

# Styrning utan riktning

## – *institutionaliseringen av svensk jämställdhetspolitik*

Anders Ivarsson Westerberg

### **Governing without direction – the institutionalization of Swedish gender equality policy**

This article discusses the institutionalization of gender equality policy in Sweden. The questions are: In what way has the policy been institutionalized? In what way have initiatives and governance processes at the central political level led to institutionalization? Empirically the article gives an account for an ongoing study of the governing and organization of the gender equality politics 1972-2011. The study shows that the policy area has to a large extent been ad-hoc governed and also has been treated as a symbolic issue in order to create legitimacy for other political questions. The main conclusions are that the policy has been semi-institutionalized, and that we can see a de-institutionalization in recent years. It has been institutionalized in a legal/formal sense, but not in a cognitive sense following the theory of sociological institutionalism.

## **Inledning**

Jämställdhetspolitiken har institutionaliserats. Åtminstone är det så som många resonerar, både när man i allmänhet diskuterar jämställdhetspolitik och inom forskningen. Med institutionalisering menas då oftast att politiken fått en konkret form i organisering eller regelverk (Lindvert 2004, Bergqvist mfl 2008). Det antas också att sådan institutionalisering får effekter på det område som är föremål för politiken, och att när man väl organiserat och reglerat så ordnar det sig. Det finns, åtminstone i teorin, en föreställning om en direkt koppling mellan åtgärder och resultat.

Utifrån ett sådant synsätt skedde institutionaliseringen av jämställdhetspolitiken 1973 då Delegationen för jämställdhet mellan kvinnor och män inrättades. Sedan dess har institutionaliseringen ytterligare befästs med jämställdhetslagens tillkomst, Jämo och i mitten av 1990-talet i form av experter på länsstyrelserna. Som kronan på verket står jämställdhetsintegreringen (mainstreaming)

Docent Anders Ivarsson Westerberg är verksam vid Samtidshistoriska institutet, Södertörns högskola.  
E-post: anders.ivarsson.westerberg@sh.se

som genomsyrar samtliga politikområden, en strategi som man arbetat med sedan i mitten av 1990-talet, och den politiska upphöjelsen att få ett helt departement 2006.

Men samtidigt kan man konstatera att det finns ett betydande glapp mellan åtgärder, den politiska styrningen, och resultat i jämställdhetspolitiken. Det kommer ständigt olika rapporter om jämställdhetspolitikens misslyckande med oskäligen löneskillnader, att kvinnor tar ut den största delen av föräldraförsäkringen och att det sitter få kvinnor i börsföretagens styrelser för att ta några konkreta exempel. I den senaste regeringsförklaringen uttrycks detta som att:

I Sverige har jämställdheten mellan kvinnor och män kommit längre än i många andra länder. Det finns samtidigt mycket kvar att göra för att kvinnor och män ska ha samma möjligheter (Regeringsförklaring 5 okt 2010)

Detta gör att man på goda grunder kan ifrågasätta i vilken grad jämställdhetspolitiken är institutionaliserad, och vad institutionalisering är? I den här artikeln ska jag utifrån sociologisk institutionell teori analysera institutionaliseringen av den svenska jämställdhetspolitiken med grund i en pågående studie.<sup>1</sup> Huvudfrågorna är: Hur förhåller sig politisk styrning och institutionalisering till varandra? I vilken utsträckning är det möjligt att styra ett politikområde som jämställdhetspolitik med traditionella styrmedel? Är jämställdhetspolitiken särskilt svårstyrd?

## Vad är institutionalisering?

Det finns förstås inget enda svar på frågan om vad institutionalisering är. Det beror till att börja med på hur man väljer att definiera begreppet institution. Liksom många andra samhällsvetenskapliga begrepp finns det många tolkningar och betydelse som beror på vetenskapligt synsätt och teoritradition. Inom det statsvetenskapliga fältet delas ofta synen på institutioner i olika riktningar – olika institutionalismer. Vissa delar in dem i sju olika varianter, andra i tre: Rational-choice, historisk eller sociologisk institutionalism (Hall och Taylor 1996).

Inom Rational-choice teorin ses institutioner som något handfast och observerbart, och kan t.ex. vara regler, organisationer och explicita handlingsystem. Synsättet är här att politiska institutioner medvetet kan designas och skapas. En rational-choice teori med inslag av nationalekonomi hävdar dessutom att dessa politiska institutioner kan skapas på ett bästa, pareto-optimalt, sätt (North 1990). Inom den historiska institutionalismen ser man istället institutioner som kontinuiteter, det vill säga strukturer som vuxit fram över tiden och

<sup>1</sup> Projektet är en del av forskningsprogrammet "Jämställdhetspolitikens institutionalisering", som finansieras av VR och leds av Yvonne Hirdman.

har en bevarande kraft. Institutioner kan inom detta synsätt verka på flera olika nivåer, från regelverk till procedurer och mer ideologiska politiska program. En tredje typ av institutionalism, är den så kallade sociologiska institutionalismen eller nyinstitutionella organisationsteorin, där institutioner istället ses som normer och kulturella företeelser. Man menar där att politiska normer och historia blir invävda i institutionerna, och därmed betraktas de som exogena, en del av själva institutionen. Organisationer är inbäddade i en *institutionell* omvärld som genomsyrar dem. Sådana institutioner kan inte medvetet designas eller skapas.

Annorlunda uttryckt utgörs institutioner av legala, sociala och mentala strukturer (Furusten 2007), vilket motsvarar Richard Scotts ursprungliga uppdelning i tre olika typer: regulativa, normativa och kognitiva (Scott 2005). Regulativa institutioner utgörs av formella lagar och regler som organisationer måste förhålla sig till, och normativa institutioner är de moraliska "regler" och de föreställningar som finns om lämpligt beteende. Kognitiva institutioner är de kulturella för-givet-tagna föreställningar som är inpräntade i oss, de grundläggande idéer och uppfattningar vi har om världen. Organisationer (liksom organisationsledning och alla medarbetare) är inbäddade i dessa legala, sociala och mentala strukturer, vilka utgör en stark press på hur man ska se ut och bete sig.

Ett grundantagande inom den nyinstitutionella teorin är att organisationer svarar mot sina omgivningar genom att inkorporera institutionella element i den formella strukturen (Meyer och Rowan 1977). Organisationer är således inte enbart utformade utifrån en strävan att samordna och kontrollera aktiviteter så tekniskt effektivt som möjligt, utan också för att vara legitima i omvärldens ögon. Genom detta ökar organisationerna möjligheten att belönas för sin följsamhet med omgivningen, och därmed bidra till effektiviteten. Genom den strukturella anpassningen kan det uppkomma konflikter mellan tekniska och institutionella krav (Ibid). Organisationen kan då svara med att särkoppla presentationer och praktik från varandra, det vill säga visa upp en sak utåt och göra något annat i praktiken.

Ett helt institutionaliserat tillstånd existerar förstås inte i praktiken, liksom det inte finns situationer där aktörer är totalt fria att handla som de önskar, utan det är en fråga om gradskillnader. Inom den statsvetenskapliga forskningen råder det konsensus om att "institutions matter" (Przeworski 2004), men vad de är och hur de påverkar och vilket handlingsutrymme som finns är svårare att säga. I denna artikel utgår jag från den nyinstitutionella organisationsteorin (Johansson 2002), där aktörer ses som om de är begränsat rationella och handlar inom ett system av idéer, regler och organisationer (March och Simon 1958).

## Institutionaliseringsprocessen

Institutionalisering är den process varigenom institutioner etableras. Institutionalisering i rational-choiceperspektivet handlar om att skapa och sätta strukturer på plats. Då kan man tala om institutionalisering om en ny organisation eller ett nytt regelverk inrättats, vilket gör det till en antingen-eller-fråga. I den nyinstitutionella organisationsteorin är institutionalisering en mer komplicerad process. Institutionalisering handlar då istället om hur till en början kontroversiella idéer successivt blir accepterade, för givet tagna och ansedda som lämpliga. Idéerna anses vara legitima inom vissa socialt konstruerade system som består av normer, värden och definitioner. Enligt Berger och Luckmann är institutionalisering en process där man skapar aktörers sociala verklighet genom externalisering, objektivering och internalisering (Berger och Luckmann 1967). Individer agerar (externaliserar), andra individer observerar och tolkar handlingen utöver vad den själv representerar, vilket innebär att objektivering inträffar. Över tiden internaliseras dessa handlingar och ses som för givet tagna. Institutionalisering sker när ” det finns en ömsesidig typifiering av vanemässiga handlingar som utförs av typer av aktörer” (Ibid, s 72).

Nya organisationsformer uppstår när aktörer har tillräckliga resurser och ser ett tillfälle att realisera sina intressen som de värderar högt, men först måste de legitimera den underliggande teorin och värderingarna (DiMaggio 1988). Detta innebär att institutionella projekt kan uppstå från organiserad politik eller sociala rörelser. Den organiserade politiken kan fånga upp sociala rörelser för att skapa legitimitet kring idéer. Institutionalisering handlar alltså om att aktörer försöker etablera en ny idé och materialisera idén. Enligt Czarniawska är två sätt att objektivera idéer att omvandla dem till lingvistiska artefakter, och att omvandla idéerna till design, det vill säga omsätta dem i praktisk handling som till exempel organisering (Czarniawska och Sevón 1996).

Tolbert och Zucker har inom detta perspektiv utvecklat en teoretisk modell för institutionaliseringsprocesser (Tolbert och Zucker 1996). De menar att det finns tre stadier av institutionalisering som successivt gör den mer institutionaliserad – för-institutionellt, semi-institutionellt och helt institutionaliserat. Dessa tre faser kallar de habitualisering, objektivering och sedimentering. Habitualisering innebär införandet av nya strukturer och procedurer i en organisation, objektivering innebär att det har formats en viss konsensus om den nya organisationen och den har spridits till andra ställen, har förespråkare och identifierar vem som har problemet, dels ha lösningen i form av arrangemang (beträktas som moden eller trender). I sedimenteringsfasen tas företeelsen för given. Imitation sker av självklarhet och inte av strategiska skäl. För att nå denna fas krävs en historisk kontinuitet, långsiktiga förespråkare och frånvaron av motstånd vid sidan av att man uppnått resultat. För att avinstitutionalisering ska ske när det väl sedimenterats behövs enligt Tolbert och Zucker förmodligen att stora förändringar i omgivningen sker (Johansson 2002).

## Forskningsläge/tidigare studier

När det gäller institutionalisering av jämställdhetspolitiska reformer finns det flera intressanta resonemang och studier med ett genusteoretiskt perspektiv att förhålla sig till, men inte så många som använder sig av ett sociologiskt institutionellt perspektiv (Mackay mfl 2009). Detta trots att det bedrivs kritisk forskning om politiska arrangemang och jämställdhetspolitiska reformer (se t.ex. Magnusson, Rönnblom och Silius 2008). Frågor har ställts om hur olika åtgärder som syftar till ökad jämställdhet har implementerats och vilka effekter de fått. I Ingrid Pincus studie av implementering av jämställdhetspolitik på kommunal nivå visade hon att det fanns motstånd som ledde till ickeimplementering (Pincus 2002). Framst var det män på ledande positioner inom politik och förvaltning som obstruerade processen genom passivitet och ickeengagemang för frågorna (s. 180). De som försökte förändra hade oftast mindre makt och inflytande, och var mer perifera.

Vanligt är att man också jämför olika länder med varandra och söker förklaringar till olikheterna i statstraditioner, kulturer etc (Outshoorn och Kantola 2007). Delvis överlappande begrepp och forskningsfält är "state feminism", "gender policy" och "national machinery for gender equality". Ett framväxande forskningsfält är också "feminist institutionalism" (se t.ex. *Politics & Gender*, vol. 5, issue 2 samt vol. 6, issue 4).

Här kan nämnas Mackay, Mouro och Waylen (2009) som förespråkar en kombination av sociologisk institutionalism (SI) och feministisk politisk vetenskap, och att SI erbjuder fruktbara verktyg och perspektiv som går bortom den konventionella statsvetenskapen. Men däremot menar de att den sociologiska institutionalismen måste kompletteras eftersom den är otillräcklig när det gäller kärnfrågor som makt och förändring. Motstånd mot förändring har ofta förbisetts inom den nyinstitutionella organisationsteorin. Maud Eduards talar om motstånd som det som den rådande ordningen uppvisar, eller med andra ord etablissemangets reproduktion av normer och regler (Eduards 2002, s 13). Detta innebär att man med ett genusteoretiskt perspektiv i högre grad uppmärksammar dynamiken mellan de olika institutionella pelarna eller nivåerna, och det motstånd mot förändring som finns inbyggt i den rådande politiska maktordningen.

Eva Wittbom kombinerar till exempel ett institutionellt och ett genusperspektiv i sin avhandling om styrningen av Vägverket (Wittbom 2009). Hon menar att den nyinstitutionella organisationsteorin med sin avsaknad av ett maktperspektiv riskerar att skymma genusproblematiken. Genom att se samspelen mellan genus och institutioners tre pelare, finns det möjlighet att nå en högre genusmedvetenhet (s 33). Dynamiken mellan de olika institutionella nivåerna i institutionaliseringsprocesserna måste emellertid studeras empiriskt. Curtin och Teghtsoonian (2010) har analyserat den institutionella kontinuiteten i jämställdhetspolitikens organisering i Nya Zeeland. De pekar på tre

nyckelfaktorer för politikens framgång och begränsningar: den politiska kontexten, den politiska och byråkratiska ledningen samt den organisatoriska utformningen och arbetsrutinerna. När det gäller den politiska kontexten spelar det roll vilken sammansättning regeringen har, och hur jämställdhetsfrågorna prioriteras bland regeringspartierna. Något som författarna menar kan hämma jämställdhetsfrågorna är orienteringen mot New Public Management som riktar uppmärksamheten mot styrning per se istället för själva sakpolitiken. Ett exempel är att möten med företrädare för kvinnorörelsen definieras i NPM-termer som "konsultation med intressegrupper (stakeholders)", eller att politiken förpackas enligt de rationalistiska styrmodellerna som exempelvis mål- och resultatstyrning.

Den politiska och byråkratiska ledningen har också en betydelse. Något som särskilt lyfts fram är ministerns centralitet i regeringen, och ifall denne har ansvar för fler frågor än jämställdhet. En minister med fler frågor anses kunna påverka och driva jämställdhetsfrågorna mer effektivt, även om frågor ibland kan komma att "krocka" med varandra. En tredje nyckelfaktor är organiseringen. Curits och Teghtsoonoan hävdar att organiseringen i Nya Zeeland med en fristående myndighet som drivit jämställdhetsfrågor kontinuerligt över tiden har medfört att frågorna varit synliga och gett resultat.

Den här artikeln handlar om institutionaliseringen av jämställdhetspolitiken utifrån ett regeringsperspektiv. Det innebär att jag ska studera och analysera på vilket sätt jämställdhetspolitiken har organiserats och styrts på central nivå. Försöken att institutionalisera jämställdhetspolitiken tar sig uttryck i den politiska styrningen, det vill säga hur man från regeringens sida använt sig av olika styrmedel och tagit olika initiativ för att främja jämställdhetspolitiken. Enligt standardlitteraturen på området är följande politiska styrmedel viktigast: Finansiell styrning, Målstyrning, Uppdragsstyrning, Utnämningar, Informella kontakter, Regelstyrning och Organisering (Pettersson och Söderlind 1993, Larsson 1994). Till dessa hör mer allmän opinionsbildning och ideologisk styrning som används i ett längre perspektiv och med betydande osäkerhet.<sup>2</sup> Styrmedlen är inte isolerade från varandra, utan används samtidigt i en styrmix när regeringen försöker styra politikens inriktning på något område. Den politiska styrningen är således en kombination av direkta, indirekta, specifika och generella styrmedel. Dessa styrmedel utgör således ett slags empiriskt sorteringsverktyg för studien.

Teoretiskt tar jag ställning för en sociologisk variant av institutionell teori, vilket ger ett mer nyanserat sätt att se på institutionalisering än vad rationalchoiceteorin säger.

2 Ibland används benämningen styrformer och man räknar då upp procedurstyrning, processtyrning, organisationsstyrning, personalstyrning och målstyrning som de vanligaste formerna. Se Olof Pettersson, *Statsbyggnad. Den offentliga maktens organisation*, SNS förlag, 2003.

Genom att studera den traditionella politiska styrningen som använts för att etablera jämställdhetspolitiken och åstadkomma förändring, och analysera den med hjälp av ett sociologiskt institutionellt perspektiv med genusteoretiska inslag, bidrar denna studie till att uppmärksamma dynamiken mellan de olika institutionella pelarna eller nivåerna, och det motstånd mot förändring som finns inbyggt i den rådande politiska maktordningen. Ytterst är det en fråga om hur långt den politiska styrningen kan nå, och om det överhuvudtaget går att institutionalisera jämställdhetspolitiken.

## Den långa vägen till en jämställdhetspolitik

Början till institutionaliseringen av jämställdhetspolitiken kan sökas drygt hundra år tillbaka. Ofta beskrivs den historiska utvecklingen som en kronologisk berättelse där kvinnors rättigheter successivt utvidgas i form av enskilda reformer och regeländringar på olika områden. Liksom när det gäller många andra politiska processer går det att konstruera en berättelse om jämställdhetspolitikens framväxt där det på vägen fattats många delbeslut på olika samhällsliga arenor där en mängd olika aktörer är inblandade under olika tidsperioder. Fenomenet liknar andra politiska komplexa beslutsprocesser i samhället (Blomquist och Jacobsson 2000). Därför är det också svårt att entydigt fastslå vilka händelser eller personer som varit avgörande i denna framväxt. En allmän uppfattning är emellertid att samhällets modernisering i allmän mening bidragit till att förändra synen på mäns och kvinnors olika villkor, och bryta de gamla patriarkala traditionerna och strukturerna. Viktiga årtal och händelser som framhålls är kvinnors rösträtt 1919, samma rättighet till statliga tjänster 1925, lika folkpension 1935 och rätt till prästvigning 1958 för att ta några exempel. Viktigt är också den successivt allmänt ökade kvinnorepresentationen i olika politiska organ där Ingvar Carlssons regering 1994 med hälften kvinnor är ett exempel. Flera av dessa brytpunkter eller viktiga händelser har studerats ingående, liksom dem som varit inblandade i processerna (se t.ex. Waldemarson 2000, Rönnbäck 2004, Karlsson 1996, Freidenvall 2006).

Någon gång under 1960-talet börjar jämställdhetsfrågorna att politiseras och komma in i samhällsdebatten. Man brukar peka ut Eva Mobergs artikel "Kvinnans villkorliga frigivning" från 1961 som en viktig punkt i denna politisering (Moberg 2003). När det gäller politiska initiativ som syftade till jämställdhet bestod dessa i att man under slutet av sextio- och början på sjuttio-talen tillsatte flera statliga utredningar och genomförde politiska beslut, men utan att för den skull föra in dessa under någon sammanhållen organisering. Utbyggnaden av barnomsorgen (Barnstugeutredningen tillsattes 1968) och särbeskattning 1971 är sådana politiska initiativ. Opinionsen, tidsandan och moderniseringen med utbyggnaden av välfärdsstaten ledde enligt en sådan

kronologisk berättelse till att regeringen inrättade en delegation för jämställdhet 1973, vilket blev den första politiska organiseringen på central nivå.

Ett alternativ till den evolutionära kronologiska berättelsen om jämställdhet är att se utvecklingen som en periodiserad berättelse där olika faser avlöser varandra. Oftast är det så forskare gör när de teoretiskt försöker förstå jämställdhetspolitikens framväxt. En ofta refererad och intressant studie är Christina Florin och Bengt Nilssons "Något som liknar en oblodig revolution" som handlar om jämställdhetens politisering under 1960- och 70-talen (Florin och Nilsson 2000). De beskriver jämställdhetspolitiken som att en första våg kom på sextioalet och handlade om könsroller (kvinnosaken, kvinnans jämlikhet), en andra våg kom med den radikala kvinnorörelsen i slutet av 1960- och början av 70-talet då också jämställdhet som begrepp introducerades. De menar att sjuttioalet innebar en institutionalisering av jämställdhetspolitiken, vilket senare kom att kallas statsfeminismen. Statsfeminismen definieras som ett "politiskt fenomen som betecknar att staten etablerar särskilda strukturer som ska höja kvinnors status" (Ibid s 10). De konstaterar att jämställdhet som princip var en icke partiskiljande fråga sedan mitten av sjuttioalet. Ideologin är jämställd, men verkligheten är könsuppdelad, det vill säga att jämställdhet är institutionaliserad som idé men inte som praktik. När det gäller frågan om institutionalisering tycks deras perspektiv vara att institutionalisering handlar om organisering kring frågan, och då närmast synonymt med statsfeminismen. För att denna institutionalisering ska komma till stånd måste "några aktörer, eller policyentreprenörer, med närhet till statsmakten formulera problemen och det måste öppnas ett policyfönster" (Ibid s 32-33).

Ett annat exempel på forskning om jämställdhetspolitikens historia är statsvetaren Jessica Lindverts avhandling "Feminism som politik" (2002). Lindvert menar att i och med att Palme inrättade en delegation för jämställdhet innebar det också att ett nytt politikområde var inrättat. Hennes övergripande fråga handlar om de institutionella förutsättningarna, det vill säga hur de politiska institutionerna inverkar på politikens utformning. Hon har också ambitionen att förklara om och i så fall hur institutionaliserade normer påverkar olika områden inom genuspolitiken. Lindvert använder institutionsbegreppet, men är väldigt otydlig när det gäller dess definition. Hon pratar om "institutionella mekanismer" och institutionalisering, men det framgår inte när institutionalisering sker eller på vilket sätt det skulle ske en sådan. Här kan Wittboms resonemang om dynamik mellan de olika institutionella nivåerna bidra till en nyansering av institutionaliseringsprocessen, vilket innebär att den inte behöver ses som ett antingen-eller fenomen.

Det finns alltså en ganska klar idé i den tidigare forskningen om att jämställdhetspolitiken som politikområde successivt vuxit fram från början av 1960-talet. Flera av de som har studerat jämställdhetspolitiken menar också att området har *institutionaliserats* i meningen att politiken har blivit etablerat.



Men det finns få idéer eller förslag om vad institutionalisering faktiskt är eller hur den skett i jämställdhetspolitiken. Institutionalisering tycks vara ett mer allmänt begrepp som betecknar att något successivt tagit sig en fastare form. Det som saknas i de tidigare studierna om jämställdhetspolitiken är en mer djupgående diskussion om vad institutionalisering innebär, och hur man med hjälp av detta begrepp kan förstå utvecklingen av ett politikområde. I det följande ska jag redogöra för hur man försökt institutionalisera jämställdhetspolitiken genom den politiska styrningen. Framställningen blir med nödvändighet skissartad då den täcker en fyrtioårsperiod, men den syftar i första hand till att ge en övergripande bild och en bedömning av den politiska styrningen.

## Den politiska styrningen av jämställdhetspolitiken

Ett av de viktigaste styrmedlen regeringen har till sitt förfogande är organisering av politik (Jacobsson 1984). Organiseringen av jämställdhetspolitiken från centralt politiskt håll påbörjades i och med jämställdhetsdelegationens inrättande 1973. Det speciella med delegationen är att den lades som en liten policygrupp direkt under statsministern, med statssekreteraren Thage G Petersson som ordförande. Denna organisering gjorde det möjligt att komma direkt in i det politiska arbetet, på propositionsstadiet. Till gruppen knöts också hela organisationssverige i form av "den stora delegationen" och en referensgrupp med representanter för mer vardagsnära grupper.

Delegationen arbetade med en mängd olika politiska medel, från ambulerande utställningar om könsroller, till deltagande i internationella konferenser och krav på att statliga kommittéer och styrelser skulle vara jämställda. Organisationsformen bidrog till att jämställdhetspolitiken fick en rivstart, och en beskrivning på gruppens arbete var att de kunde ses som en "gerilla" i Regeringskansliet. Det var också ett medvetet val av Olof Palme att lägga gruppen i Statsrådsberedningen för att skapa legitimitet för jämställdhetsfrågorna.

Delegationen omorganiserades till en parlamentarisk kommitté 1976. Ofta antas detta vara ett resultat av maktskiftet, men i själva verket beslutades detta redan på våren samma år. Bakgrunden var att de borgerliga ansåg att socialdemokraterna hade "kapat" jämställdhetspolitiken och gjort det till en fråga för den socialdemokratiska regeringspolitiken. De borgerliga hade vid upprepade tillfällen motionerat i inrikesutskottet om att jämställdhetsfrågan borde läggas under en parlamentarisk kommitté, men inte fått gehör för detta (InU 1974:25). Eftersom detta skedde under den så kallade lotteririksdagen avgjordes frågan med lottning. Kommittén inrättades officiellt i augusti före valet och var en tid parallell med delegationen, som avgick efter valet. Delvis knöts samma personer till kommittén, till exempel Anna-Greta Leijon som varit ordförande i delegationen efter Thage G Petersson.

Följden av att lägga frågan i en kommitté gjorde att man tappade

direktkontakten med själva beredningsarbetet i Regeringskansliet. Det intensiva policyskapande arbetet som skett i delegationen förbyttes i en kommittélunk med mindre frekventa möten och partipolitik, även om det fanns en samsyn om frågans vikt. De frågor som kommittén arbetade med var mestadels en fortsättning på de frågor som delegationen redan hade initierat. Det stora resultatet av kommitténs arbete som brukar lyftas fram är genomdrivandet av en jämställdhetslag 1980. I samband med lagen inrättades också en tillsynsmyndighet, Jämställdhetsombudsmannen (Jämo).

1982 avvecklades jämställdhetskommittén. Istället lades frågan i en särskild beredning som blev ett sekretariat och sedan permanentades som en enhet inom Arbetsmarknadsdepartementet. I och med att jämställdhetspolitiken inordnades i Regeringskansliet fick den status av en "vanlig" fråga. Detta innebar också att ett avsteg gjordes från det "normala" sättet att organisera politiska frågor. Vanligen hanteras politiska frågor utan fast organisation i Regeringskansliet eller i utredningsväsendet för att senare om det behövs placeras i en befintlig eller nybildad myndighet (Statskontoret 1996).

Jämställdhetsenheten har sedan dess fungerat som nav för jämställdhetspolitiken. Även om enheten har flyttat runt mellan olika departement så finns det en stor kontinuitet i dess arbete och de personer som varit anställda där. Att frågan har flyttat runt beror på dess tvärpolitiska och sektorövergripande karaktär, och beror mer på organisationspusslet i Regeringskansliet och hur frågan vid olika tidpunkter har definierats än något strategiskt politiskt övervägande. På många vis har enheten fungerat som den myndighet jämställdhetspolitiken aldrig fick, även om detta faktiskt föreslagits vid flera tillfällen och beslutats av riksdagen. Enheten har haft en försiktig expansion från 4 anställda i mitten av 1980-talet till 15 anställda 2005 (Statskalendern 1982-2006). Expansionen av organiseringen skedde också på länsnivå då man tillsatte särskilda experter 1995 som skulle ha en samordnande funktion för jämställdhetsarbetet på Länsstyrelserna.

Trots att regeringen lade en proposition om att bilda en jämställdhetsmyndighet och riksdagen beslutade detta i maj 2006, gjordes aldrig detta. De borgerliga partierna var emot förslaget, vilket gjorde att regeringsskiftet samma år helt skrinlade planerna. Istället fördes jämställdhetsfrågorna över till det nybildade integrations- och jämställdhetsdepartementet. Departementet hade ansvar för så vitt skilda frågor som jämställdhet, integration, nationella minoriteter, ungdomsfrågor, demokratifrågor, konsumentfrågor och storstadspolitik. Vid regeringsskiftet avskaffades "slaskrattsdepartementet", som kritiken löd från bland annat Feministiskt initiativ (2007), och jämställdhetsfrågorna fördes över till Utbildningsdepartementet med motiveringen att utbildningsfrågor är centrala för jämställdheten. Samtidigt halverades budgeten.

En annan styrform som kommit att bli dominerande i den politiska styrningen är den finansiella. Finansiell styrning har traditionellt handlat om

budget som resursallokering, men under de senaste tjugo åren har den förändrats till ett avancerat styrinstrument. Införandet av mål- och resultatstyrning i den statliga budgetprocessen har bidragit till en ökad inriktning på mätning, utvärdering, rationalitet och produktivitet (Mattsson 1998).

Jämställdhetspolitiken har aldrig varit ett prioriterat område ur finansiell synpunkt. I en genomgång av budgetpropositioner som Anita Nyberg gjort på uppdrag av Jämi konstaterar hon att området fått mindre pengar än till exempel högskoleutbildning på Gotland och Statens institut för kommunikationsanalys, men något mer än för området livsmedelsstatistik (Nyberg 2010). Hon konstaterar att det varit ”mycket snack och liten verkstad” i budgetpropositionerna. Anslaget till särskilda jämställdhetsåtgärder är till exempel på ungefär samma nivå 2011 som när det infördes 1986/87.

Den statliga budgetprocessen har förändrats i olika steg under de senaste tjugo åren (Sundström 2003). En av förändringarna är införandet av den så kallade mål- och resultatstyrningen, som innebär att man för varje politikområde och myndighet ställer upp mål för det kommande verksamhetsåret som sedan återrapporteras främst i årsredovisningar. Idén är att regeringen baserat på målpuppfyllelsen ska omformulera målen inför nästkommande budgetår. Modellen infördes successivt i statsförvaltningen från början av 1990-talet. De nu gällande målen för jämställdhetspolitiken fastställdes 1994 genom propositionen ”Delad makt delat ansvar” (Prop 1993/94:147).

Därefter har regeringen vart tredje år överlämnat skrivelser om jämställdhetspolitiken till riksdagen. I 2003 års skrivelse preciserades fem så kallade fokusområden för mandatperioden: representation, lika lön för lika och likvärdigt arbete, mäns våld mot kvinnor, män och jämställdhet och sexualiseringen av det offentliga rummet. Målen reviderades i samband med propositionen ”Makt att forma samhället och sitt eget liv”, och formulerades på följande vis:

- En jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet.
- Ekonomisk jämställdhet. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.
- En jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjlighet att ge och få omsorg på lika villkor.
- Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet (Prop 2005/06:155).

Arbetet med mål- och resultatstyrningen i statsförvaltningen har på senare tid fått kritik, både från forskarhåll och i statliga utredningar. Kritiken har bestått i att kvantitativa mål passar dåligt för komplex offentlig verksamhet, att fokus

sätts på det mätbara medan andra saker kommer i skymundan, att systemet genererar onödig administration och att det bygger på en rationalistisk orealistisk idealmodell om hur politik går till (Jacobsson och Sundström 2001).

På jämställdhetsområdet har snarare kritiken varit den omvända. Både arbetsmarknadsutskottet, regeringens stabsmyndigheter och utredningen om jämställdhetsintegration (Jämstöd) har menat att målen är alltför otydliga, att det behövs mer och starkare målstyrning och bättre möjlighet att mäta resultat. I en utredning från ESV menar man till exempel att bristen på tydliga uppföljningsbara mål leder till att myndigheternas jämställdhetsarbete som följd av detta präglas av "ad-hoc-betonat, särordnat och inte förankrat i den ordinarie verksamheten" (Ekonomistyrningsverket 2003). Arbetsmarknadsutskottet menade vid behandlingen av propositionen "Makt att forma samhället och sitt eget liv" att uppföljningen och utvärderingen av jämställdhetspolitiken måste systematiseras, fördjupas och förbättras (2005/06: AU11).

Regelstyrning är av tradition den styrform som staten använt för att styra politiken.

Statskontoret konstaterar i en rapport att regleringen av jämställdhetsområdet är relativt omfattande (Statskontoret 2005). Den viktigaste regleringen har skett via Jämställdhetslagen som infördes 1980, och som sedan 2009 har ersatts av den mer generella diskrimineringslagen.

Jämställdhetslagen drevs igenom av Jämställdhetskommittén under Karin Anderssons tid som jämställdhetsminister. Men det var ett arbete som inletts i den föregående socialdemokratiska jämställdhetsdelegationen. Den hade företagit en kartläggning av de befintliga motsvarande lagarna i andra länder, och hade diskuterat frågan. Den socialdemokratiska synen var emellertid att jämställdheten skulle lösas inom ramen för förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter, inte som en separat lagstiftning. När den borgerliga propositionen om jämställdhetslag var uppe röstades den först ned i riksdagen. Den föll på att två manliga centerpartister röstade mot. Först efter en revidering och en ny omröstning några månader senare antogs lagen (Andersson 2001). Den innehöll två delar, en del som handlade om förbud mot diskriminering på grund av kön, och en del som handlade om arbetsgivarnas skyldigheter att genomföra jämställdhetsåtgärder. Lagen har under åren reviderats flera gånger, bland annat som resultat av EU-medlemskapet och anpassning till olika EU-direktiv (Nyberg 2010).

Förutom jämställdhetslagen har jämställdhetspolitiken reglerats via andra förordningar, instruktioner och i andra särskilda lagar. I Verksförordningen, den generella förordningen för statliga myndigheter fanns det tidigare en skrivning om att det var myndighetschefens ansvar att beakta jämställdheten mellan kvinnor och män, men i den nya Myndighetsförordningen som ersatte Verksförordningen är denna borttagen. Istället finns där allmänna formuleringar om att ledningen ska se till att "de anställda är väl förtrodda med

målen för verksamheten”, och att ledningen ska ”skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet” (SFS 2007:515).

När det gäller myndighetsinstruktioner räknade Statskontoret att det fanns 42 myndigheter 2005 där det fanns uttryckliga krav på arbete mot jämställdhet (Statskontoret 2005). Övriga särskilda lagar och förordningar finns desutom inom områdena utbildning, forskning, rättsväsendet, försvaret, arbetsmarknadspolitiken och socialförsäkringsadministrationen.

Från mitten av 1990-talet har jämställdhetsintegreringen (gender mainstreaming) fungerat som övergripande strategi för jämställdhetspolitiken. Denna strategi är också en del av EU-politiken och inskriven i EU-fördraget. Idén är att jämställdhetsarbetet går på tvärs över alla politikområden, att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i alla led av beslutsprocessen och att de aktörer som normalt sett deltar i beslutsprocessen har ansvar för att så sker. Varje departement och politikområde har därmed ansvar för jämställdhet inom sitt ansvarsområde. Det fanns en diskussion i början av 2000-talet om att skapa en särskild förordning om jämställdhetsintegrering, men denna har istället formulerats som planer och metoder. En utredning, Jämstöd, efterfrågade starkare styrning från regeringens sida, och att denna styrning skulle ta sig uttryck i myndigheternas regleringsbrev som tydligare och mer specifika mål (SOU 2007:15).

Politisk styrning sker också i form av utnämningar. Genom att tillsätta rätt personer ökar man möjligheten att genomföra politiken. Det personliga inslaget i styrningen tar sig även uttryck i informella kontakter mellan politiken, tjänstemän och andra intressenter. Jämställdhetspolitiken har på många sätt präglats av starka personligheter som drivit frågan med stort eget engagemang. Några av dessa är Thage G Petersson, Anna-Greta Leijon, Karin Andersson, Karin Ahrlund, Anita Gradin, Bengt Westerberg, Mona Sahlin och Margaretha Winberg. Även dem som arbetat på jämställdhetsenheten har varit en del av det policynätverk av engagerade aktivister som präglat området. Mona Danielsson var till exempel jämställdhetsenhetens chef i närmare tjugo år.

Politikområdet har haft karaktären av vad som i forskningslitteraturen kallas policynätverk, issue networks eller epistemic communities (Haas 1992, Rhodes 1997). Det innebär att de som driver politiken har en nära kontakt med intressegrupper och personer kring den specifika frågan, och där det utvecklas gemensamma idéer, språk och uppfattningar. Det har också över tiden funnits en stark koppling till den framväxande genusforskningen som grundlades då man tillsatte delegationen för jämställdhetsforskning (Jämfo). Kopplingen till forskningen inleddes redan på 1970-talet då sociologen Rita Liljeström anlätades för att skriva en rapport om könsroller.

Under 1980-talet växte genusforskningen fram som ett eget fält, inte minst som resultat av att en professur för kvinnohistoria inrättades vid Göteborgs

universitet 1984. I de flesta utredningar som företagits inom jämställdhetsområdet har genusforskare deltagit antingen som experter eller bidragit med forskarrapporter, vilket inneburit att genusteori kommit in i statliga utredningar och politiska texter, till exempel i form av begrepp som genussystem och könsmaktsordning.

## Sammanfattning av styrningen

Hur ska man då karaktärisera den politiska styrningen av jämställdhetspolitiken? Sammanfattas de olika styrmedlen kan man konstatera att den finansiella styrningen i form av tilldelade budgetmedel har varit svag med små fasta resurser, och låg prioritet. Det som präglar politiken är istället särskilda projekt och satsningar som knyts till andra politikområden, det vill säga uppdragsstyrningen har varit starkare. Styrningen i form av mål tillkom 1994, och har sedan dess reviderats eller förändrats marginellt. Målstyrningen har också fått kritik från de förvaltningspolitiska stabsmyndigheterna för att vara otydlig och alltför övergripande.

Regleringen på jämställdhetspolitikens område har varit relativt omfattande med Jämställdhetslagen (som införlivats i den nya Diskrimineringslagen), men också i form av paragrafer och texter i myndighetsförordningar och liknande. Jämställdhetspolitiken har också präglats av att det finns en kontinuitet av personer och ett nätverk av "engagerade aktivister" (Premfors och Sundström 2007). När det gäller organiseringen har den medvetna politiska styrningen skiftat över tiden. Den första delegationen är exempel på en högst medveten satsning på att få en rivstart för politiken, medan senare organisationsinitiativ mer handlat om att använda jämställdhetspolitikens namn som symbol, som i Integrations- och jämställdhetsdepartementet som inrättades och avskaffades av den borgerliga regeringen. Jämställdhetsfrågan har flyttats runt mellan olika departement och har haft olika koppling till statsministerns kansli, Statsrådsberedningen. Att placera den ansvarige ministern centralt i Regeringskansliet har varit ett sätt att signalera frågans betydelse, vilket visar att jämställdhetspolitiken har handlat mycket om symbolpolitik (Edelman 1985). En samlad bedömning av den politiska styrningen är att den präglats av kortsiktiga lösningar, små resurser, behandlats som en "restfråga" och använts för att driva symbolpolitik.

## Institutionaliseringen av jämställdhetspolitiken

Som tidigare sades finns det olika teoretiska synsätt på institutionaliseringsprocesser. Utifrån ett rationellt eller modernistiskt perspektiv, är något institutionaliserat då det skapats institutioner i meningen fasta organisatoriska eller andra arrangemang (Rövik 2008). Sådana institutioner kan vara till exempel

regelverk, procedurer eller just organisatoriska enheter. Enligt detta synsätt skulle jämställdhetspolitiken ses som institutionaliserad så snart det etablerades en formell organisering för politikområdet. Enligt en sådan syn kan man ganska entydigt fastställa att detta skedde den 1 januari 1973 då den första Jämställdhetsdelegationen tillsattes. Men om man istället ser det som en idé med en viss spridning eller en viss grad av för-givet-tagenhet blir det knepigare. Då kan man till exempel peka på den kvinnliga rösträtten i början av 1900-talet eller det genomslag kvinnosaksfrågorna fick på 1960-talet. Men talar vi här om två olika saker? Jämställdhetspolitiken som idé tycks ha en längre historia och när den tar sig uttryck i organiserad politik blir det närmast en bekräftelse på att idén är institutionaliserad. Samtidigt måste det också påpekas att vi här talar om ett genomslag på den centrala politiska nivån. I praktiken kan man inte förvänta sig samma genomslag.

Utifrån ett konstruktivistiskt perspektiv måste arrangemangen också åtföljas av en kognitiv institutionalisering, det vill säga människor måste ha internaliserat normer så att de ses som för givet tagna. I detta perspektiv är ett organisatoriskt arrangemang endast ett första steg på vägen mot något som senare kan bli institutionaliserat, eller i Tolbert och Zuckers termer befinner det sig i det för-institutionella stadiet. Skillnaden från tidigare studier är att den första organiseringen, jämställdhetsdelegationen, inte ses som en definitiv institutionalisering av jämställdhetspolitiken, en slutpunkt, utan som en inledning av institutionaliseringsprocessen och blir då istället en startpunkt.

Att se samspelet mellan organisering, regelverk och normer där olika slags normer kolliderar ger en ökad möjlighet att förstå svårigheterna med att implementera och institutionalisera jämställdhetspolitik. Detta ökar medvetenheten om relevansen av ett genusteoretiskt perspektiv som uppmärksammar makt och motstånd, där den rådande maktordningen utmanas (Wittbom 2009). När det gäller jämställdhetspolitiken är det tydligt att idén låg i tiden när jämställdhetsdelegationen inrättades, alltså fanns redan idén tillräckligt förankrad för att organiseringen skulle komma till stånd. Andra uttryck för detta är att "tiden var mogen" eller att det då öppnades ett "möjlighetsfönster" som gjorde att jämställdhetspolitiken kunde börja organiseras (Florin och Nilsson 2000). Men det är också tydligt att det också fanns motstridiga institutionaliserade idéer om jämställdhet mellan kvinnor och män som man var tvungen att kämpa emot, det fanns motstånd.

Utan tvekan var Jämställdhetsdelegationen ett genidrag om man ville få fart på jämställdhetspolitiken. Det är svårt att bedöma denna organisering som annat än lyckad för att få genomslag för politiken. Förutom att tiden var mogen för jämställdhetspolitik, låg man i framkant och formulerade nya idéer och åtgärder för att driva politiken.

Den organisatoriska hemvisten ska heller inte underskattas, utan gav delegationen och jämställdhetsfrågorna den nödvändiga legitimiteten. Olof

Palme visade också att delegationens förslag var att ta på allvar. Ett exempel är att Palme själv författade ett brev som skickades ut till samtliga pågående statliga kommittéer och utredningar om att fler kvinnor skulle in som följd av en skrivelse från delegationen. I delegationens protokoll konstateras att det "redan under våren givit resultat". Organiseringen som innebar att man fångade in hela organisationssverige och företrädare för "vanliga kvinnor" underlättade förmodligen också förankringen och bidrog till genomslaget för jämställdhetsfrågorna.

En andra fas, enligt Tolbert och Zucker, är att det har formats en viss konsensus om den nya organisationen och att den har spridits till andra ställen, har förespråkare och identifierar vem som har problemet, och att lösningen finns i form av arrangemang.

I den tredje fasen i institutionaliseringsmodellen tas företeelsen för given och man har samsyn om vilka åtgärder som vidtas. Utgår man från Tolbert och Zuckers modell befinner sig politikområdet fortfarande i det semi-institutionaliserade stadiet. När den första Jämställdhetsdelegationen bildades fanns det ett visst motstånd från de andra riksdagspartierna som upplevde att de blev "snuvade" på frågan. Detta ledde också till ombildningen av delegationen till en parlamentarisk kommitté 1976. Motståndet fanns på flera håll i samhället: från fackföreningarna, näringslivet och inte minst inom Regeringskansliet. Thage G Petersson berättar också om hur vissa kolleger och journalister kom med nedlåtande frågor och kommentarer om hans engagemang i jämställdhetsfrågan (Petersson 1999).

Organiseringen har expanderat sedan 1970-talet, även om det skett mer blygsamt på den centrala politiska nivån. Jämställdhetsenheten har relativt få anställda, området har liten budget som dessutom inte ökat särskilt mycket över tiden och regleringen som specifikt rör jämställdheten har snarare minskat. Det finns dessutom politisk oenighet om hur frågorna ska organiseras. Förslag om att inrätta en egen myndighet har lagts fram och till och med beslutats, men inte genomförts främst genom de borgerligas motstånd. Dessutom finns det oenighet om på vilken grund politiken ska föras. Moderaterna är motståndare mot begreppet könsmaktsordning, som de menar är frukten av ett vänsterperspektiv.

I institutionaliseringsmodellen antas också en förutsättning vara att frågan ska ha historisk kontinuitet. För jämställdhetspolitiken har det snarare varit det omvända, att frågan drivits "ad-hoc"-mässigt och behandlats som en restfråga. Ett uttryck för att frågan inte har institutionaliserats i djupare mening är att den använts som en etikett för att visa att man betar sig "politisk korrekt". Kombinerat med den svaga politiska styrningen i allmänhet har området präglats av tillfälliga projekt och uppdrag. Intrycket är att jämställdhetsfrågan kopplats till andra områden där det funnits pengar, eller behov av legitimitet.

Det har funnits ett stort mått av symbolpolitik i styrningen av



jämställdhetspolitiken. Detta kan förklaras i att man anpassas sig till sin institutionella omvärld, det vill säga de normer som finns om jämställdhetspolitiken. På så vis kan man få legitimitet för politiken, till exempel genom att kalla hushållsnära tjänster för en jämställdhetspolitisk reform (Regeringens informationsmaterial).

Frågan är snarare om institutionaliseringen har försvagats under de senaste åren? Det finns mycket som talar för detta. Strategin med jämställdhetsintegrering som ska genomsyra alla politikområden riskerar att tappa fokus och ta udden av frågan, och ses av myndigheter och tjänstemän som ett av alla de krav som ska genomsyra förslag och verksamhet vid sidan av hållbar utveckling, tillväxt, mångfald eller vad det månde vara. Den nya Diskrimineringslagen och omorganiseringen av Jämo och de andra ombudsmännen till en myndighet är också ett exempel på att jämställdhetspolitiken införlivas som en fråga bland andra, och ibland konkurrerar med dessa. Forskning visar att det är jämställdhetsfrågor som får ge vika om två frågor står mot varandra (Lombardo och Verloo 2009).

Trots att den politiska styrningen funnits sedan i början av sjuttioalet, haft egna ansvariga ministrar, och till och med haft ett departement (åtminstone till namnet) råder det ett stort glapp mellan politik och resultat. Det är således fruktbart att skilja mellan institutionalisering som idé och som praktik, och att det råder särkoppling däremellan. Idén om att det ska finnas en jämställdhetspolitik kan ingen vara emot, men hur den ska organiseras, styras och genomföras är man inte ense om.

## **Varför har inte jämställdhetspolitiken institutionaliserats?**

Jämställdhetspolitiken är enligt den modell som användes i analysen ett semi-institutionaliserat politikområde. Det finns också tecken på att trenden går mot en lägre grad av institutionalisering, åtminstone om man ser till de centrala legala strukturerna. Ett problem med modellen är att det knappast går att tänka sig ett helt institutionaliserat tillstånd, utan all form av politik hamnar i den andra fasen. Det är istället en fråga om på vilken institutionell nivå politiken tar sig fastare form.

Institutioner definierades som legala, sociala och kognitiva strukturer som begränsar och möjliggör handling, vilket innebär att de är fasta strukturer på olika nivåer som är svåra att förändra. En alternativ institutionaliseringsmodell skulle kunna diskutera i vilken grad politiken är legal/strukturellt, normativt och kognitivt institutionaliserad. Överfört till jämställdhetspolitiken kan vi se att den legala/strukturella institutionaliseringen finns i form av regelverk och viss organisering även om den kan bedömas som relativt liten, och har snarare minskat än ökat under senare år.

Något som ofta bidrar till en förändrad praktik är när särskilda yrkesgrupper utifrån sakkunskap inom området driver sina frågor. Sådana professioner har traditionellt haft viktiga roller inom offentlig sektor, till exempel lärare och läkare. Dessa bidrar till en normativ institutionalisering inom sina respektive områden, det vill säga "så här bör vi göra här". Inom jämställdhetspolitiken finns ingen tydlig profession som kan driva sådana frågor. Möjligen kan genusforskarna sägas vara en sådan, men dessa har varit ganska lite intresserade av jämställdhetspolitik. Icke desto mindre finns det exempel på att de haft stort inflytande på hur politiken ska definieras. Begreppen genusystem och könsmaktsordning har institutionaliserats till den grad att de förekommer i de politiska texterna. Ett tecken på den normativa institutionaliseringen är att det finns en bred enighet om behovet av jämställdhetspolitik, och det symbolvärde som ligger i att prata om jämställdhet eller beteckna något som jämställdhetspolitik.

Det är svårare att bedöma i vilken grad jämställdhetspolitiken är kognitivt institutionaliserad. Ett förslag som ges här är att den stora särkopplingen mellan å ena sidan de politiska idéerna och målen och å andra sidan praktiken och resultaten, beror på att jämställdhetspolitiken är och har varit på kollisionskurs med etablerade och traditionella föreställningar, normer och institutioner. Den konkurrerar med idéer om den manlige försörjaren, kvinnan som hemmafru (som fått en renässans), etablerade könsroller och manligt definierade samhällsliga strukturer. Andra skulle kalla det könsmaktsordning, men i detta fall föreslår jag att det handlar om de kognitiva institutionerna som är svårföränderliga. Inom all politik föreligger givetvis ett glapp mellan vision och praktik. I frågan om jämställdhet mellan könen finns förmodligen ett större glapp än inom andra politikområden eftersom den kolliderar med starka kognitiva institutioner.

Svaret på om jämställdhetspolitiken är institutionaliserad skulle utifrån detta resonemang vara att den är institutionaliserad i legal/strukturell och normativ bemärkelse, men inte kognitivt. Konsekvensen av detta resonemang för den politiska styrningen är att den måste rikta sig till alla delar av de institutionella strukturerna för att få genomslag. Det räcker således inte att förändra de legala strukturerna. Det krävs ett långsiktigt, enhetligt och kontinuerligt arbete för att förändra och påverka normer och värderingar. Ett sådant arbete skulle ha kunnat ske inom ramen för en myndighet som aktivt drivit jämställdhetsfrågorna, vilket har varit ett vedertaget sätt att organisera politik inom andra områden.

En spekulering är att en sådan möjlighet fanns då den första jämställdhetsdelegationen skulle omorganiseras. Hade det då bildats en central myndighet 1976 istället för en parlamentarisk kommitté skulle förmodligen utvecklingen och institutionaliseringen sett annorlunda ut. I fallet med Nya Zeeland hävdar

Curtin och Teghtsoonian (2010) att inrättandet av en fristående myndighet varit en av nyckelfaktorerna för att driva jämställdhetsfrågorna och göra dem synliga.

En fråga som man avslutningsvis kan ställa sig är om det överhuvudtaget går att styra politik, och i så fall vilka begränsningar som finns? Egentligen är frågan om politisk styrning och dess konsekvenser för institutionalisering felställd. Politisk styrning bygger på en rationalistisk/instrumentell föreställning om att det går att förändra på ett medvetet sätt, och att det finns en kausal koppling mellan åtgärder och resultat. Ett utvecklat resonemang om institutionalisering bygger på det motsatta: att det handlar om processer som ligger utanför rationella aktörers kontroll. Istället är det andra saker som styr, inte minst sådant som påverkar människors föreställningar och normer. Där kan till exempel media, internationalisering eller forskning vara viktiga. Den politiska styrningen måste då utformas så att man fångar upp sådana förändringar. Institutionaliseringsen av jämställdhetspolitiken kan bara ske genom ett långsiktigt arbete för att förändra såväl de legala/strukturella som de normativa och kognitiva strukturerna. Detta kan inte åstadkommas med en styrning som bygger på rationalistiska ideal och efterfrågan på tydligare mål, mer uppföljning eller mätning av effekter, eller som symbolpolitik för att plocka kortsiktiga politiska poänger. När politiken förpackas i sådana NPM-inspirerade former riskerar man att den faktiska politiken också hamnar i samma logik (Curtin och Teghtsoonian 2010). Frågan är om jämställdhetspolitiken överhuvudtaget kan institutionaliseras. När jämställdhetspolitiken inordnas i den ordinarie politiken blir den samtidigt inordnad i de etablerade maktstrukturerna. Och om dessa utgår från den rådande normen, det vill säga i sig inrymmer en könsblindhet eller könsmaktsordning, kommer jämställdhetspolitiken också att anta samma perspektiv.

## Referenser

- Andersson, Karin, 2001. "Med invandring och jämställdhet som ansvarsområde", i Nils G. Åsling (red.), *Maktskifte*. Stockholm: Ekerlids förlag.
- Arbetsmarknadsutskottet 2005/06: AU11.
- Berger, Peter och Luckmann, Thomas, 1966. *The social construction of reality*. Boston: Penguin.
- Bergqvist, Christina, Adman, Per & Jungar, Ann-Cathrine, 2008. *Kön och politik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Curtin, Jennifer & Teghtsoonian, Katherine, 2010. "Analyzing Institutional Persistence: The Case of the Ministry of Women's Affairs in Aotearoa/New Zealand", *Politics & Gender*, 6, s. 545-572.
- Czarniawska, Barbara & Sevón, Guje, 1996. *Translating Organizational Change*. New York: Walter DeGruyter.
- Ekonomistyrningsverket: *Att styra med generella krav i staten: ett regeringsuppdrag*, 2003:30.
- Feministiskt initiativ, 2007. *Regeringen, kvinnorna och jobben. En feministisk granskning av alliansregeringens första år*.
- Florin, Christina & Nilsson, Bengt, 2000. "Något som liknar en oblodig revolution-": jämställdhetens politisering under 1960- och 70-talen. Stockholm: Jämställdhetskommittén.
- Freidenvall, Lenita, 2006. *Vägen till varannan damernas*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Furusten, Staffan, 2007. *Den institutionella omvärlden*. Malmö: Liber.
- Haas, Peter, 1992. "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*, 46:1, s. 1-35.
- Hall, Peter A. & Taylor, Rosemary, 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, 1996:44, s. 936-957.
- Inrikesutskottet, 1974:25. InU.
- Jacobsson, Bengt, 1984. *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson, Bengt & Sundström, Göran, 2001. *Resultat utan lärande? Erfarenheter från tre decennier av resultatstyrning*. Stockholm: Score 2001:15.
- Johansson, Roine, 2002. *Nyinstitutionalismen inom organisationsteorin*. Lund: Studentlitteratur.
- Karlsson, Gunnel, 1996. *Från broderskap till systerskap: det socialdemokratiska kvinnoförbundets kamp för inflytande och makt i SAP*. Lund: Arkiv.
- Larsson, Torbjörn, 1994. *Det svenska statsskicket*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindvert, Jessica, 2002. *Feminism som politik*. Umeå: Boréa.
- Lombardo, Emanuela & Verloo, Mieke, 2009. "Institutionalizing Intersectionality in the European Union?", *International feminist Journal of Politics*, 11:4, s. 478-495.
- Mackay, Fiona, Monro, Surya & Waylen, Georgina, 2009. "The Feminist Potential of Sociological Institutionalism", *Politics & Gender* 5 (2), s. 253-262.
- Magnusson, Eva, Rönnblom, Malin & Silius, Harriet, 2008. *Critical Studies of Gender Equalities. Nordic Dislocations, Dilemmas and Contradictions*. Halmstad: Makadam.
- Mattsson, Ingvar, 1998. *Den statliga budgetprocessen*. Lund: Studentlitteratur.
- March, James & Simon, Herbert, 1958. *Organizations*. New York: Wiley.
- Meyer, John W & Rowan, Brian, 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology* 1977:83, s. 340-363.
- Moberg, Eva, 2003. *Kvinnans villkorliga frigivning*. Prima materia: texter i urval. Stockholm: Ordfront.
- North, Douglass, 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Nyberg, Anita, 2010. *Mycket snack och lite verkstad? Jämställdhetspolitikens genomslag i statsbudgeten 1980-2012*. Jämi rapport 2010:1.
- Outshoorn, Joyce & Kantola, Johanna, 2007. *Changing State Feminism*. Houndmills: Palgrave.
- Petersson, Olof & Söderlind, Donald, 1993. *Förvaltningspolitik*. Stockholm: Publica.
- Petersson, Olof, 2003. *Statsbyggnad. Den offentliga maktens organisation*. Stockholm: SNS Förlag.
- Petersson, Thage G., 1999. *Resan mot mars*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Pincus, Ingrid, 2002. *The Politics of Gender Equality Policy. A Study of Implementation and Non-Implementation in Three Swedish Municipalities*. Örebro Studies in Political Science. Örebro: Örebro universitet.
- Premfors, Rune & Sundström, Göran, 2007. *Regeringskansliet*. Malmö: Liber.
- Prop. 1993/94:147. *Jämställdhetspolitiken: Delad makt – delat ansvar*.
- Prop. 2005/06:155. *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken*.
- Przeworski, Adam, 2004. "Institutions matter?", *Government and opposition*, 39, s. 527-540.
- Regeringsförklaring, 5 okt 2010.
- Regeringens informationsmaterial: *För ett jämställt Sverige – regeringens politik 2007-2010*.
- Rhodes, Roderick A. W., 1997. *Understanding Governance – Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.
- Rönnbäck, Josefin, 2004. *Politikens genusgränser: den kvinnliga rösträttsrörelsen och kampen för kvinnors politiska medborgarskap 1902-1921*. Stockholm: Atlas.
- Rövik, Kjell-Arne, 2008. *Managementsamhället: trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber.
- Scott, Richard W, 2005. *Institutions and organizations*. Sage.
- SFS 2007:515.
- SOU 2007:15, *Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering*.
- Statskalendern 1982-2006.
- Statskontoret, 1996. *Staten i omvandling*. 1996:15.
- Statskontoret, 2005. *En effektivare jämställdhetspolitik*. 2005:1.
- Strömberg, Maggie, 2010. "Politik på tillbakagång. Knappt styrfart på jämställdheten", *Sydsvenskan*, 2010-10-16.
- Sundström, Göran, 2003. *Stat på villovägar*. Statsvetenskapliga institutionen. Stockholm: Stockholms universitet.
- Tolbert, Pamela & Zucker, Lynne, 1996. "The institutionalization och institutionaltheory", i Steward Clegg, Cynthia Hardy & Walter Nord (red.), *Handbook of organization studies*. London: Sage.
- Waldemarson, Ylva, 2000. *Kvinnor och klass – en paradoxal skapelseberättelse: LOs kvinnorråd och makten att benämna 1898-1967*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Wittbom, Eva, 2009. *Att spränga normer. Om målstyrningsprocesser för jämställdhetsintegrering*. Företagsekonomiska institutionen. Stockholm: Stockholms universitet.