetsperspektivet bättre ska integreras i budgetprocessen är ett viktigt steg i denna riktning.

De olika typer av processer inom Regeringskansliet som syftar till att skapa underlag för politiska beslut hänger samman med varandra. Detsamma gäller de delar som tillsammans bildar förutsättningar för att genomföra jämställdhetsintegrering. Som tidigare nämnts handlar det om styrning, kunskap, kompetensutveckling, stöd och metodutveckling.

Styrning

Riksrevisionsverket hade i uppdrag att granska regeringens styrning av myndigheterna via regleringsbrev när det gäller jämställdhet. Att se hur väl jämställdhet kommer till uttryck i regleringsbrev till myndigheterna är ett sätt att bedöma hur väl jämställdhet är integrerat i Regeringskansliets övriga interna processer. Regleringsbrev till myndigheterna ingår som en del av budgetprocessen och dessa utarbetas med utgångspunkt i de mål som satts i budgetpropositionen och i eventuella mål som satts i andra propositioner. Projektet om jämställdhet i budgetprocessen som tidigare nämntes har som en av sina utgångspunkter att se hur budgetprocessen bättre kan utnyttjas till att styra och följa upp jämställdhetspolitiken. Att stödja de handläggare som ansvarar för myndigheterna och arbetar fram regleringsbrev är viktigt. Arbetsgruppen har i samarbete med Finansdepartementets budgetavdelning tagit fram ett cirkulär som ger råd och vägledning när det gäller jämställdhet i regleringsbrev där RRV:s analyser och förslag varit en utgångspunkt. Cirkuläret är underskrivet av budgetchefen tillsammans med statssekreteraren för jämställdhetsfrågor och skickas ut till statssekreterare och myndighetshandläggare.¹⁰⁷ Detta är ett enkelt och effektivt sätt att nå fram med information och ge stöd och råd till handläggarna. Det finns anledning att även se över andra riktlinjer inom Regeringskansliet.

¹⁰⁷ Cirkulär nr Fi 2001:9.

Kunskap och kompetensutveckling

Det arbete som utförs inom ramen för SCB:s jämställdhetsstatistik är av mycket stor betydelse. Arbetsgruppen anser inte att det generellt råder brist på kunskaper och information såsom statistik etc. om jämställdhet, även om det säkerligen finns behov av kunskapsutveckling inom varje sakområde. Det generella problemet handlar snarare om att den kunskap i form av statistik, forskning och praktiska erfarenheter som finns tillgänglig inte tillämpas i beslutsprocesserna. Detta gäller både inom Regeringskansliet och i myndigheterna. Detta sätter ljuset på frågan om vilken *kompetens* det finns inom Regeringskansliet och inom de statliga myndigheterna för att integrera jämställdhetsperspektivet, såväl på det individuella planet som på en mer övergripande nivå. Det är viktigt att inte ha en övertro på utbildningar och kursers betydelse att åstadkomma resultat, där är styrningen och efterfrågan på resultat det avgörande. Men att medarbetarna har den kunskap och kompetens som krävs för en viss uppgift har avgörande betydelse och är en förutsättning för att kunna svara mot de krav som ställs på medarbetarna. Som tidigare nämnts erbjuds i dagsläget inga kurser till tjänstemännen i Regeringskansliet.¹⁰⁸ Som det är idag åligger det i princip den enskilde medarbetaren eller cheferna att köpa in kompetensutveckling utifrån. Det är angeläget att en kursverksamhet och kompetensutveckling genomförs inom Regeringskansliet.

Stödstruktur och metodutveckling

I Socialdepartementets Genderprogram för social välfärd lades vikt vid bygga upp stödstrukturer för arbetet.¹⁰⁹ En stödstruktur kan dels handla om en *organisatorisk* stödstruktur där det finns personer som har ett särskild uppgift att stödja jämställdhetsarbetet.¹¹⁰ Arbetsgruppen anser utifrån sina erfarenheter att det är av stor betydelse att bygga upp organisatoriska strukturer som stödjer arbetet, även på varje departement. Det sätt som socialdepartementet valde kan vara en väg. Det kan också handla om att det finns extern expertis att tillgå.

¹⁰⁸ Jämställdhet ingår som en liten del i en introduktionskurs för nyanställda i Regeringskansliet. Kommittéservice har också erbjudit en kort utbildning om jämställdhet för kommittéanställda.

¹⁰⁹ Se *Gör det jämt*, s. 12.

¹¹⁰ Som en motsvarighet till budgetsamordnare som samordnar budgetarbetet, utsåg Socialdepartementet s.k. gendersamordnare att samordna jämställdhetsfrågorna.

Men en stödstruktur kan också handla om att det finns rutiner och system som stödjer jämställdhetsintegreringen i det vardagliga arbetet. Här kommer vi in på metodutveckling.

Som tidigare konstaterats råder det brist på manualer med metoder och riktlinjer att tillgå för tjänstemännen. En fråga som under hösten 2001 utreds på Näringsdepartementet är huruvida det går att utveckla ett förenklat ledningssystem för hållbar utveckling för det interna arbetet på departementet. Ett sådant ledningssystem skulle innehålla alla tre dimensionerna av hållbar utveckling: miljö, ekonomi och sociala aspekter (i vilket jämställdhet ingår). Detta är exempel på en praktisk ansats där jämställdhetsfrågorna ingår i ett verktyg där flera perspektiv samordnas, vilket kan underlätta i det vardagliga arbetet. Det ligger i linje med ansatsen i de metodutvecklingsprojekt Arbetsgruppen initierade.

Förutom den metodhandbok som Arbetsgruppen tagit fram och som inte primärt vänder sig till Regeringskansliet är det viktigt att ett kontinuerligt metodutvecklingsarbete pågår inom Regeringskansliet där syftet bör vara att följa utvecklingen internt och utveckla instrumenten så att jämställdhet blir en del av den verksamhet som bedrivs.

Strategisk utveckling av jämställdhetsintegrering

Det är viktigt att ta ett samlat grepp i arbetet med att stärka arbetsformerna i Regeringskansliet. Riksrevisionsverket anser i sin rapport att det krävs en mer enhetlig och stringent styrning av myndigheterna. RRV föreslår därför att regeringen formulerar en tydligare strategi för jämställdhetspolitiken där mål och återrapporteringskrav till myndigheterna kan vara gemensamma för hela eller delar av statsförvaltningen. Arbetsgruppen anser det vara en befogad slutsats och att det är viktiga delar RRV pekar på, men anser att en strategi bör ha ett bredare anslag än det RRV föreslår. Regeringens styrning av myndigheterna är naturligtvis central, men för att få till stånd en förbättring på det området krävs att även andra processer utvecklas.

I arbetet med att ta fram en strategi bör ligga att se över de delar som beskrivits ovan och ta initiativ till förändringar. Det är av betydelse att både se till de övergripande delarna och att utgå från varje departements möjligheter och förutsättningar. Därför är det viktigt att arbetet sker i samarbete mellan departementen. Relevant

kompetens från myndigheterna (exempelvis RRV och/eller Ekonomistyrningsverket) bör också övervägas att tas in i arbetet.¹¹¹

I sammanhanget är det rimligt att förutom det ovan nämnda också utreda ett eventuellt behov av en ny förordning. Förutom propositionen Delad makt delat ansvar (Prop. 1993/94:147) som lägger fast strategin om jämställdhetsintegrering är det i princip endast regeringsdeklarationen som utgör det övergripande och formella dokument som stödjer arbetet med jämställdhetsintegrering. Därför bör det övervägas om en förordning skulle ge ett tydligare mandat att driva frågorna.

Stärkt institutionalisering

För att kunna förverkliga de ambitioner som Plattform for Action, EU (genom Amsterdamfördraget) och den svenska regeringen har satt upp har Arbetsgruppen uppfattat att en rad behov formulerats av olika aktörer både inom och utanför Regeringskansliet under den tid Arbetsgruppen arbetat. Det handlar exempelvis om behov av kontinuerlig metodutveckling, experter/konsulter på jämställdhetsintegrering och insamling och överföring av erfarenheter mellan organisationer och sektorer.

Den fråga som väcks i anslutning till detta är vilka organisationer eller funktioner i samhället som kan svara mot detta behov. De resurser som idag finns att tillgå är tämligen begränsade. På den statliga nivån finns jämställdhetsenheten i Regeringskansliet. Av myndigheterna har ingen uppdrag av den arten. JämO:s uppdrag är avgränsat till jämställdhetslagens område och övriga så kallade stabsmyndigheter såsom Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Statens kvalitets- och kompetensråd eller Riksrevisionsverket har vare sig kompetens eller uppdrag att arbeta med jämställdhetsintegrering.

På regional nivå finns en länsexpert på varje länsstyrelse med uppdrag att arbeta inåt länsstyrelsen och utåt mot länens offentliga och privata organisationer och företag. Tecken tyder på att länsexperternas resurser har minskat, främst genom att fler uppgifter har lagts på experterna att hantera. På så sätt minskar utrymmet för att arbeta med jämställdhetsfrågorna. Detta är emellertid inte en en-

¹¹¹ I det danska regeringskansliet är en interdepartemental styrgrupp bestående av statssekreterare ansvariga för genomförandet av gender mainstreaming i ministerierna. Detta är exempel på att organisatoriskt tydliggöra ledningens ansvar och efterfrågan på resultat av genomförandet.

tydig trend, eftersom vissa länsstyrelser har valt att satsa mer resurser på jämställdhetsexpertfunktionen.¹¹²

När det gäller kommunerna har Kommunförbundet ett programområde för jämställdhetsintegrering med experter som främst arbetar gentemot kommunerna. På den privata marknaden finns mycket få konsulter eller experter som besitter kompetens beträffande jämställdhetsintegrering.¹¹³

Jämställdhetsrådet för transporter och IT, JämIT, presenterade sitt betänkande under våren 2001.¹¹⁴ Utifrån rådets erfarenheter och analyser har förslag om att stärka den jämställdhetspolitiska institutionaliseringen lagts av rådet där regeringen uppmanas inrätta en ny myndighet för jämställdhet. Denna myndighet skulle ha uppdrag att samla och sprida kunskaper och erfarenheter av jämställdhetsarbete, arbeta med metodutveckling och vara pådrivande gentemot såväl den offentliga som privata sektorn. Betänkandet remissbehandlas för närvarande.

Arbetsgruppen delar Jämits analys och uppfattning om behoven av utveckling, kunskapsspridning och erfarenhetsutbyte. Arbetsgruppen anser att det är angeläget att mer systematiskt utreda dessa behov och ta ställning hur de ska tillgodoses. Remissomgången kan komma att ge värdefull information om hur myndigheter och organisationer resonerar kring behovet av att stärka institutionaliseringen så som redan skett i flera av de nordiska länderna.

På europeisk nivå har Sverige tagit initiativ till att föra upp frågan om ett europeiskt jämställdhetsinstitut, European Gender Institute. Sverige arrangerade ett seminarium under våren 1999¹¹⁵ och för närvarande utreds möjligheterna till ett sådant institut av kommissionen. Om ett europeiskt institut kommer till stånd kunde utbyggnaden av den svenska jämställdhetsorganisationen blir en naturlig motpart till ett sådant europeiskt institut.

Det vore olyckligt om de behov som formulerats för att stödja jämställdhetsintegrering lämnades därhän och skulle inte förbättra förutsättningarna för att genomföra strategin. Trots de positiva erfarenheter och exempel på projekt som har genomförts i Sverige är det av avgörande betydelse att stödja den utvecklingen. I dagsläget är underlagen emellertid inte tillräckliga för att fatta beslut

¹¹² *Tillsynsansvar över jämställdhetslagen – en uppgift för länsstyrelserna?* Ds. 2001:37. Näringsdepartementet.

¹¹³ Däremot finns det betydligt fler konsulter som arbetar med arbetsorganisationsfrågor, de frågor som kopplas till jämställdhetslagens område.

¹¹⁴ *Jämställdhet - transporter och IT. Slutbetänkande från JämIT.* SOU 2001:44.

¹¹⁵ *Seminar on a European Gender Institute*, Stockholm June 1999. Näringsdepartementet.

om att tillsätta en ny myndighet, men Arbetsgruppen anser det finnas skäl nog att utreda frågan.

5.2 Stödja drivkrafterna i företagen

Påverkan på företagen kan även i detta sammanhang göras genom att bjuda in till samarbete kring frågor där företagen och staten har gemensamma intressen av att driva på en utveckling.

Arbetsgruppen har konstaterat att det fortfarande är svårt att vinna gehör för jämställdhetsfrågorna i den privata sektorn. Tecken tyder dock på att förändringar håller på att ske, bland annat utifrån en medvetenhet om framtida konkurrensvillkor. Arbetet med miljöledningssystemen börjar på sina håll att vidgas till att bli ledningssystem för hållbar utveckling, där den sociala dimensionen lyfts fram. Detta är utvecklingstendenser som är viktiga att stödja. Här finns en möjlighet att skapa större intresse och utrymme, inte minst från de privata företagen, för jämställdhetsfrågorna genom att erbjuda ett praktiskt sätt att arbeta med dem. Ett första steg är att pröva möjligheter och intresse hos myndigheterna (som nu är ålagda att införa miljöledningssystem) att använda miljöledningssystemet för att integrera sociala frågor och därmed jämställdhetsfrågorna.

När det gäller *dialogen* med det privata näringslivet anser Arbetsgruppen att konferenserna Jämställdhet för lönsamhet och utveckling bör utvärderas. En utvärdering bör titta på vilka målgrupper som har nåtts och hur konferenserna har uppfattats av de som medverkat och deltagit i dem. En utvärdering bör också undersöka vilka effekter konferensernas erfarenhetsutbytet har haft för arbetet i företagen.

5.3 Sammanställning av förslagen

Arbetsgruppens förslag till fortsatt arbete är i sammanfattning följande:

- Att ett samlat grepp tas för att stärka arbetsformerna för jämställdhetsfrågorna i Regeringskansliet. En strategi för jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet bör utarbetas som skall adressera styrning, kunskap och kompetensutveckling, stödstruktur och metodutveckling. Arbetet bör ske i samarbete mellan departementen.
- Att en samlad översyn görs av de olika formella styrformerna såsom förordningar och riktlinjer i Regeringskansliet. En jämställdhetsförordning, liknande den som finns på integrationsområdet, bör övervägas.
- Att regeringen överväger hur institutionaliseringen på jämställdhetsområdet skall stärkas. Förslaget till ny myndighet från Jämställdhetsrådet för transport och IT kan användas som underlag. En eventuell myndighets roll och uppgifter bör emellertid utredas närmare.
- Att regeringen överväger hur jämställdhetsfrågorna, tillsammans med övriga sociala frågor, kan få en starkare ställning inom arbetet med hållbar utveckling genom att ledningssystemen utvecklas så att den sociala dimensionen integreras.
- Att dialogen med näringslivet forstsätter och att konferenserna om Jämställdhet för lönsamhet och utveckling utvärderas.

Referenser

- Anderson, Mary. *Focusing on Women. UNIFEM's Experiences in Mainstreaming*. United Nations Development Fund, 1993.
- Arbetsmarknadsdepartementet. *Jämställdhetsmärkning – konsumentmakt för ett jämställt samhälle*, Ds 1998:49
- Bergqvist, Christina (red.) *Likestillte demokratier? Kjønn og politikk i Norden*. Oslo, 1999.
- Borchorst, A. "Equal Status Institutions" i *Equal Democracies? Gender and Politics in the Nordic Countries*. Ch. Bergqvist et al. (eds.), Oslo, 1999.
- Braidotti et al. *Women, the Environment and Sustainable Development. Towards a Theoretical Synthesis*. INSTRAW, 1994
- Council of Europe. *Gender mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*. Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS). Strasbourg, 1998.
- Europeiska Rådets beslut av den 20 december 2000 om inrättande av gemenskapens handlingsprogram avseende gemenskapens strategi för jämställdhet mellan kvinnor och män (2001-2005), (2001/51/EG).
- Finansdepartementet. Cirkulär nr Fi 2001:9.
- Fürst, Gunilla. *Jämställda på svenska*. Svenska Institutet, 2000.
- Gillberg, Minna & Amundsdotter, Eva. *Den jämställda arbetsplatsen, en metodbok*, Stockholm 2001.
- Hannan, Carolyn. *Promoting equality between women and men in bilateral development cooperation. Concepts, goals, rationales and institutional arrangement. Part one. Theory, practice and priorities for change*. Lunds universitet, 2000.
- Hernes, Helga. *Women and the Welfare State. Essays in State Feminism*. Oslo, 1987.
- Hirdman, Yvonne & Åström, Gertrud (red.) *Kontrakt i Kris. Om kvinnors plats i välfärdsstaten*. Stockholm, 1992.

- Hirdman, Yvonne. "Genussystemet" i *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*. SOU 1990:44
- Hirdman, Yvonne. "Genussystemet" i SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*.
- JämO. *Jämställdhetsplanens betydelse för jämställdheten. Resultat från en enkätundersökning bland företag och myndigheter hösten 1999, 2000.*
- Jämställdhet mellan kvinnor och män. Organisation och uppgifter.* Faktablad från Näringsdepartementet, juni 1999.
- Jämställdhetspolitiken inför 2000-talet.* Regeringens skrivelse 1999/2000:24
- Landby-Eduards, M. & Åström, G. *Många kände sig manade, men få blevo kallade – en granskning av arbetet för ökad kvinnorepresentation.* Socialdepartementet, 1993.
- Lorentzi, Ulrika. *Från retorik till rutiner*, Kommunförbundet, 2000.
- Länsstyrelsen i Stockholms län. *Utvärderingen av Jämställdhet i ledningssystem - en metod för att förverkliga jämställdhet mellan kvinnor och män.* Rapport 2001:11.
- Mazey, Sonia. *Gender mainstreaming in the EU. Principles and practice*, London 2001.
- Nordiska Ministerrådet. *Integrering af köns- og ligestillingsaspektet i Nordisk Ministerråds virksomhed.* DIVS 2000:813.
- NUTEK. *Jämställdhet och lönsamhet.* Stockholm, 1999.
- Näringsdepartementet. *Gör det jämt – att integrera jämställdhet i verksamheten.* Stockholm, 2001.
- Näringsdepartementet. *Seminar on a European Gender Institute*, Stockholm June 1999.
- Näringsdepartementet. *Tillsynsansvar över jämställdhetslagen – en uppgift för länsstyrelserna?* Ds. 2001:37
- OECD: *Gender mainstreaming, Competitiveness and growth. Messages from the Conference 23-24 november 2000.* Paris, 2001.
- Phillips, Anne. *Engendering Democracy.* Polity Press, Cambridge, 1991.
- Prop. 1993/94:147. Delad makt delat ansvar. Regeringens proposition om jämställdhetspolitiken.
- Rees, Teresa. *Mainstreaming equality in the European Union. Education, training and labour market policies.* New York, 1998.
- Riksdagens finansutskott. 2000/01:FiU20

- Riksrevisionsverket. *Jämställdhet – hur styr regeringen*. RRV:17
SCB. *På tal om kvinnor och män. Lathund om jämställdhet*. SCB,
2000.
- Schalkwyk, J. et al. *Mainstreaming : a strategy for achieving equality
between women & men*. SIDA, 1996.
- SFS 1998:1474, 15§
- SFS 1999:593 Förordning om de statliga myndigheternas ansvar
för genomförandet av integrationspolitiken.
- SFS 2001:100, 14§.
- Socialdepartementet. *Barnafödandet i fokus – från befolkningspolitik
till ett barnvänligt samhälle*. Ds 2001:57.
- Socialdepartementet. *Från sidovagn till huvudfärd*, Ds 1999:64.
- Socialdepartementet. *Handlingsplan för Socialdepartementets gen-
derprogram för social välfärd, etapp 2, år 2000-2001*, 2000.
- SOU 2001:44. *Jämställdhet - transporter och IT. Slutbetänkande
från Jämit*.
- SOU 2001:9 *Reglerna kring och inställningen till frivillig jämställd-
hetsmärkning av produkter och tjänster*.
- Statsrådsberedningen. *Samrådsformer i Regeringskansliet*. Prome-
moria från Statsrådsberedningen. SB PM 1997:4.
- Svenska Kommunförbundet. *Den demokratiska dialogen. Arbets-
former för kvinnor och män i politiken*. Stockholm, 1999.
- United Nations Development Fund. *Gender Mainstreaming in the
United Nations. Experiences of UNDP/UNIFEM/UNV
Gender Specialists in the Field*. UNDP/UNIFEM/UNV,
2000.
- Utrikesdepartementet, *Ett jämställt Europa – om Sveriges EU-
politik för jämställdhet*. Fakta Europa, 2000.
- Utrikesdepartementet. *Förenta Nationernas fjärde kvinnokonferens.
Peking den 4-15 september 1995*. Aktstycken utgivna av Ut-
rikesdepartementet. Stockholm, 1996.
- Utrikesdepartementet. *Handlingsplanen från FN:s fjärde kvinno-
konferens i Peking 1995: ett sammandrag*. Stockholm, 1997.
- Utrikesdepartementet. *Jämställdhet i utvecklingssamarbetet. En
metodskrift*. Stockholm, 1998.
- Wahl, Anna. et. al. *Det ordnar sig. Teorier om organisation och kön*.
Lund, 2001.
- Wahl, Anna. *Könsstrukturer i organisationer*. Stockholm, 1992.

- Åseskog, Birgitta. *National Machinery for Gender Equality in Sweden and Other Nordic Countries. Draft paper for the Expert Group Meeting on National Machineries for Gender Equality, Chile 1998*. Näringsdepartementet, 1998.
- Åström, Gertrud. "Kommuner med känsla för jämställdhet" i *Genus i praktiken – på hans eller hennes villkor?* Stockholm, 1998.
- Åström, Gertrud. "Ut ur sidorummet" i *Delad makt delat ansvar*. Magasin med anledning av propositionen om jämställdhetspolitiken. Socialdepartementet, 1994.

Utdrag
PROTOKOLL 5
vid regeringssammanträde
1997-10-30
A97/3466/Jäm

Bemyndigande att tillkalla en arbetsgrupp för metodutveckling i jämställdhetsarbetet

1 bilaga

Regeringen bemyndigar statsrådet Ulrica Messing att tillkalla en arbetsgrupp för metodutveckling i jämställdhetsarbetet. Gruppen skall bedriva sin verksamhet enligt de riktlinjer, som anges i en inom Arbetsmarknadsdepartementet den 24 oktober 1997 upprättad promemoria, vilken fogas som bilaga till detta beslut.

Vidare bemyndigar regeringen statsrådet Ulrica Messing att tillkalla ledamöter i gruppen, att utse en av ledamöterna till ordförande samt att besluta om sekreterare, sakkunniga, experter och annat biträde åt gruppen.

Regeringen föreskriver vidare att kostnaderna för gruppen skall belasta första huvudtitelns anslag C 1 Regeringskansliet, anslagspost 9 Arbetsmarknadsdepartementet.

ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET

Bilaga till beslut nr 5 vid regeringssammanträde
1997-10-30,
diarienummer A97/3466/Jäm
PM 1997-10-24

**Riktlinjer för en arbetsgrupp för metodutveckling
i jämställdhetsarbetet**

Målet för jämställdhetspolitiken är ett samhälle där flickor, kvinnor, pojkar och män åtnjuter samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom alla samhällsområden.

För att nå detta mål har jämställdhetsarbetet hittills främst inriktats på att undanröja könsdiskriminering och motverka olika villkor för kvinnor respektive män dels genom lagstiftning, dels genom aktiva åtgärder t ex positiv särbehandling. Arbetet har huvudsakligen utförts av sidoordnade aktörer till övervägande del kvinnor. Dessa aktörer har ofta saknat makt och ekonomiska resurser för att kunna påverka beslut och genomdriva större förändringar i verksamhetens inriktning och i det dagliga arbetet.

Av regeringsförklaringen hösten 1997 framgår att ett jämställdhetsperspektiv skall genomsyra alla delar av regeringens politik. Varje departement har inom sina politikområden ansvar för att detta sker. Sedan hösten 1994 har regeringen aktivt arbetat för att ändra arbetsformerna för jämställdhetsarbetet. Syftet är att flytta ansvaret för jämställdhetsarbetet från några få experter till ledningen för varje departement. Departementsledningen skall ansvara för att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i all verksamhet och att medarbetarna arbetar med jämställdhetsfrågor som en del i det dagliga arbetet.

Det arbets- och synsätt som syftar till att genomsyra alla politikområden med ett jämställdhetsperspektiv kallas med ett internationellt vedertaget begrepp för mainstreaming. Gamla strukturer ska förändras och nya byggas utifrån analyser av de olika villkor som råder ur ett könsperspektiv. För att göra en verklig förändring

är det nödvändigt att synliggöra båda könen förutsättningar, behov och intressen. Kunskapen ska sedan genomsyra allt samhällsarbete från idé till och med genomförande och uppföljning. Genom att göra systematiska jämställdhetsanalyser tydliggörs hur regler, planer, beslut, produkter, resurser etc påverkar flickors, kvinnors, pojkars och mäns situation i arbets- och samhällslivet. Med mainstreaming som arbetssätt ansvarar de verksamhetsansvariga för utvecklingen av ett jämställdhetsperspektiv i den egna verksamheten och medarbetarna arbetar med jämställdhetsfrågorna i det dagliga arbetet.

Pågående utvecklingsarbete

Ett betydelsefullt arbete pågår för närvarande inom den offentliga förvaltningen för att stärka och utveckla formerna för att införliva ett jämställdhetsperspektiv i ordinarie verksamhet. På central nivå pågår ett flertal aktiviteter inom regeringskansliet för att stödja och utveckla mainstreamingarbetet t ex särskild utbildning i jämställdhetskunskap, utveckling av handlägningsrutiner, uppföljning och utvärdering. På regional nivå har samtliga länsstyrelser utarbetat strategier för länets jämställdhetsarbete under perioden 1997-2000. Strategierna är viktiga styrmedel för jämställdhetsarbetet och kommer att vara en grund för kommande analyser och bedömningar av de insatser som görs på jämställdhetsområdet. På lokal nivå genomför Svenska Kommunförbundet med stöd av statliga medel ett projekt i syfte att utveckla formerna för hur ett jämställdhetsperspektiv kan införlivas i såväl den politiska som den administrativa beslutsprocessen.

För att underlätta och påskynda förändringsarbetet är det viktigt att kunskap, erfarenheter och metoder utvecklas och sprids.

En arbetsgrupp bör därför få i uppdrag att utveckla metoder för arbetet med att genomsyra alla politikområden med ett jämställdhetsperspektiv.

Gruppens huvuduppgifter

Gruppen skall föreslå åtgärder för en

- satsning på information och ökad kunskap om flickors, kvinnors, pojkars och mäns skilda villkor

- utveckling och breddning av utbildning i jämställdhetskunskap
- utveckling av metoder för jämställdhetsanalyser, uppföljning och utvärdering
- utveckling av former för åtgärder som stärker mainstreamingarbetet

Gruppen ska initiera projekt och utvecklingsarbete på central, regional och lokal nivå som kan prövas under den period som gruppen verkar.

För att få fram underlag i sitt arbete bör gruppen anordna konferenser, seminarier, hearings m.m. samt anlita forskare mfl.

Uppdraget skall sträcka sig över en period av minst två år.

Arbetet skall avslutas med en skriftlig rapport.