

Styrsystem och jämställdhet

Institutioner i förändring och könsmaktens framtid

Redaktör : Anna G. Jónasdóttir



Rapport till
Utredningen om fördelningen av ekonomisk makt
och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män

SOU 1997:114

Ref KB
Occ son



Statens offentliga utredningar
1997:114
Arbetsmarknadsdepartementet

Styrsystem och jämställdhet.

Institutioner i förändring och
könsmaktens framtid

Redaktör: Anna G. Jónasdóttir

Rapport till
Utredningen om fördelningen av ekonomisk makt
och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män
Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliet Förvaltningsavdelningen
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Innehåll

Inledning: Institutioner i förändring och jämställdhetens framtid ANNA G. JÓNASDÓTTIR	1
Ekonomisk politik: ett manligt maktområde i riksdagen LENA WÄNGNERUD	21
Kön, makt, organisation och ekonomi i svenska kommuner. GUN HEDLUND	42
Omsorgens organisering och jämlikheten mellan könen VICKI JOHANSSON	86
Handlingssystem, makt och frigörelse?– en rättssociologisk studie av normativa uppfattningar hos kvinnor och män ELLINOR PLATZER	107
Män som hindrar och män som främjar jämställdhetsarbete INGRID PINCUS	148
Jämlikhetslogiken i EG-rätten. En feministisk analys av kvoteringsmålet Kalanke. KARIN LUNDSTRÖM	179
Att arbeta, att äga, att bidra. Demokrati på 1990-talet CAROLE PATEMAN	200
OM FÖRFATTARNA	221

Till statsrådet och chefen för Arbetsmarknadsdepartementet

Genom direktiv 1994:102 den 15 september 1994 beslutades att tillsätta en särskild utredare för att kartlägga och analysera fördelningen av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. Den 19 maj 1995 utsågs landshövding Kristina Persson, Östersund, till utredare. Utredningen har antagit namnet *Kvinnomaktutredningen*.

Den 1 augusti 1995 tillkallades såsom vetenskapliga experter Göran Ahrne, professor i sociologi vid Stockholms universitet, Anna G. Jónasdóttir, FD och universitetslektor vid Högskolan i Örebro, Inga Persson, professor i nationalekonomi vid Lunds universitet, Elisabeth Sundin, docent i företagsekonomi och biträdande professor vid tema Teknik och social förändring vid Linköpings universitet samt Eskil Wadensjö, professor i arbetsmarknadspolitik vid Stockholms universitet. Sekreterare i utredningen har varit Anita Nyberg, universitetslektor i nationalekonomi och docent vid tema Teknik och social förändring vid Linköpings universitet, och biträdande sekreterare FK Eva Lindblad.

Inom ramen för Kvinnomaktutredningen publiceras ett antal monografier och antologier. Experterna har i egenskap av redaktörer och monografiförfattare svarat för urval och utformning av de olika skrifterna, medan de enskilda artikelförfattarna ansvarar för innehållet i sina egna bidrag. Experter och artikelförfattare har arbetat under vetenskaplig självständighet.

Utredningsarbetet skall vara klart före den 31 december 1997. Skrifter publiceras dock successivt. Föreliggande skrift, *Styrsystem och jämställdhet. institutioner i förändring och könsmaktens framtid*, utgör en av rapporterna i delprojektet Ekonomisk makt och välfärdsstaten. Redaktör är Anna G. Jónasdóttir.

Östersund och Linköping i augusti 1997

Kristina Persson

/Anita Nyberg

Inledning

Institutioner i förändring och jämställdhetens framtid

ANNA G. JÓNASDÓTTIR

The power of earning is essential to the dignity of a woman if she has no independent property (J. S. Mill, *The Subjection of Women*, 1869).¹

Att reducera allt till *enbart* ekonomiska orsaker är på inget sätt uttömmande inom *något* kulturområde, det gäller även de "ekonomiska" processernas område (M. Weber, *Samhällsvetenskapernas objektivitet*, 1904/1977).

1 Bokens idé

Frågan som denna artikelsamling avser att belysa gäller de politisk-institutionella förutsättningarna för att jämställda förhållanden i allmänhet mellan könen och ekonomisk jämställdhet i synnerhet skall kunna realiseras vidare i Sverige. Kvinnomaktutredningen är särskilt inriktad på ekonomi, på "fördelningen av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män". Ekonomisk makt och ekonomiska resurser regleras och fördelas i och genom flera olika institutionella ordningar, s.k. styrsystem, dvs. genom marknader och inom företagshierarkier, i förhandlingar mellan partsintressen, även inom familjen, men också och inte minst genom det politiska styrsystemet, staten.² Att vi här riktar in oss på

¹ I den nya svenska översättningen (1995) av Mills feministiska klassiker finns motsvarande mening på s. 52. Särskilt med tanke på sammanhanget har jag valt att använda ursprungsformuleringen (den makt som den egna förtjänsten/lönen ger etc.) eftersom den svenska översättningen gör meningen lite tillplattad. Den lyder: "Möjligheten att tjäna pengar är avgörande för kvinnans värdighet om hon inte har en egen förmögenhet".

² Se flera kommande arbeten, knutna till denna utredning, som belyser den ekonomiska makt- och resursfördelning mellan könen som sker t.ex. via de olika transfereringssystemen, genom lönesättningen, inom familjen. Närmast knuten till den föreliggande bokens tema är antologin, *Ljusnande framtid eller ett långt farväl? Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning*, red av Agneta Stark.

jämställdhetens *politisk*-institutionella förutsättningar beror på att det är gentemot samhällets politiska system, staten, som de sociala rörelser och organisationer som drivit kvinnointressen och krav på reell jämställdhet främst har agerat. Och det är i och genom statens olika delar – dess demokratiskt/lagstiftande, dess byråkratiskt/verkställande samt dess rättskipande/dömande apparater – som jämställdhetskraven har haft viss framgång. Det är i och genom statens sammansatta styrsystem som kvinnorörelsens "politisering av det personliga" i störst utsträckning har institutionaliserats³, också och särskilt när problemen gällt könens skilda villkor i arbetslivet och de ekonomiska existensvillkoren i stort.

Att denna bok är inriktad på de *politisk*-institutionella *förutsättningarna* för jämställdhet – i stället för att enbart titta på vad som uppnåtts i hela den jämställdhetsrelevanta fördelningsspolitiken samt peka på vägar att komma vidare – beror på att så stora samhällsförändringar pågår i Sverige och övriga världen, också i och mellan de politiska institutionerna.

Det är ingen överdrift att säga att hela den svenska samhällsbyggnaden är stadd i förvandling. Inte minst har statsorganisationen och hela den offentliga sektorn genomgått och genomgår alltjämt svärgripbara förändringar. Relationerna mellan lokala/kommunala, nationella och övernationella nivåer har – bl.a. i och med inträdet i EU – förändrats drastiskt vad gäller formellt beslutsfattande och ansvar. Förhållandet privat/offentligt har också ändrats och gränser luckrats upp på ett sätt som idag är svårt att överblicka. Samtidigt flyter nu gränserna mellan ekonomi och politik, både i praktiken och i begreppens värld, på ett sätt som knappast förkommit tidigare i modern tid.⁴ Det är således inte självklart att de omständigheter finns kvar, som de senaste decennierna gjort det möjligt, tom ur flera olika synvinklar önskvärt, att driva den typ av jämställdhetspolitik som varit fallet i Sverige. Förändrade insti-

³ För det hittills kanske bästa, för den skull inte bristfria, försöket att presentera olika feministiska statsteorier och även utveckla en egen, se Franzway, Court och Connell (1989) samt Connell (1990).

⁴ Bland avantgardet i diskussionerna om politikens förändringar förutspås politiken vara på väg ut ur tiden så att det tjugoförsta århundradet blir för människorna ett "liv efter politiken" (Mulgan, red, 1997, *Life After Politics*) eller också antas "det politiska" på nytt vara på väg att "uppträffa" (Beck, 1993/1996, *Att uppträffa det politiska*). En lång rad mer konkreta studier föreligger om följderna för nationalstaternas allmänpolitiska och särskilt ekonomisk-politiska handlingsmöjligheter, av det ökade transnationella företagandet och av världskapitalismens stärkta ställning vilket samtidigt innebär delvis nya former för kapitalets beroende av just nationalstaten. För ett par exempel, se *Political Studies* (1994), *Special Issue: Contemporary Crisis of the Nation State?* och Boyer och Drache (1996) *States Against Markets. The Limits of Globalization*.

tutionella omständigheter innebär inte nödvändigtvis att förutsättningarna för jämställdhet blir sämre; de kan bli bättre. Poängen är att de har blivit eller håller på att bli väsentligt annorlunda. Vad jag vill lyfta fram är att det svenska politiska systemets demokratiska, byråkratiska (den offentliga förvaltningen) och rättsliga institutioner som, trots sina begränsningar, utgjort de maktinstrument i och genom vilka de mångfacetterade könsmotsättningarna kunnat politiseras, nu i slutet av 1990-talet inte är samma slags institutioner som de var för 20–30 år sedan då kvinnors politiska mobilisering på nytt kom i gång i Sverige.

Att vi här riktar in oss på de politisk-institutionella förutsättningarna för jämställdheten och inte i första hand på individers och gruppers egenskaper eller attityder, hänger också samman med de tidigare nämnda samhällsförändringarna. Dessa antas delvis beröra själva de centrala samhällsinstitutionernas beskaffenhet, att kanske särskilt nationalstaterna men även de olika marknaderna – inklusive de parter som träffas där – genomgår ”konstitutiva” omvandlingar. Och när förändringarna och den sociala dynamiken *mer* handlar om brott i de institutionaliserade fundamenten (faktiska eller eftersträlvade ”systemskiften”) än om olika gruppers varierande förhållanden till de aktiviteter och värden som institutionerna reglerar, bör institutioner gå före individer/grupper i analysen.

Institutioner snarare än individer står nu också mycket centralt i den samhällsvetenskapliga forskningen. Det starka uppsvinget internationellt under 1980- och 1990-talen för institutionalistiska ansatser⁵, på bekostnad av sådana där antingen individer (individers egenskaper, beteende eller resurser) eller (mer eller mindre rigida) strukturer står i centrum, måste ses mot bakgrund av alla de olika mer eller mindre världsomspännande förändringsprocesserna.⁶

⁵ Ett exempel med en viss bredd är Robert E. Goodin (ed.) (1996) *The Theory of Institutional Design*. I inledningskapitlet behandlar Goodin nyinstitutionalistiska ansatser i flera samhällsvetenskapliga discipliner (historia, sociologi, ekonomi och statskunskap) samt även som ett mer generellt tema inom samhällsteori, vetenskapsfilosofi och normativ politisk filosofi.

⁶ För att konkretisera något, avser jag flera olika processer och former för förändringar. Jag har nämnt förändringsprocesser inom Sverige, i Sveriges relationer utåt, och liknande i andra jämförbara länder. I dessa förändringar kan olika värden urskiljas som bryts mot varandra och som drivs, accepteras eller motarbetas av olika mer eller mindre klart urskiljbara intressenter med olika grad och art av makt bakom sig. Vidare avser jag både de revolutionära omvandlingarna (som t. ex. de östeuropeiska staternas sammanbrott) som i sin plötslighet knappast var förutsedda eller ens avsedda såsom de blev, och också de storskaliga sociala uppbyggnader och ombyggnader (som t. ex. det fortsatta EU-bygget, som nydaningen av Östeuropa, strukturförändringarna i Kina osv.) som *är* avsedda och planmässigt genomdrivna – en annan sak är sedan om resultatet blir annorlunda än det avsedda.

I denna artikelsamling presenteras givetvis ingen heltäckande undersökning av hur förutsättningarna för fortsatt jämställdhetspolitik ser ut i Sverige, eller i och genom vilka institutioner framtidens kvinnopolitiska intressen bör drivas för att ha reell framgång. För detta skulle krävas flera stora forskningsprojekt. De olika bidragen i denna bok gör vissa nedslag på skilda politisk-organisatoriska nivåer (den kommunala, nationella och övernationella nivån) samt i statsorganisationens olika delinstitutioner och aktiviteter (kommunerna, riksdagen, EG-domstolen). En sammanfattande fråga kan sägas vara: Hur ser villkoren ut för och hur agerar de förtroendevalda, de verkställande samt rättens aktörer i sina respektive institutionella sammanhang på det lokala, nationella och övernationella planet – när det gäller fortsatta möjligheter till att "göra landet jämställt"?⁷ Vidare, vilka olika förutsättningar skapas härigenom för kvinnor och män att ekonomiskt och i övrigt kunna (välja att) leva jämställt?

Vissa kapitel (särskilt kapitel 8) behandlar mer specifikt än vad de andra gör de teoretiska och ideologiska brytningar kring politik och ekonomi, makt och kön, som kan urskiljas i den svenska och den internationella debatten. Det gäller vissa diskurser som dels handlar om, men också kan sägas ingå i, de förutsättningar som boken vill diskutera.

I resten av denna inledning preciserar jag först begreppen "styr-system" och "institution" som hittills använts odefinierade. Därefter diskuterar jag lite närmare några saker som antytts i resonemanget ovan; dels gäller det de politiska referensramarna för kvinnomaktutredningens forskningsuppgift dels vill jag lyfta fram och problematisera frågan om det ekonomiska oberoendets betydelse för jämställdheten. Slutligen presenterar jag kort bokens övriga innehåll. Syftet är att ge en bild, om än grov och ofullständig, av förutsättningarna för att framgent kunna använda statsorganisationens olika delar för att realisera ett jämställt samhälle i Sverige.

2 "Styrssystem" och "institutioner"

Jag har ovan lite lösligt använt termen "styrssystem" över olika sociala maktordningar, som staten, marknaden, familjen m.m. En motsvarande term som har en framträdande plats i utredningsdirektiven är "regelsystem". Innebörden anges som "regler som styr människors handlande", och härigenom lyfts fram ett institutiona-

⁷ Citatet anspelar på boktiteln *Att göra landet jämställt*, se Hagberg, Nyberg, Sundin (1995).

listiskt synsätt liknande det som formulerades men inte användes i någon större utsträckning (se Åmark, 1994:222f) i den förra maktutredningen. Det gäller synen att mycket av maktutövningen i ett samhälle äger rum inom bestämda regelsystem (Kommittédirektiv 1994:102 s. 2). Den fortsatta användningen av ordet regelsystem i Kvinnomaktutredningens direktivtext framstår dock som något snäv. Associationerna kan gå till enbart konkreta regler och formella lagar snarare än till en mer generell och analytiskt användbar ansats. Det är bl.a. med tanke på detta som jag valt att hellre använda ordet "styrssystem", vilket då för mig är synonymt med "regelsystem" i en vidare mening. Den snävare innebörden i regelsystem ryms också inom den mer generella betydelse som ordet ges i den text (den förra maktutredningens slutrapport) som det närmast är hämtat från. Regelsystem används där i bemärkelsen "institutionaliserade ordningar", "samhällets / ... / konstitution i vid mening" och liknande (SOU 1990: 44, s 20).

Ytterligare ord som uttrycker ungefär samma sak som de två ovan nämnda är "social koordination" och "koordinationsmodeller".⁸ Även den nu så populära termen "regim" verkar ha i stort sett samma analytiska användningsområde.⁹ Ordet "styrning" (på engelska "governance" eller "steering")¹⁰ är ännu ett uttryck som hänger samman med denna aktuella och något vildvuxna, institutionsorienterade terminologi. Det som förenar verkar vara behovet av att problematisera och analytiskt försöka få grepp om den pågående omvandlingen av de relativt stabila politiska, ekonomiska och ideologiska maktordningarna i världen, eftersom dessa – de sociala formerna för "produktionen av avsedda effekter" (Russel, 1938/1975:25) eller "för att kunna handla och uppnå mål" (Stone, 1989:229) – är under omstöpning.

Viktigare än vilket ord som används är att styrssystem här avser: *olika slag* av institutionella arrangemang, även kombinationer av olika sådana, i vilka "särskilda sociala uppgifter /som måste lösas/¹¹ ordnas enligt i grunden olika regulativa principer (rationalitetsprinciper) samt genom vilka makt – inklusive maktsubjekten

⁸ Se t.ex. Thompson m.fl. (red) (1991).

⁹ Jfr t. ex. regimbegreppets användning i välfärdsstatsforskningen (välfärdsregimer) samt också den s.k. regimteorin som vunnit utbredning i urbanforskningen och som där har ersatt eller avses komplettera tidigare maktteoretiska ansatser som den om lokala makteliter.

¹⁰ I sin granskning av hur "governance" använts i de senaste årens brittiska diskussion finner Rhodes (1996) minst sex olika bemärkelser: 1) den minimala staten, 2) korporativ styrning, 3) "the new public management", 4) god styrning, 5) socialt självreglerande system och 6) självorganiserande nätverk.

¹¹ Jfr Bermans definition av "institution" (1983:5).

– *formeras* och *utövas*. Institutionsbegreppet bör då i enlighet härmed definitionsmässigt omfatta makt. En klassisk sociologisk sådan kan med fördel hämtas från Arthur Stinchcombe (1968:182). En institution är "ett medel som sätter makt bakom värden" ("a device for backing values with power"). I institutionella förändringsprocesser kan således, som nämndes ovan, olika värden – som t.ex. jämställdhet – urskiljas som bryts mot varandra; dessa värden omfattas/accepteras, drivs eller motarbetas av olika mer eller mindre klart urskiljbara intressenter med olika grad och art av makt bakom sig.

Att tala om sociala sammanhang som styrsystem eller liknande, vilka ordnar sociala relationer och aktiviteter enligt vissa regulativa principer, rationaliteter eller koordinationsmekanismer, är ett sätt att kunna tala i enkla termer om något så komplext som mänskliga samhällens funktionssätt, om just samhällsordningen. Forskningsuppgiften i kvinnomaktutredningen – för nu att spetsformulera saken något – är att undersöka hur det står till med försöken att för jämställdhetens syften *störa* den rådande (ekonomiska) ordningen. Vad har försöken att förstöra den seglivade mansdominerade samhällsordningen lett till och hur kan den störas/förändras ytterligare? Med andra ord, hur ser förutsättningarna ut idag i Sverige för att jämställdhet som aktivt omfattat värde kan realiseras och bli bestående – dvs. kan *institutionaliseras* – "inom alla väsentliga områden i livet" (se nedan). Ty styrsystemansatsen erbjuder också ett sätt att kunna tala förenklat om olika samhällsordningars föränderlighet, om variabiliteten i tid och rum. Om ett strategiskt aktörsperspektiv lyfts fram blir det ordningarnas *förändringsbarhet* som aktualiseras. Mycket av intresset, bland såväl samhällsvetare som samhällsdebattörer, för att tänka och tala om hela samhällens grundläggande institutioner i termer av styrsystemansatser eller koordinationsmodeller präglas uppenbarligen av resultatinriktning och olika slags strategiska maktperspektiv. Ingripandemotivet kan handla om det klassiskt konservativa, att förändra för att bevara; eller det kan avse förändring för att förstöra för att nyskapa – en syn på social förändring som är utbredd idag, kanske särskilt på nyliberalt håll.

Det förenklade talet om de olika styrsystemen och koordinationsprinciperna kan emellertid också bli ganska grovt missvisande. Det är t.ex. vanligt, särskilt bland ekonomer, att räkna familjen eller hushållet som ett av tre institutionaliserade sammanhang i vilka människor får sin ekonomiska utkomst tryggad. De övriga två är då anställning i lönearbete eller egenföretagande ("marknaden") och de sociala välfärdssystemen (staten). I kvinnomaktutredningen

ses familjen som ett särskilt ekonomiskt regelsystem; dvs. som en institution där en viss ekonomisk makt- och resursfördelning äger rum. Detta är en viktig markering i förhållande till det traditionella ekonomiska hushållstänkandet, där maktrelationer inte varit aktuella. Och visst är det fullt rimligt att se familjen som ett särskilt styr- eller regelsystem där bl.a. ekonomiska resurser regleras och fördelas. Det som inte är rimligt är att se familjen som en försörjningskälla, underförstått likvärdig med de två andra. Detta skulle innebära att inkomster av lönearbete (eller av kapital) och/eller av allmänna medel via staten är – för människor i allmänhet – utbytbara mot försörjning inom familjen. I nutidens utpräglade lönearbetssamhällen, inklusive de blandade löne- och socialförsäkringssamhällen som det svenska, är tvärtom tillgången till ekonomiska resurser i familjen helt avhängig av att dessa resurser kommer in från en eller båda av de två andra systemen. Om vi således talar om *ekonomisk makt* i familjen utan att klargöra skillnaden ovan så finns det risk att vi bäddar för en del konstiga resultat. Då tänker jag bl.a. på referenspunkten "samma möjligheter för kvinnor och män till ekonomiskt oberoende" som "fixerades" ovan. Om ekonomisk makt definieras som någonting kontextlöst och enhetligt, skulle en kvinna (eller hypotetiskt sett även en man) utan egen inkomst, eller tillgång i egen rätt till andra försörjningstillräckliga medel, kunna ha avsevärd makt över familjens gemensamma tillgångar, liksom över reglerna för hur dessa spenderas, och samtidigt vara helt beroende av – inte bara makens/sambons inkomst utan därtill dennes goda vilja och medgivande.

En klart missvisande uppfattning om det styrsystem som brukar kallas "marknaden" förmedlas av att just tala om marknaden i singularis, som om t.ex. arbetsmarknaden och finansmarknaden handlade med samma slags saker. Konkret är det dock en sak att handla med och placera pengar på börserna och en helt annan att handla med och placera människor på arbetsmarknaden. Det kanske mest missvisande med att låta Marknaden och dess i princip fritt konkurrerande aktörer framstå som ett representativt uttryck för allt som har med (det privata) näringslivet att göra, är att själva produktionens institutioner, företagen, med sina ofta mycket stränga interna hierarkier, osynliggörs och oviktiggörs.

Ytterligare en förenkling som lätt blir en vrångbild, är det när staten eller politiken framställs som en enhetlig maktordning, oftast då som hierarki rätt och slätt.¹² Vad som händer är att den po-

¹² Så är t.ex. fallet i Thompson m.fl. (red) (1991) *Markets, Hierarchies & Networks. The Coordination of Social Life*; samt även i Rhodes (se noten 8 ovan)

litiska demokratin som en särskild institutionaliserad maktordning, som en typ av "basic processes" (Lindblom, 1974:X)¹³ för auktoritativ styrning av olika samfälligheter, tenderar att försvinna ur bilden. Sättet att tala om staten blir raka motsatsen till det tidigare vanliga, och även det missvisande, när den sammansatta statsorganisationen betecknades som Demokratin rätt och slätt. En annan sorts vrångbild skapas när den politiska demokratin "återuppträffas" på så sätt att den framställs som liktydig med marknaden; och marknaden då gärna som en generell koordinationsmodell för allt individbeteende.

3 Forskningsfrågornas politiska referenspunkter

Av direktiven framgår att beslutet att tillsätta en "kvinnomaktutredning" med fokus på ekonomi är sprunget ur en bredare kontext. Bakgrunden är den mer generella svenska jämställdhetspolitiken där målet är "delad makt /och/ delat ansvar /mellan kvinnor och män/ inom alla väsentliga områden i livet" och där ett av delmålen är att "det skall finnas samma möjligheter för kvinnor och män till ekonomiskt oberoende" (Kommittédirektiv 1994:102, sid 1).

Ovanstående innebär, enligt min läsning, att det jämställdhetspolitiska delmålet: samma reella möjligheter för kvinnor och män till ekonomiskt oberoende, utgör något av en fast punkt till vilken forskningsfrågornas relevans kan och bör relateras. En överordnad referenspunkt kan då sägas vara det mer generella målet: att kvinnornas samhälleliga maktställning i allmänhet och deras ekonomiska resurser och makt i synnerhet skall kunna stärkas. Den forskning som efterlyses förväntas således ge ett kunskapsmässigt underlag till att en framgångsrik jämställdhetspolitik skall fortsättningsvis kunna föras och genomföras i Sverige inom "alla väsentliga områden i livet".

Det bör tilläggas att politik/jämställdhetspolitik inte enbart behöver avse den aktivitet som äger rum i regering, riksdag, kommunala organ osv. utan kan också avse praktiskt taget alla andra (könspolitiska) sammanhang där kvinnor och män verkar, samverkar eller strider om jämställdhetens realisering. Vi lever våra liv som kön i alla de olika sociala ordningar vi skapar och låter växa fram, och socialt betingade könsmotsättningar och potentiellt öppna könskonflikter finns – har institutionaliserats inom och

artikel, "The New Governance: Governing without Government"

¹³ I den pluralistiska teoritradition som Lindblom här skriver används ordet "poliarki" ("polyarchy") i stället för "demokrati". Poliarki avser den konkret realiserbara formen av demokrati.

även i förbindelserna mellan – alla dessa ordningar. Syftet med att lyfta fram det etablerade politiska styrsystemet alias staten som det huvudsakliga fält där könspolitiska intressen institutionaliserats, är inte att idealisera staten som en tidlös väsensfrände till kvinnor eller feminismen. Syftet är att understryka det samman-satta politiska systemets betydelse hittills och här och nu, för jäm-ställdhetens möjligheter och eventuella bakslag; samt och inte minst att betona vikten av att undersöka förändringar i dessa avse-enden, både inom staten (inompolitiska, inombyråkratiska och in-omrättsliga) och i dess s.k. externa relationer, dvs. till andra på an-norlunda regulativa principer grundade styrsystem, som mark-naden, det korporativa förhandlingssystemet och familjen.¹⁴

4 Ekonomiskt oberoende och andra grundvillkor

Utredningens fokus på ekonomi beror på, enligt direktiven, att otillräcklig kunskap föreligger just på detta delområde. Samtidigt är det – även om inte detta sägs explicit i direktiven – en ganska okontroversiell uppfattning att ekonomi utgör ett synnerligen ”vä-sentligt område” när det gäller att realisera jämställdheten mer ge-nerellt. Ekonomiskt oberoende utgör en nödvändig om inte till-räcklig förutsättning för att jämbördiga relationer i övrigt mellan kvinnor och män skall kunna realiseras och upprätthållas. Det ver-kar dessutom vara så att först när kvinnor – förutom att ha över-skridit 0-punkten, dvs. blivit formellt likaberättigade med männen – uppnått ett relativt socioekonomiskt oberoende kan andra (som jag i annat sammanhang (Jónasdóttir, 1991) kallat) sociosexuella eller könssociala ojämlikheter, motsättningar eller förtrycksmeka-nismer aktualiseras och ges betydelse. Det kan här röra sig om allt ifrån systematiska ojämlikheter etc. i det intima kärlekslivet över ojämlikheter i villkoren för att utveckla sina olika förmågor, både hemma och ute, till dito i de reella möjligheterna att påverka om-givningen och de egna levnadsbetingelserna. Det som upplevdes som – och i någon (icke-absolut) mening *var* – mindre viktigt, kanske främst utsiktslöst att bråka om, under det ekonomiska be-roendets betingelser kommer i ett helt annat läge under villkor av relativt ekonomiskt oberoende. När väl jämbördigheten börjat utvecklas även i den – nu klarare urskiljbara – specifikt köns-sociala/könsexistentiella dimensionen, återverkar detta igen, menar jag, på de socioekonomiska och samhällspolitiska relationerna

¹⁴ Något sådant uppfattar jag som tanken bakom Yvonne Hirdmans kapitel ”Genussystemet” i den förra maktutredningens slutrapport (1990).

mellan kvinnor och män. Förutsättningarna stärks för kvinnors målmedvetna strävanden, för att strategiskt tänka över och för att förändra den bestående skeva sociala värdefördelningen mellan könen i mer jämställd riktning.

Den ekonomiska positionen kan således inte ses som den allt förklarande faktorn till hur hela uppsättningen relationer mellan könen ser ut. Men, som sagt, utan ekonomiskt oberoende är ingen reell jämställdhet möjlig. Vidare, om inte olika könsexistentiella motsättningar – i de varierande uttrycksformer som dessa bevisligen har i olika samhällsgrupper – har samhällsorganisatoriska förutsättningar för att kunna "vecklas ut" och söka lösningar, kan knappast framgångar i någon större utsträckning förväntas när det gäller att kvinnor skall kunna fortsätta stärka sina ekonomiska och politiska resurser och sin maktposition i stort.

En intressant sak med det ekonomiska oberoendets betydelse för möjligheten av jämlika sociala förhållanden i vidare mening är således att det både är grundläggande och relativt. Ekonomiskt oberoende är också intressant på flera andra sätt. Det varierar historiskt, både som faktiskhet och som upplevelse- eller erfarenhetsvärde. Historiskt sett har innebörden i ekonomiskt oberoende varit att besitta egendom som gav försörjning. Erfarenhetsvärdet var att kunna existera socialt utan att tvingas underkasta sig andras överhöghet. Ekonomiskt oberoende var motsatsen till lönearbetets osäkra villkor och underkastelse tvång. Successivt har även den relativa maktställning som förtjänst av lönearbete ger – "the power of earning" som J. S. Mill¹⁵ menar är nödvändig för en obesutten kvinnas värdighet – börjat räknas som en sorts ekonomisk oberoendeställning. Den egna lönens "makt" kan man säga ger ekonomiskt oberoende gentemot de olika sociala myndigheter – kyrkan, kommunen/staten, husbonden/familjefadern/maken – som en vuxen person annars skulle vara beroende av för sin försörjning. Det intressanta här är att den relativa ekonomiska oberoendeställning som grundas på lönearbete också idag tenderar att ges en starkare, en mer absolut innebörd när det gäller könens förhållande till varandra än när det gäller själva det klassförhållande som lönearbetet är ett uttryck för. Detta framgår inte minst av att uttrycket tenderar att ges olika innebörder beroende på om det förknippas med kvinnor eller män. En man som är ekonomiskt oberoende behöver inte "jobba". En kvinna som är ekonomiskt oberoende har ett "jobb"¹⁶. Detta kan uttryckas som att en man som ekonomisk va-

¹⁵ Se citat i början av detta kapitel.

¹⁶ För närmare behandling av detta tema se Anita Nyberg, *Kvinnor män och*

relse, enligt rådande tankesätt, direktplaceras i den ekonomiska klass/samhällsstrukturen, medan en kvinna som en ekonomisk varselse placeras där mer indirekt och först sedan hon placerats relativt en man i könsmaktstrukturen. Männen är mer självklara, kvinnorna mindre självklara som primära ekonomiska aktörer i samhället. En risk med det som påtalades ovan, nämligen att utifrån ekonomiska modeller tala om familjen som försörjningskälla i samma andetag som inkomst av arbete och försäkringssystemen, är att det kan bidra till att under ytan upprätthålla föreställningen om att vuxna kvinnor generellt idag i Sverige skulle ha tillgång till eller kunna välja mellan tre olika ekonomiska resurskällor och inte två som männen.

Vidare varierar det i tid och rum hur de sociala problem, som uppkommer som följd av vissas ekonomiska oberoende och andras beroende, löses politiskt. Slutligen varierar det vilken relativ ställning som den allmänna meningen tillskriver det ekonomiska oberoendet såsom norm i ett samhälles rådande värdehierarki; därmed också hur dess betydelse formaliseras i lagar eller andra tvingande regler. Mycket tyder på att det på nytt håller på att bli en öppen ideologisk kärnfråga, vilken dignitet som det ekonomiska oberoendet – därmed de grupper av människor som tillskrivs denna status – förlänas med i förhållande till hur den legitima politiska makt- och övriga värdefördelningen i ett samhälle anses böra utformas. Detta sista utgör ett centralt tema i Carole Patemans artikel (kapitel 8).

5 Bokens innehåll

Hur ser då villkoren ut för och hur agerar de förtroendevalda, de verksamma i den offentliga förvaltningen samt rättens aktörer i sina respektive institutionella sammanhang, på det lokala, det nationella och övernationella planet, när det gäller att göra landet jämställt? Vidare, vilka olika förutsättningar skapas härigenom för kvinnor och män att kunna leva ekonomiskt och i övrigt jämställt? Vad säger de diskursiva brytningar kring politik, ekonomi, makt och kön som här analyseras och diskuteras?

För att högst skissartat rama in bilden bör sägas att praktiskt taget alla bedömare är överens om att nationalstaternas makt generellt sett i ekonomiska frågor successivt har minskat under de senaste 25–30 åren, från att ha ökat sedan 1945 och nått en höjdpunkt på 1960-talet. "Nationalstaterna kontrollerar inte längre de nationella ekonomierna i Västeuropa", som William Wallace ut-

trycker det (Wallace, 1994:67). Av detta drar dock ingen seriös bedömare slutsatsen att nationell ekonomisk politik helt och hållet blivit åsidosatt av finansmarknadernas påtryckningar, multinationella investeringar och produktionsflöden, snabba kommunikationer osv.. Inte ens EU-staternas nationella politiska institutioner är helt tömda på ekonomisk-politisk makt. EU-staterna har förvisso delvis givit upp sin nationella, politisk-rättsliga suveränitet, men består gör de nationella parlamentens mandat från sina respektive politiska samfälligheter (folken) att besluta över statens finanser, dess inkomster och utgifter samt de gemensamma medlens användning. Samtidigt har den nationella politiska finansmakten stärkts i relation till andra inhemska politikområden. Frågan blir då här hur könsfördelningen ser ut i den svenska ekonomisk-politiska makt- och möjlighetsstrukturen?

Lena Wängnerud har undersökt den ekonomiska politiken som ett maktområde inom riksdagen (kapitel 2). Det är ett område som såväl i riksdag som regering varit och, enligt Wängneruds resultat, fortfarande är påtagligt mansdominerat. Bilden är dock inte så enkel som att det här skulle röra sig om en oföränderlig och opåverkbar mansbastion. Wängnerud undersöker könsmönstret på detta område med hjälp av både kvantitativa och kvalitativa mått, och hon belyser förändringarna över tid. Hur ser då förutsättningarna ut för att detta maktområde skulle kunna bli mer jämställt? Hur och hur starkt är det mansdominerat?

Det viktigaste men inte det enda sammanhang där riksdagens politiska makt utformas är arbetet i utskotten. Wängnerud specialstuderar könsfördelningen i utskottsplaceringarna till de tre utskott – finans-, skatte- och näringsutskottet – som hon menar att tillsammans står för ”en ‘hård kärna’ av ekonomiskt beslutsfattande”. Hon mäter också inflytandemönster genom att kartlägga hur kvinnor och män fördelar sig i motionsskrivandet kring ekonomiska frågor samt när det gäller det subjektivt definierade intresset för området ekonomi. Wängnerud tillämpar ett dubbelt analysperspektiv. Väljer riksdagskvinnorna bort i större utsträckning än vad männen gör de ekonomisk-politiska utskotten eller utestängs de?

Av den jämförande och nyanserade analys som ges går inte att få fram några tvärsäkra svar på frågor som varför riksdagskvinnorna inte använder riksdagen som maktinstrument annorlunda än vad de gör. Men det framträder här *en* högst rimlig förklaring till den intressanta frågan i svensk politik hur det kan komma sig att så stor andel av de förtroendevalda är kvinnor samtidigt som hårda åtstramningar sker i många av de sektorer där kvinnor på flera olika sätt är särskilt berörda. Kvinnor sitter i betydligt mindre ut-

sträckning med i de utskott där den ekonomiska politiken utformas – och där i praktiken annan politik villkoras – än vad de gör i de utskott som har att forma sin politik och fördela resurser enligt redan lagda riktlinjer. Här finns dock förutsättningar för ökad kvinnomakt. Ett annat viktigt resultat är nämligen att den ofta förekommande (bort)förklaringen till att kvinnor saknas i olika styrsystems toppositioner, nämligen att presumtiva kvinnliga kandidater saknas, inte är giltig här. Som Wängneruds slutkläm lyder: "det finns redan nu tillräckligt många kvinnor med engagemang för ekonomisk politik" för att en aktiv satsning på jämställdhet inom detta maktområde skulle kunna göras. Vad en sådan satsning å andra sidan skulle kunna resultera i för annorlunda användning av den beslutanderätt över statens inkomster och utgifter som åligger riksdagen, kan vi bara få veta om den provas i praktiken.

Liksom i riksdagen har kvinnorna i kommunalpolitiken hittills varit mer delaktiga i de s.k. "mjuka" frågorna. De har arbetat med skolfrågor, vård- och omsorgsfrågor m.m. Utifrån rådande, empiriskt konstaterbart sega och ändå föränderliga, omständigheter i kvinnors och mäns liv ter detta sig ganska självklart. Hur ser läget ut i dag? Har kvinnorna vidgat sin intresse- och inflytelsesfär i kommunala frågor allteftersom de ökat sin andel i de politiska organen på alla nivåer? Har de kvinnliga kommunalpolitikerna iom sin stärkta ställning, också i kommunstyrelserna, nu fått bättre förutsättningar att utveckla "kvinnovänliga kommuner", för att använda ett uttryck från Gun Hedlunds doktorsavhandling, *Det handlar om prioriteringar* (1996)? En process värd det namnet menar hon var i gång i Örebro kommun i början av 1980-talet.

I sitt kapitel i föreliggande bok (kapitel 3) tar Hedlund upp frågan om hur situationen ser ut i kommunerna idag. Hon påbörjar här en jämförande studie av några sinsemellan olika kommuner, och hon analyserar den nuvarande situationen mot bakgrund av den mer eller mindre långtgående omvandlingen av den kommunala organisationen som startade i mitten av 1980-talet. För att få perspektiv på nuet tittar hon också kort på tidigare kommunreformer. I fokus för Hedlunds intresse här är vilka värden som ställts i centrum för de kommunala reformerna och organisationsförändringarna. Hur har problemen definierats? För vilken sorts rationalitet har utrymme och positiv värdeladdning skapats i de olika reformperioderna? Med andra ord: vilka värden backas upp med vilken slags makt (vilka regulativa principer) av vilka intressenter under de olika perioderna? Vidare, vilken betydelse – om någon – har kön i den organisatoriska och ideologiska omvandlingen i kommunerna? Har de kvinnliga politikerna kunnat föra vidare sitt intresse av att

representera den "konkreta verkligheten" såsom de själva uppskattade sin representativa roll i början av 1980-talet?

Det finns inget entydigt svar på frågan om de kvinnliga kommunalpolitikerna idag har makt över ekonomiska och andra frågor som motsvarar deras ökade andel bland de förtroendevalda. Ur könsmaktsynpunkt kan man säga att t ex införandet av målstyrning (i mitten av 1980-talet) med tillhörande förskjutning av den konkreta styrningsmakten till tjänstemännen, i realiteten har inneburit en försvagning av kvinnornas makt eftersom kvinnor i relativt liten utsträckning har intagit ledningspositioner bland tjänstemännen. Med andra ord, den förskjutning i kommunerna från (mer omedelbart) demokratiskt baserad politik till s.k. förvaltningspolitik som ägt rum under samma tid som kvinnorna som starkast ökat sin andel i de demokratiskt valda organen, kan ses som att kvinnomakten i kommunerna har tagit ett steg framåt och två tillbaka. Om vi till detta lägger växlandet från en kommunalpolitik, som under 1970-talet och det tidiga 1980-talet hade ett betydande utrymme för det s.k. omsorgsrationella förhållningssättet (vilket främst bars upp av kvinnor men även av en del män inom förvaltningen) till en "företagiserad" kommunalpolitik med maskulinistisk prägel, där den s.k. teknisk-ekonomiskt begränsade rationaliteten skall styra (även hanteringen av den sociala verksamheten) kan situationen te sig enbart dyster. Så är dock inte fallet med den bild som träder fram ur Hedlunds resultat; men ett tydligt inslag är att stor osäkerhet – att inte säga förvirring – råder i frågan om vad målstyrd politik är och vem som skall styra och hur, i dagens svenska kommuner.

Jämförelsen mellan de tre mycket olika kommunerna som Hedlund studerat, Gnosjö, Katrineholm och Örebro, ger framför allt en mångfacetterad bild, och den innehåller delvis oväntade resultat. Hedlund sammanfattar sin jämförelse bl.a. så att "Katrineholm kan beskrivas som en starkt, av kvinnor, politikerstyrd kommun, Gnosjö som en svagt, av män, politikerstyrd kommun medan Örebro kan betecknas som den 'kommunala multiorganisationen' där en mängd olika aktörer inom både politik och förvaltning drar åt olika håll". Hon menar också att det pågår en "dragkamp i alla tre kommunerna där politiker ogärna vill släppa kontakten med 'verkligheten' och den konkreta, praktiska kommunala verksamheten". Till det oväntade hör att det "är särskilt i Gnosjö som manliga politiker för ett omsorgsrationellt resonemang" om skolan och barnomsorgen. Det är också i Gnosjö – där hälften av politikerna är egna företagare – som det vettiga i att

överföra marknadsideal och företagsekonomiskt tänkande på politiken, klarast ifrågasätts.

Omsorgsrationell syn på hur barn och vård skall skötas sammanfaller inte nödvändigtvis med en positiv inställning till jämlika relationer mellan könen. Inte heller behöver den sammanfalla med politiskt handlande eller faktiska åtgärder i kommunen som möjliggör för kvinnor och män att leva jämlikt i vardagen. För att enskilda kvinnor och män i realiteten skall kunna dela jämlikt på makt och ansvar "inom alla väsentliga områden i livet" och ha samma reella möjligheter till "ekonomiskt oberoende", krävs vissa institutionella förutsättningar i den sociala infrastrukturen i kommunerna. Vikten av att fokusera just förutsättningarna för jämställdhet aktualiseras tydligt i Vicki Johanssons bidrag, "Omsorgens organisering och jämlikheten mellan könen" (kapitel 4). Denna aktualitet har, kan man säga, två skilda sidor, för det första en politisk-normativ sida och för det andra gäller det valet av förklaringsansats. Ett fundament i den moderna epokens liberala statsdoktrin är att den politiska makten i allmänhet och lagstiftningen i synnerhet skall användas för att skapa eller förbättra redan existerande förutsättningar för de fria och jämlika individerna, som samhället anses bestå av, att kunna leva fritt och jämlikt; detta i motsats till att med laga kraft direkt påbjuda ett visst sätt att tänka, en viss tro, en viss sorts handlingar. Johansson markerar inledningsvis att en princip motsvarande det förstnämnda fundamentet lyfts fram i regeringens lagförslag, *Jämställdhetspolitiken inför 90-talet*. Det intressanta här är att Johanssons studie klart visar att det i realiteten också förhåller sig så att skilda förutsättningar – i det här fallet kommunernas omsorgsstrukturer – också medför skilda handlingsmönster och attityder bland de enskilda paren som ingick i undersökningen. Det centrala i hennes undersökningsresultat är att ett signifikant samband råder mellan å ena sidan hur omsorgen i kommunerna är organiserad och å andra sidan hur de enskilda paren delar omsorgsarbetet mellan sig. I de kommuner, närmare bestämt, där omsorgsstrukturen är "kollektiv" är omsorgsarbetsdelningen mellan paren mer jämlik än i de kommuner som betecknas som "individuella".

Organiseringen i kommunerna av omsorgsarbete för barn och gamla människor avgör således inte bara direkt vilken frihet som finns för kommuninvånarna att individuellt eller parvist välja mellan olika omsorgsformer. Betydelsen av hur omsorgsarbetet är ordnat ligger också på ett annat och ur könsmaktsynpunkt mer grundläggande plan. De institutionaliserade omsorgsformerna (vilken blandning av individuell och kollektiv organisering som rå-

der) är könspolitiskt relevanta. De utgör förutsättningar som mer indirekt än direkt påverkar vilka attityder som kvinnor och män utvecklar i samspel med varandra samt vilka handlingsmönster de väljer att tillämpa när det gäller det faktiska engagemanget i och ansvaret för utövandet av själva det praktiska omsorgsarbetet. Men livet är mer än omsorgsarbete, också det liv som relaterar kvinnor och män till varandra. Kvinnor och män som könssociala existenser agerar i samspel, direkt eller indirekt, och förhåller sig till varandra inom alla områden som ett samhälle består av.

Johanssons analys av sambandet mellan institutionaliserade förutsättningar och individuella handlingar bygger på en omfattande mängd kvantitativt bearbetade data, vilket samtidigt betyder att någon djupare kvalitativt tolkande belysning inte kunnat göras av t ex de enskilda parens förhållanden. I kapitel 5 redovisar Ellinor Platzer resultaten av en mindre och annorlunda upplagd studie som också fokuserar kvinnor och män som aktörer i samspel. Hennes synvinkel är rättssociologisk; och det sociala samspelet och de könsexistentiella motsättningarna rör sig här kring flera olika aktiviteter och inom olika samhällssfärer (handlingssystem), på arbetsplatsen, i facket, i politiken, i en kommunal förvaltning, i hemmet, i en frivillig miljöorganisation. Artikelns huvudfråga är vad, vilka könsspecifika mekanismer/normer som konstituerar kvinnors och mäns ekonomiska makt samt hur dessa normer fungerar inom och mellan de olika handlingssystemen. Grundtanken är att det inte bara är inom det specifikt ekonomiska handlingssystemet som den ekonomiska makten skapas. Kvinnor och män ses som aktörer i ett konfliktfyllt samspel som kan sägas äga rum inom men också korsa alla de övriga handlingssystem som vanligen urskiljs analytiskt såsom konstitutiva för ett samhälle. Det som även här framträder mycket klart är både det direkta och indirekta sambandet mellan å ena sidan individernas handlingar och förhållningssätt (på olika områden) och å andra sidan de organisatoriska former som de olika delområdenas aktiviteter har. Ett slående exempel kan hämtas från hur skillnaden beskrivs, av en av informanterna, mellan hur ett typiskt industriellt kvinnojobb är organiserat och hur förutsättningarna ter sig i ett typiskt mansjobb i industrin. En kvinna, med erfarenheter av båda, säger om kvinnojobbet som hon lämnat: "där är man ju verkligen fånge"; om det mansjobb som hon nu har säger hon "jag styr ju själv". Samma avsnitt ger också en mycket klar bild av hur "kvinnor på ett mycket effektivt sätt knyts till de lägst betalda arbetsuppgifterna", och samtidigt har givetvis inte den manlige fackordföranden helt fel när han å andra sidan lyfter fram att "man väljer själv". Något som också framgår

klart här är hur mycket stöd från män kan betyda som farkost på de "genusresor" som kvinnor i de olika aktivitetssfärerna ändå gör. Det framgår dessutom att mycket kan ändras av att män i maktpositioner aktivt bidrar till att organisatoriskt förbättra förutsättningarna för jämlikt handlande för både kvinnor och män. Vikten av att inkludera männen som aktörer i analyser av könsmaktens förändringsprocesser bekräftas således i Platzers studie och framgår ännu tydligare i kapitlet som följer (kapitel 6).

Statens sammansatthet och inre dynamik syns tydligt när jämställdhetsfrågan blir aktuell. Politiker kan stifta lagar vars kraft sedan urholkas av att andra politiker inte följer dem; eller så glöms de bort pga att förvaltningstjänstemännen inte verkställer dem; eller så arbetar därtill anställda tjänstemän, främst kvinnor, på fullt allvar med jämställdhetsfrågor under det att personer i ledande ställning, oftast män, aktivt eller passivt motarbetar det hela. Motståndet och dess effekter blir särskilt tydligt då det jämförs med sin motsats, dvs. olika former av stöd och dess effekter. Med fokus på män i ledningspositioner beskriver och analyserar Ingrid Pincus olika sätt att från mäns sida främja respektive hindra genomförandet av jämställdhetsåtgärder i tre svenska kommuner. De tre kommunerna ingick i ett regeringsinitierat jämställdhetsprojekt, pilotkommunprojektet, som pågick under en femårsperiod och som Pincus följde och utvärderade. Kommunerna inbjöds att delta i pilotkommunprojektet och de som deltog hade frivilligt anmält sig som intresserade. Samtidigt var projektet på sätt och vis statens svar på den nonchalans som flertalet svenska kommuner visat jämställdhetslagen och de andra åtgärder på området som initierats genom åren. Den ur jämställdhetspolitisk synvinkel kanske viktigaste slutsatsen att dra av detta kapitel gäller frågan på vilka grunder som olika åtgärders lämplighet och effektivitet värderas. Politiska åtgärders effektivitet kan inte bedömas och ännu mindre dömas ut om inte omständigheterna kring implementeringen nogga undersöks.

Sedan Sverige blivit medlem i EU har ytterligare en politisk, administrativ och rättslig nivå tillförts den sammansatta statsorganisation som skapar förutsättningar för och reglerar invånarnas liv. Också i EU-institutionerna ingår realiserandet av jämställdheten som ett värde som bryts mot andra i invecklade makt- och möjlighetsstrukturer. Ett av det som skiljer EU som "överstatsorganisation" från den nationalstatliga är som bekant att det politisk-demokratiska delsystemet är svagt, även formellt, medan det byråkratiska systemet jämte rättssystemet handhar den särskilda typ av statsmakt som är EUs. EU-organisationens mäktiga delar är vä-

sentligt mycket mer och annorlunda mansdominerade än vad som är fallet med det inhemska politiska systemet i Sverige. Därutöver har också den högsta juridiska makten i medlemsländerna, över allt det som jämlikhet och jämställdhet heter, förlagts till EG-domstolen. Precis vilken betydelse underordnandet av svensk lag och rättspraxis under EG-rätten kommer att ha, på t.ex. jämställdhetsområdet, är inte klart. Vad som å andra sidan "är allom bekant som sysslar med EG-rätt" är att EG-domstolen "inte nöjer sig med att enbart tolka EGs rättsakter utan även skapar EG-rätt". Det skriver Karin Lundström i sin artikel (kapitel 7). Hon har studerat det första EG-rättsliga målet – det s.k. målet Kalanke – som behandlar tillåtligheten av könskvotering enligt EG-rätten. Med hjälp av franskinspirerad teori om hur mening/betydelse har konstruerats i västerländsk filosofisk tradition analyserar Lundström den s.k. generaladvokatens rättsliga förslag till EG-domstolens dom i detta mål; och hon konstaterar att det knappast är möjligt för kvinnor att uppnå en reell könsjämlikhet med män inom ramen för EGs nuvarande rättsliga system eftersom det försätter kvinnor i en logisk rävsax. Sedan länge etablerat sätt att tänka i hierarkiskt ordnade dikotomier utgör en sådan fälla då det tillämpas på kvinnor relativt män. Följden blir att män och de rättsliga instrument som syftar till att garantera manliga individers rättigheter, ges en överordnad ställning i förhållande till kvinnor och de rättsliga instrument som syftar till att garantera kvinnor en med männen jämlik ställning. Det krävs, enligt Lundström, radikalt nya sätt att tänka för att kunna åstadkomma reell jämlikhet mellan könen.

Radikalt nya sätt att tänka – jämte brist på och samtidigt efterlysande av sådana – är något som råder idag i de flesta samhällssfärer och aktivitetsområden. Nya och nygamla problem söker lösningar överallt. I sin artikel, "Att arbeta, att äga, att bidra. Demokrati på 1990-talet", som utgör bokens sista kapitel, tar Carole Pateman upp högst aktuella frågor om förhållandet mellan ekonomi och demokrati som hon menar kräver en hel del radikalt nytänkande. En könsdimension ingår som ett centralt element i det problemkomplex hon diskuterar. Kort sagt ställer hon demokratin – eller det jag vill kalla "demokratismen" som överideologi/styrningsprinciper – mot "ekonomismen" som överordnad styrprincip. Ekonomismen i sin marknadsstyrningsvariant har blivit allt mer av en politisk ideologi samt en generellt syftande samhälls- och moralfilosofi. Patemans poäng är inte att ifrågasätta att marknader har sina fördelar. Poängen är snarare att påtala vikten av att diskutera vad – vilka värden – som står på spel om de marknadsekonomiska nyttoprinciperna i kombination med en social pliktetik, tar

överhanden när det gäller hur politiska samfälligheter definierar och legitimerar sina medborgares offentliga ställning och därtill knutna rättigheter och maktbefogenheter.

Litteratur

- Beck, Ulrich (1993/1996) *Att uppfinna det politiska. Bidrag till en teori om reflexiv modernisering* (originaltitel: *Die Erfindung des Politischen*). Göteborg: Daidalos.
- Berman, Harold J. (1983) *Law and Revolution. The Formation of the Western Legal Tradition*. Cambridge, Mass. och London: Harvard University Press.
- Boyer, Robert och Daniel Drache (red) (1996) *States Against Markets. The Limits of Globalization*. London och New York: Routledge.
- Connell, Robert W. (1990) "The State, Gender and Sexual Politics: Theory and Appraisal", *Theory and Society*, s. 507–544.
- Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*, SOU 1990:44.
- Franzway, Suzanne, Dianne Court och Robert W. Connell (1989) *Staking a Claim. Feminism, Bureaucracy and the State*. Cambridge: Polity Press.
- Goodin, Robert E. (red) (1996) *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hagberg, Jan-Erik, Anita Nyberg och Elisabeth Sundin (1995) *Att göra landet jämställt*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Hedlund, Gun (1996) "Det handlar om prioriteringar." *Kvinnors villkor och intressen i lokal politik*. Högskolan i Örebro: Örebro Studies 14.
- Hirdman, Yvonne (1990) "Genussystemet", *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*, SOU 1990:44.
- Jónasdóttir, Anna G. (1991) *Love Power and Political Interests. Towards a Theory of Patriarchy in Contemporary Western Societies*. Högskolan i Örebro: Örebro Studies 7. Även publicerad något reviderad som *Why Women Are Oppressed*. Philadelphia: Temple University Press.
- Kommittédirektiv 1994:102*, till "Utredning om fördelningen av ekonomisk makt och ekonomiska resurser mellan kvinnor och män".
- Lindblom, Charles E. (1977) *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*. New York: Basic Books.
- Mill, John Stuart (1869) *The Subjection of Women*. Ny svensk övers med en introduktion av Elisabeh Mansén (1995) *Förtrycket av kvinnorna och Kvinnornas befrielse* av Harriet Taylor Mill. Nora: Nya Doga.
- Mulgan, Geoff (red) (1997) *Life After Politics. New Thinking for the Twenty-First Century*. London: Fontana Press.
- Nyberg, Anita (1997) *Kvinnor, män och inkomster. Jämställdhet och oberoende*. SOU 1997:87.
- Rhodes, R.A.W. (1996) "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, s. 652–667.
- Russel, Bertrand (1938/1975) *Power. A New Social Analysis*. London: Unwin Books.

- Stinchcombe, Arthur L. (1968) *Constructing Social Theories*. New York: Harcourt, Brace & World, Inc.
- Stone, Clarence (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Thompson, Grahame, Jennifer Frances, Rosalind Levacic och Jeremy Mitchell (1991) *Markets, Hierarchies & Networks. The Coordination of Social Life*. London: Sage.
- Wallace, William (1994) "Rescue or Retreat? The Nation State in Western Europe, 1945–93", *Political Studies. Special Issue: Contemporary Crisis of the Nation State?* (red av John Dunn), s. 52–76.
- Weber, Max (1904/1977) "Samhällsvetenskapernas objektivitet", ingår i *Vetenskap och politik*. Övers av Aino och Sten Andersson. Göteborg: Korpen.
- Åmark, Klas (1994) *Vem styr marknaden? Facket, makten och marknaden 1850–1990*. Stockholm: Tidens förlag.

Ekonomisk politik: ett manligt maktområde i riksdagen

LENA WÄNGNERUD

1 Inledning

Att den ekonomiska politiken är ett manligt maktområde behöver det knappast råda någon tvekan om. Anne Wibbles tid på finansministerposten är ett undantag som bekräftar regeln: en finansminister är av manligt kön. Det samma kan sägas om statsråd som handhar områden som skatter och näringslivsfrågor.¹

Lämnar man regeringskansliet och ser till vilka som sitter på de viktigaste posterna i riksdagen när det gäller ekonomin hittar man samma mönster även där: Anne Wibble (fp) och Anna-Greta Leijon (s) är de enda kvinnor som innehaft presidieposter i finansutskottet. Anita Gradin (s) och Birgitta Johansson (s) är de enda som varit i motsvarande positioner i näringsutskottet. Skatteutskottet har ännu inte haft vare sig någon kvinnlig ordförande eller vice ordförande.²

De exempel som förs fram bär inte på någon nyhet. Beskrivningen skall dock ses mot bakgrund av de jämställdhetssatsningar som gjorts i svensk politik under senare år. Sedan valet 1994 har vi "världens mest jämställda parlament" med över 40 procent kvinnor i riksdagen och exakt hälften kvinnor i regeringen. Den fråga man kan ställa sig är hur den ekonomiska politiken, trots dessa framsteg i kvinnorepresentation, kan fortsätta att vara så pass manligt dominerad.

¹ Anne Wibble var finansminister mandatperioden 1991/94. Hon är den enda kvinna som hittills innehaft den posten. Oktober 1978 till oktober 1979 var Marianne Wahlberg (fp) statsråd inom budgetdepartementet. I övrigt har det inte förekommit att kvinnor varit statsråd inom ekonomiskt inriktade departement. För uppgifter om kvinnliga statsråd se *Rätt att rösta* (1994: 67).

² Finansutskottet har haft kvinnlig vice ordförande perioden 1986/87 till och med 1990/91 samt kvinnlig ordförande perioden 1988/89 och 1989/90. Näringsutskottet har haft kvinnlig vice ordförande perioden 1991/92 till och med 1993/94. Sedan valet 1994 är ordföranden i näringsutskottet kvinna.

Syftet med detta kapitel är att säga något om vad som ligger bakom att det är så få kvinnor närvarande i de sammanhang där den ekonomiska politiken utformas. Hårdraget handlar det om två olika typer av förklaringar som står mot varandra: en som säger att kvinnor *låter bli* att söka sig till dessa områden och en som säger att kvinnor *utestängs*.

Kapitlet kommer dock att inledas med att vi tar ett halvt steg tillbaka och reder ut huruvida den bild som just givits är en rimlig beskrivning av situationen som den ser ut i dag. Om man ser till den ekonomiska politikens fotfolk – ”vanliga” politiker – får man då samma bild, eller är det bara i de yttersta elitskikten som ekonomin uppvisar en slagsida av manlig dominans?

Undersökningen fokuserar riksdagen. I kapitlet förekommer beskrivningar som sträcker sig tillbaka till 1970-talets början. Tanken med upplägget är att det skall möjliggöra frågor om på vilket sätt, i vilken utsträckning, den ekonomiska politiken kan sägas vara ett manligt maktområde: sker det t.ex. någon förändring över tid?

Den huvudsakliga analysen fokuserar dock år 1988 och 1994. Vid dessa två tillfällen har förutsättningarna för kvinnors deltagande i det ekonomiska beslutsfattandet varit goda på så sätt att den genomsnittliga kvinnorepresentationen i riksdagen varit hög – 38 respektive 41 procent. I analysen visar det sig emellertid hur otillräckligt det är att förvänta sig att ett allmänt högt deltagande av kvinnor i politiken *automatiskt* leder till fler ekonomisk/politiska kvinnliga makthavare.

Ekonomiskt beslutsfattande

När man skriver om beslutsfattande på det ekonomiska området är det viktigt att mer exakt ange vad som åsyftas. I någon mån kan alla frågor som behandlas i riksdagen sägas vara ekonomiskt inriktade frågor. Men jag tror ändå att det finns skäl att särskilja beslutsfattande som i första hand berör *utformandet av ekonomiska ramar* från det som i första hand berör *fördelning av tillgängliga resurser*.

I riksdagen finns det mycket klart formulerat var ansvaret ligger när det gäller att dra upp riktlinjer för den ekonomiska politiken. Det är finansutskottet som har denna uppgift. Utskottet har dessutom ansvar för budgetreglering och valutapolitik. Det är här grundförutsättningarna för den ekonomiska politiken görs upp. Jag vill även räkna skatte- och näringsutskottet till områden där ra-

marna formas för ekonomin: finanser, skatter och näringspolitik utgör tillsammans en "hård kärna" av ekonomiskt beslutsfattande.

Denna indelning är dock på intet sätt självklar. Ett utskott som exempelvis socialförsäkringsutskottet handhar frågor som upptar en mycket stor del av den statliga budgeten: pensioner, föräldraförsäkring och andra delar av den svenska välfärdens transfereringssystem ingår i dess ansvarsområde. Det handlar i hög grad om kronor och ören, det vill säga om ekonomi, men då mer i betydelsen hur dessa resurser fördelas än i de tidigare angivna fallen.

I den följande undersökningen är det finanser, skatter och näringspolitik som står i centrum. Kapitlet bygger därmed på ett tämligen konventionellt sätt att närma sig frågor om ekonomi. Detta val är medvetet gjort. I den aktuella politiska debatten hörs allt som oftast åsikten att det i dagsläget råder en paradoxal situation i svensk politik: å ena sidan har vi en mycket stark kvinnorepresentation, å andra sidan upplever vi hårda åtstramningar i sjukvård, kommunal omsorg, familjepolitiken etc. – det vill säga i sektorer som berör många kvinnor.

Jag vill öppna för en diskussion om huruvida det är en förutsättning för en framtida mer långtgående jämställdhet att kvinnorna blir fler i de fora där de ekonomiska ramarna utformas. På den traditionella ekonomins områden är *inte* kvinnorepresentation stark även om den är det i riksdag och regering som helhet. Jag återkommer till dessa frågor i slutkapitlet.

Könsmönster i politiken

Att kvinnoandelen ökat i svensk politik under de senaste 20–25 åren är ett ovedersägligt faktum. Under 1960-talet var kvinnorepresentationen i riksdagen ca 10 procent; under 1970-talet ökade andelen till över 20 procent; under 1980-talet till över 30 procent; och i dag, riksmötet 1996/97, är andelen kvinnliga riksdagsledamöter 44,1 procent.³

Samtidigt som detta sägs skall man dock klargöra att även om kvinnorepresentationen gått framåt så har den inte ökat lika mycket överallt. Vid närmare granskning framträder vissa *könsmönster* i svensk politik. Vi har redan varit inne på det förhållandet att kvinnorna varit förhållandevis få på det ekonomisk/politiska området. Omvänt betyder det att kvinnorna proportionellt sett varit ganska många på andra områden istället.

³ Som en jämförelsepunkt kan nämnas att genomsnittet för andel kvinnliga parlamentariker i hela världen låg på 11,3 procent år 1995. I ett internationellt perspektiv är kvinnorepresentationen i Sverige mycket hög.

Jag skall inte fördjupa mig i en beskrivning av vilka mönster av kvinnligt/manligt som finns, eller har funnits, i svensk politik. Men om vi tar exemplet med riksdagens utskott så kan man konstatera att perioden mellan valet 1988 och valet 1994 så utgjorde kvinnorna i genomsnitt minst 50 procent av ledamöterna i socialförsäkrings-, social- och arbetsmarknadsutskottet. Kvinnoandelen var med andra ord osedvanligt hög på dessa områden (Oskarson & Wängnerud, 1995:106).

I dag finns det ganska många undersökningar som bekräftar att kvinnor tenderar att vara *överrepresenterade* inom socialt orienterade områden i politiken, samtidigt som de tenderar att vara *underrepresenterade* på områden som gäller ekonomi eller teknik. Den vetenskapliga debatten gäller inte så mycket huruvida detta mönster finns eller ej, mer kontroversiellt är hur man skall förklara att det uppkommer.⁴

Val eller utestängning?

Att kvinnor är mer vanligt förekommande inom vissa politikområden än andra är något som varit uppmärksammat i litteraturen sedan åtminstone 10–15 år tillbaka. År 1983 kom boken *Det uferdige demokratiet. Kvinner i nordisk politikk* där författarna, några av den tidens mest framträdande kvinnoforskare, talade om förekomsten av en "funktionell" arbetsdelning mellan könen. Deras beskrivning var att kvinnliga parlamentariker i Norden företrädesvis varit samlade kring social- och undervisningsfrågor. Däremot har de kvinnliga politikerna varit mindre framträdande då det gäller ekonomi, näringslivsfrågor etc.

I boken framförde författarna två olika typer av förklaringar till de mönster som kartlagts: å ena sidan, menade de, kan det handla om att kvinnor gör andra val än män; å andra sidan, fortsatte de, kan det tänkas "at mennene nødig har villet slippe kvinner inn på 'deres' områder" – det vill säga att kvinnorna på ett eller annat sätt hållits utanför de mest manliga domänerna (Haavio-Mannila m.fl., 1983:96).

Även i den svenska maktutredningens huvudrapport *Demokrati och makt i Sverige* från år 1990 (SOU 1990:44) märks ett liknande sätt att resonera. I utredningen diskuteras bland annat varför kvinnorna är bättre företrädare inom den kulturella eliten än inom den

⁴ För en introduktion till forskningsdebatten samt för empiri över förhållandena i svensk politik se Oskarson & Wängnerud, 1995.

ekonomiska. I ansatsen att söka förklaringar pendlar utredarna⁵ mellan att tala om "fri vilja" respektive "maktens dragningskraft":

Vad är exempelvis förklaringen till att det finns relativt fler kvinnliga elitföreträdare inom kulturens värld än inom ekonomin? En hypotes är att det i huvudsak är fråga om ett positivt val. Fler kvinnor dras av fri vilja till det kulturella området än till det ekonomiska. / ... / En annan och väsentligen annorlunda möjlighet är att det istället handlar om maktens dragningskraft. / ... / En orsak skulle kunna vara att kontrollen över ekonomin bedöms som viktigare och mer prestigefylld än inflytandet över kulturen. Kvinnorna har därför svårare att tränga in trots att det ursprungliga rekryteringsunderlaget är gott. (SOU 1990:44, s.336)

De två perspektiven lever i dag sida vid sida av varandra i forskningen. Få undersökningar har gjorts där man egentligen kommit så mycket längre än i de citat som angivits. Debatten präglas därför av viss vaghet och osäkerhet: Är kvinnors frånvaro från vissa politikområden ett tecken på att de diskrimineras? Vill inte kvinnor hålla på med ekonomi? Är det över huvud taget ett problem om det föreligger en uppdelning av ansvarsområden mellan kvinnliga och manliga politiker? Det är några av de frågor som ställts.

Den följande analysen inleds med en beskrivning av i vilken utsträckning det föreligger en skev fördelning mellan könen på den ekonomiska politikens område. Därefter kommer ett par av de förklaringar som diskuterats att tas upp till prövning i det empiriska materialet. Spänningen mellan å ena sidan val och å andra sidan utestängning kommer att vara central i analysen.

Tre sätt att mäta inflytande

Tidigare har användningen av begreppet ekonomi diskuterats. Ännu har det dock inte sagts mycket om vad som avses med ekonomiskt *beslutsfattande*. Finansmakten, rätten att bestämma över statens inkomster och utgifter, åligger riksdagen. Formellt är det ekonomiska beslutsfattandet ett kollektivt ansvar för samtliga 349 ledamöter.⁶

Ett sådant konstaterande ger dock inte mycket hjälp på vägen i försöken att komma åt var den ekonomisk/politiska makten finns

⁵ Statsvetaren Olof Petersson var utredningens ordförande, övriga deltagare i kommittén var Yvonne Hirdman, Inga Persson, Johan P. Olsen samt Anders Westholm.

⁶ I regeringsformen 1:4 står det att "Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas." Se kapitlet om finansmakten i Erik Holmbergs och Nils Stjernquists inledning till *Sveriges grundlagar och riksdagsordningen* utgiven av riksdagen (1995).

samlad. Att undersöka utskotten innebär ett sätt att närma sig frågan vilka ledamöter som har störst inflytande över ekonomin. I praktiken fattas många av de avgörande riksdagsbesluten i anslutning till utskottsarbetet (Sannerstedt, 1992). Utskotten är dock inte den enda arena där ledamöterna har möjlighet att påverka den ekonomiska politikens utformning. Alla ledamöter har t.ex. rätt att lägga förslag i motioner. Ledamöterna kan också ta del i de interna diskussionerna i sina respektive partigrupper.

I den följande beskrivningen kommer jag att undersöka utskottsplaceringar, motionsskrivande samt ledamöternas subjektiva intresse för området ekonomi. Frågan om beslutsfattande kommer därmed att handla om vilka – kvinnor eller män – som har inflytande i beredningen av ekonomiska ärenden (utskotten); vilka som försöker påverka genom att lägga förslag i ekonomiska frågor (motionerna); samt slutligen vilka som kan förväntas engagera sig i den ekonomisk/politiska debatten (subjektivt intresse).⁷ Vid sidan av kön kommer även faktorer som partitillhörighet och riksdags-erfarenhet att föras in i analysen.

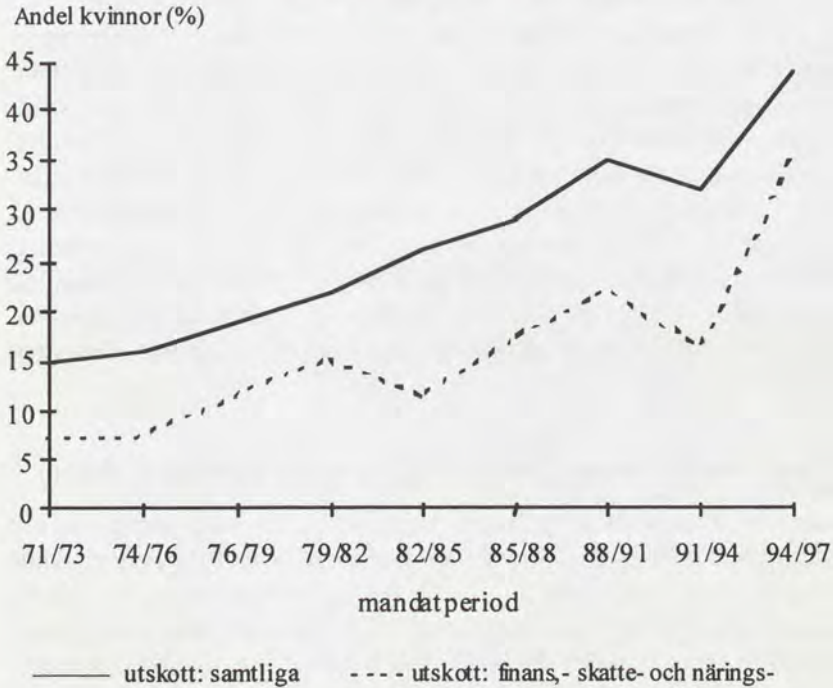
2 Inflytandet över ekonomin: en empirisk beskrivning

Representation i ekonomiskt inriktade utskott

På ett generellt plan har kvinnors representation i utskotten följt utvecklingen av kvinnorepresentationen i riksdagen som helhet. Mandatperioden 1971/73 var t.ex. kvinnoandelen i riksdagen 14 procent, samtidigt var den 15 procent i utskotten. I den nuvarande riksdagen är snittandelen kvinnor i utskotten 44 procent, en siffra som motsvarar representationen i riksdagen som helhet. Man kan säga att det varit så att kvinnorna kommit in i utskotten men, som tidigare framhölls i diskussionen om könsmönster, de har inte kommit in lika mycket i vart och ett av dem. Den följande figuren visar genomsnittlig andel kvinnliga ledamöter i riksdagens samtliga 16 utskott under perioden 1971–1997 (heldragen linje) i jämförelse med den genomsnittliga andelen i finans-, skatte- och näringsutskottet (streckad linje).

⁷ Jag menar inte att det är likvärdigt huruvida ledamöterna sitter i något av de ekonomiskt inriktade utskotten, skriver motioner eller uppger ett subjektivt intresse för ekonomi. Det råder ingen tvekan om att utskotten i högre grad utgör en maktbas än t.ex. motionsrätten i riksdagen (se Esaiasson och Holmberg 1993 för en diskussion om utskottens makt).

Figur 1 Kvinnors representation i ekonomiskt inriktade utskott. En jämförelse med samtliga riksdagsutskott perioden 1971–1997.



Kommentar: Figuren visar genomsnittlig andel kvinnliga ledamöter på ordinarie utskottsuppdrag för respektive mandatperiod. Riksdagen har under hela perioden haft totalt 16 utskott: dessa är – förutom finans-, skatte- och närings- – konstitutions-, justitie-, lag-, utrikes-, försvars-, socialförsäkrings-, social-, kultur-, utbildnings-, trafik-, jordbruks-, arbetsmarknads- samt bostadsutskottet. Antalet ordinarie platser är normalt 15 i varje utskott, mandatperioden 88/91 samt den innevarande är antalet platser utökat till 17. Den sista mandatperioden är ännu ej avslutad (egentligen 94/98).

Källa: Riksdagens ledamotsförteckning.

I figuren synliggörs en systematisk *underrepresentation* av kvinnor: sedan år 1971 har kvinnoandelen varit lägre i de ekonomiskt inriktade utskotten än i utskottsorganisationen som helhet. Mandatperioden 1971/73 var t.ex. kvinnoandelen i genomsnitt 7 procent i finans-, skatte- och näringsutskottet vilket skall jämföras med genomsnittet 15 procent i samtliga utskott. Det innebär att i de ekonomiskt inriktade utskotten satt det kvinnor på knappt hälften av det antal platser som var "normalt" i andra utskott.

Mandatperioden 1988/91 var andelen kvinnor i finans-, skatte- och näringsutskottet 22 procent samtidigt som den var 35 procent i samtliga utskott; mandatperioden 1991/94 var motsvarande siff-

ror 16 procent i finans-, skatte- och näringsutskottet och 32 procent i samtliga utskott – återigen återfanns det kvinnor på motsvarande hälften av de platser som var "normalt" i andra utskott.

Det viktiga här är kanske inte att gradera hur stor underrepresentation det varit frågan om.⁸ Figurens huvudresultat är att den visar på en systematik: det är inte bara under enskilda år som kvinnorna varit färre i de ekonomiskt inriktade utskotten utan resultatet föreligger för hela perioden. För den innevarande mandatperioden (1994/97) är resultatet att kvinnorna utgör i genomsnitt 35 procent av ledamöterna i finans-, skatte- och näringsutskottet samtidigt som de innehar 44 procent av platserna beräknat på samtliga utskott. Det tyder på att en viss förändring ägt rum, underrepresentationen är inte riktigt lika markant i dag som den varit tidigare.⁹

Författandet av motioner i ekonomiskt inriktade frågor

Motionsskrivandet i riksdagen kan inte sägas vara något särskilt vasst maktinstrument. De flesta motioner leder till avslag. Ändå upptar motionsskrivandet en stor del av ledamöternas tid. Under riksmötet 1988/89 skrevs exempelvis 4 429 motioner; motsvarande siffra för riksmötet 1994/95 var 2 969.¹⁰ Det innebär i genomsnitt ett tiotal motioner per ledamot och år. Det är fel att se motionsskrivandet som helt verkningslöst. Eftersom det råder beredningstvång behandlas alla förslag, på så sätt kommer motionernas innehåll att prägla den politiska debatten.

I tabell 1 visas resultatet av två undersökningar: i den första har en sökning gjorts på hur ofta "ekonomi" förekommer som ett nyckelord i motionsskrivandet; i den andra undersöks de motioner som varit på beredning i finans-, skatte- eller näringsutskottet. Det är inte ledamöterna själva som avgör vilka motioner som hamnar var; det beslutet fattas av kammarkansliet i samarbete med utskottens kanslichefer.¹¹ En eventuell utestängningsmekanism skulle

⁸ Antalet ledamöter i varje utskott är normalt 15. Det betyder att en förändring på en person – en kvinna mer eller mindre – ger ett utslag på ca 7 procentenheter i ett enskilt utskott. Observera dock att i figur 1 är det tre utskott som utgör underlag till beräkningen av kvinnorepresentationen i de ekonomiskt inriktade utskotten (en förändring på en person ger där ett utslag på ca 2 procentenheter).

⁹ I finansutskottet är i dag 6 av 17 ledamöter kvinnor; i skatteutskottet 5 av 17 ledamöter; och i näringsutskottet 7 av 17 ledamöter (Riksdagens ledamotsförteckning 1996/97).

¹⁰ Uppgifter från riksdagens förvaltningskontor (Riksdagen i siffror 1995/96).

¹¹ Se Ahlbäck (1997) för en beskrivning och analys av hur motionerna hanteras i riksdagen.

därmed kunna visa sig i att kvinnor skriver om ekonomi lika mycket som män men att deras motioner inte hamnar i de ekonomiskt inriktade utskotten.

I undersökningen, som genomförts via riksdagens databas Rixlex, är det inte hela motioner som utgör procentbas utan motionernas rubriker och konkreta yrkanden.¹² Författarens kön syftar på den person som varit först med att skriva under motionen, i de fall två personer – en kvinna och en man – skrivit under motionen går den under beteckningen ”både och”.

Tabell 1 Kvinnliga respektive manliga författare till motioner i ekonomiskt inriktade frågor (procent).

typ av motion	mandat- period	kvinnor	män	både och	köns- skillnad	antal träffar
innehåller "ekonomi"	88/91	26	69	5	-43	2 016
som ett nyckelord	94/97	36	61	3	-25	2 003
har behandlats i finans-, skatte- eller näringsutskottet	88/91	24	68	8	-44	7 661
	94/97	33	63	4	-30	4 071

Kommentar: Resultatet bygger på en undersökning av motionsskrivandet via riksdagens databas Rixlex. I den första undersökningen, av motioner som innehåller "ekonomi" som ett nyckelord, har en fritextsökning gjorts där antalet träffar på sökordet \$ekonomi\$ registrerats (\$-tecknet innebär att samtliga ord där "ekonomi" ingår i sammansättningen träffas). I den andra undersökningen, av motioner som behandlats i finans- skatte- eller näringsutskottet, har sökningen gjorts på utskottens namn. I båda fallen har sökningen gjorts i riksdagens ärenderegister som, när det gäller motionerna, innehåller rubriker samt hemställanpunkterna (dvs. motionernas konkreta förslag/yrkanden); det är dessa som utgör procentbas i tabellen. För varje träff har kodats om motionens förstanamn är en kvinnlig eller manlig ledamot. I de fall motionen är en enskild motion (en eller två undertecknare) och den har undertecknats av såväl kvinnlig som manlig ledamot har den registrerats som "både och". Den sista mandatperioden är ännu ej avslutad, undersökningen genomfördes vecka 4 år 1997.

Det är inte självklart vad man skall ha som jämförelsepunkt för att säga om kvinnliga ledamöters författande av motioner i ekonomiskt inriktade frågor varit stort eller litet. Till viss del styrs motionsskrivandet av vilken position en ledamot har i sitt parti. De tyngsta motionerna undertecknas av partiordföranden som förstanamn eller av en person med särskilt ansvar för det aktuella området – här ekonomin. Få kvinnor innehar i dag dessa positioner. Tabell 1 visar också, ganska förväntat, på en klart manlig dominans

¹² I utskottsberedningen räknas varje yrkande som ett enskilt ärende. Det är inte ovanligt att en och samma motion splittras på flera olika utskott.

när det gäller motioner som handlar om ekonomiskt inriktade frågor.

En referens som framstår som rimlig är dock att sätta motionskrivandet i relation till representationen i utskotten. Mandatperioden 1988/91 var kvinnoandelen i genomsnitt 22 procent i finansskatte- och näringsutskottet; samma period stod kvinnliga ledamöter som förstanamn på 24 procent av de motioner som behandlades i utskotten och samtidigt hade 26 procent av de motioner där "ekonomi" ingick som nyckelord ett kvinnonamn först. Mandatperioden 1994/97 var den genomsnittliga kvinnoandelen 35 procent i utskotten, 33 procent av motionerna dit var undertecknade med ett kvinnligt namn först och motsvarande siffra för motioner med nyckelordet "ekonomi" var 36 procent.

För att sammanfatta resultatet så motsvarar kvinnors andel av motionerna i ekonomiskt inriktade frågor deras andel bland ledamöterna i dessa utskott. Resultaten visar också, precis som när det gäller utskottsplaceringarna, en viss förändring över tid. De kvinnliga ledamöternas andel av motionerna kring ämnet ekonomi har ökat med ungefär 10 procentenheter mellan de två mandatperioderna.

Tanken om att kvinnor skulle ta upp frågor om ekonomi utan att dessa motioner hänförs till finans-, skatte- eller näringsutskottet får inte något stöd av resultaten i tabell 1. Kvinnornas andel av de motioner där "ekonomi" ingår som nyckelord är något högre än bland de motioner som gått till beredning i de aktuella utskotten. Skillnaden är dock mycket liten.

Ekonomi som ett politiskt intresseområde

Vad som skall undersökas i detta avsnitt är om det föreligger någon skillnad i kvinnliga respektive manliga ledamöters personliga engagemang för sakområdet ekonomi. Det är ett sätt att få fram vilka ledamöter som t.ex. kan förväntas delta i den ekonomisk/politiska debatt som förs internt i partierna. Det personliga intresset kan också på ett mer allmänt plan ses som en potential eller resurs i det dagliga riksdagsarbetet.

Vid den statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, har ett antal enkätundersökningar genomförts med riksdagens ledamöter – bland annat efter valet 1988 och valet 1994.¹³ I dessa ställdes en öppen fråga om vilka områden inom politiken som le-

¹³ Undersökningarna leds av docent Peter Esaiasson och professor Sören Holmberg. Undersökningar har även genomförts år 1969, 1985 och 1996.

damöterna var mest intresserade av. Det fanns möjlighet att nämna upp till tre olika områden. Tabell 2 visar den andel som i sitt svar nämnt sakområdet ekonomi. Jag har använt en bred definition som omfattar såväl skatter som näringspolitik.

Tabell 2 Andel kvinnliga respektive manliga ledamöter som nämner ekonomi som sitt politiska intresseområde.

år	kvinnor	män	könsskillnad	antal intervjuade
1988	25	37	-12	126 / 201
1994	35	58	-23	132 / 191

Kommentar: Resultatet bygger på en öppen fråga "Vilken eller vilka områden inom politiken är Du mest intresserad av?" som ställts i riksdagsundersökningarna vid statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Ledamöterna har haft möjlighet att nämna upp till tre olika intresseområden. Svaren har kodats enligt ett detaljerat kodschema som sedan slagits samman till ett 30-tal övergripande sakområden. I analysen har intresseområdet "ekonomi" definierats brett och omfattar även sakområdena skatter och näringspolitik.

Det tål att upprepas att det i en undersökning av det här slaget är svårt att hitta några givna referensramar kring vad som är ett högt/lågt eller förväntat värde. Huvudresultatet i tabellen är dock att både år 1988 och 1994 var det en lägre andel kvinnor än män som uppgav subjektivt intresse för ekonomi. År 1988 var skillnaden 12 procentenheter, år 1994 hade den ökat till 23 procentenheter.

Vad som skiljer resultatet i tabell 2 från det som framkommit av de tidigare analyserna är att när det gäller ledamöternas subjektiva bild av sitt intresse för ekonomi så ökar könsskillnaden mellan år 1988 och år 1994. I undersökningarna av utskotten och motionerna kunde vi konstatera en minskad könsskillnad över tid.

Det är visserligen en högre andel bland kvinnorna som uppger intresse för ekonomi år 1994 än år 1988: tabell 2 visar en ökning från 25 till 35 procent. Men bland männen sker än ännu större ökning: år 1988 var det 37 procent bland de manliga ledamöterna som uppgav ekonomi som ett intresseområde, år 1994 hade den siffran stigit till 58 procent – ökningen var drygt dubbelt så stor som bland kvinnorna (21 mot 10 procentenheter).

Diskussion och sammanfattning

Den samlade bilden av den genomgång som gjorts är att ekonomisk politik är ett manligt maktområde i riksdagen både om man ser till utskottsplaceringar, motionsskrivande och till ledamöternas intres-

seområden. Det är en bra bit kvar innan "varannan damernas" slagit igenom bland den ekonomiska politikens fotfolk. Samtidigt vill jag dock inte förringa det resultat som också framkommit: den manliga dominansen har på olika sätt minskat över tid.

Ett sätt att behandla ökningen av kvinnors deltagande på är att se det som resultat av en inbyggd automatik: när kvinnorepresentationen ökar i riksdagen som helhet så går den också "naturligen" framåt på de områden som handlar om ekonomi. Resultaten undergräver dock det synsättet.

Det "automatiska" synsättets tillkortakommanden visar sig t.ex. när det gäller utskotten. Om det enbart är den faktiska tillgången på kvinnliga ledamöter som har betydelse skulle inte resultaten skilja sig åt mellan år 1988 och 1994 – vid dessa tillfällen har det varit frågan om en tämligen jämbördig kvinnorepresentation i riksdagen som helhet – ändå var det betydligt fler kvinnor som fick plats i de ekonomiskt inriktade utskotten efter valet 1994 än efter valet 1988.

Vad är det då som har betydelse om det inte är den allmänna tillgången på kvinnliga ledamöter? De resultat som hittills framkommit visar att det föreligger en lägre grad av intresse för ekonomi bland kvinnliga än bland manliga ledamöter. Detta skulle kunna tyda på att det finns en skevhet i rekryteringen till riksdagen: att det råder brist på kvinnliga ledamöter som har en ekonomisk/politisk grund att stå på i sitt politiska arbete.

Ett sådant antagande, om att förklaringarna till obalansen mellan könen återfinns *utanför* riksdagshusets väggar, är dock inte alldeles självklart. Lägre grad av intresse för ekonomi bland kvinnliga ledamöter kan t.ex. vara en följd av att kvinnor som grupp under lång tid varit underrepresenterade i ekonomiskt inriktade utskott. Utskotten är ett nav i riksdagsarbetet som inte bara drar till sig redan sakpolitiskt engagerade ledamöter utan som också *genererar* intresse bland de utskottsaktiva för de frågor som handhas. Resonemanget riskerar att gå i cirkel: vilket kommer först utskottsplacering eller intresse för frågan?

I det följande avsnittet kommer utskottsplaceringarna stå i centrum för en analys där de två förklaringsmodellerna val kontra utestängning kommer att prövas mer explicit. Därefter skall jag ta upp en diskussion om vilka andra faktorer det kan finnas, vid sidan av kön, som bidrar till att forma intresse för ekonomi bland riksdagens ledamöter.

3 Inflytandet över ekonomin: en prövning av förklaringar till obalansen

Val kontra utestängning i utskotten

När det gäller motioner och subjektivt intresse för ekonomi är det två områden där det föreligger få formella hinder mot ledamöternas deltagande. För ledamotskap i utskotten ser det dock något annorlunda ut. Platserna i utskotten fördelas proportionellt mellan partierna. Inom partierna avgörs sedan frågan om vilken ledamot som skall besitta vilken plats av interna nomineringsgrupper. Ledamöterna kan i regel uppge önskemål om vart de vill komma, men de kan inte på eget bevåg sätta sig som ordinarie ledamot i t.ex. finansutskottet.¹⁴

I de undersökningar som genomförts med riksdagens ledamöter från statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, finns en fråga ställd om vilket utskott ledamöterna skulle vilja sitta i om det fick välja fritt. Den följande tabellen visar i vilken utsträckning kvinnliga respektive manliga ledamöter önskat sig till de ekonomiskt inriktade utskotten. Den visar också i vilken utsträckning ledamöterna hamnat i det utskott de uppgivit önskemål om.¹⁵

Tabell 3 Kvinnliga respektive manliga ledamöters önskemål om och placering i ekonomiskt inriktade utskott.

	år	kvinnor	män	köns- skillnad	antal intervjuade
andel som uppger önskemål om	88	16	30	-14	118 / 190
finans-, skatte- eller näringsutskottet	94	18	39	-21	130 / 176
andel som uppnår önskad placering i	88	42	49	-7	19 / 57
finans-, skatte eller näringsutskottet	94	52	34	+18	23 / 68

Kommentar: Resultatet bygger på en öppen fråga "Om Du fick välja fritt, vilket riksdagsutskott skulle Du då helst vara ordinarie ledamot av?" ställd i riksdagsundersökningarna vid statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. I svaren har endast ett utskott kunnat uppges.

¹⁴ Formellt avgörs nomineringarna till utskotten av riksdagen som helhet på förslag av riksdagens valberedningsgrupp där samtliga partier finns representerade. Innan processen kommer så långt har dock nomineringarna behandlats i partiernas interna valberedningar. Samtliga partier uppger att de har ett förfarande där ledamöterna har möjlighet att upprätta en lista över vilka utskott de helst vill komma till.

¹⁵ För en mer fullödlig analys av val kontra utestängning i utskotten där samtliga utskott är med se Wängnerud 1996, 1997.

Tabellens huvudresultat är att det varit ungefär dubbelt så vanligt bland manliga ledamöter att önska sig till finans-, skatte- eller näringsutskottet som det varit bland kvinnliga ledamöter. År 1988 var det 16 procent bland de kvinnliga ledamöterna som önskade sig plats i ett ekonomiskt inriktat utskott, år 1994 hade andelen ökat med 2 procentenheter till 18 procent; bland männen var motsvarande ökning 9 procentenheter, från 30 till 39 procent. Könsskillnaden i önskemål ökar alltså något mellan år 1988 och 1994. Argumentet att kvinnor i mindre utsträckning än män söker sig till ekonomiskt inriktade områden ges därmed stöd. Men tittar man vidare i tabellen finns det resultat som tyder på förekomst av viss utestängning av kvinnor: år 1988 hamnade t.ex. 49 procent bland männen och 42 procent bland kvinnorna på önskad plats, vilket betyder en skillnad på 7 procentenheter i de manliga ledamöternas favör.

År 1994 var dock resultatet det omvända: detta år var det lättare för kvinnliga än manliga ledamöter med önskemål om en plats i finans-, skatte- eller näringsutskottet att också komma dit. Något har hänt mellan de två åren. Vi vet sedan den tidigare empiriska beskrivningen (figur 1) att kvinnoandelen ökat i de ekonomiskt inriktade utskotten. Ökningen tycks dock inte ha sin grund i någon generell förändring i de kvinnliga ledamöternas val – den faktiska placeringen har förändrats mer än önskemålen. Det kan dock vara så att *vissa grupper*, som har lättare att få igenom sina önskemål, förändrat sig. Av hävd är t.ex. anciennitetsprincipen, antalet år ledamoten vistats i riksdagen, stark när det gäller fördelningen av olika uppdrag (Hagevi, 1997).

Tabell 4 Betydelsen av riksdagserfarenhet för att uppnå önskad placering i ekonomiskt inriktade utskott. Andel som uppnår önskad placering i finans-, skatte- eller näringsutskottet.

	år 1988			år 1994		
	kvinnor	män	skillnad	kvinnor	män	skillnad
kortare tid i riksdagen	38	33	+5	22	21	+1
längre tid i riksdagen	50	63	-13	71	47	+24

Kommentar: Till ledamöter med kortare tid i riksdagen räknas nyvalda, ersättare samt ledamöter som suttit i riksdagen en mandatperiod, som ledamöter med längre tids erfarenhet räknas ledamöter som suttit två mandatperioder eller mer i riksdagen. Procentbas utgörs av dem som uppgivit önskemål om finans-, skatte- eller näringsutskottet: år 1988 var det – bland nyare ledamöter – 13 kvinnor och 27 män, år 1994 9 kvinnor och 34 män; bland mer erfarna ledamöter var det år 1988 6 kvinnor och 30 män, år 1994 14 kvinnor och 34 män. Se även tabell 3.

Tabell 4 visar om det har någon betydelse vilken riksdagserfarenhet en ledamot har när det gäller att uppnå önskad placering i ekonomiskt inriktade utskott. En indelning har gjorts som skiljer nyvalda ledamöter, ersättare samt ledamöter som suttit i riksdagen under en mandatperiod (kortare tid i riksdagen) från dem som suttit i riksdagen i två mandatperioder eller mer (längre tid i riksdagen).

Riksdagserfarenheten har betydelse för i vilken utsträckning ledamöternas önskemål om utskotten går igenom; ju längre tid man varit riksdagen desto lättare är det att få som man vill. Så ser huvudresultatet av tabell 4 ut. Samtidigt visar resultaten att år 1988 var effekten av anciennitet ganska liten bland kvinnliga ledamöter. Den könsskillnad som tidigare visat sig i vem som får igenom sina önskemål försvann inte vid denna kontroll – tvärtom förelåg det år 1988 en ganska stor skillnad (13 procentenheter) bland kvinnor och män med längre tids erfarenhet: 50 procent bland kvinnorna och 63 procent bland männen i denna grupp fick igenom sina önskemål.

Jämförelsen mellan år 1988 och 1994 visar att den förändring som ägt rum skett bland de mer erfarna ledamöterna: år 1994 var det kvinnorna i denna grupp som hade störst chans av alla att få genomslag för sina önskemål om de ekonomiskt inriktade utskotten.

Tanken ligger inte långt borta att en eventuell utestängning av kvinnliga ledamöter kan ta sig sådana uttryck som att kvinnor *avstår* från att önska sig till platser som de ändå inte tror att de har möjlighet att uppnå. Vi är nu inne på socialpsykologiska mekanismer som svårligen låter sig fångas i den här studien, men jag skall ändå i tabell 5 gå vidare med frågan på så sätt att jag undersöker huruvida riksdagserfarenheten har betydelse även för vilka önskemål som uttalas.

Tabell 5 Betydelsen av riksdagserfarenhet för önskemål om placering i ekonomiskt inriktade utskott. Andel som uppger önskemål om finans-, skatte- eller näringsutskottet

	år 1988			år 1994		
	kvinnor	män	skillnad	kvinnor	män	skillnad
kortare tid i riksdagen	19	36	-17	12	41	-29
längre tid i riksdagen	12	26	-14	27	37	-10

Kommentar: Procentbas utgörs av de ledamöter som uppgivit prioritet för något utskott i riksdagsundersökningens öppna fråga om mest önskat utskott. Antal bland kvinnliga ledamöter (1988/1994) nyare ledamöter 67/78; ledamöter med längre tids erfarenhet 51/52. Antal bland manliga ledamöter (1988/1994) nyare ledamöter 75/83; ledamöter med längre tids erfarenhet 115/93.

Vad som visar sig här kan vara ett resultat som ger stöd åt argumentet att en utestängning av kvinnor tar sig mer subtila former än ren och skär diskriminering. Tabell 5 visar att det mellan år 1988 och 1994 skett en markant ökning av önskemål till finans-, skatte- och näringsutskottet bland kvinnliga ledamöter med längre tids erfarenhet i riksdagen – en ökning från 12 till 27 procent. Inför valet 1994 gjorde flera partier utfästelser om att de skulle se över jämställdhetsfrågorna. Bland kvinnliga ledamöter med en reell möjlighet att nå önskade positioner, alltså de som varit med några år i riksdagen, kan sådana utfästelser ha varit en utlösande faktor till att önskemål uttalas om traditionellt manliga domäner.¹⁶

Vad som formar intresset för ekonomi

I kapitlets sista empiriska analys skall jag något lämna frågan om val kontra utestängning och mer allmänt diskutera vad som formar ledamöternas intresse för ekonomi. Att "tidsandan" – det aktuella politiska läget – är en bidragande faktor har visat sig i den ökning som skett i intresset för ekonomi mellan år 1988 och 1994.¹⁷ Det kan dock finnas ytterligare faktorer som påverkar det subjektiva, självupplevda engagemanget för ekonomi. Exempelvis så har moderaterna en stark profil i ekonomiska och skatterelaterade frågor.¹⁸ Skulle inte detta borga för att både kvinnor och män i det partiet intresserar sig för ekonomi? I tabell 6 visas ledamöternas subjektiva intresse för ekonomi med kontroll för partitillhörighet. En kontroll görs också för riksdagserfarenhet.

Resultaten visar att när det gäller det subjektiva intresset för ekonomi så återfinns de mest markanta skillnaderna mellan kvinnor och män inom socialdemokraterna och centerpartiet. Inom moderaterna förelåg inga könsskillnader alls (gäller år 1994) eller så gick de i motsatt riktning till det generella mönstret: år 1988 var det fler kvinnor än män inom moderaterna som uttryckte subjektivt intresse för ekonomi. Inom folkpartiet förelåg en viss könsskillnad år 1988, då uttryckte något färre kvinnor än män intresse för ekonomi, men år 1994 hade den skillnaden försvunnit.

¹⁶ Tolkningen har stöd i en mer omfattande undersökning som presenteras i min kommande avhandling.

¹⁷ Som en jämförelse kan nämnas att år 1988 var sakområdet miljö ett av de mest nämnda intresseområdena både bland kvinnliga och manliga ledamöter (Oskarson & Wängnerud, 1995:114).

¹⁸ Se Gilljam och Holmberg (1995:51–57) för redovisning av vilken profil de olika partierna har i väljarnas ögon.

Tabell 6 Betydelsen av riksdagserfarenhet och partitillhörighet för att uppgå ekonomi som sitt politiska intresseområde (procent).

	år 1988			år 1994		
	kvinnor	män	skillnad	kvinnor	män	skillnad
riksdagserfarenhet						
kortare tid i riksdagen	25	41	+16	32	56	+24
längre tid i riksdagen	26	46	+20	39	59	+20
parti						
socialdemokraterna	19	46	+27	30	59	+29
centerpartiet	12	50	+38	40	62	+22
folkpartiet	29	43	+14	38	38	0
moderaterna	62	46	-16	62	62	0

Kommentar: Resultatet bygger på en öppen fråga "Vilken eller vilka områden inom politiken är Du mest intresserad av?" som ställts i riksdagsundersökningarna vid statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Ledamöterna har haft möjlighet att nämna upp till tre olika intresseområden. Svaren har kodats enligt ett detaljerat kodschema som sedan slagits samman till ett 30-tal övergripande sakområden. I analysen har intresseområdet "ekonomi" definierats brett och omfattar även sakområdena skatter och näringspolitik. Antal bland kvinnliga ledamöter (1988/1994) nyare ledamöter 69/78; ledamöter med längre tids erfarenhet 57/54; socialdemokraterna 62/74; centerpartiet 16/10; folkpartiet 16/8; moderaterna 16/16. Antal bland manliga ledamöter (1988/1994) nyare ledamöter 76/88; ledamöter med längre tids erfarenhet 125/103; socialdemokraterna 87/78; centerpartiet 26/16; folkpartiet 23/16; moderaterna 41/52. Som nya ledamöter räknas nyvalda, ersättare samt ledamöter som suttit i riksdagen en mandatperiod; som ledamöter med längre tids erfarenhet räknas ledamöter som suttit två mandatperioder eller mer i riksdagen. Endast partier som varit representerade i riksdagen både år 1988 och 1994 är med i analysen. Vänsterpartiet är utelämnat på grund av ett litet antal ledamöter.

Ser man till betydelsen av riksdagserfarenhet så är det bland kvinnliga ledamöter en faktor med mindre effekt på intresset för ekonomi än på önskemål om plats i ekonomiskt inriktade utskott. Som vi tidigare sett var det år 1994 mer än dubbelt så många kvinnor bland de mer erfarna ledamöterna som önskade sig till finans-, skatte- eller näringsutskottet än bland de mer nyvalda ledamöterna (27 kontra 12 procent). När det gäller subjektivt intresse var inte skillnaden mellan mer nyvalda ledamöter och de med längre tids erfarenhet lika drastisk (39 kontra 32 procent år 1994).

4 Slutdiskussion

Undersökningarna i det här kapitlet har visat att den ekonomiska politiken fortfarande, trots "varannan damernas" och andra satsningar på jämställdheten, är ett manligt maktområde i riksdagen.

På de yttersta maktpositionerna är kvinnorna extremt sällsynta, de är något mer vanligt förekommande bland den ekonomiska politikens fotfolk, men resultaten visar att det ändå föreligger en underrepresentation av kvinnor t.ex. i de ekonomiskt inriktade utskotten.

Det syfte som uttalades inledningsvis var att säga något om varför detta mönster återfinns. Två olika typer av förklaringar ställdes emot varandra: en som gjorde gällande att kvinnor låter bli att söka sig till ekonomiskt orienterade områden och en som gjorde gällande att kvinnor utestängs från traditionellt manliga domäner.

Analysen visar att dessa förklaringar inte står emot varandra på så sätt att de är ömsesidigt uteslutande. Det finns kvinnliga ledamöter som söker till ekonomiskt inriktade utskott, som skriver motioner i dessa frågor och som uppger ett personligt intresse för ekonomi: mönstret är dock sådant att det är *ännu fler* manliga ledamöter som gör samma sak. En huvudslutsats är att ja, det är färre kvinnor än män som söker sig till området ekonomisk politik men det betyder långt ifrån en *avsaknad* av ekonomisk/politisk orientering bland kvinnliga ledamöter. Jag vill framhålla att år 1994 var det t.ex. mer än en tredjedel av de kvinnliga ledamöterna som uppgav ett personligt intresse för sakområdet ekonomi.

Lika viktigt som det är att påpeka denna könsskillnad är det att ta fram några resultat som tyder på förekomsten av ett mer eller mindre subtilt utestängande av kvinnor från utformandet av den ekonomiska politiken:

- år 1988 var det färre kvinnor än män som fick igenom sina önskemål om plats i finans-, skatte- och näringsutskottet. Bland mer nyvalda ledamöter förelåg en mycket liten könsskillnad – det var lika svårt för kvinnor och män i denna grupp att komma till dessa utskott – medan det bland ledamöter med längre tids erfarenhet förelåg en tydlig skillnad i de manliga ledamöternas favör.
- mellan år 1988 och 1994 skedde en klar ökning av önskemål till ekonomiskt inriktade utskott bland kvinnor med längre tids erfarenhet av riksdagsarbetet. Bland manliga ledamöter har inte anciennitet, vare sig år 1988 eller 1994, haft någon motsvarande betydelse: tvärtom har det varit vanligare bland mer nyvalda manliga ledamöter att önska sig till ekonomiskt orienterade utskott än det varit bland manliga ledamöter med längre tids erfarenhet.
- en stor skillnad mellan år 1988 och 1994 är att valet vid det senare tillfället föregicks av en intensiv debatt om jämställdhet på det politiska området. Även om det krävs mer forsk-

ning än vad som presenteras i detta kapitel för att ro en sådan förklaring i hamn, så tror jag att debatten om "varannan damernas" haft stor inflytande på framförallt de mer erfarna kvinnliga ledamöternas agerande.

Jag skulle vilja sammanfatta mina resultat med att säga att det är allt för enkelt att enbart tillskriva obalansen mellan könen på den ekonomiska politikens område skilda val eller önskemål bland kvinnor och män.

Resultaten i kapitlet visar att det finns anledning att vara explicit med vilken arena i riksdagen som avses när man talar om ekonomisk/politiska könsskillnader – skillnader i utskottsplacering behöver t.ex. inte ha sin motsvarighet i skillnader i ledamöternas intresse för området. Det har också framkommit att det finns anledning att vara mer precis i tid: åtminstone på två av de tre sätt som jag använt för att mäta inflytande över den ekonomiska politikens utformning så har skillnaderna mellan kvinnor och män minskat över tid. När det gäller utskotten så har det t.ex. aldrig tidigare funnits så många kvinnliga beslutsfattare på detta område som det gör just nu.

Avslutningsvis vill jag knyta an till den paradox som helt kortfattat målades upp inledningsvis: att kvinnorepresentationen under några år varit stark samtidigt som vi upplevt nedskärningar på många av de områden som berör de kvinnliga medborgarnas vardag som mest. Det ter sig omöjligt att svara på frågan om de senaste årens välfärdspolitik sett annorlunda ut om kvinnorna varit fler i finans-, skatte- eller näringsutskottet eller om det varit en kvinna som innehaft finansministerposten. Vad vi vet är dock att det finns ett generellt mönster av att kvinnliga politiker prioriterar t.ex. socialpolitik, familjepolitik och omsorgsfrågor högre än vad manliga politiker gör (Hedlund, 1996; Oskarson & Wängnerud, 1995; 1996).

Utan att dra denna diskussion allt för långt vill jag ändå påstå att det i dag mer än någonsin framstår som angeläget att seriöst ställa frågan huruvida en jämnare könsfördelning på de områden där den ekonomiska politiken utformas är en förutsättning för en framtida mer långtgående jämställdhet. Det råder inte något tvivel om att finansutskottet är ett av de mest betydelsefulla utskotten i riksdagen. I en undersökning hösten 1994 ombads ledamöterna bedöma vilka utskott som har störst status/prestige: finans kom främst både bland kvinnor och män.¹⁹ Det är ett uttryck för fi-

¹⁹ Data från riksdagsundersökningen 1994, statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. I det här sammanhanget kan också nämnas att år 1992 publicerades en internationell undersökning där ett antal experter (355 statsvetare runt om i världen) ombads att bedöma vilka regeringsdepartement som var de vik-

nansutskottets makt, ett annat uttryck är att såväl centerpartiet som moderaterna har sina gruppleddare placerade där.

De förändringar som ägt rum i riksdagens budgetprocess under senare år har stärkt utskottets ställning: förenklat kan man säga att tidigare så rättades statsutgifterna efter den verksamhet som riksdagens ledamöter föreslog, idag sätter finansutskottet ett utgiftstak och anger ramar för de olika fackutskotten att hålla sig till (Mattson 1997).²⁰ De övriga utskotten har ännu tydligare än tidigare tilldelats rollen av att stå för en fördelning av statens tillgängliga resurser. En fortsatt underrepresentation av kvinnor på ekonomins kärnområden – där riktlinjerna dras upp – ter sig därför märklig ur ett jämställdhetsperspektiv.

Jag skulle vilja sluta denna genomgång med att säga att oavsett vad som ligger bakom den obalans som funnits mellan könen under tidigare år så kan partierna, om de vill, verka för att bryta det mönster som påvisats – det finns redan nu *tillräckligt* många kvinnor med engagemang för ekonomisk politik för att kunna göra en aktiv satsning på jämställdhet inom detta område.

Litteraturförteckning

- Ahlbäck, Shirin (1997) "Politikermakt eller tjänstemannavälde?" *Riksdagen på nära håll*, Stockholm: SNS Förlag.
- Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport* (SOU 1990:44) Stockholm: Allmänna förlaget.
- Esaiasson, Peter & Holmberg, Sören (1993) "Power in the Swedish Parliament", *Scandinavian Political Studies* Vol. 16 – No. 3, s. 227–250.
- Gilljam, Mikael & Holmberg, Sören (1995) *Väljarnas val*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Haavio-Mannila, Elina m.fl. (1983) *Det uferdige demokratiet. Kvinner i nordisk politikk*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Hagevi, Magnus (1997) "Med tiden gör riksdagsledamöterna karriär", *Riksdagen på nära håll*, Stockholm: SNS Förlag.
- Hedlund, Gun (1996) "Det handlar om prioriteringar". *Kvinnors villkor och intressen i lokal politik*. Örebro: Örebro Studies 14.
- Laver, Micahel & Hunt, W. Ben (1992) *Policy and party competition*. London: Routledge.
- Mattson, Ingvar (1997) "Reformerad budgetberedning", *Riksdagen på nära håll*, Stockholm: SNS Förlag.

tigaste i en rad olika länder. För Sveriges del rankades finansdepartementet först, följt av utrikesdepartementet (Laver och Hunt 1992).

²⁰ Från och med 1997 följer riksdagsbudgeten kalenderår. Samtidigt med denna förändring infördes den så kallade rambeslutsmodellen i budgetberedningen.

- Oskarson, Maria & Wängnerud, Lena (1995) *Kvinnor som väljare och valda. Om betydelsen av kön i svensk politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Oskarson, Maria & Wängnerud, Lena (1996) "Vem representerar kvinnorna?", *Vetenskapen om politik. Festskrift till professor emeritus Jörgen Westerståhl*, Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Rätt att rösta 1919–1994. Så fick kvinnor politiskt inflytande* (1994)
Stockholm: Riksdagen.
- Sannerstedt, Anders (1992) *Förhandlingar i riksdagen*. Lund: Lund University Press.
- Sveriges grundlagar och riksdagsordningen* (1995) Stockholm: Riksdagen.
- Wängnerud, Lena (1996) "Intressen kontra stereotyper. Varför finns det kvinnliga och manliga politikområden i riksdagen?", *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg 99 nr 2, s.129–149.
- Wängnerud, Lena (1997) "Varannan damernas i riksdagens utskott", *Riksdagen på nära håll*, Stockholm: SNS Förlag.

Kön, makt, organisation och ekonomi i svenska kommuner.

GUN HEDLUND

1 Inledning

I början av 1980-talet skedde det verkliga genombrottet för kvinnors politiska representation i svensk kommunalpolitik med i genomsnitt 29 procent kvinnliga fullmäktigeledamöter. En långsam ökning skedde fram till och med valperioden 1992–1994 med 34 procent kvinnliga fullmäktigeledamöter för att efter valet 1994 öka till den, sett ur internationellt perspektiv, höga siffran 41 procent. Även i kommunstyrelserna har kvinnornas andel ökat markant under 1990-talet, från 14 procent 1992 till 32 procent 1995.¹ Parallellt med denna utveckling har stora förändringar skett i landets kommuner, både på idéplanet och i praktiken, vad gäller politikerroll samt politisk och förvaltningsmässig organisation. Målstyrning, resultatenheter, kundorientering, beställar–utförarmodeller, bolagisering och ny ledarskapsfilosofi är några ingredienser i dessa förändringar. Ett inslag i denna trend är synen på politik "som affärsmannaskap, eller entreprenörskap, där politikern i sin roll som styrelseledamot eller VD förväntas ha förmåga att göra 'goda affärer' och fatta beslut på ekonomisk-rationella grunder" (Blomquist, 1996:91). Utvecklingen har gått snabbt, många forskare talar om en "modevåg" (Jacobsson, red., 1994) som svept fram över landets kommuner under senare hälften av 1980-talet och 1990-talets början. En relativt omfattande forskning har gjorts på området, främst av statsvetare och företagsekonomer. Denna forskning har emellertid, med få undantag (se bl.a. Sahlin-Andersson, 1994), utelämnat frågan hur könsmaktstrukturen påverkats eller om den varit en del av dessa förändringar. I den allmänna debatten om den svenska välfärdstatens förändring, nedskärningar av of-

¹ I *Kommunalt förtroendevalda 1995. Del 1. Fördelning på nämnder, andel kvinnor, ålder, parti mm.* publicerad av Svenska Kommunförbundet görs en noggrann genomgång av kvinnorepresentationen i landets kommuner. Siffrorna gäller 1 januari 1995. Angående kommunstyrelser se även Eklund (1996).

fentlig service och ekonomiska försämringsgrupper är det ofta rikspolitiken som stått i centrum. Vid en närmare granskning av välfärdstatens utformning och utseende slås man av, menar den norska forskaren Siri Nørve (1990:29), att det är välfärds kommunen som vi brukare möter. Även andra forskare har menat att den kommunala nivån är viktig att uppmärksamma sett utifrån ett kvinnointressperspektiv. Där finns ett lokalt utrymme för beslut som i hög grad påverkar kvinnors livsvillkor i frågor som rör exempelvis barnomsorg, äldreomsorg, allmänna kommunikationer och bostadsplanering. (Hedlund, 1966:28; Sinkkonen, 1983:119).

Den övergripande fråga som ställs i detta kapitel avser förhållandet mellan de båda ovannämnda förändringsprocesserna i kommunerna under 1980- och 1990-talen. Har de kvinnliga politikerna ökat sin makt över de kommunalpolitiska frågorna i enlighet med sin höjda andel i de beslutande organen? Har de utökat sina intresseområden d.v.s. har könsegregeringen inom politiken minskat? Vilken betydelse – om någon – har kön i den organisatoriska och ideologiska omvandlingen i kommunerna? Har de kvinnliga politikerna kunnat föra vidare sitt intresse av att representera den "konkreta verkligheten" som de själva uppskattade i min undersökning från 1980-talet?²

I min studie framkom hur de politiskt aktiva kvinnorna ofta resonerade utifrån ett gemensamt synsätt oberoende av partitillhörighet. De uttryckte ett stort intresse för sociala frågor även om de olika konkreta förslagen inom olika sakfrågor, t.ex. barnomsorg, var starkt partipolitiserade. De gemensamma dragen kom till uttryck i själva sättet att resonera omkring människors behov och har inom nordisk kvinnoforskning kommit att betecknats som uttryck för en specifik rationalitetsform. Det är därför av intresse att väcka frågan om detta sätt att resonera fortfarande har en plats i en kommunalpolitisk verksamhet som blivit vad vissa forskare kallar allt mer "företagiserad" (Jansson & Forsell, 1995).

I detta kapitel kommer jag att redovisa en mindre undersökning som gjorts i tre svenska kommuner hösten 1966. Resultaten ska inte betraktas som täckande eller generella utan ger en inblick i hur stora variationer som finns vad gäller kön, kommunalpolitik och

² I min avhandling *"Det handlar om prioriteringar"*. *Kvinnors villkor i lokal politik* (1996) redovisas en undersökning bland kommunalpolitiskt aktiva kvinnor och män i en svensk kommun. Kvinnorna ansåg att deras särskilda bidrag till politiken var att de hade kvinnospecifika erfarenheter ur vardagslivet som var viktiga i de politiska diskussionerna.

organisationsförändringar. Denna undersökning är en förstudie till ett större projekt som planeras under temat *Kön, makt och politisk organisation i förändring*.

Jag ska inledningsvis belysa tidigare organisationsförändringar i de svenska kommunerna med avseende på vilka värden, som demokrati eller effektivitet, dessa var avsedda att förändra. Med andra ord: vad ansågs då vara problemet i kommunernas verksamhet? Återblicken går tillbaka till 1960-talet då kvinnorna så saktat började ta sig in i politiken. Utifrån den forskning som gjorts om förändringarna i kommunerna under 1980- och 1990-talen kommer jag att urskilja vilka mål och värden som sedan blev aktuella. Vad var nu problemet? Hur såg kvinnornas position ut inför dessa förändringar?

Kapitlets huvuddel behandlar tre mycket olika kommuner där frågan om förhållandet mellan kön, makt, organisation och ekonomi ställs i fokus. De tre kommunerna är Örebro, Katrineholm och Gnosjö. Örebro representerar den "kvinnovänliga" reform- och servicekommunen med en långvarig tradition av hög kvinnorepresentation både i fullmäktige, kommunstyrelse, nämnder och bland kommunalråden (Eklund 1996; Hedlund 1996). Majoritetsförhållandena i Örebro har skiftat från slutet av 1970-talet. Katrineholm är en kommun i omvandling vad gäller könsförhållandet i politiken. Industristaden med stora internationella industriföretag och en stabil manligt dominerad socialdemokrati, "Rörelsen", har framstått som en kommun med en stark patriarkal struktur (Drugge & Svallfors, 1991). I början av 1990-talet gjorde emellertid kvinnorna entré på ledande politiska positioner och Drugge och Svallfors förutser utifrån intervjudata i sin Katrineholms-studie att denna förändring rymmer en potential av en ny typ av konflikter (1991:38f). Gnosjö, "småföretagarkommunen", kan beskrivas som den minst "kvinnovänliga" kommunen av de tre utifrån en rangordning där olika struktur-variabler vägts in (Eklund, 1996). Kvinnorepresentationen är jämförelsevis låg, och har så varit sedan början av 1980-talet.³ De politiska majoritetsförhållandena är liksom i Katrineholm stabila. I Gnosjö är det däremot de borgerliga partierna som dominerar och det socialdemokratiska partiet är i ständig opposition.

³ Kvinnorepresentationen i landets fullmäktigeförsamlingar varierar mellan 22 procent och 53 procent. Riksgenomsnittet låg i januari 1995 på drygt 41 procent och Gnosjö hade 32 procent. Källa: se not 1.

2 Tidigare organisationsförändringar i svenska kommuner

Diskussioner om den kommunala organisationen med åtföljande krav på förändringar är ingenting nytt som plötsligt dök upp under 1980-talet. Hur den lokala demokratin bör fungera, vad som är tjänstemännens och politikernas uppgifter, partiernas roll som kanal mellan väljare och folkvalda är frågor som diskuterats i flera decennier. Redan 1952 genomfördes en omdebatterad reform som berörde landskommunerna, den s.k. storkommunreformen innebar att mindre enheter fördes samman i kommunsammanslagningar. Framväxten av en ny social- och skolpolitik nödvändiggjorde befolkningsenheter med ett tillräckligt stort befolknings- och skatteunderlag. Under perioden 1962–1974 var det dags för den andra kommunindelningsreformen då även städerna berördes. En enhetlig beteckning infördes: kommun. Antalet förtroendeuppdrag minskade drastiskt från ungefär 200 000 1951 till ca 50 000 1974. Under senare hälften av 1970-talet skedde dock en viss ökning av antalet förtroendevalda både genom en spridning av uppdragen och en utökning av antalet uppdrag (Gustavsson, 1984:34 och 42f). De värden som kom att dominera under denna reformperiod var *effektivitet, rättvis fördelning* och *rättsäkerhet*. Den ekonomiskt bärkraftiga, centralstyrda kommunen med professionella tjänstemän och obligatoriska fullmäktige utgjorde viktiga inslag i en "modernisering". Även *demokratiaspekten* betonades via den gemensamma valdagen för kommunal- och riksdagsval. Det betraktades som en betydelsefull reform för att få en livaktig partipolitisering av kommunalpolitiken, i de gamla småkommunerna hade partipolitik varit ovanligt (Gustavsson, *ibid*; Strandberg, 1995:120ff).

För kvinnornas del blev effekten att andelen kvinnor blev lägre när antalet uppdrag minskade vilket har tolkats som att männen hävdade sig bättre än kvinnorna i den hårdnande konkurrensen om posterna eftersom de hade större erfarenhet av tidigare uppdrag (Gustafsson, 1969:113). En annorlunda tolkning innebär att det var kvinnornas uppdragskoncentration till de sociala områdena som förklarar nedgången eftersom det var just dessa nämnder som ofta omorganiserades (Wallin m.fl., 1981:149ff).

Förändringarna av kommunernas beslutsorganisation var emellertid inte till ända efter den andra kommunindelningsreformen. I debatten som föregick denna diskuterades också frågan om decentralisering. Reaktionerna gentemot den anonyma förvaltningen och politiker med bristande väljarkontakter i storkommunerna bidrog till den decentraliseringssvåg som började göra sig märkbar under

1970-talet. Den sektorsindelade förvaltningen och nämndorganisationen utsattes för kritik och en decentralisering av ansvar och befogenheter ansågs befrämja ett effektivare resursutnyttjande och en lokal anpassning av verksamheten. Samtidigt uttrycktes på nytt förhoppningar om en vitalisering av partiernas kontakter med väljarna. De värden som nu betonades var till att börja med vikten av en fördjupad *demokrati*. Efter en tid tenderade demokratiargumenten att försvinna alltmer och istället ersättas av *effektivetsargument* där decentralisering utgjorde ett viktigt inslag i en ökad central ekonomisk styrning (Gustavsson, 1984; Häggroth m.fl., 1984; Montin, 1993).

År 1979 antog den borgerliga regeringen lagen om lokala organ som gav kommunerna möjligheter att inrätta institutionsstyrelser, distriktsnämnder eller kommundelsråd / nämnder (Amnå m.fl., 1985:9–45; Gustafsson 1984:204–207). Under 1980-talet påbörjades en rad olika försök med decentraliserat beslutsfattande i olika svenska kommuner. Vissa tecken på en ökande nyrekrytering av kvinnor i kommundelsnämnderna tyckte sig Kolam se i mitten av 1980-talet (1987:172) och hon menade att på sikt kan en ny grupp av yngre politiker förväntas bli aktiva och däribland fler kvinnor än tidigare. Hennes antagande får ett visst stöd i två senare studier från kommundelsnämndsreformerna i Uppsala och Göteborg där kvinnorepresentationen var relativt hög (41 respektive 43,4 procent) (Montin, 1990; Nilsson, 1993).

De problem som var aktuella rörde således demokratifrågor, förvaltningens effektivitet samt politikens legitimitet gentemot medborgarna. Politikernas svårigheter att styra en alltmer professionaliserad förvaltning samt kommunernas finansieringsproblem har varit andra faktorer som utgjort drivkrafter bakom ideologiska eller reella förändringar. Ett "experimenterande" med ständigt nya lösningar av den kommunala organisationen bör således betraktas i ljuset av reella, existerande problem som funnits i de svenska kommunerna. I följande avsnitt är det politikens styrningsfunktioner och förhållandet mellan förtroendevalda och förvaltning som ställs i fokus. Av särskilt intresse är på vilket sätt det sena 1980-talets och 1990-talets förändringar kan betraktas utifrån ett könsperspektiv. Innan jag går in på dessa förändringar ska jag beskriva hur kvinnornas positioner såg ut i politiken.

3 Kvinnornas position inför det begynnande trendsiftet

I min studie av kvinnliga kommunalpolitiker i början av 1980-talet framkommer att kvinnornas personliga och politiska bakgrund skiljde sig från männens genom den starkare inriktningen mot omsorg, både vad gällde arbetsfördelningen i hemmet, yrkesarbete, politiska uppdrag, intresseområden och värderingar om politik (Hedlund, 1996). Ett genomgripande mönster var den svaga anknytningen till ekonomi, ansvaret för de ekonomiska frågorna var en manlig domän. Kvinnornas inriktning mot sociala- eller omsorgsfrågor har av vissa forskare betecknats som ett exempel på *marginalisering* eller *stereotypisering* där de hänvisats till och låsts fast vid vissa områden. Andra forskare har hävdats att kvinnliga politikernas positioner inom dessa områden varit ett strategiskt självval eftersom välfärdspolitikens utformning både på nationell och lokal nivå har en avgörande betydelse för kvinnors konkreta livsvillkor. I flera undersökningar av både kommunal- och rikspolitik framkommer ett mönster av självval där de kvinnliga politikerna i synen på sin representationsroll, vad som är kvinnors intressen eller bidrag till politiken, definierade omsorgsfrågor som centrala (Hedlund, 1996; Bergqvist, 1994; Skeije, 1992; Oskarsson & Wängnerud, 1995). Det är uppenbart att kvinnornas intresse för och koncentration till dessa områden också är nära förknippat med deras yrkesmässiga kompetens, kvinnliga ekonomer och tekniker är helt enkelt mycket ovanliga bland våra förtroendevalda (Bergqvist, 1994:192; Hedlund, 1996:54). Frågan tycks däremot inte vara så enkel som att det antingen handlar om genussystemets segregering av könen (Hirdman, 1990:95) eller ett strategiskt val från kvinnornas sida (Bergqvist, ibid; Skeije, 1992, se också Wängneruds kapitel i denna bok).

Som jag nämnde inledningsvis innebar de kvinnliga politikernas inlägg i de politiska diskussionerna i min 1980-tals studie inte bara att de förde fram nya frågor utan också att de hade ett särskilt *förhållningssätt* till de problem som diskuterades. Det kom till uttryck i själva sättet att resonera och argumentera omkring människors behov. De specifika former för rationellt handlande som utvecklats bland kvinnor och män är baserade på den könspräglade arbetsdelningen i samhället, menar Ve (1989;1994). Begreppsparen *omsorgsrationalitet* och teknisk-ekonomiskt *begränsad rationalitet* fångar upp de sociala konstruktioner som kan analyseras för att framhäva de olika tankemönster som existerar i kvinnornas och

männens "världar". Genom att använda begreppet rationalitet avvisas de tolkningar av kvinnors värderingar eller handlingar som antyder att kvinnor är känsllosamma eller irrationella. Det är tvärtom kombinationen av identifikation med mänskliga behov och förnuft som utgör kärnan i denna rationalitetsform. Självklart kan män ge uttryck för ett omsorgsrationellt tänkande och handlande likväl som kvinnor kan vara teknisk-ekonomiskt rationella. Den faktiska könsarbetsdelningen är emellertid sådan att inom det arbetsområde i både yrkesliv och hem som handhar omsorg om människor är kvinnor i majoritet och vad gäller teknik och ekonomi är det i allmänhet ett manligt område.

Ett centralt element i den kvinnodominerade omsorgsrationalteten är att *mänskliga behov och relationer definieras inte som medel i instrumentella perspektiv*. Om vissa kommuners organisationsförändringar präglas av vad forskarna kallar en "företagisering" är frågan vad som händer med en rationalitetsform som inte accepterar att standardiserade normer utgör mått på mänskliga behov. Den teknisk-ekonomiskt begränsade rationaliteten är å andra sidan begränsad just genom att den är avgränsad i tid och rum till skillnad mot ett helhetstänkande som tar hänsyn också till bakgrund och omgivning. Starka tendenser till objektifiering av människor liksom instrumentalisering av känslor är andra inslag. Effektivitet, maximal ekonomisk utdelning, kontroll och effektiv administration är olika delmål och värden som är centrala inom denna rationalitetsform (se Gunnarsson, 1994).

Intervju- och observationsresultaten från min tidigare undersökning visar att de kvinnliga politikernas engagemang i omsorgsfrågor var villkorlig, männens tolkningsföreträdare avgjorde när och om denna kompetens kom till sin rätt. Särskilt problematiskt blev mötet mellan de olika rationalitetsformerna, att föra in kvinnospecifika erfarenheter i sammanhang där "de inte hörde hemma" utlöste motreaktioner i form av olika härskartekniker. I andra sammanhang, t.ex. i kommunaldelsnämnderna, var kvinnornas kompetens välkommen och viktig för männen och nämndens arbete. De kvinnliga ledamöternas erfarenhet av vardagslivet i närområdet utgjorde en värdefull källa till kunskap (Hedlund, 1996).

Utifrån svenska kommunförbundets data om kvinnliga politikers positioner i svenska kommuner i början av 1980-talet och Norells (1989) undersökning av de kommunala administratörerna kan vi dra slutsatsen att det fanns ett område som kvinnorna hade ett relativt litet inflytande på – ekonomin. Att kvinnor i ledande politiska positioner hade ett ord med i laget i prioriteringsdiskussioner innebär inte nödvändigtvis att de hade ett reellt inflytande på

de diskussioner som rörde budgetteknik och ekonomiska styrsystem. Arbetsmängden är tung för ett kommunalråd eller en nämndordförande och en arbetsfördelning mellan olika ledamöter är nödvändig (Hedlund, 1996:224; Wallin m.fl., 1981:276).

4 Starka kommunala nämnder och "tjänstemannavälde"

Den kommunala beslutsorganisationen i början av 1980-talet byggde i allmänhet på en tydlig sektorsindelning där nämndpolitiker och tjänstemän engerade sig i frågor som rörde det egna ansvarsområdet i skolstyrelsen, fritidsnämnden eller hälsovårdsnämnden. Starka nämndpolitiker och chefstjänstemän kunde agera hårt för "sitt" område och detta väckte frågan om "nämndpolitik" var på väg att ersätta partipolitiken. (Wallin m.fl., 1981). Fullmäktiges roll som högsta beslutande organ upplevdes av förtroendevalda i kommuner med stabila majoritesförhållanden som "ett spel för gallerierna". Den reella makten låg hos kommunstyrelse, nämnder och chefstjänstemän. När ärendena väl nådde fullmäktiges bord var samråd, kompromisser eller kohandel redan avklarade i andra sammanhang. Enligt Gustavsson (1984:151) var 1980-talets nämndorganisation i Sverige internationellt sett unik med sin bredd och omfattning och med de befogenheter som lagts på den. Nämnderna var några av de mest bärande inslagen i den kommunala självstyrelsen. I min studie av kvinnornas roll i lokal politik framkommer hur kvinnliga nämndpolitiker ansåg sig ha en viktig roll som representanter för ett verklighetsnära perspektiv. Via sina erfarenheter från både arbetslivet och familjesfären ansåg de sig ha värdefulla kunskaper om barns, ungdomars, handikappades och äldres behov som manliga tjänstemän och politiker ofta saknade (Hedlund, 1996). Nämnduppdraget uppfattades dessutom som en läroprocess i hur den kommunala verksamheten fungerade och det var vanligt med en ovilja att acceptera en hierarkisk ordning där man som enskild ledamot överlämnade ansvaret till tjänstemän och presidium och fattade beslut utan att förstå dess innebörd (a.a. s. 226). Det ideal som förespeglade dessa ledamöter var nära förknippat med den deltagardemokratiska doktrinen där demokrati inte bara är en fråga om snabba, strategiska beslut utan även om lärande och utveckling (Montin & Olsson, 1994:90f; Premfors, 1994:26f).

En alltmer professionaliserad förvaltning innebar emellertid uppenbara svårigheter för politikerna att genomföra en politisk styrning av verksamheten (Norell, 1989:48). Uttryck som "tjänstemannavälde" blev vanliga i början av 1980-talet och vissa forskare

menade att de förtroendevaldas roll reducerats till att vara "defensiva granskare" av ärenden där tjänstemännen hade ett stort inflytande på förslagets innehåll (Brunsson & Jönsson, 1979). Den tidigare tilltron till tjänstemännen som en positiv faktor i uppbyggnaden av den offentliga verksamheten där rättsäkerhet och effektivitet var viktiga inslag började ge vika för ett synsätt där förvaltningens roll behövde begränsas eller balanseras (Norell, 1989:48). Heltidsanställda kommunalråd och oppositionsråd på hel- eller deltid blev allt vanligare och gränsdragningen mellan politik och förvaltning var en omdebatterad fråga.

Starka, engagerade presidieledamöter i nämnderna kunde inta rollen som "förkämpar" för sina verksamheter i kommunens budgetprocess där kommunledningens roll som "väktare" för att förhindra krav på ökade anslag innebar ett komplicerat spel i den kommunala budgetprocessen (Rombach, 1986:29ff). Viktiga allierade för nämndpolitikerna var sektorstjänstemännen som i kraft av sina kunskaper på området kunde argumentera för verksamhetens behov. Rambudgetering blev ett viktigt medel för att förändra denna budgetprocess till en starkare central styrning från kommunledningens sida. Nämnder och förvaltningar fick ett ansvar för att själva prioritera inom de givna ramarna (Petersson & Söderlind, 1992:200). En tredjedel av socialnämnderna hade under första hälften av 1980-talet kvinnor som ordförande och det är troligt att dessa ledamöter intog en aktiv roll i utbyggnaden av den kommunala barnomsorgen. I studier av kommunal servicevariation framkommer att i kommuner med hög kvinnorepresentation var barnomsorgen mer utbyggd (Johansson, 1983; Stjernquist & Magnusson, 1988). I ett par fallstudier från Örebro kommun framkommer hur ledande kvinnliga politiker bildade allianser med både kvinnliga och manliga tjänstemän i en gemensam samsyn på hur både formerna och innehållet i politiken kunde förändras (Hedlund, 1996, s. 45, s. 289; von Schéele 1985:224ff).

Diskussionen om vikten av att begränsa "tjänstemannaväldet" kan således betraktas ur ett könsperspektiv. Den tidigare omnämnda relativt sett höga kvinnorepresentationen i den svenska kommunalpolitiken bör betraktas i ljuset av att toppadministratörerna i svenska kommuner var i huvudsak män (Norell, 1989:149). I de större kommunerna var kvinnoandelen bland chefer i förvaltningen särskilt låg, sex procent. De kvinnliga politikernas starka engagemang i social- och omsorgspolitik som dokumenterats både i studier av kommunalpolitik och rikspolitik (Hedlund, 1966; Oskarsson & Wängnerud, 1995) var starkt avhängigt av de synsätt som rådde inom förvaltningsledningen. I sin studie av de kommunala ad-

ministratörerna finner Norell (1989:227) att det rådde uppenbara subkulturer bland tjänstemännen, tydligast var detta för tekniker och socialsacionomer. Mest positiv till en fortsatt utbyggnad av offentlig verksamhet var tjänstemän på olika nivåer inom områden social- kultur- och fritidssektorn. Dessa yrkesgrupper som även var kvinnodominerade var mer inriktade på direkt service till medborgarna än övriga grupper (a.a. s. 202f). Väsentligt är att påpeka att även manliga tjänstemän inom biblioteksväsendet, barnomsorgen och socialtjänst omfattades av detta synsätt.

Med de två begreppen omsorgsrationalitet och teknisk-ekonomiskt begränsad rationalitet som grund är det troligt att de två rationalitetsformerna existerade sida vid sida både inom politik och förvaltning. Det omsorgsrationella perspektivet omfattades i stor utsträckning av kvinnor på förtroendevalda poster och lägre nivåer inom förvaltningen men med vissa manliga allierade på högre nivåer bland tjänstemän och politiker. Det teknisk-ekonomiskt begränsade perspektivet omfattades huvudsakligen av män på förtroendevalda poster och inom delar av förvaltningen på olika nivåer.

I Norells studie framkommer emellertid ett pyrande missnöje bland vissa tjänstemän. Förvaltningssacionomer och tekniskt utbildade tjänstemän var, trots ett högre löneläge än de kvinnodominerade yrkesgrupperna, missnöjda med sina ekonomiska förmåner. Detta missnöje tycktes dels böttna i en jämförelse med andra tjänstemän inom förvaltningen och dels i en jämförelse med privat sektor. (a.a. s. 242ff). Vad gällde faktisk påverkan på verksamhetens innehåll tycktes männen däremot ha större möjligheter än de kvinnliga tjänstemännen.

Inom kvinnoforskningen har begreppet *könskodning* visat sig användbart i analyser av variationer och förändringar av vad som betecknas som "manligt" respektive "kvinnligt" i yrkes- och familjeliv (Sundin, 1992:122f). Ett yrke som inledningsvis betecknas som könsneutralt får snabbt en könsprägling genom att associeras med ett kön. På så sätt blir vissa yrken, branscher och arbeten betraktade som typiskt kvinnliga eller manliga. Denna könskodningsprocess utspelar sig inte alltid lugnt och stilla, historien är full av exempel på öppna konflikter om vilket kön som ska ha företräde till ett visst område (Sommestad, 1992; Wikander, 1988). Sådan konflikter uppträder särskilt i historiska sammanhang som utmärks av påtagliga förändringar t.ex. ny teknologi eller krig. Utvecklingen av den kommunala expansionen i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet skulle kunna ses ur ett dynamiskt könskodningsperspektiv. De sektorskillnader som fanns kan beskrivas i termer av det specifika utvecklingsskede som de befann sig i

(Norell, 1989:204). De tekniska förvaltningarna hade byggts upp under senare delen av 1960-talet i samband med implementeringen av det s.k. miljonprogrammet för bostadsbyggande. Underhåll av byggnader och bostadsområden var nu nästa steg. Dessa förvaltningar befann sig i ett skede av status quo liksom skolsektorn med den utbyggda grundskolan och ett relativt konstant antal skolbarn. Den sociala sektorn: barnomsorg och äldresomsorg liksom kultur- och fritidsaktiviteter prioriterades däremot kraftigt under 1970-talet. Ett helt nytt synsätt hade börjat etableras som kan beskrivas som "omsorgsrättigheter" (Nörve, 1990). Kvinnors utträde på arbetsmarknaden och politiska krav på att den tidigare individuella och familjebaserade omsorgen också måste vara en samhällsangelägenhet innebar en historiskt sett helt ny fas. Att den kommunala omsorgen kom att betraktas som ett särskilt kvinnointresse av kvinnliga politiker berodde på det faktum att detta ansvarsområde fortfarande var kvinnornas, trots aktuell debatt om könsroller och jämställdhet. Konsekvenserna av förändringar eller försämringar inom den offentliga omsorgen skulle i första hand påverka kvinnors liv (Hedlund 1996).

Den fortsatta förändringsprocessen kan också analyseras ur ett könsperspektiv där skilda könspräglade rationalitetsformer och kodningsprocesser bryts mot varandra. De kraftfulla förändringar som började svepa fram i många av landets kommuner i mitten av 1980-talet och som särskilt rörde nya organisationsmodeller och styrsystem var starkt präglade av en teknisk-ekonomisk begränsad rationalitet. Hela den organisatoriska "systemsiftesvågen" kan på sätt och vis sägas ha varit manligt könspräglad, och det i dubbel bemärkelse. De värden som här lyftes fram som måttstockar för verksamheten – även för de sociala områdena – var könskodade enligt den teknisk-ekonomiskt begränsade rationaliteten och inte enligt den omsorgsrationella. Dessutom är det samhällsområde som på skilda sätt fungerade som en inspirationskälla, näringslivet, en domän som utan överdrifter kan betecknas som både manligt könskodat och starkt mansdominerat.

5 Trendskiftet

I början av 1980-talet stod många svenska kommuner inför en framtid med stagnerande ekonomi, någon "kris" var det ännu inte tal om men 1960- och 1970-talens starka kommunala expansion tycktes vara till ända (Bokenstam, 1991; Rombach, 1986). Denna utveckling var i sin tur kopplad till en kraftfull ideologisk, borgerlig offensiv med krav på stopp för den "ohämmade tillväxten" av of-

fentlig sektor och ideologiska förändringar inom socialdemokratins ledande skikt (Acker, 1992; Petersson & Söderlind, 1992). Forskning om den offentliga sektorns expansion i hela västvärlden blev ett växande område med stora variationer i teorier och förklaringar (Bokenstrand, 1991). Ofta hade denna forskning en deterministisk inriktning och bilden av en ständigt växande byråkrati och "svällande" välfärdskonsumtion började spridas. Bland forskare inom ekonomi var olikheter i teorier och tolkningar påfallande och kritik riktades mot bristen på logik i de slutsatser som drogs om den obevekliga expansionen av välfärdsstaten (Wildavsky, 1985 s. 232).

En av de få ekonomer som analyserade de svenska samhällsförhållandena och den ekonomiska politiken utifrån ett könsperspektiv var Elisabeth Sundin (1988:60–80). I en undersökning av statsbudgetens faktiska fördelning på olika områden i mitten av 1980-talet fann hon att bland verksamheter som kan betecknas som könsneutrala fick de områden där män dominerade i lönearbete, utbildning och arbetslöshet större anslag än de områden som dominerades av kvinnor.⁴ Hon fann att de offentliga transfereringarna riktade till kvinnor som grupp inte var så stora som vissa debattörer hävdade. En av hennes reflektioner inför 1980-talets ifrågasättande av den offentliga sektorn storlek och samhällsekonomiska nytta är att denna debatt kan ses som manssamhällets reaktion på en kvinnlig frammarsch som upplevs som alltför stark och/eller att alliansen mellan välfärdsstaten och kvinnorna blivit alltför stark (1988:77).

Inom forskningen om nedskärningar i offentlig sektor, "cut back management" hävdas att reaktionerna på "finansiell stress" varierar beroende på olika perioder av processen med sviktande och nedåtgående ekonomiskt handlingsutrymme (Beck-Jørgensen 1981). Under den första perioden skjuts utgifterna på framtiden medan organisationen förväntar sig att de "goda tiderna" ska återvända i framtiden. Under den andra fasen inträder "management" fasen och då introduceras nyheter vad gäller ledarskap, budgettekniker och organisationsstruktur som metoder för sparande. Den tredje fasen är strategisk och inkluderar verkliga nedskärningar inom olika områden. Värt att uppmärksamma är att Bokenstrand (1991) finner i en ingående analys av politik, ekonomi och organisationsförändringar i svenska kommuner 1986 att de kommuner

⁴ Med könsneutrala verksamheter avses här de utgifter i statens budget som inte uttryckligen är prioriterade till kvinnor eller män. De departement som granskas är social-, utbildnings-, jordbruks-, arbetsmarknads- och industridepartementen (Sundin, 1988:58f).

som var mest innovationsbenägna inte var utsatta för "finansiell stress". Olika organisationsförändringar, decentraliseringsreformer och effektivitetsbefrämjande förändringar hade inget samband med kommunens ekonomiska situation eller politiska majoritetsförhållanden. De kommuner där förändringsvilligheten var som störst var större, starkt urbaniserade kommuner med en väl utbyggd kommunal förvaltning. Resultaten indikerar att det är den specifika kulturen i den lokala organisationsmiljön såväl som personalens sammansättning som avgör vilka kommuner som varit mest alerta med att anamma de nya idéerna (1991:74).

"Management-fasen" som beskrivs av Beck-Jørgensen tycktes alltså inte uppstå som en direkt reaktion på ekonomiska svårigheter i kommunerna. Den kan istället ses som en förberedelse inför framtiden i en tid när den offentliga sektorns storlek ifrågsattes och behovet av effektivitet skulle skärpas i framtiden. Den kan också tolkas i termer av Sundins hypotes som ett könsmaktskifte i vissa svenska kommuner där en manlig, näringslivsinspirerad könskodning av verksamheten omvandlade kommunens ansvar för att tillgodose omsorgsrättigheter, till en teknisk-ekonomiskt rationell produktion av service.

6 Trender och drivkrafter

Från mitten av 1980-talet förändrades den kritiska bilden av "tjänstemannaväldet" till en tilltro till förvaltningens förmåga att handha personalfrågor och ekonomiskt ansvar. New Public Management (NPM) är beteckningen på en filosofi om styrning och ledning av offentlig verksamhet som fick ett stort genombrott under 1980-talet i flera västländer (Montin, 1996:12ff). Även om New Public Management inte kan sägas utgöra enhetlig filosofi kan den sammanfattas med ett antal övergripande kännetecken. En sådan lista redovisas i Montins forskningsöversikt över kommunala förnyelseproblem (1996).

- En generell nedtoning av samhällsplanering och sociala reformer till förmån för offentliga kostnadsminskningar och minskad statlig styrning av ekonomin.
- En förskjutning från politik(policy) till ledarskap (management). Exempel på detta inslag är förflyttning av prioriteringsbeslut från politiker till tjänstemän samt minskningen av antalet nämnder och förtroendevalda.
- En förändring från aggregering till disaggregering av offentliga organisationer innebär ett ökat lokalt ekonomiskt ansvar, resultatenheter och konkurrens.

- En förskjutning från processkontroll till efterkontroll innebär att regelstyrning enligt den traditionella byråkratiska modellen ersätts med olika former av efterkontroll (resultatanalys, utvärdering mm).
- En åtskillnad görs mellan beställning av offentlig verksamhet till produktion av densamma. Exempel på detta kännetecken är bolagisering, entreprenad och avknoppning.

En ny betoning på medborgarnas individuella rättigheter, valfrihet och deltagande i verksamheten via brukarinflytande är andra kännetecken på New Public Managements allmänna filosofi.

Enligt Montin beskriver dessa kännetecken tämligen väl den svenska förvaltningspolitiska utvecklingen sedan slutet av 1980-talet i allmänhet och i kommuner och landsting i synnerhet (a.a., s. 13). Anammandet av New Public Management-filosofin kan inte entydigt förklaras av kommunernas försämrade ekonomi eller förändrade politiska majoritetsförhållandet. Både "rika" och socialdemokratiskt styrda kommuner genomgick vad vissa forskare kallat en "företagisering" (Jansson & Forsell, 1995). Bolagisering d.v.s. att omvandla vissa kommunala verksamheter till bolag ökade i slutet av 1980-talet. I många kommuner har facknämnder lagts ned eller slagits samman vilket medfört en betydande minskning av antalet förtroendevalda, mellan 1989 och 1992 försvann 4 000 nämnduppdrag. BUM, beställar-utförar modellen hade i januari 1995 införts i 33 av landets 288 kommuner. BUM har karaktäriserats som en funktionell organisationsmodell där de förtroendevaldas roll går ut på att beställa olika servicetjänster från förvaltningen som i sin tur ansvarar för "produktionen". Politikernas uppgift är att i efterhand utvärdera att de producerade tjänsterna uppfyller kraven på effektivitet och kvalitet. Utförarna kan i vissa sammanhang bli aktörer på en marknad där man konkurrerar med andra enheter om att få en beställning. Idéerna bakom denna reform är att renodla politikernas och tjänstemäns roller där de förtroendevalda ägnar sig åt den övergripande politiska styrningen och förvaltningen får ett större ansvar för hur utformningen av verksamheten sker. Konkurrensen antas befrämja effektivisering och prestation. Målstyrning innebär att politikerna formulerar övergripande mål och riktlinjer inom exempelvis skola eller barnomsorg medan detaljerna för förverkligandet av de politiskt-ideologiska målen överlämnas till de verksamhetsansvariga. Målstyrningens fördelar har beskrivits som att politikerna befrias från att ägna sig åt onödig detaljstyrning för att istället få möjlighet att formulera politiska och långsiktiga visioner samt att mer tid skapas för väljarkontakter. Införandet av resultatenheter har vunnit stor spridning i lan-

dets kommuner, variationerna har emellertid varit stora. I vissa fall har en resultatenhet inneburit ett delegerat budget- och kostnadsansvar medan det i andra fall betyder ett ansvar även för intäkterna (Montin, 1994).

Många av dessa förändringar kan karaktäriseras som att ett "ekonomiskt tänkande" satts i förgrunden i den kommunala organisationen. Betoningen av konkurrens samt av det "starka och dynamiska ledarskapet" både bland politiker och chefstjänstemän kan ses som en uppenbar maskuliniseringsprocess. Olika forskningsresultat från kvinnoforskningen påvisar hur ledarskap förknippas med en manligt könsstämplat verksamhet (Billing & Alvesson, 1994; Harris, 1995; Wahl, 1996). Konstruerandet av maskulinitet kan således betraktas som en faktor bakom det snabba genomförandet av "nyheter", i många fall saknades seriösa beslutsunderlag för förändringarna.⁵

Flera forskare har påpekat att det finns ett samband mellan de nya idéer som kom att präglade kommunernas verksamhet i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet och de nya ideologiska strömningar som genomsyrade samhällslivet i stort (Brunsson, 1993; Jacobsson red., 1994). Grunden för New Public Management lades under 1980-talet och det handlade mycket om nytt "prat". Nya formuleringar blev vanliga i språkbruket, "bättre service, kunden i centrum" och "systemskiftet" i kommunerna har till stor del definierats av konsulter och externa förändringsagenter (Montin, 1996). En översikt av regeringens kommundiskurs visar att under perioden 1983–1991 inleddes under två socialdemokratiska civilministrar en ny diskussion om kommunernas förändrade roll. De värden som betonas i språkbruket och som förekommer i olika offentliga dokument handlar inledningsvis om att kommunerna måste blir mer *serviceorienterade* och *demokratiska*. Så småningom övergår argumenteringen till att kommunernas *effektivitet* blir det övergripande målet och detta synsätt tas sedan över av den borgerliga regeringen vid maktövertagandet 1992 (Jansson & Forsell, 1995). Även Kommunförbundets diskurs överensstämde med regeringens, i början av perioden 1983–1992 handlade det om *demokrati och service* för att mot slutet övergå till en prioritering av *effektivitet*.

Att retoriken, "förändring genom prat" varit ett mycket viktigt led i förändringsprocessen har betonats av många forskare (Brun-

⁵ Stefan Fölster (1993) går igenom ett antal misstag som gjorts vid organisationsförändringar inom offentlig sektor som kunde ha undvikits via ordentliga utvärderingar och "ett klokare sätt" (s17) och där bland annat erfarenheter från andra länder skulle kunnat tjäna som varnande exempel.

son, 1990; Jansson & Forsell, 1995; Jacobsson red., 1994; Montin, 1989; 1992; 1994; Rombach, 1986). I vissa fall innebar detta prat inga reella förändringar av verksamheten och i många fall är det osäkert om förändringarna verkligen var nödvändiga (Brunsson, 1990). Inom organisationsteorin betonar forskare med ett institutionellt perspektiv att administrativa reformer inte bara handlar om att förändra verksamheten utan också om processer där idéer och preferenser blir till. Reformerna ses som identitetskapande, i själva reformerandet skapas människornas viljor (Jacobsson, 1994 s. 39). I sin studie om retorik och aktörer i en kommun finner emellertid Jansson & Forsell (1995) att det fanns en del uppenbara motiv bakom "pratet" om effektivitet och service, nämligen ett intresse av att stärka den kommuncentrala styrningen av särskilt de två stora verksamheter som uppfattades som svåra att överblicka och styra – socialtjänsten och skolan. De både forskarna påpekar vikten av att studera hur det nya språkbruket kan användas strategiskt för olika syften i skilda lokala sammanhang.

I följande avsnitt ska jag redovisa resultaten från en mindre undersökning i de tre ovannämnda kommunerna som belyser förhållandet mellan kön, politik, ekonomi och organisation.

7 De tre kommunerna

Under hösten 1996 intervjuades ett 20-tal kvinnor och män i de tre kommunerna, både ledande tjänstemän och politiker. De intervjuades uppfattningar om kommunen i sin helhet, politisk kultur och organisationsförändringar var relativt samstämmiga i Gnosjö och Katrineholm. I båda fallen framkom en bild och en självuppfattning om en politisk kultur som även återspeglades i synen på de nya "trenderna". I Örebro var bilden betydligt mer splittrad, både inom och mellan de olika partiblocken och mellan politiker och tjänstemän. Gemensamt för alla tre kommunerna var att en rad förändringar gjorts under senare år bl a avseende budgetprocessen, nämndsammanslagningar och nya styrformer. Örebro kan beskrivas som den uppenbart mest innovationsbenägna kommunen medan både politiker och tjänstemän varit betydligt mer avvaktande i Gnosjö och Katrineholm. Ett gemensamt drag i de tre kommunerna var en tydligt hierarki med vissa starka, dominerande aktörer vars auktoritet och ledarskap var ytterst befästa. I alla kommunerna var chefstjänstemännen i huvudsak män med några få eller enstaka undantag. Den manlige ekonomichefen pekades ut som en "tung" och mäktig aktör i alla kommunerna. I Gnosjö ansågs de "tung" politiska aktörerna vara män medan man i Katrineholm

påpekade att det var kvinnostyrt. I Örebro beskrevs kommuniststyrelsens manlige ordförande som den ledande samtidigt som man nyligen anställt en kvinnlig kommundirektör med en "klar näringslivsprofil".

I alla tre kommunerna var både kvinnor och män överens om vikten av kvinnors närvaro i politiken. De skäl som angavs var att kvinnorna bidrog till en bättre atmosfär och att de hade andra infallsvinklar, lite "mjukare och mänskligare" perspektiv på många frågor. De intervjuade betonade vikten av samarbete mellan kvinnor och män och tonade ned förekomsten av eventuella könskonflikter. Att förhållandena inte var spänningsfria framkom emellertid i många antydningar och indirekta kommentarer. I Örebro och Gnosjö handlade det om den manliga maktens uttrycksformer och i Katrineholm om den nya, uttalade kvinnliga makten. Ett generellt mönster i alla tre kommunerna var kvinnornas starka intresse för sociala frågor, skola och kultur. Många ursäktade sig med att "Ja, jag vet att det är typiskt kvinnligt". Intresset och engagemanget bottnade ofta i kompetens och erfarenhet från den egna yrkesverksamheten.

8 Gnosjö – näringsliv och politik

Gnosjö-andan är idag ett begrepp som införlivats med det svenska språkbruket och det förknippas ofta med påhittighet, flit, uppfinningsrikedom och samarbete. Det som väckt stor uppmärksamhet är den låga arbetslösheten och det framgångsrika småföretagandet och Gnosjö har ofta utpekats som föregångskommun för hela landet (Wendeberg, 1982).⁶ Gnosjö är en liten och invandrartät kommun, närmare 10 000 innevånare med 4 000 personer i själva tätorten. Gnosjöns 350 tillverkningsföretag i kommunen, de flesta små, är en förklaring till att kommunen betraktats som unik. En kommunal tjänsteman organiserar varje vecka både svenska och internationella studiebesök till olika företag. Ett specifikt drag som utpekats i en mängd skildringar av Gnosjö och av de intervjuade själva är samarbetet och hjälpsamheten mellan företagarna, en anställd som vill starta eget får hjälp av sin arbetsgivare och betraktas inte som konkurrent. Företagen startas i liten skala för att så små-

⁶ "Vi vill skapa Gnosjöanda i hela Sverige" sade Bengt Westerberg, folkpartiets ledare under valkampanjen 1988. Citerad i "Gnosjöandan – et nyttig ideal?" av Elin Ojresaeter, *Nordisk Samhällsgeografisk tidskrift* nr 10, 1989 sid. 21.

ningom utöka, stora och riskfyllda investeringar är det sällan tal om. Den offentliga sektorn är inte särskilt utbyggd i Gnosjö i jämförelse med de övriga kommunerna, det gäller både inom omsorg och förvaltning. I intervjuerna påpekas att även detta kan betraktas som ett uttryck för Gnosjö-mentaliteten och den dominerande borgerliga ideologin.

Många av de manliga politikerna i Gnosjö är företagare, det är ett uttryck för den "normala" politikerrollen. Både i kommunstyrelsen och i fullmäktige är många av ledamöterna företagare och det är industrifolkets röst som väger tungt i Gnosjös kommunalpolitik.

I Gnosjö ska man ju helst jobba inom industrin för att räknas som någon. En viktig maktfaktor är ju Industriföreningen. Vissa politiker har ju inte så tunga uppdrag men har ett stort inflytande ändå eftersom de är kända som duktiga företagsledare.

Företagandet i Gnosjö är i stor utsträckning det manliga företagandet, ett fåtal kvinnor finns som ägare och VD för egna företag men de tillhör undantagen. Kvinnornas bidrag till företagandet beskrivs som "att de finns i bakgrunden" i företagen, de sköter kontor, arbetar i produktionen, tar hand om hem och barn och representation. Att småföretagarhustrurna är outhärliga för verksamheten betonas av alla intervjuade. Häri ligger en förklaring till kvinnors låga deltagande i politiken, de kvinnliga familjeföretagarna orkar och hinner inte. De kvinnor som har uppdrag är främst offentliganställda eller anställda i företagen. I synen på kvinnornas roll i Gnosjö hänvisar både kvinnor och män till att det är "lite traditionellt". De äldre männen vill gärna se förhållandena som en generationsfråga där de ursäktande beskriver att deras egen generation inte ägnade mycket tid till hem och barn. Bland kvinnorna finns lite olika bilder, beroende på bakgrund och tidigare erfarenheter, vissa anser att Gnosjö är traditionellt och patriarkalt medan andra menar att kvinnor har ett inflytande i det tysta.

Att Gnosjö-andan också präglar den politiska kulturen är uppenbart, återkommande beskrivningar i intervjuerna är att i "Gnosjö satsar vi inte på några skrytbyggen, vi är lite försiktiga av oss". Ekonomin är god och i balans och det var endast i samband med omläggningen av skattesystemet som kommunen råkade i trångmål 1992/93. Avsaknaden av hårda, partiideologiska konflikter är ett annat kännetecken, det är samförstånd och kompromisser som gäller. Några tydliga partiskiljande frågor finns inte, budgeten antas i samförstånd och socialdemokraterna som befinner sig i opposition återkommer regelbundet till vissa "käpphästar" t.ex. krav på differentierad barnomsorgstaxa.

Det som beskrivs av många intervjuade är att kvinnorna i Gnosjö inte syns i de offentliga sammanhangen, de är aktiva och engagerade i förvärvsarbete, företag och föreningsliv men de är "osynliga". Nu har emellertid mönstret börjat ändras och kvinnorna börjat ta sitt inträde i offentligheten. Kristdemokraterna och socialdemokraterna har satsat på att få fram kvinnor på politiska poster vilket resulterat i att kristdemokraterna har 40 procent och socialdemokraterna 46 procent kvinnor i respektive partigrupp i fullmäktige. De övriga partierna har fortfarande en mycket låg kvinnorepresentation, omkring 20 procent. Detta medför att Gnosjö fortfarande tillhör en av de kommuner som har en relativt låg kvinnorepresentationen, 32 procent, i jämförelse med riksgenomsnittet på 41 procent. Att kristdemokraterna utmärker sig i jämförelse med de övriga borgerligare partierna beror på en medveten satsning där två män beskrivs som mycket aktiva för att rekrytera flera kvinnor till politiska uppdrag.

Att den "enkönade politiken" inte längre är legitim ens i en traditionell kommun som Gnosjö framkommer helt klart i kommentar om de nyttillkomna kvinnliga politikerna. De beskriver själva hur välkomna och uppskattade de är och bland tjänstemän, manliga politiker och allmänhet är det enbart positiva omdömen som fälls om att det "äntligen" kommit in fler kvinnor i Gnosjös kommunalpolitik.

Förhållandena i Gnosjö kan tolkas som att en kvinnlig könskodning inte förekommit som ett nytt inslag i politiken under 1980- och 1990-talen. Den patriarkala, manligt dominerade politiken har varit synnerligen befast. Den politiska kulturen är i många avseenden lik den omtalade Gnosjö-andan, en viss försiktighet kombineras med samarbete och kompromisser. De intervjuade tjänstemännen i Gnosjö som kommer från andra orter är väl medvetna om att detta är en kommun där man får skynda långsamt med nya idéer samtidigt som de uttrycker en stark lojalitet med sin politiska ledning. Att den nya tiden även nått Gnosjö märks på språkbruket i de intervjuades utsagor. Visioner, mål, uppföljning, kunder och brukare är exempel på vanliga uttryck.

Den tydligaste organisationsförändringen är i likhet med många andra kommuner att man genomfört ett antal nämndsammanslagningar. Fritids- och kulturnämnderna har slagits ihop liksom byggnads- och miljönämnden. En barn- och ungdomsnämnd blev det däremot politisk konflikt omkring där moderaterna var för och övriga partier emot. Bakgrunden till organisationsförändringarna var en översyn som gjordes utifrån syftet att renodla politiker- och tjänstemannarollen. Politikerna i Gnosjö var emellertid inte sär-

skilt "pigga på" att avskaffa ordförandeberedningen, enligt en tjänsteman. Den "gamla" formen av kommunalpolitisk styrning där tjänstemanna- och politikerförslag i praktiken går in i varandra utgjorde inte samma problem för de förtroendevalda som för tjänstemännen. Att nämndsammanslagningen kan betraktas utifrån en könsdimension är emellertid uppenbart för en av de manliga tjänstemännen. Den tidigare kvinnliga kulturnämndsordföranden hade dragit igång ett för Gnosjö nytt och mycket livaktivt kulturliv. Hon har nu lämnat sin post och fritidsfrågorna blir istället mer prioriterade i den nya nämnden.

I fritids- och kulturnämnden tycks männen ha tagit över, kultur som är kvinnornas område får nog träda tillbaka lite.

Förhållandet mellan politiker och tjänstemän beskrivs av alla intervjuade som mycket gott. Några tendenser till kritik mot "tjänstemannavälde" finns inte i Gnosjö. Tvärtom önskar sig tjänstemännen mer och tydligare politisk styrning och de förtroendevalda upplever att det är svårt att leva upp till alla krav. En generations- och könsskillnad bland politikerna är att de yngre, kvinnliga politiker önskar sig både en tydligare ideologisk profilering och politikerstyrning.

Min egen roll kan vara nästan otäckt styrande. Min roll är väldigt dominerande och viktig i ... Jag arbetar ju fram förutsättningar och underlag och jag försöker att vara neutral, det tycker jag är viktigt som tjänsteman. Politikerna litar ju väldigt mycket på en. Ibland skulle det behövas lite starkare politisk ledning. (manlig tjänsteman)

Jag tycker inte att det är några problem med politikerstyrningen. Det enda som förändrats är ju att vi har så mycket lagar omkring oss som vi inte behärskar helt t.ex. lagen om offentlig upphandling och vad det har för konsekvenser för oss som politiker. (äldre manlig politiker)

Tjänstemännen tycker jag gör ett bra jobb, de försöker lyssna. Det är nog politikerna som ibland är fega och inte vågar ta ställning, den här beslutsvåndan att man vill vara eniga och så. Tjänstemännen skulle nog vilja ha lite mer styrning. (yngre kvinnlig politiker)

På frågan till politikerna om varifrån de nya organisationsidéerna har kommit är svaren vaga och oklara. Man vet inte riktigt hur de kommit upp men hänvisar till besök ifrån Kommunförbundet och till tjänstemännen. En ordentlig genomgång och diskussion fördes mellan politiker och tjänstemän vilket resulterade i ny nämndorganisation, rambudgetering och ny budgetprocess. Resultatenheter

införs nu på försök inom ett par förvaltningar. Exakt vad dessa resultatenheter kommer att gå ut på är politikerna inte helt på det klara med och det är inte heller någon uttalad politisk vilja att införa det. Initiativet tycks komma från en av chefstjänstemännen och nu gör man ett försök.

De här företagen är små, de inser inte att ett företag med 50 anställda inte kan jämföras med en kommun. Man har helt enkelt inga ekonomiska styrmodeller utan har kontoret på fickan. Att kommunen består av olika enheter och att vi behöver ha en översikt av resultatenheter förstår man inte riktigt. (tjänsteman)

Intäktsfinansierade resultatenheter tror man emellertid inte på i Gnosjö. Det som är helt klart är att konkurrens som drivkraft i den kommunala organisationen är ingenting man önskar sig. Både tjänstemän och politiker var överens om att en beställar-utförarorganisation ville man inte ha, den kvinnliga tjänstemannen tycktes emellertid vara mer överens med politikerna om att inte se kommunen "som ett företag".

BUM skulle inte vara med i direktiven. Politikerna var inte intresserade av detta. Vi tjänstemän tyckte att det var ett konstlat konkurrenstänkande med mycket byråkrati. Vi är så pass små, vi kommer aldrig upp i såna volymer. Vi konstaterade och hade en väldigt bra diskussion där om att en kommun är inget företag. (kvinnlig tjänsteman)

BUM tyckte vi var lite för byråkratiskt. Jag skulle nog vilja ha en blandmodell men den kulturen finns inte här, det ska helst inte vara för organiserat ... Det finns ett visst motstånd mot att byråkratisera. Den här kopplingen till näringslivet är både positiv och negativ. Bokföring kan de och vet vikten av en sund ekonomi. (manlig tjänsteman)

Bland de manliga politikerna är man helt på det klara med att ett konkurrenstänkande inom den kommunala verksamheten strider emot Gnosjö-andans ideal om samarbete, att det inte hör hemma inom kommunal förvaltning likväl som det är en fråga om vem och vilka principer som styr.

Jag tycker att BUM är urbota dumt eftersom man kan inte sitta och handla med sig själv, för det är ju trots allt inom samma organisation som pengarna finns. De ska användas till kommuninvånarnas bästa och då ska inte någon sitta och leka krämare. Det tycker jag inte kan gynna verksamheten utan det blir så att båda parterna blir pengafixerade, den som har något att sälja ska sälja det dyrt och den som ska köpa ska köpa billigt. Verksamheter som skola och äldreomsorg är alldeles för ömtåliga för att man ska vara fixerad vid schackrande med pengar istället för att ägna sig åt att få en bra verksamhet. Man kan inte driva en kom-

mun som ett privat företag. Det är jag övertygad om att eftersom de allra flesta politiker är näringslivsmänniskor så insåg de snabbt att de här profeterna som för omkring och trodde att man kunde göra kommunen till ett näringsliv, det skulle inte gå att få det att stämma överens med så olika kulturer. (manlig politiker)

Det var nog så att man tyckte att man ville ha inflytande från dom som är valda till det och jobbar från folkets sida och inte att det ska sitta som ett företag och styra åt oss. Halva kommunstyrelsen är ju egna företagare och kring AU:s bord är ju hälften företagare och det är ju en styrka för oss. Gnosjöandan är ju egentligen att med en knuten näve så får du ingenting in i den men inte heller nåt ur den, istället är det så att vi ger och vi tar. (manlig politiker)

Bland de kvinnliga politikerna är det främst organisationsförändringarna av skolan och barnomsorgen som man har bestämda åsikter omkring. Den nya budgetprocessen upplevs som positiv, "även om vi var lite misstänksamma i början" och de intervjuade kvinnorna i kommunstyrelsen uppger själva att de tagit initiativ för att formulera tydliga mål och inriktningar till olika nämnder och förvaltningar. På den direkta frågan om hur de bedömer sin roll i budgetarbetet beskriver de sig som delaktiga. Tjänstemännen däremot tycker sig se att männen generellt sett yttrar sig mer i frågor som rör ekonomi även om det finns några nytillkomna kvinnor som är rätt aktiva.

Att få målstyrning, uppföljning och utvärdering att fungera har emellertid inte varit helt lätt. Det sker främst i samband med resultatgenomgång av bokslutet då man även har en "inriktningsdag" och diskuterar framtida mål och visioner. En av tjänstemännen betonar emellertid att det viktiga är att få igång en process som går ut på att "tänka till".

Målstyrning har vi försökt genomföra och gått igenom en delegationsordning. Men det är precis som om när det blir för svårt så orkar ingen ta tag i det. Vårt strategiska styrdokument fick bara fem minuter i slutet på sammanträdet fastän vi sa att det är en mycket viktig punkt. Det här med uppföljning och utvärdering försöker vi få att fungera. ... Det är svårt, man diskuterar lite fram och tillbaka. Ibland kan man tillåta sig att vara lite subjektiv i sin bedömning hellre än att inte tycka något alls, viktigt är att tänka till vad och hur man har gjort. (kvinnlig tjänsteman)

I Gnosjö har man inga komplex för att man inte framstår som tillräckligt "modern" eller innovativ vad gäller organisationsförändringar. Det som har skett tycks främst ha kommit till på initiativ av tjänstemännen men i dialog med de försiktiga Gnosjö-politikerna. Något "latent näringslivskomplex" där en idealiserad bild av hur

effektiviteten i offentlig förvaltning kan ökas via inspiration från näringslivet finns inte. Tvärtom har man avvaktat och valt att se vad som händer i omvärlden, trygg i förvisningen om att företagande och politik är olika verksamheter.

Vi är nog mycket skeptiska till sådana här nymodigheter och sen vill jag påstå att vi vill nog ha referensramar ifrån lyckade försök innan vi själva kastar oss in i något. (manlig politiker)

Gislaved valde en annan modell, moderaterna och fp drev igenom det. Man anställde en VD och införde BUM i sin mest extrema form. Min fru jobbade i skolan där och barnen blev ju produktions-enheter, det var helt vansinnigt. Det handlade om stora kulturockor och VD:n fick ju avgå. Det positiva var att man tvingades se över sina kostnader och bli medveten om vad allting kostar. (manlig tjänsteman).

9 Katrineholm – starka kvinnor och politikerstyre

Katrineholm kan beskrivas som den medelstora industristaden och har i likhet med Gnosjö varit föremål för olika studier som utförts inom ramen för "Katrineholmsprojektet" (Drugge, 1990). Politiskt domineras staden sedan lång tid tillbaka av socialdemokraterna och ekonomiskt är staden starkt beroende av tre tillverkningsindustrier som ingår i multinationella koncerner, SKF Mekan AB, Scania och Ericsson Telecom AB. Dessutom finns ytterligare ett tiotal företag med över 100 anställda. Kommunen är en mellanstor kommun med drygt 33 000 innevånare 1996. Den allmänna beskrivning av Katrineholm som ges i Drugges & Svallfors (1991) studie från slutet av 1980-talet har inte förändrats nämnvärt. Socialdemokraternas starka väljarstöd är fortfarande intakt, den borgerliga oppositionen beskrivs av flera intervjuade som relativt svag och splittrad med problem att finna sin profil. Kulturellt beskrivs Katrineholm som präglad av bruksanda, låg utbildningsnivå och en försiktighet som härör från statartiden. Ekonomiskt har Katrineholm betraktats som en "välskött" kommun med budget i balans och kontroll över finanserna. Hösten 1996 "hann verkligheten ikapp oss" som en tjänsteman beskriver det och man konstaterade ett underskott på 60 miljoner, budgetprocessen fick tas om i nämnderna och beslutet skjutas upp en månad.

En hel del förändringar har skett i den lokala elit som intervjuades i Katrineholmsstudien i slutet av 1980-talet, av 19 intervjuade personer finns 3 kvar på ledande positioner. Många har gått i pension, några har flyttat, det gäller särskilt näringslivets företrädare.

En av de tre är den enda kvinna som ingick i den tidigare undersökningen, hon är nu kommunstyrelsens ordförande. De stora förändringarna i Katrineholms politiska ledning innebär att av de fyra heltidsanställda politikerna är tre kvinnor, två representerar majoriteten och en oppositionen. Totalt är fem gruppleddare i fullmäktige kvinnor. I fullmäktige är andelen kvinnor 48 procent och i kommunstyrelsen utgör de 33 procent. Inom förvaltningen är mansdominansen fortfarande stor, en förvaltningschef är kvinna. Katrineholmsforskarna konstaterade i sina intervjuer att flera män uttryckte stark skepsis inför allt prat om ökad kvinnorepresentation och kvinnors förändring av politikens innehåll. De skriver:

Ur denna aspekt torde kommunen under de närmaste åren utgöra en närmast idealisk experimentsituation för att besvara frågan om vilken betydelse de politiska ledarnas kön har för den förda politiken och för samarbete/konflikter inom eliten (Drugge & Svallfors, 1991:39).

Den bild som gavs i intervjuerna i min undersökning visar att de politiska ledarnas kön haft stor betydelse. Både kvinnor och män är överens om att Katrineholms politik förändrats. Andra och helt nya områden har prioriterats under 1990-talet, 5 ålderdomshem har byggts och det "skulle inte ha skett under den tidigare perioden". Sociala frågor, skola och miljö har lyfts fram på ett nytt sätt. Kontakterna med näringslivet har minskat betydligt beroende på att näringslivets företrädare inte längre tar kontakt på samma sätt som tidigare. I följande avsnitt ska jag redovisa hur de intervjuade kvinnorna och männen uppfattade dessa förändrade förhållanden och i vad mån det tycks finnas en könspolitisk dimension i de organisationsförändringar som genomförts i Katrineholm.

Den gemensamma bild som ges av de två ledande kvinnliga politikerna är att de är "oerhört starka och sammansvetsade". Samtidigt betonas deras stora kompetens och skicklighet. I flera sammanhang framtonar att de betraktas som något för starka och att det inte är helt lätt varken för andra politiker eller tjänstemän att hävda sig. Bland männen är uppfattningarna olika, i vissa fall beskrivs samarbetet som väl fungerande men i andra är det uppenbart att det är svårt att klara den nya situationen. Under den tidigare, lika starka, manligt dominerade politiska ledningen var samarbetet emellertid "dynamiskt och oerhört stimulerande". En kvinna tycker sig se att det finns en "osynlig gräns" för hur långt kvinnligt maktutövande tillåts gå.

Liksom i Gnosjö är det uppenbart att de organisationsförändringar som genomförts likväl som de idéer man är skeptisk till är

nära förknippade med den politiska kulturen som finns både bland förtroendevalda och tjänstemän. "Politikerstyre" i den "gamla" betydelsen d.v.s. att politikerna går in i och styr i relation till förvaltningen är inget konstigt i Katrineholm.

Dom som blir cheftjänstemän i Katrineholm är mycket medvetna om att här är det en tydlig och klar politisk styrning. En kommun där man har haft majoritet sedan 1921 där blir det så. Där det är omväxling vid den politiska makten måste tjänstemännen ibland bortse från politiken för att kunna jobba. Den starka politiska styrningen hänger väldigt nära ihop med det långa maktinnehavet. (manlig politiker)

Vi har ju en väldigt stark politikerstyrning i Katrineholm. Många tycker att den är för stark men det tycker inte jag. Vi är ansvariga och vi ska gå ut till val vart fjärde år och ställas till svars och då ska vi ha inflytande och styrning av verksamheten. För styrningen handlar inte bara om att hävda målen utan också om att ta tillvara den lilla människans behov. En gammal kvinna ringde till mig och sa att hon inte kunde gå och handla längre för de hade tagit bort en parkbänk och hon behövde vila på vägen. Det är klart att jag ringer till förvaltningen och säger att sätt dit parkbänken så att gumman kan gå och handla. För henne var det en jättestor fråga och för mig var det en liten som jag inte skulle lägga mig i. Men det gjorde jag, vi är ju medborgarföreträdare och inte tjänstemannaföreträdare, de har ju sina fackliga organisationer. (kvinnlig politiker)

Att position och personliga egenskaper är av stor betydelse för var makten över ekonomin ligger och därmed vilka prioriteringar som görs är uppenbart. Barnomsorg, äldreomsorg och skola har varit prioriterade områden och de besparingar man tvingats göra har gått ut över det tekniska området och administrationen. I Katrineholm tycks det "omvända" könsförhållandet råda där en ledande manlig politiker kommenterar att hans roll i budgetprocessen är att bevakat sina ansvars- och intresseområden. Det hastigt uppkomna underskottet gjorde att budgetprocessen fördröjdes hösten 1996 men i stort beskrivs budgetarbetet som väl fungerande utan någon stor dramatik eller häftiga motsättningar. En latent kritik framförs emellertid av flera intervjuade män som går ut på att näringslivspolitikerna fått stå tillbaka för de sociala frågorna och man uttrycker sin uppskattning över att näringslivssatsningar antligen prioriterats i årets budgetarbete.

Även i Katrineholm återkommer det nya språkbruket men här är det delvis retorik. Det är särskilt de kvinnliga politikerna som inte nöjer sig med att formulera mål och visioner. Målstyrning finns på pappret men de flesta intervjuade anser att det fungerar

lite si och så i praktiken. Det strider emot den gamla traditionen av att "lägga sig i" som politiker. En av de intervjuade betonar att hon inte ser någon motsättning mellan att formulera mål och ha verksamhetskontakt.

Röde Börje sa en gång att en politiker måste vara både örn och mullvad. Det tycker jag att det ligger mycket i, vi måste ha visionerna och målen och samtidigt ha fötterna på jorden och veta vad som pågår ute i verksamheten. (kvinnlig politiker)

Det tycks däremot finnas en större tilltro till en "renodlad" målstyrning på den manliga politikersidan:

Rent allmänt upplever jag det som om vi inte har kommit till skott i nästa steg av målstyrningen, men det är inte på alla håll och kanter som man förstått innebörden utan man har varit framme och hackat i detaljer i alla fall. ... Därför är det så bra med den här kunniga chefen som har gjort att vi har börjat fullfölja våra intentioner som vi inte orkat med tidigare. (manlig politiker)

Precis som i många andra kommuner brottas Katrineholms politiker och tjänstemän med hur måluppfyllelsen ska utvärderas. De flesta erkänner att här har man inte kommit särskilt långt i att utveckla metoder och en av chefstjänstemännen medger öppet:

Ja här är vi urdåliga i Katrineholm, där finns det mycket kvar att göra. Vi har inte alls hunnit med att jobba med det här som vi borde göra.

Liksom i Gnosjö har man varit överens om att inte göra några stora experiment vad gäller organisationsförändringar. Den politiska kulturen beskrivs som präglad av samförstånd och pragmatism där man försöker finna konstruktiva lösningar istället för partipolitisering. Man var överens över partiblocken att inte införa beställar-utförar modellen och trots att moderaterna har det på sitt program är det inget man driver. Folkpartiet är aktiva i att driva en kampanj mot de kommunala bolagen där motivet är att man vill ha ökad insyn i verksamheten. Frågan om de fyra kommunala bolagen är emellertid en mycket laddad kommunalpolitisk fråga som majoriteten undviker att ta upp. En viss försiktighet och att skynda långsamt beskrivs som en del av Katrineholms kultur, "Katrineholmsborna vill inte ha alltför snabba förändringar".

Diskussionerna om vilka organisationsförändringar man ska välja pågår vad gäller "avknoppning" i form av entreprenörer. Att den tidigare restriktiva hållningen nu börjat luckras upp förklaras med den sämre ekonomin i kommunen och att det kan vara värt att pröva om det blir billigare. Skolmältider och lokalvård är områ-

den där majoriteten nu lutar åt att inta en pragmatisk hållning och göra ett försök. De stora förändringar som gjorts i Katrineholm berör barnomsorg och skola. En barn- och ungdomsnämnd inrättades i samband med nämndsammanslagningar och 17 geografiska skol- och barnomsorgsområden finns nu med eget budget- och resultatansvar. Att det finns olika synsätt på vilka intressen som bör främjas i samband med de tidigare och nu planerade förändringarna är uppenbart.

Det "kvinnliga" perspektivet innebär att det är viktigt att nya former kommer de kvinnliga anställda till godo. Det uttrycks som att ett stadsområde på entreprenad kan prövas "om kvinnorna själva vill göra ett kooperativ". Decentraliseringen inom barnomsorg och skola handlar om att "lyfta" kvinnorna ute i verksamheten där beslut, befogenheter och initiativrätt ligger i arbetslagen "till skillnad mot den här hierarkiska organisationen som jag tycker är typiskt manlig". Vissa rationaliseringar och utebliven löneförhöjning för lärare är ett problem som måste mötas. Beslutet att inte spara något på skolpersonalens kompetensutveckling och fortbildning, "vi har en ganska hög nivå på detta, vi lägger rätt mycket pengar på det", beskrivs som en nödvändig satsning.

Och det är en fråga om långsiktighet så att man inte tror att det inte är farligt att spara på skolans verksamhet för det tror jag att det är. (kvinnlig politiker)

Det kvinnliga perspektivet på målstyrning innebär även ett ifrågasättande av att det är möjligt att mäta måluppfyllelsen kvantitativt. Nya utvärderingsmetoder behöver utvecklas och det är en utveckling som bara tagit sin början.

Det "manliga" perspektivet ser annorlunda ut. Ekonomin gör att man nu börjat föra ett ideologiskt resonemang där majoritet och opposition möts i idéerna om att lägga ut städning och skolmåltider på entreprenad. Den restriktiva hållning mot privatisering eller entreprenad inom äldreomsorg och omsorg som finns i det "kvinnliga perspektivet" finns inte här. Istället betonas att det är bara skola- och barnomsorg som bör behållas i kommunal regi, "allt annat skulle vi kunna knoppa av". Decentraliseringen och omorganisationen av barnomsorg och skola beskrivs som att den är mycket funktionell eftersom det är "lättare att komma överens" med de nya kvinnliga omsorgscheferna än med de gamla, manliga rektorerna.

Det såg vi ju redan när vi rekryterade dem att de jobbar precis som vi ville att en chef eller en ledare ska jobba, de är väldigt

flexibla och kan hitta lösningar på de mest komplicerade problem. (manlig politiker)

Det "manliga perspektivet" på målstyrning innebär att fördelarna överväger. Politikernas förändrade roll upplevs inte som något problem. En stark tilltro finns till att det går att lösa utvärderingsproblemet via den rätta tekniken och expertisen hos förvaltningsledningen. Nu har en ny förvaltningschef tillträtt som har en "mycket stor auktoritet" och en ny, ingående plan för utvärdering av måluppfyllelsen har tagits som "jag tror är unik för landet". På frågan om politikernas styrning kan bli svagare vid målstyrning blir svaret:

Jag tror tvärtom att med tydliga och mätbara mål och med en piska så att säga i andra ändan med utvärdering så kommer de verksamma inom organisationen att inom citationstecken bli så "rädda" för att inte nå upp till målen att det kommer att bli en mycket klar styrning.

Den nye förvaltningschefen omnämns av flera intervjuade som något nytt i Katrineholm vad gäller förhållandet mellan politik och förvaltning. I det "manliga" perspektivet är det med beundran och tillit som hans kvalifikationer beskrivs, han är "nydanande" och har många idéer som framförs med kraft och auktoritet. I det "kvinnliga" perspektivet är det med skepsis och kritisk distans som den nya ledarstilen kommenteras.

På väg att växa upp och få den största makten i kommunen är ... Han kommer utifrån och är oerhört kompetent, det gör att han håller på att växa in och blir lyssnad till av alla. Ja, han får mycket stor auktoritet. (manlig politiker)

Den nya chefen har snabbt fått ett oerhört starkt inflytande och framträder med stor pondus. Jag sa till ... att om ni inte ser upp så kommer han snart att ta över ledningen här i Katrineholm. Han far ju fram med otroligt tempo och kallas för "turbo" av personalen på förvaltningen och det tycker han själv är smickrande. (kvinnlig tjänsteman)

I Katrineholm liksom i de flesta andra kommuner har resultatenheter införts och den relativt goda ekonomin har gjort att man inte behövt ta ställning till den svåra frågan om överskott ska gå tillbaka till enheterna eller ej. Både underskott och överskott har förts över till kommande verksamhetsår och det är alla intervjuade överens om att det är en bra modell.

10 Örebro – den moderna ”experimentkommunen”

Örebro, med sina drygt 120 000 innevånare, kan beskrivas som den mellanstora servicekommunen. Liksom i många andra kommuner har Örebros näringsliv genomgått stora förändringar under efterkrigstiden. Tidigare var Örebro känd som ”skostaden” och 1945 arbetade 39 procent av industriarbetarna i någon av de 84 skofabrikerna. Den snabba avvecklingen av skoindustrin kompenseras delvis av en utveckling mot skolstad och administrativt centrum i länet. Regionsjukhuset kom till 1964, flera högskoleutbildningar inrättades i slutet av 1960-talet och delar av Statistiska centralbyrån utlokaliserades till Örebro. Denna strukturomvandling bidrog till att arbetstillfällena för kvinnor ökade kraftigt. Örebro är den av de tre kommunerna som har den största andelen offentliganställda. ”Mönsterstaden” har i många sammanhang betecknats som en föregångskommun på det sociala och bostadspolitiska området och blivit föremål för en rad studier. Örebro har betecknats som en relativt ”kvinnovänlig” kommun vad avser strukturella förhållanden såsom tillgång till arbete, utbildning, offentlig service och en hög kvinnorepresentation i politiken (Hedlund, 1996). Specifikt för Örebro var den tidiga satsningen på kommundelsnämnder i början av 1980-talet, något som man hållit fast vid oberoende av majoritetsskiftet och stagnerande intresse för liknande reformer på andra håll i landet (se Montin, 1996). Kulturellt beskrivs Örebro som en relativt ”modern” kommun. Bilden av Örebro som en ”kvinnovänlig” kommun är inte lika hållbar i mitten av 1990-talet som i början av 1980-talet. Arbetslösheten är betydligt högre bland kvinnor. Kraftiga sparbeting för kommundelarna har tvingat fram en hel del försämringar i den omsorg och service som särskilt berör kvinnor. Den stora politiska frågan i Örebro hösten 1996 rörde försäljningen av en tredjedel av det kommunägda energibolaget. Förespråkarna för en försäljning ansåg att pengarna skulle användas till att reducera kommunens låneskuld.⁷ I de prognoser som gjordes i september framkom ett minus på 174 miljoner vilket resulterade i krismöte i kommunstyrelsen och ett ”nödstopp” för kommunala utgifter.

⁷ Örebro-Kuriren 11 september 1996.

Örebro's politiska kultur skiljer sig från Gnosjö och Katrineholm på så sätt att partipolitiska konflikter och konfrontationer stått i centrum på ett annat sätt. Detta kan delvis förklaras med att styrkeförhållandena mellan majoritet och opposition varit mer jämbördiga p.g.a. majoritetsskiftet. När denna undersökning gjordes hösten 1996 präglades det politiska livet i Örebro av en svår budgetprocess med en hetsig debatt om budgetunderskott, försäljning av det kommunalägda elbolaget och "nödstoppet" som bland annat medförde att vikarier inte kunde sättas in. En nyhet i det politiska livet är att tre partier ur oppositionen ingått valteknisk samverkan och uteslutit ett parti som utmärkt sig för en uttalad konfrontationspolitik. Istället har ett nytt samarbetsklimat etablerats mellan majoriteten och flera oppositionspartier medan "konfrontationspartiet" ställts utanför. Av de tre partier som gått samman har två kvinnliga ledare och ett en manlig "samarbetsingenjör" som fungerat som en viktig länk i skapandet av det nya klimatet.

Till skillnad mot början av 1980-talet har andelen kvinnor med "tunga" politiska positioner ökat i Örebro, av de elva kommunal- och oppositionsråden är fem kvinnor. Det är särskilt de borgerliga kvinnorna som kommit ikapp de socialdemokratiska kvinnornas försprång, tre av de fem kvinnliga kommunalråden representerar folkpartiet, centerpartiet och moderaterna. Dessutom har andelen kvinnliga presidieledamöter ökat även om ordförandeskapet fortfarande främst innehas av män, i tre av tjugo nämnder är en kvinna ordförande medan tolv kvinnor är vice ordförande. Den omskrivna kvinnomajoriteten 1991 i fullmäktige har gått tillbaka något, kvinnoandelen utgjorde efter 1994 års val fyrtiofem procent. Ytterligare en förändring är att andelen kvinnliga chefer ökat på mellannivå, delvis som en följd av omorganiseringarna, bland kommundelsnämndscheferna har emellertid flera kvinnor lämnat sina jobba och ersatts av män. Det förklaras med att "jobbet blivit så tufft" p.g.a. alla nedskärningar och svåra beslut som måste fattas. På ledande chefsbefattningar finns fortfarande en mansdominans även om detta mönster också börjat brytas med den nya kommundirektören som är kvinna.

Den relativt samstämmiga bild som framkommer i intervjuer med tjänstemän och politiker i Gnosjö och Katrineholm finns inte i Örebro. Örebro kommun är tvärtom ett exempel på vad Montin (1990) kallat den kommunala "multiorganisationen" där en mängd olika kulturer och ideologier existerar samtidigt och där olika aktörer drar åt olika håll. I kommunen finns den "innovationsbenägna förvaltning" med ett starkt intresse för förnyelse som är karaktäristiskt för vissa större och medelstora urbana kommuner. Att Öre-

bro kommit att präglas av omfattande experiment kan delvis tillskrivas det majoritetskifte som inträdde i början av 1990-talet då en borgerlig koalition tog över den politiska ledningen. Moderaternas dominans under denna period betonas av många intervjuade, "de knep ju allt som var möjligt, både vad gäller anslag och politiska poster, presidieposter och uppdrag och sånt". Ett systemskifte inleddes i Örebro med ett "pengsystem" i barnomsorg och skola, avknopningsprogram, konkurrens mellan skolor och daghem och beställar-utförar system inom delar av den kommunala verksamheten. Den tekniska förvaltningen beskrivs som den sektor som gick längst, "teknisk service dom kände sig verkligen som ett bolag, som ett företag och dom jobbade så". Att förvaltningen så snabbt ställde om sig och på många håll med stor entusiasm gick in för att verkställa förändringarna var en överraskning för den tidigare majoriteten. I de kvinnodominerade verksamheterna, t.ex. barnomsorg, var entusiasmen inför förändringarna inte lika stor.

När den blev en borgerligt styrd kommun tror jag att många var förvånade över att den lojala förvaltningen så snabbt blev lika lojal med den nya ledningen, men egentligen är det rätt professionellt. Det är ju egentligen snarast beröm även om det kan kännas irriterande att en organisation så snabbt ställer om. Att det här huset så snabbt ställde om sig och kom med förslag om skolpeng, avknoppning och sånt skedde ju väldigt smidigt. Samma smidighet fanns ute på kommunaldelskontoren, sen kom ju motståndet ute i verksamheten. Avknoppningen kom ju inte igång så snabbt som man tänkt sig, vi hade ju redan skapat resultatenheter så folk förstod inte vad det skulle vara bra för. (socialdemokratisk politiker)

Kommundelsnämnderna som varit Örebros kännetecken sedan början av 1980-talet är fortfarande basen i den kommunala politiska och förvaltningsmässiga organisationen. Stora delar av den centrala förvaltning som fanns när reformen inleddes är nu avskaffad, delvis via rationaliseringar och delvis via decentralisering till kommundelarna. Många centrala facknämnder har avskaffats eller slagits samman. Kommunaldelsnämndernas roll har under åren förändrats alltmer i takt med att allt större ansvar och befogenheter överförts till kommundelarna. En genomgång av förteckningen över förtroendevalda efter valet 1991 visar att många "tunga" namn i egenskap av seniorer med tidigare uppdrag i facknämnderna nu sitter i de utökade kommunaldelsnämnderna. Fyra nämnder har kommunalråd som ordförande, vilket frigjort medel för att utöka arvoderingen till de övriga ordförandena som på så sätt kan arbeta politiskt 25 procent.

På frågan om Örebro kan betraktas som en politikerstyrd kommun är svaren varierande. Den politiska organisationen beskrivs av flera intervjuade som "diffus", de kommunalråd som är både kommundelsnämndsordförande och ansvariga för ett antal programområdena har svårt att få tiden att räcka till. Det är inte helt lätt att finna ut vad som är den centrala, politiska rollen när man saknar en tydlig nämnd- och förvaltningorganisation att arbeta emot.

Jag samarbetar ju mest med övriga kommunalråden. Jag har inget ansvar för några driftsfrågor, det enda arbete vi gör är att fördela ut pengar till nämnder och till driften. Där har vi arbetat fram en fördelningsmodell. För ... är jag ju programansvarig, det gäller att se till att målen blir kända, att kdn-ordförande känner till dem och att de uppfylls och utvärderas. (socialdemokratiskt kommunalråd)

Det man upplever bland kommunalråden är ju att var och en går sin egen väg. Det kanske finns band mellan dem men det är ingenting som vi ser. ... Vi upplever ju inte att de är ett team, den uppfattningen finns ju också bland helt vanliga människor. (oppositionspolitiker)

Det som är ett problem för tjänstemännen är att de flesta beslut fattas via en kompromiss mellan socialdemokraterna och mittenpartierna där den politiska viljan ibland framstår som oklar. Samtidigt finns en rädsla för alltför "starka och duktiga" tjänstemän enligt vissa av de intervjuade. En tjänsteman tycker sig se att förväntningarna från förvaltningen på den nya "näringslivsorienterade" kommundirektören är en önskan om ett starkt och tydligt ledarskap:

I relation till förvaltningscheferna så önskar man sig riktigt kraftigt chefsskap, det har förvånat mig ibland att man vill ha ett nästan ett riktigt auktoritärt chefsskap. Det beror säkert på att man hamnat i förvaltningar med nämnder i en osäker situation och man tar gärna emot direktiv, målinriktning och tydliga uppdrag. De uppträder som att visa mig intresse och jag blir din. (chefstjänsteman)

I budgetprocessen är det kommunstyrelsens ordförande som har den tydligaste makten enligt flera personer. "Han räknar in i det sista" och några av representanterna för de partier som ingått i ett budgetsamarbete med majoriteten är inte helt nöjda med formerna, den politiska informationen kunde vara bättre. Tjänstemännens underlag är man däremot mycket nöjd med. Att fler kvinnor kommit in i den politiska eliten och hamnat i ansvarsfulla positioner

har emellertid medfört att ekonomiska frågor inte längre är en övervägande manlig domän.

Jag tycker att det går riktigt bra med budgetberedningen, nu när jag kommit in i utskottet har jag blivit tvungen att ta ansvar på ett nytt sätt. Ekonomichefen är väldigt bra att ha att göra med och ger oss bra underlag. (kvinnlig politiker)

Jag tror ju att många kvinnor satsat på politiken av helt andra skäl än att sitta och räkna siffror, det kan ju vara en lägningsfråga. Jag tror att det mer handlar om varför de satsade på politiken än att man inte skulle kunna ha många kvinnor som satsar på det här. Vi såg ju när budgetansvaret överlämnades till ... att hon var lika engagerad i det som när hon tog över andra områden. (manlig politiker)

Det är oerhört viktigt att sitta med i de organ där ekonomin behandlas, det är ju faran om kvinnor bara väljer de mjuka bitarna ... Vi måste kunna påverka ekonomin, det är ju den som styr. Jag tror att det skulle behövas särskilda utbildningar, den kunde vara tvärpolitisk ... När ... satt som ekonomiutskottets ordförande såg hon till att vi fick utbildning vid varje sammanträde. Hon bjöd in tjänstemännen så att de fick lära oss, de tog med böcker och sånt. Hon sa att jag sitter nu som ordförande och jag är dålig på det här och jag behöver lära mig och hon tog upp det på varje ekonomisammanträde och det var jättebra. Hon fick en hel del spe för det, de manliga politikerna tittade på oss som om vi var dumma i huvudet. Det var starkt gjort, mycket starkt. Jag sa det till henne att det var toppen. (kvinnlig politiker)

Även i Örebro brottas tjänstemän och politiker med frågan om hur målstyrningen ska förverkligas. Problemet gäller hur målstyrningen ska omsättas i praktiken i en kommun med en starkt decentraliserad organisation. Att tjänstemännen fått en betydligt starkare roll är man överens om men sedan går åsikterna isär. För vissa förtroendevalda är en strikt målstyrningsmodell helt enkelt inte förenlig med politisk verksamhet medan andra ser den som realistisk om den kombineras med en starkt centraliserad styrning. I tjänstemanna-kommentarerna påpekas att dilemmat gäller hur politiken ska "kuggas in" i den förvaltningsmässiga organisationen.

Till skillnad mot den privata sfären så är det ju meningen att vi ska vara osams, de politiska partierna har ju olika mål. Så är det ju inte i en bolagsstyrelse, där är det vinstmaximering som gäller. Det är säkert enklare att vara VD i ett privat företag än att vara förvaltningschef gentemot sin politiska styrelse så därför strävar de efter att upprätthålla en gränslinje. Jag för min del tror inte att det är varken bra eller riktigt. Politikerna är inte bara en styrelse. Vi måste ha rätt att ta upp en fråga som dyker upp i affä-

ren när vi träffar grannarna annars så förstör vi ju tilltron till politiken överhuvudtaget. (manlig politiker)

Vi lever i olika världar fastän vi jobbar med samma värld. Jag skulle tycka att det vore oerhört bra om den politiska rollen blev väldigt klar och tydlig mot medborgare och intresseorganisationer och ägnade sig åt visioner, mål och policy och utsatte oss tjänstemän för det trycket. Då skulle vi kunna visa vår professionalitet och det skulle kunna få ett utfall. (kvinnlig tjänsteman)

Svårigheterna handlar även om hur målstyrningen ska mätas. Från förvaltningsledningens sida önskar man sig tydligare politiska program som omarbetas och revideras utan för mycket inblandning från tjänstemännens sida. I vissa tjänstemannakommentarer finns ett uttalat tekniskt-ekonomiskt rationalitetstänkande där frågan tycks gälla hur man på bästa sätt omvandlar en snabbt skiftande verklighet, politiska viljor och ideologier till hanterbara "styrprogram". Örebro-politikernas ambition att ha kvar en koppling till den reella verksamheten genom att fatta s.k. inriktningsbeslut där en tydlig politisk inriktning av målen anges ställer till problem eftersom "såna beslut låter sig inte följas upp". En särskild utvärderingsenhet finns i kommunen men enligt kritikerna sysslar den med resultatuppföljning och man får inget veta om kvaliteten på verksamheten. Kvalitetsstyrning är nu på gång att introduceras på initiativ ifrån förvaltningsledningen och man avser att bjuda in politiker till diskussioner. Förhoppningarna är stora på vissa håll att man nu har funnit en metod att mäta kvaliteten på verksamheten där de anställda själva är delaktiga och ansvariga.

På frågan om vad som faktiskt förändrats i samband med majoritetskiftet i Örebro blir svaren inte särskilt klagande. Socialdemokraterna har satt stopp för avknopningsprogrammet och pengssystemet inom skola och barnomsorg, konkurrens mella externa och interna entreprenörer har upphört och betalning för vissa centrala tjänster har ersatts med overheadkostnader. Deras linje i frågan om konkurrensutsättning är att fastställa hur stor andel av verksamheten som ska utföras i egen regi och hur stor andel som ska läggas ut på entreprenad. "Numera ska vårt eget folk inte vara med och tävla" däremot görs jämförelser "för att se att vi ligger rätt i pris". En viss förvirring finns i svaren från både tjänstemän och politiker om vilken organisation man faktiskt har och strävar emot.

Ja, jag ser ju själv när du frågar mig att jag har ingen tydlig bild. ... nämnden är ju både anslags- och avgiftsfinansierad. De känner sig lite lurade, de sitter som en politisk nämnd men huvuddelen

är ju köp- och säljverksamhet. Nu sträver nämnden själv efter mer tydlighet. (politiker)

Idag har vi en misch-masch och jag tycker inte att kommunedlarna är någon bra marknad. Och aktörerna uppträder ibland direkt oetiskt. Så kritiken utifrån företagen kan det ligga något i. (tjänsteman).

Bland borgerliga politiker och tjänstemännen finns en stor spännvidd i synen på vad som är möjligt och lämpligt att utföra via entreprenad. Ytterst handlar det om tilltron till hur marknadens service till svaga grupper kan stå under politisk kontroll.

Det måste ju handla om verksamheter som har brukare som kan tala om att de är nöjda. Där tvivlar jag på att de äldre kan det. Men svaga grupper, utvecklingsstörda och psykiskt sjuka, det är svårt att konkurrensutsätta och göra bedömningar av kvalitet. De som finns utanför den kommunala verksamheten har ju ett vinstintresse, man ska vara ytterst försiktig. Man ska inte utesluta det, men man måste vara noga med ingående diskussion, bra avtal och veta hur man följer upp och får insyn. (kvinning politiker)

Vi har ingen anledning att ha sådan kompetens om det finns på annat håll. Vi mår bra av om det sköts av andra, det kan utvecklas något större som kan ha betydelse för regionen, någon specialitet som kan få både nationell och internationell marknad. ... Jag skulle önska att företagen och kommunen kunde hitta en bättre balans mellan vad vi ska ha och inte ha, vi kunde ha mindre verksamhet och mer av sociala entreprenader. (kvinning tjänsteman)

För socialdemokraterna innebär det senaste decenniets snabba förändringar ett ideologiskt dilemma, resultatenheter och "lite köp och sälj" ser man som något positivt för att skapa ett nytt kostnadsmedvetande bland anställda och förtroendevalda men beställarutförar organisation har det varit stor tveksamhet inför. Just nu finns, enligt en tjänsteman, ingen självklar styrform som majoriteten bekänner sig till utan man har en blandning av allt. Den ideologiska motbild som man nu söker stöd i är ett program för en omfattande brukarmedverkan bland annat inom skola och barnomsorg. Tanken är att om man som medborgare och brukare är med och påverkar sitt eget daghem eller skola så förlorar argumenteten om valfrihet sin ideologiska tyngd. Det har emellertid inte varit helt lätt att vända trenden inom förvaltningen eller att som politiker ha åsikter om vad som är realistiskt.

Jag kritiserade ju den där utredningen om omorganisation och sa att jag förstod det inte alls och kommunchefen sa då att det var Sveriges bästa utredning. (manlig politiker)

Vi har ju inte varit riktigt tydliga, vi tycker ju inte om beställarutförar modellen men vi har låtit dem köra vidare i kommunedelarna där de har såna system. Vi har inte sagt att sluta med det där. Nu har det gjorts en kdn-översyn med fyra alternativ där man ser att de inte gett upp riktigt, det finns några förvaltningschefer som driver det här, både centralt och i kommunaldelsnämnderna. (manlig politiker)

Väldigt mycket finns ju kvar men nu klär man det i andra ord. Köp- och sälj eller beställarutförar, det är lite olika varianter. I vår nämnd gör vi ju uppdrag som kommundelarna beställer. (kvinnlig politiker)

De lärdomar som både politiker och tjänstemän anser att man dra av de gångna årens "experimenterande" är att de positiva effekterna inneburit ett ökat kostnadsmedvetande hos anställda och nämndpolitiker. Den tendens till "näringslivsanpassning" som fanns i mitten av 1980-talet har nu upphört menar en manlig politiker.

Vi hade det nog ett tag när fallskärmar och sånt började dyka upp hos tjänstemännen, då var argumenten ofta att så hade man min-sann i näringslivet. Men det där har ju försvunnit ... Det kan ju bero på att de har ingen marknad på den privata sidan. Vi trodde ju på det, jag var ju också med på det även om det var under knot, att vi inte skulle kunna behålla och rekytera folk om vi inte gjorde på det här sättet. Men vi behöver ju inte vara ett dugg oroliga. Vi har ju upptäckt det själva. När vi sneglade på att rekrytera folk externt och det visade sig ju att de hade inte alls de lönerna och de förmånerna på den nivån. Man ska mycket högre upp i så fall. Vi vet ju nu att den konkurrensen finns inte från den privata sidan. En intern konkurrens inom den offentliga sektorn finns ju, man sneglar på varandra. Då var ju arbetsmarknaden något annorlunda, så kanske möjligheten fanns men nu är det inte så. Det är inte lönt att de försöker nu, de framför inte de där argumenten längre, det var i mitten på 80-talet. (manlig politiker)

Andra erfarenheter är att efter de två första årens förhandlingar mellan beställare och utförare har det gått slentrian i kontraktsförfarandet, kommundelarna har ofta avstått från att köpa tjänster och i stället värnat om den egna personalen vilket inneburit att kompetent expertis blivit outnyttjad. Idén om de "rationella aktörerna" visade sig ohållbar när olika rationalitetsformer fungerade samtidigt. Kommundelarnas värnande om den egna personalen kombinerat med starka sparbetning ledde inte till någon "koncernnytta" och helheten blev drabbad. Ett missnöje med den "passiva" politikerrollen i en central nämnd är nu märkbart och allt tyder på att man kommer att återgå till anslagsfinansierad verksamhet. Att beställningar inte alltid är ett mått på verkliga behov är uppenbart.

Ungdomsenheten skulle ju kunna göra dubbelt, ja tredubbelt så mycket som skulle vara bra men de är ju beroende av vad kommundelarna beställer. Vi kan ju se att man sparar på individ- och familjeomsorgen. Men som politiker i den centrala nämnden kan jag inte säga det utan det måste komma från kommundelarna. (kvinnlig politiker)

I Örebro finns ingen urskiljbar "manlig" och "kvinnlig" profil i inställningen till organisationsförändringarna bland de ledande aktörerna. Där finns manliga tjänstemän som med stark integritet framhärdat i ett omsorgsrationellt resonemang som rört t.ex. kommunens anställda. Där finns kvinnliga tjänstemän som med stort engagemang förespråkade och arbetat med att införa de nya organisationsmodeller som kan betecknas som uttryck för en teknisk-ekonomisk rationalitet och vad vissa forskare kallar en "företagisering" av kommunens verksamhet. Den nya kvinnliga kommundirektören är rekryterad från näringslivet och beskrivs som mycket "näringslivsorienterad".

Några av de mest centrala aktörerna var ju kvinnor och det kan ju bero på att de var tjänstemän med uppdrag att göra vissa utredningar. Sen tror jag att de blev lite förknippade med detta och att de inte lämnade de här idéerna, tre av dem har ju lämnat sina tjänster. Men jag vet ju inte om det beror på det här. Här fanns ingen könsuppdelning utan det var nog snarare en tjänstemannakultur. (manlig politiker).

Hon ser klart kommunen som ett företag. Hon pratar otroligt mycket om att vi ska marknadsföra oss själva och det känner jag mig främmande för. Nästan så att jag känner att det här med marknadsföring tar över och att hon kan prioritera det framför att vi har en bra ekonomienhet. (kvinnlig politiker)

I likhet med Katrineholm är det barnomsorgspersonalen som får beröm av det manliga kommunalrådet för att vara mer samarbetsvilliga och flexibla i svåra besparingstider medan manliga skolchefer är betydligt svårare att handskas med. Bland politikerna finns inte heller någon skiljelinje som är ett uttryck för könsskillnader, det är snarare partipolitisk ideologi som är särskiljande. En olikhet är emellertid att de manliga politikerna uttrycker sig med en större tvärsäkerhet om styrformer och organisation än vad de kvinnliga politikerna, med ett undantag, gör.

10 Kön, politik och organisation – ett komplicerat mönster

Mina tidigare resonemang om att vissa organisationsförändringar i de svenska kommunerna kan betraktas som ett uttryck för en "maskuliniseringsprocess" och förändrad könskodning av den kommunalpolitiska processen bör ses som ett försök att beskriva vilka rationalitetsformer som tenderat att dominera i den kommunala organisationen på olika nivåer. Det säger igenting om vilket kön de olika aktörerna faktiskt har. I alla kommunerna finns män som uttrycker en klar skepsis inför delar av de nya "modellerna" och de väjer inte inför att erkänna utifrån det sunda förnuftet att "det där begriper jag inte alls". Det är särskilt i Gnosjö som manliga politiker för ett omsorgsrationellt resonemang, "skola och barnomsorg är alldeles för ömtålig för att man ska vara fixerad vid schackrande med pengar". I traditionella kommuner som Katrineholm och Gnosjö betraktas det inte som något negativt att vara "försiktig" medan det i det innovationsbenägna Örebro finns en risk att stämpas som "bakåtsträvare" och där tveksamhet inför förändring snarast är något negativt. Något nytt är emellertid på gång i Katrineholm via en ny, "dynamisk" förvaltningschef. En maskuliniseringsprocess kan skönjas där vissa manliga aktörer bekräftar varandra inbördes via en stark tilltro till rationella metoder för styrning och kontroll.

Omvänt fanns i Örebro i början av 1990-talet bland vissa kvinnliga tjänstemän starka företrädare för en teknisk-ekonomisk rationalitet i förändringarna av den kommunala organisationen liksom av "det starka ledarskapet" där deras främjande av de nya idéerna gjort att de i egenskap av synliga aktörer kom att stå som symboler för processen. Denna auktoritet var emellertid förbunden med det moderatledda "systemskiftet" och flera har nu lämnat sina tjänster. Den personliga auktoritet som Skeje (1994) anser att kvinnor kan få via att tillföra "något nytt" tycks därmed vara nära förbunden med nyhetens behag. De kvinnliga tjänstemännens starka övertygelse och engagemang framstår i efterhand i vissa intervjukommentarer som uttryck för en "kvinnlig idealitet" och det är uppenbart att kvinnorna satsade och förlorade en del personlig prestige när "systemskiftet" stoppades. I Katrineholm och Gnosjö var de kvinnliga tjänstemännen betydligt mer avvaktande till stora förändringar.

Övergången till målstyrning i enlighet med den nya kommunallagens intentioner (SOU 1985:28, s. 120) har inneburit att under

det decennium som de kvinnliga kommunalpolitikerna har förstärkt sina formella positioner har politikerrollen blivit mycket annorlunda jämfört med tidigare. Detaljerna anses idag vara ett ansvar för tjänstemännen vilket innebär att politikerna förväntas ägna sig åt utökade medborgarkontakter samt att formulera mål och visioner. Det pågår emellertid en dragkamp i alla tre kommunerna där politikerna ogärna vill släppa kontakten med "verkligheten" och den konkreta, praktiska kommunala verksamheten. En jämförelse mellan de tre kommunerna visar att Katrineholm kan beskrivas som en starkt, av kvinnor, politikersstyrd kommun, Gnosjö som en svagt, av män, politikersstyrd kommun medan Örebro kan betecknas som den "kommunala multitorganisationen" där en mängd olika aktörer inom både politik och förvaltning drar åt olika håll.

Hur innovationsbenägen förvaltningen är hänger till stor del samman med den lokala förvaltningskulturen relaterat till den politiska kulturen och politiska styrkeförhållanden. I Örebro och Gnosjö har tjänstemännen haft en betydelsefull roll som pådrivare till vissa förändringar medan Katrineholm haft ett starkare politikerinflytande. I Gnosjö har tjänstemännen med stor lyhördhet och lojalitet gentemot de försiktiga gnosjöpolitikerna nöjt sig med att genomföra mindre förändringar. Örebro framstår som ett tydligt exempel på förvaltningspolitikens dilemma där vissa ledande tjänstemäns strävan efter ett åtskiljande mellan politik och förvaltning kan ses som ett försök att skapa arbetsro, rutiner och regler där den nyckfulla politiken hela tiden riskerar att "störa" verksamheten.

Att den ekonomiska makten är nära förbunden med senioritet och position är tydligt utifrån förhållandena i de tre kommunerna. Den manlige ekonomichefen utpekas som en mäktig person i alla tre kommunerna. Både i Örebro och Katrineholm finns kvinnor i ledande politiska positioner som anser sig och anses spela en roll i de ekonomiska besluten. Att denna auktoritet tycks nära förbunden med en "naturlig" manlig auktoritet är emellertid uppenbart. I Katrineholm är det just kvinnornas förmåga att utöva ett mycket starkt politiskt ledarskap i enlighet med den lokala politiska kulturens tradition som gör att manliga tjänstemän uttrycker en, ibland motvillig, beundran för de kvinnliga politikernas kompetens. I Örebro utsattes kvinnliga politiker för förlöjligande av manliga politiker när dåvarande ekonomiansvariga kvinnliga kommunalrådet begärde att tjänstemännen skulle lära upp henne själv och övriga nybörjare. I Gnosjö spelar de kvinnliga politikerna i egenskap av

nybörjare på sina "tunga" positioner ännu så länge en underordnad roll i de ekonomiska diskussionerna.

Att hävda att en viss organisationsform skulle vara av särskilt intresse för kvinnor är vanskligt. Vissa ideologiska skiljelinjer mellan kvinnor ur olika partier är påtagliga samtidigt som en viss "av-ideologisering" skett där vissa reformer inte framstår som lika laddade längre (se även Montin, 1996). Det som går att urskilja som en gemensam nämnare är att precis som på 1980-talet är sociala frågor, skola och kultur "kvinnors hjärtefrågor". Nytt är emellertid att ekonomi och i ett par fall näringslivspolitik betraktas som angelägna. I alla tre kommunerna finns en viss förvirring över de förändringar som genomförts, särskilt vad gäller målstyrningens innebörd och konsekvenser. Bland de borgerliga, kvinnliga politiker som "i princip" är för både avknoppning, konkurrens och strikt målstyrning smyger sig omsorgsrationella argument in där personalens och svaga gruppers behov utgör ett dilemma. Bland både manliga och kvinnliga politiker som har en klar ståndpunkt i sin syn på en viss organisationsform finns en ambivalens inför hur de olika lösryckta delarna skulle fogas in i en helhet.

Att de kvinnliga politikerna balanserar mellan trycket på en förändrad politikerroll och sitt starka intresse för den "konkreta verkligheten" är uppenbart. En lösning på detta tycktes vara att "fylla" de genomförda och pågående förändringarna med eget innehåll som delvis kan betraktas som en idealisering av verkliga förhållanden. För de kvinnliga Gnosjö-politikerna finns en önskan om ett starkare politikerstyre vilket mycket väl kan sammanfalla med en satsning på det starka politiska ledarskapet enligt den nya management-filosofin. Om deras vision om ett tydligare politikeransvar innebär en övergång till den delegationsordning som tjänstemännen önskar sig eller Katrineholms-politikernas "gammaldags" roll att "lägga sig i" får framtiden utvisa. I Katrineholm framhåller de ledande kvinnliga politikerna i att politiker måste få styra samtidigt som både målstyrning och en starkt decentraliserad organisation genomförts. Den "kvinnliga" bilden av förändringarna är mycket ljus där personalens nya roll och de kvinnliga verksamhetschefernas befogenheter ses som något mycket positivt och ett brott mot tidigare mansdominerade hierarkier. Samma reformer beskrivs av män som ytterst funktionella eftersom kvinnliga chefer inom skola och barnomsorg är flexibla och mer lättstyrda än män, särskilt vad gäller besparingar och rationaliseringar. I Örebro framhåller vissa kvinnliga politiker hur även den sociala kommunala verksamheten kan lära och ha nytta av ett viss mått av konkurrens. Kvalitetsstyrning som är den senaste nyheten i Örebro

betraktas som en "kvinnovänlig" reform där det är positivt för de anställda att få ett eget självständigt utrymme för sitt arbete. Att kvalitetsstyrningen tenderar att lägga över ansvaret för vårdens och omsorgens kvalitet på en hårt pressad, oftast kvinnlig, personal som har små möjligheter att påverka resursfördelningen rymms inte i den ljusa bilden.

Frågan om de kvinnliga politikerna har haft en reell makt som kvinnor i samband med diskussioner och förändringar av den kommunala organisationen kan bara besvaras indirekt. I Gnosjö var den kvinnliga nämndordföranden rädd för att kulturen skulle drabbas vid en nämndsammanslagning och hennes farhågor tycks ha besannats. I Örebro var de borgerliga ledamöternas starka argument för avknoppning att skapa företag för kvinnor men de manliga aktörer som ansvarar för näringslivsfrågor har förhindrat denna ambition. Inom socialdemokratin finns manliga, självutnämnda "ideologer" som dominerar diskussionerna om organisation och styrformer. I Katrineholm däremot tycks de kvinnliga politikerna ha intagit ledande roller i diskussioner och beslut om vilka förändringar som ska göras där de öppet deklarerar sitt ansvar för den kvinnliga personalen.

Käll- och litteraturförteckning

- Acker, Joan (1992) "Reformer och kvinnor i den framtida välfärdsstaten". *Kvinnors och mäns liv och arbete*. Stockholm: SNS förlag.
- Amnå, Erik, Brytting, Tomas & Ekman, Annalill/Kolam, Kerstin/Montin, Stig (1985) *Kommunal decentralisering. Utvärdering av försöken med kommundelsnämnder i Eskilstuna, Umeå och Örebro*. Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning rapport R 42.
- Beck-Jørgensen, Torben (1981) *Når staten skal spare*. Köbenhavn: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Bergqvist, Christina (1994) *Mäns makt och kvinnors intressen*. Uppsala. Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 121.
- Billing, D.Y & Alvesson, M. (1994) *Gender, Managers and Organizations*. Berlin: De Gruyter.
- Blomquist, Christine (1994) "Beställar-uförarmodellen möter politiken". Red. Bengt Jacobsson, *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Bokenstrand, Cecilia (1991) *Om krisen kommer. Kommunalekonomisk åtstramning ur ett svenskt perspektiv*. Licenciatuppsats i statskunskap, Göteborgs universitet.
- Brunsson, Nils & Jönsson, Sten (1979) *Beslut och handling – Om politikens inflytande på politiken*. Falköping: Liber.

- Brunsson, Nils (1990) "Reformer som rutin". Red. Nils Brunsson & J.P. Olsen, *Makten att reformera*. Stockholm:Carlssons.
- Drugge, Ulf & Svallfors, Stefan (1991) "Rörelsen, Rotary och storföretagen. Om eliten i en svensk industristad" sid 18-43 i *Sociologisk Forskning* 1991:1.
- Eklund, Johan (1996) *Varför så få kvinnor? En studie i kvinnorepresentation*. 60-poäng uppsats i statsvetenskap, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Fölster, Stefan (1993) *Systemskifte i fara? Industrins Utredningsinstitut*. Stockholm. Almquist & Wiksell International.
- Gunnarsson, Ewa (1994) *Att våga våga jämnt! Om kvalifikationer och kvinnliga förhållningssätt i ett tekniskt industriarbete*. Doktorsavhandling 1994:157 D, Tekniska Högskolan i Luleå.
- Gustavsson, Agne (1984) *Kommunal självstyrelse*. Lund: Liber. 4:e reviderade upplagan.
- Gustafsson, Gunnel (1969) *Blockreformens inverkan på förtroendemannakårens storklek och sammansättning*. Kommunalforskningsgruppens avhandlingsserie, nr 16, stencil.
- Harris, I.M. (1995) *Messages men hear. Constructing masculinities*. Taylor & Francis.
- Hedlund, Gun (1996) "Det handlar om prioriteringar". *Kvinnors villkor och intressen i lokal politik*. Örebro Studies 14, Högskolan i Örebro.
- Hirdman, Yvonne (1990) "Genussystemet" i *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport. SOU 1990:44.
- Jansson, D & Forsell, A (1995) "Ord som fångslar. Om kommunernas företagisering". *Statsvetenskaplig tidskrift* Årgång 98 nr 3 s. 346-361.
- Johansson, Leif (1983) "Kommunal servicevariation". *De nya kommunerna*. Red. Lars Strömberg & Jörgen Westerståhl. Stockholm: Liber Förlag.
- Kommunala förnyelseproblem* (1996) Red. Stig Montin. Bilaga 1 till slutbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén SOU 1996:169.
- Kommunalt förtroendevalda 1995. Del 1. Fördelning på nämnder, andel kvinnor, ålder. parti mm.* (1996) Stockholm: Svenska Kommunförbundet
- Montin, Stig & Sandlund, Johan (1990) *Kommundelsnämnder i Uppsala. En utvärderingsrapport*. Högskolan i Örebro. Förvaltningspolitiska forskningsprogrammet. Rapport nr 3, kap 2.
- Montin, Stig (1993) *Swedish Local Government in Transition. A matter of rationality and legitimacy*. Örebro Studies 8, Högskolan i Örebro.
- Montin, Stig & Olsson, Jan (1994:2) *Demokrati och legitimitet i landstingen. Slutrapport från projektet Politikerrollen i landstingen*. Novemus, Högskolan i Örebro. Rapport 1994:2.
- Kolam, Kerstin (1987) *Lokala organ i Norden 1968-1986 - från idé till verklighet*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Nilsson, Lennart (1993) *Stadsdelspolitikerna i Göteborg 1989-1991*. SDU 1993:1.
- Norell P.-O. (1989) *De kommunala administratörerna. En studie av politiska aktörer och byråkratiproblematik. Ekonomi och organisationer i kommuner och landsting*. Lund:Studentlitteratur.

- Nörve, Siri (1990) "Kvinneinteresser og omsorg", s. 23–33 i *Nytt om kvinneforskning* 1990:4.
- Organisationsexperiment i kommuner och landsting* (1994) Red. Bengt Jacobsson. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Oskarsson, Maria & Wängnerud, Lena (1995) *Kvinnor som väljare och valda. Om betydelsen av kön i svensk politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Petersson, Olof & Söderlind, Donald (1992) *Förvaltningspolitik*. Stockholm: Publica.
- Premfors, Rune, Sandqvist, J & Sanne, M (1994) *Demokrati i storstad. Stadsdelsnämnder i Stockholm*. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet. Opublicerad stencil.
- Rombach, Björn (1986) *Rationalisering eller prat? Kommunernas anpassning till en stagnerande ekonomi*. Lund: Doxa Ekonomi.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (1994) "Varför låter sig organisationer omvandlas?" *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm. Nerenius & Santérus Förlag.
- Schéele, Annika von (1985a) *Sagt och gjort – från beslut till resultat i kommunal planering* Örebro. Byggnadsfunktionslära, Kungliga Tekniska Högskolan.
- Schéele, Annika von (1985b) *Nya daghem i gamla grannskap. Mål, plan och verklighet. Barnsomsorgsutbyggnaden i Örebro efter 1975*. Byggforskningsrådet. Rapport R 70:1985.
- Sinkkonen, Sirka (1983) "Kvinnorna i kommunalpolitiken". *Det uferdige demokrati*. Oslo: Nordiska Ministerrådet.
- Skeije, Hege (1992) *Den politiske betydningen av kjønn. En studie av norsk topp-politikk*. Instituttet for samfunnsforskning Oslo. Rapport 11.
- Skeije, Hege (1994) "On Authority: Weberian ideal types and Norwegian politics". i *Politics – A Power Base for Women?* Report from a conference in Örebro, Sweden, May 12–16, 1996. Örebro Women's Studies n:o 3.
- Sommestad, Lena (1992) *Från mejerska till mejerist. En studie av mejeriryrkets maskuliniseringsprocess*. Lund:Arkiv.
- Stjernquist, Nils & Magnusson, Håkan (1988) *Den kommunala självstyrelsen, jämlikhet och variationerna mellan kommunerna*. Stockholm: Allmänna förlaget. Ds nr 36.
- Strandberg, U. (1995) *Självständighet eller statsbundenhet. Den kommunideologiska idédebatten 1962–1974*. Göteborg:SEFOS, Göteborgs universitet, Rapport 2.
- Sundin, Elisabeth (1988) *Omåttliga önskningar och måttliga framsteg*. Stockholm: FRN-Framtidsstudier.
- Sundin, Elisabeth (1992) "Equality through regional policy. Report from a Swedish project". *Rethinking change. Current swedish feminist research* HSFR. Uppsala: Swedish Science Press.
- Wahl, Anna (1996) "Företagslednings som konstruktion av manlighet". *Kvinnovetenskaplig tidskrift* nr 1, 1966.
- Wallin, Gunnar, Bäck, Henry & Tabor, Merrick (1981) *Kommunalpolitikerna. Rekrytering – arbetsförhållanden – funktioner* del 1 och 2. Rapport nr 8 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Kommunaldemokratiska kommittén. Ds Kn 1981:17.

- Ve, Hildur (1989) "Kvinnor, byråkrati och välfärdsstat" i *Sociologisk Forskning* nr 4 1989.
- Ve, Hildur (1994) "Gender Differences in Rationality, the Concept of Praxis Knowledge and Future Trends". *Feminist Voices on Gender, Technology and Ethics*. Center for Women's Studies, Luleå University of Technology.
- Wendeberg, Birgitta (1982) *Gnosjö-andan, myt eller verklighet?* Värnamo: U B Wendeberg Förlag H B.
- Wildawsky, A (1985) "The logic of Public Sector Growth". *State and market. The politics of the public and the private*. London:Sage Publications.
- Wikander, Ulla (1988) *Kvinnors och mäns arbeten. Gustavsberg 1880-1980. Genusarbetsdelning och arbetets degradering vid en porslinsfabrik. Det svenska arbetets historia IV*. Lund:Arkiv.

Omsorgens organisering och jämlikheten mellan könen

VICKI JOHANSSON

1 Inledning

För att vårt samhälle skall kunna definieras som jämställt krävs, enligt regeringens proposition *Jämställdhetspolitiken inför 90-talet*, bl.a. att män och kvinnor gemensamt ansvarar för och utför omsorgs- och hemarbete. Av skrivningarna framgår att regeringar menar att en jämn fördelning mellan män och kvinnor vad gäller omsorgsutövande och ansvar i närrelationer bäddar för jämställda människor. Detta är något som länge hävdats inom kvinnoforskningen. I propositionen betonas vidare att i avsikt att uppnå målet är politiska beslut som förändrar förutsättningarna för människors val att föredra framför beslut som reglerar enskilda individers handlingar. De samhälleliga ramar inom vilka individer fattar sina beslut skall genom politiska beslut förändras på ett sådant sätt att hinder för jämställdhet undanröjs.¹

Vilka typer av politiska beslut kan då sägas vara av den övergripande karaktären att de förändrar individuella människors handlingsbenägenhet utan att direkt reglera dessa handlingar? För att kunna svara på en sådan fråga måste vi ha en uppfattning om vilka faktorer som är centrala för människors val att utföra omsorgs- och hemarbete.

Omsorgsgivande och könsojämlikhet

Oavsett om samhällets barn- och äldreomsorgsarbete utförs i offentliga daghem, inom hemvården, i anhörigas hem eller i frivilligorganisationer är det huvudsakligen kvinnor som står för utförandet. Kvinnor utför omsorgsarbete både som lönearbetare inom den offentliga sektorn, där inte mindre än åtta av tio anställda är kvin-

¹ Prop 1987/88:105, s.9-10.

nor² och som mödrar, hustrur och döttrar i de egna familjekretsarna. Även om dagens småbarnspappor utför mer omsorgsrelaterat arbete än vad deras egna fäder gjorde är det fortfarande kvinnor som bär huvudansvaret för att arbetet blir utfört.³

En central fråga, om vi önskar förstå varför kvinnor och män väljer att utföra respektive inte utföra omsorgsarbete är frågan om vilken funktion, om någon, som omsorgsarbete har för vidmakthållande av den rådande könsmaktsordningen. Ur feministisk historiematerialistisk teori kan två teoritraditioner härledas.⁴ Medan arbetskontrollteoretiker framhåller s.k. manliga hierarkiers betydelse för upprätthållandet av könsmaktsskillnader betonar exploateringsteoretiker istället relevansen av ett ojämnt byte av kärlek–arbete–skapelsekraft som antas äga rum i de sociala relationerna mellan könen.

I arbetskontrollteori antas män, genom användning av manliga hierarkier, kunna bestämma vilken typ av arbete kvinnor bör och får utföra. I vår typ av samhälle har män använt manliga hierarkier, som t.ex. fackföreningar och staten, för att låsa in kvinnor i sammanhang där hushålls- och omsorgsarbete produceras av kvinnor för män. Män tjänar individuellt på denna tingens ordning men det är på en kollektiv snarare än individuell nivå som mäns förtryck av kvinnor skapas och upprätthålls.

I exploateringsteori antas män via ett ojämnt byte på individrelationsnivå kunna tillägna sig ett överskott av kvinnors kärlek–arbete–skapelsekraft. Detta överskott kan män omvandla till autonomi, självständighet och makt. Det är genom att använda överskottet som män både som kollektiv och individer kan upprätthålla och befästa sin makt i samhället. Äktenskapsinstitutionen och lönearbetet var för sig eller i kombination är den institution respektive struktur som genom det sätt på vilket de är konstruerade skapar de tvingande villkor som leder till att kvinnor och män frivilligt ingår i ojämna bytesförhållanden.

I fokus för arbetskontrolls- och exploateringsteoretikernas diskussion står de mekanismer som antas vara centrala för könsmaktsordningens upprätthållande och reproduktion. Därmed är det också fullt möjligt att ur teorierna härleda vilka förändringar i

² Pettersson, 1992:159f, Brorström m.fl., 1995:34

³ Bäck-Wiklund & Bergsten, 1996:48–70

⁴ För utförligare resonemang se Johansson 1996:30–49. Delphy (1984, 1992), Hartmann (1979, 1986), Walby (1986, 1990), Jónasdóttir (1984a, 1984b, 1991, 1994), Barrett (1982), Zaretsky (1979) m.fl. är några av de teoretiker som diskuterar könsarbetsdelning och könsmaktsordningens materiella grunder.

könsmaktsordningen som är nödvändiga, om än inte tillräckliga, för att könsjämlighet skall ges förutsättningar att utvecklas.

I arbetskontrollteorier är de manliga hierarkierna centrala för könsmaktsordningens upprätthållande vilket indikerar att könsjämlighet först kan uppnås om de manliga hierarkierna bryts sönder. Om könsarbetsdelningen orsakar könsojämlighet och om de manliga hierarkierna är den faktor som gör det möjligt att upprätthålla könsarbetsdelningen bör, för att underminera könsmaktsordningen, det viktigaste vara att integrera män och kvinnor i samma arbetsuppgifter samtidigt som kvinnor måste ges eller ta positioner i de manliga hierarkierna. Ett sätt att mäta graden av eller förutsättningarna för jämlighet skulle då kunna vara att se hur kvinnorepresentationen utvecklats i traditionellt manliga hierarkier.⁵

Exploateringsteoretiker menar att det är kvinnors och mäns ojämna byte av kärlek–arbete–skapelsekraft som leder till ojämlikhet och arbetsdelning. För att komma åt de mekanismer som skapar och upprätthåller ojämlikhet krävs därför att de produktionsförhållanden som möjliggör exploatering upplöses och ersätts med produktionsförhållanden som skapar förutsättningar för jämlika relationer mellan kvinnor och män. För exploateringsteoretiker utgör äktenskapsinstitutionen och lönearbetet var för sig eller i kombination de strukturella faktorer som skapar förutsättningar för ett ojämnt byte av kärlek–arbete–skapelsekraft (omsorgsarbete) mellan män och kvinnor. För att jämlighet mellan könen skall kunna uppnås krävs om utgångspunkten tas i exploateringsteori därmed att äktenskapsinstitutionen, lönearbetet eller båda förändras. Jag kommer i den fortsatta analysen att ta min utgångspunkt i denna teoritradition.

Politiska förändringar av samhälleliga ramar

Vilka politiska åtgärder som bör eller kan sättas in för att förändra de samhälleliga ramar inom vilka enskilda individer väljer sina handlingar är beroende av vilka antaganden vi har om hur verkligheten är sammansatt och hur den fungerar. Om arbetskontrollteo-

⁵ Christina Bergqvist (1994) har i sin avhandling *Mäns makt och kvinnors intressen*, undersökt hur kvinnors representation under 1900-talet utvecklats i bl.a. riksdag, statliga styrelser och intresseorganisationer. Resultatet av undersökningen visar att kvinnorepresentationen i många av dessa institutioner ökat. Om vi utgår ifrån att de manliga hierarkierna är centrala för könsojämlighetens upprätthållande skulle, givet att inte andra mer centrala manliga hierarkier tillkommit, resultatet av Bergqvists avhandling tyda på att könsmaktsordningen håller på att försvagas. För vidare diskussion om Bergqvists avhandling se min recension i KVT 1996:2.

retikernas beskrivning och tolkning av verkligheten är korrekt måste, om jämlikhet skall kunna uppnås, de manliga hierarkierna brytas sönder. Politiska åtgärder som t.ex. kvotering i verksamma hierarkier är då en ytterst relevant åtgärd. Om däremot exploateringssteoretikernas resonemang ligger närmare verkligheten kan jämlikhet mellan könen först uppnås om äktenskapsinstitutionens funktion i könsmaktsordningen försvagas vilket innebär att kvoteringsåtgärder aldrig kan vara tillräckliga för att åstadkomma könsjämlikhet. Utgår vi från exploateringsteori är det rimligt att göra antagandet att exploateringsgraden kan variera från ett samhälle till ett annat i så motto att ojämlikheten mellan könen bör vara högre desto högre andel av samhällets omsorgsarbete som är förlagt till det konkreta äktenskapet och i obetalt arbete. Politiska åtgärder som innebär att omsorg produceras utanför det konkreta äktenskapet och i betalt lönearbete, t.ex. i form av daghem och äldreboende, bör därmed vara att föredra om vi vill skapa förutsättningar för könsjämlika handlingar.

2 Samhällets nuvarande organisering av omsorg

Omsorgens organisering ser jag som ett strukturellt förhållande. Omsorgens nuvarande strukturella organisering, eller med ett annat ord omsorgsstrukturen, är uppbyggd i ett samhälle som genomsyras av mäns över- och kvinnors underordning. Med omsorg avser jag allt samhälleligt nödvändigt omsorgsarbete som utförs i samhället, detta oavsett var omsorgen utförs. Med omsorgsstruktur avser jag det sätt på vilket det samhälleligt nödvändiga omsorgsarbetet är organiserat. Jag utgår ifrån att en omsorgsstrukturens sammansättning och uppbyggnad antingen kan förstärka eller underminera den rådande könsmaktsordningen. Omsorgsstrukturen antas utgöra den ram inom eller i relation till vilken människors faktiska omsorgshandlande och åsikter formeras.

En omsorgsstrukturens konkreta utformning är till stor del ett resultat av politiska beslut. Politiska förändringar av omsorgsstrukturen kan därför leda till att kvinnors och mäns handlingsutrymme och perceptionsförmåga antingen vidgas eller begränsas. Förändringar i människors verklighetsuppfattning och handlingsutrymme kan i sin tur möjliggöra men också driva fram handlingar och åsikter som förändrar kollektiva handlings- och attitydmönster.

Omsorgsstrukturen

De svenska kommunerna är förhållandevis homogena. Kommunallagen, rättspraxis och speciallagstiftning sätter ramar för den verksamhet kommunerna måste och får bedriva. Kommunerna är, enligt socialtjänstlagen, skyldiga att anordna barn- och äldreomsorg. Socialtjänstlagen är emellertid en ramlag vilket innebär att kommunerna har möjlighet att själva avgöra vilka omsorgsformer som skall finnas när, hur och för vem. Omsorgens organisering i en kommun skiljer sig därmed från en annan kommuns.

Vilka organisationsprinciper kan då, mot bakgrund av exploateringsteori, antas vara relevanta i en omsorgsstruktur?⁶ I statsvetenskaplig forskning har studier om förändringar i välfärdsproduktionen ofta tagit sin utgångspunkt i dikotomin privat-offentligt. I dessa studier har det offentliga och det privata varit två storheter som i allt för liten utsträckning problematiserats eller diskuterats. Om man som forskare vill utgå från dikotomin privat-offentligt är det av central vikt att man klargör vad som avses med begreppen samtidigt som man förklarar varför begreppen är teoretiskt motiverade. Jag menar att dikotomin inte är teoretiskt motiverad om syftet med en undersökning är att föröka förklara vad som leder mot eller bort från könsjämlighet. Huvudproblemet med modeller som bygger på dikotomin privat-offentligt är att begreppet privat är flerdimensionellt. Privat kan, vilket framgår av olika forskares definitioner av begreppet, innefatta såväl marknads-, nätverks- som hushållsproduktion. Privat kan vidare betyda att en verksamhet är såväl avgiftsbelagd som gratis.⁷ Den faktiska skillnad som finns mellan olika "privatheter" är central för förståelsen av hur förändringar av omsorgens organisering påverkar samhällets faktiska likväl som potentiella omsorgsgivare. De skilda villkor under vilka omsorgsgivare i olika privata och offentliga omsorgsformer arbetar går förlorade vid användningen av dikotomin privat-offentligt.

En omsorgsstruktur kan, om vi utgår från exploateringsteori, vara sammansatt på ett sådant sätt att den antingen förstärker eller försvagar könsmaktsordningen. Om äktenskapsinstitutionen är central för könsmaktsordningens upprätthållande bör mäns strukturella möjligheter att exploatera kvinnors omsorgsarbete vara

⁶ För utförligare resonemang se Johansson 1996:50–77

⁷ Zetterberg 1995, Dahlkvist 1995, Salonen 1991:85–88, Lundqvist 1991:208–230, Montin 1993:244–275, Habermas 1984:196–206, Donahue 1992:57–61.

lägre om detta samhällets arbete organiseras utanför det konkreta äktenskapet eller utanför samlevnadsformer som liknar detta överhuvudtaget. Om samhälleligt omsorgsarbete organiseras i kollektiva former, som t.ex. daghem, öppna förskolor eller boendeformer för äldre, frigörs omsorg från individuella beroendeförhållanden samtidigt som omsorgsarbetet synliggörs. Utför enskilda kvinnor omsorgsarbete för enskilda män föreligger, givet att exploateringsteori är relevant, stor risk att asymmetriska beroende- och maktförhållanden dem emellan cementeras och förstärks. Om däremot kvinnor och/eller män utför omsorgsarbete i kollektiva omsorgsformer för grupper av människor bör förutsättningarna minska för enskilda män att i individuella relationer tillskansa sig ett överskott av omsorg. Orsaken är att det samhälleliga omsorgsarbetet knyts till omsorgsformer som inte bygger på enskilda kvinnors omsorgsarbete för enskilda män. Omsorgsarbete som utförs kollektivt synliggör omsorgsarbete på så sätt att arbetet blir en realitet samtidigt som kvinnor och män som nyttjar kollektiva omsorgsformer kan iakttä både sitt eget och andra mäns och kvinnors omsorgsarbete. Synliggörandet medför att människors möjligheter att jämföra och ifrågasätta det sätt på vilken omsorgsarbete på individnivå organiseras förstärks och därmed finns också en grogrund för förändring. Omsorgsgivare kan, genom samtal och iakttagelser av varandras arbete, komma till insikt om att individuella erfarenheter är kollektiva vilket kan göra det lättare att kräva att det sätt på vilket omsorgen organiseras förändras. En central dimension i omsorgens organisering kan därmed sägas vara individuell respektive kollektiv organisering.

Arbetets delning i obetalt och betalt arbete är den andra centrala faktor som jag menar är av central betydelse för könsmaktsordningens upprätthållande i en ekonomi som bygger på lönearbete. Om män exploaterar kvinnors omsorgsarbete medför detta förhållande att män i realiteten har större möjligheter än kvinnor att sälja sin arbetskraft samt försvara sina egna positioner i lönearbetet. Det betalda lönearbetet utgör idag, vare sig vi finner det önskvärt eller ej, samhällets ekonomiska fundament. Socialförsäkrings-systemen bygger vanligtvis på det individuella heltidslönearbetet vilket innebär att de människor, framförallt kvinnor, som utför samhälleligt nödvändigt men obetalt arbete har sämre förutsättningar att skapa en individuell trygghet än andra.⁸ Kvinnors obetalda omsorgsarbete ger män större förutsättningar att både i nuet och för framtiden skapa sig en individuell grundtrygghet samtidigt

⁸ Anttonen 1990:3-25

som mäns starkare position, arbetstids- och lönemässigt, i lönearbetet ger män större förutsättningar än kvinnor att kollektivt försvara och befästa sina positioner både på en individuell och kollektiv nivå.

Kollektiva och individuella kommuner

Jag menar att de två dimensionerna kollektiv-individuell organisering och betalt-obetalt arbete bör vara mer centrala än dikotomin privat-offentligt, om vi önskar förstå vilka strukturella förhållanden som utgör de ramar i relation till vilka män och kvinnor handlar. De omsorgsformer som finns i vårt samhälle är alla uppbyggda efter dessa två dimensioner. Några omsorgsformer är renodlade dvs., de bygger helt och hållet på obetalt individuellt arbete medan andra i huvudsak bygger på betalt kollektivt arbete. Kommuner där en hög andel av de omsorgsformer som finns utgörs av kollektiva lönearbetsformer som t.ex. daghem kan definieras som kollektiva kommuner medan kommuner i vilka en hög andel av omsorgen återfinns i t.ex. familjedaghem och i omsorg i familjen kan definieras som individuella. Då förutsättningarna, om utgångspunkten tas i exploateringsteori, för män att i individuella kommuner exploatera kvinnors omsorg bör vara högre än i kollektiva kommuner bör också jämlikheten mellan könen vara lägre i individuella än i kollektiva kommuner.

Hypoteser om jämlikhet relaterade till omsorgens organisering

Med utgångspunkt i exploateringsteori kan flera olika hypoteser härledas. En första hypotes är att män och kvinnor i kollektiva kommuner i högre utsträckning än män och kvinnor i individuella kommuner gemensamt ansvarar för och utför omsorgsarbete. En andra hypotes att män och kvinnor i kollektiva kommuner är mer positiva till politiska reformer som syftar till att öka mäns insatser i det betalda och obetalda omsorgsarbetet. En tredje att kvinnorepresentationen i politiskt valda organ i kommuner med kollektiv organisering är högre än i individuella kommuner. En fjärde att arbetsmarknaden i kollektiva kommuner är mindre segregerad än arbetsmarknaden i individuella kommuner samtidigt som könsrelationer och lönenivåer på arbetsplatser bör vara mer jämlika. Överhuvudtaget bör det vara så att män och kvinnor som lever i kollektiva kommuner är mer jämlika än vad män och kvinnor i individu-

ella kommuner är. Jag kommer i denna uppsats att redovisa data som ger de tre första hypoteserna stöd.

3 Kommunala omsorgsstrukturer

För att kunna klassificera en kommuns omsorgsstruktur måste data som möjliggör en sådan klassificering finnas tillgänglig. Ur datamaterialet måste det vidare vara möjligt att utläsa i vilken utsträckning de omsorgsformer som finns i kommunen är organiserade i kollektivt-individuellt respektive betalt-obetalt arbete.

I min avhandling *Vem gör vad, när och var?* har jag klassificerat fem kommuners omsorgsstrukturer utifrån tre datakällor: enkäter, officiell statistik samt intervjuer och dokument. De fem kommuner som studerats närmare är Lidköping, Grästorp, Kävlinge, Luleå och stadsdelen Centrum i Göteborg. De enkäter som använts har sänts ut till ett slumpmässigt urval av 600 barn- respektive 650 äldrefamiljer i var och en av de aktuella kommunerna. Användningen av enkätdata har varit nödvändig eftersom uppgifter om omsorgsformer som inte är organiserade av kommunerna mycket sällan återfinns i officiell statistik. Med utgångspunkt från svaren i enkäterna har det varit möjligt att grovt skatta omfånget av de omsorgsformer som bygger på obetalt kollektivt och individuellt arbete.

Med utgångspunkt från de tre datakällorna: enkäter, officiell statistik samt intervjuer och dokument har jag byggt upp bilder av kommunernas barn- och äldreomsorgsstrukturer.⁹ De två teoretiskt härledda dimensionerna kollektivt-individuellt och betalt-obetalt arbete har utgjort grunden för klassificeringen. Studeras tabell 1 finner vi att i tre av kommunerna, Luleå, Kävlinge och statsdelen Centrum i Göteborg, nyttjar mellan sju och åtta barn daghem i någon form. Dessa tre kommuner skulle därmed kunna definieras som kollektiva. Studeras omsorgens organisering över tid visar det sig att Kävlinge är en kommun som under de senaste 10 åren gått från en utpräglad individuell till kollektiv organisering av omsorg. Kävlinge har därför definierats som en mellankommun dvs. en kommun i rörelse från individuell till kollektiv organisering.

⁹ Såväl enkäter, offentlig statistik som intervjuer och dokument ger samma bild av kommunernas omsorgsstrukturer. Se kap Kommunala omsorgsstrukturer s. 78–105

Tabell 1 Nyttjande av olika kombinationer av barnomsorgsformer i kommunerna (procent).

Olika omsorgsformer	Luleå	Kävlinge	Lidköping	Grästorp	Centrum
Barnets föräldrar enbart	11	17	20	16	13
Barnets mor-farföräldrar enbart	2	3	4	3	1
Dagmamma enbart	4	7	18	28	3
Daghem enbart	69	60	38	29	59
Dagmamma+ nätverk	0	2	7	9	2
Daghem+ nätverk	10	8	5	9	14
Familjenätverk	3	4	8	6	9
Summa procent	99	101	100	100	100
Antal	411	370	407	248	360

I Lidköping och Grästorp är merparten av barnomsorgen organiserad i individuellt arbete, antingen i form av obetalt arbete i hemmet eller i form av familjedaghem. Dessa kommuner har därmed definierats som individuella. Frågan är nu om det faktum att kommunernas omsorgsstrukturer skiljer sig åt har någon betydelse för det familjerelaterade omsorgsarbetet, åsikter i familjepolitiska frågor samt för kvinnorepresentationen i fullmäktigeförsamlingar?

Omsorgsstruktur och familjerelaterat omsorgsarbete

För att få reda på vem som gör vad i familjerelaterat omsorgsarbete har jag, som tidigare nämnts, skickat ut en enkät till 3 000 småbarnsföräldrar i de fem kommunerna. Svarsfrekvensen är ca 70 procent. Möjligheterna att mäta jämlikhet med frågor i en postenkät är begränsade. Graden av jämlikt handlande kan inte fastställas uteslutande på grundval av några få frågor kring aktivitet i praktiskt omsorgsarbete. Den typ av datamaterial som svar på postenkäter är, kan dock, tjäna som en grov indikator på faktiska förhållanden. Framförallt om de svar som avges skapar liknande, och i enlighet med teoretiska utgångspunkter, förväntade mönster. I postenkäten till föräldrar till förskolebarn finns fem frågor som syftar till att ge svar på frågan vem gör vad och hur ofta när det gäller omsorgsarbete som är förknippat med omsorgsformer utanför hemmet. De fem frågorna är:

- * Vem lämnar barn?
- * Vem hämtar barn?
- * Vem stannar hemma för vård av sjukt barn?
- * Vem tar med extrakläder till omsorgsformen?

* Vem deltar på ev. föräldramöten?

Givetvis är dessa fem frågor på intet vis uttömmande för att beskriva eller beräkna hur stor andel av kommunernas småbarnsfamiljer som är jämlika. Dessa frågor ger *ett* mått för jämlikhet men är inte det enda möjliga måttet.

Tabell 2 *Kvinnan utför alltid eller ofiast den uppgift som mäts.
Svarsmönster fördelat efter kön (procent)*

Uppgift	Man	Kvinna	Differens	Antal (män + kvinnor)
Lämna barn	41	71	- 30	1373
Hämta barn	47	70	-23	1376
Vård av sjukt barn	48	68	- 20	1374
Ta med extra kläder	81	94	- 13	1376
Delta på föräldramöte	25	48	- 23	1146

Svaren på frågorna i enkätundersökningen visar med stor tydlighet att kvinnor utför merparten av de omsorgsarbetsuppgifter som mätts. Vid en analys av svaren kan jag konstatera att män skattar kvinnors aktivitet lägre än vad kvinnor gör och vice versa. På en punkt visar det sig emellertid att män och kvinnor skattar arbetsdelningen lika och det gäller ansvaret för att extrakläder tas med till annan omsorgsgivare. Samstämmigheten mellan män och kvinnor är på denna punkt förhållandevis hög. Ansvaret för att ett barn får med sig vad barnet behöver vilar enligt både män och kvinnor nästan uteslutande på kvinnan. Det faktum att både män och kvinnor i stort sett är överens om att kvinnor tar med extrakläder indikerar att kvinnor också har planerings- och koordinationsansvaret. Koordinationsarbete är en del av omsorgsarbetet som ofta förbises. Arbetet är centralt för hur väl omsorg fungerar. Även om både män och kvinnor anger att män är delaktiga i arbete kring omsorgsgivande så tyder svaren på denna fråga på att det är kvinnorna som ansvarar för, fördelar och koordinerar kringarbetet.

Något som skulle kunna förklara både att kvinnor och män har olika verklighetsuppfattning och att bådass verklighetsuppfattning är rimlig är upplevd verklighet. Då män inte ansvarar för koordinationsarbete ser de med stor sannolikhet färre omsorgsarbetsuppgifter än kvinnor. De arbetsuppgifter män ser delar de med sin partner men eftersom kvinnor ser fler arbetsuppgifter än män blir arbetsfördelningen ur kvinnors perspektiv ojämn. Män och kvinnor ger bägge en korrekt beskrivning av den verklighet de lever i. Skillnaden är emellertid att de lever i och ser olika verkligheter.

Jämförs det familjerelaterade omsorgsarbetet i kollektiva och individuella kommuner framträder skilda omsorgsarbetsmönster. Kvinnor och män i kollektiva kommuner anger oftare än män och kvinnor i individuella kommuner att de gemensamt ansvarar för och utför de arbetsuppgifter som mätts. Omsorgsstrukturerens sammansättning tycks således ha betydelse för omsorgsarbetsmönster i både de individuella och kollektiva kommuntyperna. Generellt kan sägas att andelen jämlika familjer och/eller andelen familjer i vilka mannen gör mer än kvinnan är högre i kollektiva kommuner. Kommunurvalet gör emellertid att slutsatsen måste nyanseras något. På kommunnivå samvarierar det sätt på vilket omsorgen är organiserad med utbildningsnivå och lönearbetsmönster bland småbarnsföräldrar. I de kollektiva kommunerna har generellt en högre andel av hushållen en hög utbildningsnivå samtidigt som det är mycket vanligare att ett barns båda föräldrar förvärvsarbetar heltid. Resultatet förblir dock, vilket framgår av tabell 3, oförändrat om vi kontrollerar för lönearbetsmönster och utbildningsnivå. Samma familjetyp anger om de lever i olika kommuntyper skilda handlingsmönster vilket indikerar att det är omsorgsstrukturen och inte individuella familjeförhållanden som påverkar resultaten. Även om resultaten förblir oförändrade går det emellertid inte att utesluta att en kollektiv organisering av omsorg för att leda till ökad jämlikhet måste vara uppbyggd i ett samhälle med ett visst lönearbetsmönster och en hög utbildningsnivå.

Tabell 3 Arbetsdelning mellan män och kvinnor i olika kommuntyper under kontroll för heltidsarbete och utbildningsnivå (procent).

	Familjetyp								
	Heltidsfamiljen			Lågutbildade familjen			Högutbildade familjen		
	Kommuntyp			Kommuntyp			Kommuntyp		
Arbetsdelning	K	I	Diff	K	I	Diff	K	I	Diff
Kvinnan gör mer	72	84	-12	72	82	-10	74	88	-14
Lika	16	6	+10	20	10	+10	14	3	+11
Mannen gör mer	12	9	+3	8	8	0	12	9	+3
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Antal	152	64	51	129	202	113	228	99	87

K = kollektiv kommun, I = Individuell kommun. Arbetsdelning = sammanvägning av de omsorgsuppgifter som mätts. Heltidsfamiljen = Både mannen och kvinnan lönearbetar heltid, Lågutbildade familjen = Bägge har grundskola, bägge har gymnasium eller en har grundskola och en gymnasium, Högutbildade familjen = Bägge har universitet eller en har universitet och den andra har gymnasium.

Kävlinge kommun har under den senaste tioårsperioden gått från en individuell till en kollektiv organisering av barnomsorg. Utbildningsnivån i kommunen ligger i nivå med den i de kollektiva kommunerna medan heltidslönearbetet bland kvinnor ligger mer i nivå med det som återfinns bland kvinnor i individuella kommuner. I Kävlinge ligger andelen familjer i vilka både mannen och kvinnan i lika hög utsträckning utför omsorgsarbetsuppgifter på samma nivå som för motsvarande familjer i individuella kommuner. Det visar sig att andelen 'jämlika' par, bland de par i vilka bägge lönearbetar heltid, i Kävlinge ligger på ungefär samma nivå som i de kollektiva kommunerna medan andelen jämlika par bland de par i vilken en lönearbetar heltid och en deltid ligger klart under andelen jämlika par i både individuella och kollektiva kommuner. Förhållandena är motsvarande när det gäller utbildningsnivå på hushållsnivå dvs., att bland högutbildade par anger de svarande i Kävlinge en jämlikhetsnivå som ligger i paritet med de kollektiva kommunerna medan jämlikhetsnivån bland lågutbildade ligger klart under den som återfinns i kollektiva kommuner. Jag menar att förhållandena i Kävlinge stöder tesen om att omsorgens organisering har en egen självständig betydelse för könsjämlikheten i det familjerelaterade omsorgsarbetet. Omsorgsstrukturen i Kävlinge har förändrats i snabb takt. I Kävlinge har till följd av förändringar i omsorgens organisering en process mot jämlikhet initierats. Det tycks vara så att högutbildade och heltidslönearbetande är de som först "reagerat" på de förändringar i omsorgens organisering som skett medan lågutbildade och par i vilka en lönearbetar heltid och en deltid ännu inte påverkats av de förändringar som ägt rum. Det går dock inte att helt utesluta att utbildningsnivå och heltidslönearbete har en egen självständig betydelse för jämlikt handlande i det familjerelaterade omsorgsarbetet. Det är svårt att föreställa sig att förändringar på kommunnivå i omsorgens organisering ger omedelbara effekter i människors handlande. Det är rimligare att anta att människors handlande förändras successivt. Det är troligt att förändringar i omsorgsstrukturen ger effekter för omsorgsarbetsmönster först då en förhållandevis stor andel nyttjar kollektiva omsorgsformer och då omsorgsmottagarna och omsorgsgivarna haft tid att reagera och tolka de förändringar som skett. Viktigt att notera är, utöver att andelen jämlika par är högre i kollektiva än i individuella kommuner, att andelen jämlika par, oavsett kommuntyp, är högre i den lågutbildade än i den högutbildade familjetypen.

De resonemang jag hittills förts indikerar, menar jag, att resultaten från min undersökning är generaliserbara utanför de kommuner som ingått i studien. Så vitt jag vet har ingen tidigare undersökt om

det finns något samband mellan omsorgens organisering och jämlikt handlande. I en uppsats av Björn Gustafsson och Urban Kjulin i vilken bl.a. tidsanvändning i barnomsorg och hushållsarbete undersökts konstaterar emellertid författarna:

Our results give support to the opinion that the division between spouses of time used for childcare and housework in the home generated by children 2-7 years old is made somewhat more equal by a day care placement¹⁰

Även om Gustafsson och Kjulin inte jämfört sina resultat med det sätt på vilket omsorgen i olika kommuner är organiserad indikerar resultaten att omsorg organiserad utanför äktenskapet ger effekter för arbetsdelningen mellan män och kvinnor inom äktenskapet.

Eller med andra ord: om en hög andel av samhällets omsorg organiseras utanför det konkreta äktenskapet eller i samlevnadsformer som liknar detta ökar sannolikheten för att familjer väljer att gemensamt ansvara för och utföra omsorgsarbete. Det faktum att samma mönster som jag nu redogjort för blir resultatet även om jämlikhet mäts på olika sätt tyder på att variabelkonstruktionen inte är den faktor som ger resultaten utan att omsorgsstruktur faktiskt har en egen självständig betydelse för arbetsdelningen mellan könen.

Omsorgsstruktur och åsikter i familjepolitiska frågor

Individer som säger sig vara positiva till kvoterad föräldraledighet anger att de ställer sig positiva till att öka mäns insatser i det obetalda omsorgsarbetet. I kollektiva kommuner är drygt en tredjedel och i individuella kommuner ungefär en fjärdedel av alla män och kvinnor positiva till kvoterad föräldraledighet. Oavsett kön, utbildningsnivå, facktillhörighet, vänster-höger röstning och könsarbetsdelning är svarande i kollektiva kommuner alltid mer positiva till kvoterad föräldraledighet än svarande med likadana egenskaper i individuella kommuner. Lever en person i en familj med hög utbildningsnivå och jämn omsorgsarbetsdelning ökar sannolikheten ytterligare för att hon/han skall ange sig vara positiv till förslaget. Omsorgsstruktur har en självständig betydelse för inställningen till kvoterad föräldraledighet.

Det är inte orimligt att anta att införande av vårdnadsbidrag i ett samhälle där könsarbetsdelningen är hög kan leda till att denna arbetsdelning ytterligare cementeras. En positiv inställning till vårdnadsbidrag indikerar därmed att den svarande inte ställer sig

¹⁰ Björn Gustafsson och Urban Kjulin 1993:13

negativ till den arbetsdelning som för närvarande råder mellan könen. Svarande som bor i individuella kommuner är i jämförelse med svarande i kollektiva kommuner generellt, oberoende av individegenskaper, mer positiva till vårdnadsbidrag. I individuella kommuner är uppemot fem av tio positiva till förslaget medan drygt tre av tio i kollektiva kommuner är positiva till samma förslag. Skillnaden mellan kollektiva och individuella kommuner kvarstår även om den minskar vid kontroll för andra oberoende variabler. En positiv inställning till vårdnadsbidrag förklaras dock mest av deltidsarbete och "högerröstande". Betydelsen av "högerröstning" är som högst i mellankommunen Kävlinge och som lägst i kollektiva kommuner varför resultaten indikerar att omsorgens organisering har en indirekt betydelse även för inställningen till vårdnadsbidrag.

Tabell 4 Andel positiva till kvoterad föräldraledighet och vårdnadsbidrag bland män och kvinnor i kollektiva och individuella kommuner (procent).

Kvoterad föräldraledighet	Kollektiv	Individuell	Effekt av omsorgsstruktur
Män	36	23	+13
Kvinnor	34	22	+12
Effekt av kön	+2	+1	

Vårdnadsbidrag	Kollektiv	Individuell	Effekt av omsorgsstruktur
Män	33	41	-8
Kvinnor	35	46	-1
Effekt av kön	-2	-5	

De åsikter som förekommer i ett konkret samhälle som t.ex. en kommun eller ett land är relaterade till det sätt på vilket detta samhälle är organiserat. Om jämlikhet mellan könen är ett mål, givet att jämlikhet definieras som en låg grad av omsorgsarbetsdelning mellan män och kvinnor, är det av betydelse om omsorgen organiseras kollektivt eller individuellt. En kollektiv organisering utanför hemmet ökar sannolikheten för att en större andel av befolkningen väljer att gemensamt ansvara för och utföra omsorgsarbetsuppgifter. Samtidigt är befolkningen generellt mer positiv till förslag som syftar till att bryta den traditionella könsarbetsdelningen. Om kommunen är kollektiv ökar sannolikheten ytterligare för att en person skall ange en positiv inställning till ett ökat manligt deltagande i omsorgsarbete om individen som svarar lever i ett jämlikt par.

Omsorgsstruktur och kvinnorepresentationen i fullmäktige

Om exploateringsteori är relevant för att förklara skillnader mellan mäns och kvinnors handlande bör ett ökat gemensamt ansvar för och genomförande av omsorgsarbete även få effekter för kvinnors och mäns deltagande och makt i samhället som helhet. Det finns forskningsresultat som indikerar att en låg grad av arbetsdelning leder till att fler kvinnor tar plats i politiska organ. Hedlund har funnit att kommunalpolitiskt aktiva småbarnsmödrar oftare än andra kommunalpolitiskt aktiva kvinnor angett att deras partner utför mer hushålls- och omsorgsarbete än vad de själva gör.¹¹ Om det är så att en otraditionell eller låg grad av könsarbetsdelning vad gäller omsorgs- och hushållsuppgifter leder till att mäns och kvinnors förutsättningar och möjligheter att utöva makt blir mer jämlika är det av central vikt att samhällets organisering av omsorgsarbete utformas på ett sådant sätt att män och kvinnor väljer att gemensamt ansvara för och utföra dessa uppgifter.

Om omsorgens organisering har betydelse för kvinnors politiska aktivitet bör det rimligtvis vara så att kvinnors kommunalpolitiska engagemang bör vara högre i kollektiva än i individuella kommuner. Genom att jämföra omsorgsstrukturen över tid med kvinnorepresentation i fullmäktige i samtliga svenska kommuner bör vi kunna få en indikator på om omsorgens organisering har någon betydelse. En jämn könsfördelning antas vara vid handen om vardera kön har en representation som inte understiger 40 procent.

Studerar vi tabell 5 finner vi att i 45 procent av de kommuner som under perioden 1990 till 1992 har en individuell omsorgsstruktur överstiger kvinnorepresentationen 40 procent. För de kommuner som under samma period gått från en individuell till en kollektiv organisering av omsorg är motsvarande siffra 70 procent och i de kommuner som under hela perioden varit kollektiva har inte mindre än 88 procent en kvinnorepresentation som överstiger 40 procent. En kollektiv organisering av omsorg tycks, av resultaten att döma, ha betydelse för kvinnorepresentationen i Svenska fullmäktigeförsamlingar. Resultatet är emellertid preliminärt och det vore önskvärt att studera om det erhållna sambandet mellan omsorgens organisering och kvinnorepresentation kvarstår om kontroll för andra faktorer medtages i analysen.

¹¹ Hedlund 1996:171

Tabell 5 Omsorgsstruktur mellan 1990–1992 och kvinnorepresentation i svenska kommuners fullmäktigeförsamlingar 1994 (procent).

Omsorgsstruktur över tid 1990–1992			
Kvinnorepresentation 1994	Individuell kommun	Kommun i rörelse	Kollektiv kommun
40 % och under	55	30	12
41 % och över	45	70	88
Summa	100	100	100
Antal	87	162	24

Kollektiv kommun = kommun i vilken minst 40 procent av alla barn mellan ett och sex år har daghemsplats samt minst 50 procent av alla barn mellan ett och sex år har barnomsorg i omsorgsform med lönearbetande personal.

Individuell kommun = kommun i vilken mindre 40 procent av alla barn mellan ett och sex år har daghemsplats samt mindre än 50 procent av alla barn mellan ett och sex år har barnomsorg i omsorgsform med lönearbetande personal.

Kommun i rörelse = kommun som i periodens början definieras som individuell och i periodens slut som kollektiv.

4 Förändringar av omsorgsstrukturen

Det sätt på vilket barnomsorgen i en kommun är organiserad har visat sig ha betydelse för i vilken utsträckning män och kvinnor gemensamt ansvarar för och utför omsorgsarbete samt för inställningen till hur samhällets omsorg bör organiseras. Vidare visar en inledande analys att andelen kvinnor i fullmäktigeförsamlingar är högre i de kommuner som kan definieras som kollektiva än i de som definierats som individuella. De resultat som redovisats är på denna punkt samstämmiga. I kollektiva kommuner är andelen familjer, oberoende av individegenskaper, i vilka både mannen och kvinnan är aktiva i omsorgsarbetet högre än i individuella kommuner. I alla kommuner kan en process mot en mer jämlik fördelning av omsorgsarbete mellan könen skönjas. Denna process är mest framträdande i de kollektivt organiserade kommunerna. Vidare kan konstateras att småbarnsföräldrar i kollektiva kommuner har en mer positiv inställning till kvoterad föräldraledighet och en mer negativ inställning till vårdnadsbidrag än vad föräldrar i individuellt organiserade kommuner har.

Kan då politiska beslut ändra förutsättningarna för omsorgsgivande. Kan politiska beslut förändra den strukturella ramen dvs. omsorgens organisering på ett sådant sätt att kvinnors och mäns handlings- och perceptionsmönster förändras?

Rörelsebeslut

Beslut ger effekter vare sig beslut fattas av folkvalda församlingar, styrelseledamöter i internationella företag, ägare till mindre företag, medlemmarna i en förening eller av enskilda individer. Hur omfattande ett besluts verkningar blir är beroende av hur många som berörs av beslutet, hur beslutet faktiskt genomförs och av eventuella brukares handlande. Vidare kan effekter av ett beslut motverkas av beslut som fattas av grupper eller individer i omgivande institutioner. Med utgångspunkt från beslut fattade i kommunala fullmäktigeförsamlingar, styrelser och nämnder i de undersökta kommunerna har jag identifierat grupper av beslut som direkt eller indirekt kan antas leda till förändringar i omsorgsstrukturen. De beslut jag sökt har varit av den karaktären att de kan initiera rörelser mellan omsorgsformer på ett sådant sätt att relationen mellan omsorgsformer i kollektivt-individuellt och/eller betalt-obetalt arbete förändras. En rörelse uppstår om en omsorgsmottagare till följd av ett politiskt beslut väljer och/eller är tvingad att gå från en omsorgsform till en annan. Min avsikt med beslutsgenomgången har inte varit att uttala mig om vilka de faktiska effekterna av besluten blir. Utan istället är mitt syfte att mot bakgrund av undersökningens resultat, diskutera vilka *möjliga* effekter och utvecklingslinjer som kan bli följden av olika typer av lokala politiska beslut.

Syftet med beslutsgenomgången har varit att identifiera grupper av politiska beslut som syftar till eller i realiteten kan initiera rörelser mellan olika omsorgsformer. Genom att relatera olika typer av rörelser mellan omsorgsformer till hur omsorgsarbetet delas mellan män och kvinnor i kollektiva respektive individuella kommuner ges möjligheter att diskutera och analysera vilka effekter olika beslut kan få för mäns och kvinnors val att utföra omsorgsarbete. Av särskilt intresse är de beslut som kan, oberoende av motiv, leda till att människor som är beroende av omsorg flyttas eller själva väljer att gå från en omsorgsform till en annan. Rörelser mellan omsorgsformer leder till att omsorgsstrukturen förändras vilket i sin tur leder till att ramarna för människors handlande förändras. Som redan kunnat konstateras ökar vissa ramar (kollektiva omsorgsstrukturer) sannolikheten för att människor väljer att dela omsorgsarbetsuppgifter, ställer sig mer positiva till reformer som syftar till att öka mäns insatser i hemarbete samt ökar sannolikheten för en hög kvinnorepresentation i fullmäktige, medan andra (individuella omsorgsstrukturer) leder till motsatt resultat.

Kommunerna har möjligheter att, inom ramen för de befogenheter och skyldigheter som regleras i kommunallagen och speciallagstiftningen, fatta flera olika typer av rörelsebeslut. Regler, avgifter och investeringar kan användas som verktyg för att styra kommunmedlemmarnas val av omsorgsform. Kommunen kan fatta beslut som tvingar medlemmarna att välja en viss omsorgsform eller fatta beslut som skapar incitament för att välja en omsorgsform framför en annan.

I en första grupp av beslut, *rättighetsdefinitioner*, återfinns de beslut i vilka kretsen av omsorgsmottagare vidgas eller begränsas. Kommunen kan genom att förändra de kriterier som skall vara uppfyllda för att en person överhuvudtaget skall kunna komma ifråga för kommunalt organiserad omsorg höja eller sänka den omsorgsnivå vid vilken full behovstäckning sägs råda.

I en andra grupp, *efterfrågepåverkande beslut*, återfinns beslut vars syfte är att öka eller minska incitamenten för att efterfråga en viss omsorgsform eller efterfrågan på kommunal omsorg överhuvudtaget. Som medel kan här användas differentiering av avgifter och/eller nyttjande.

I en tredje grupp, *omfattningsbeslut*, regleras tillgången på omsorgsformer i kommunen som helhet. Som medel kan här användas egna investeringar, köp av tjänster eller nedläggningar.

I en fjärde grupp, *effektiviseringsbeslut*, återfinns beslut som syftar till att få ut fler omsorgsplatser med oförändrade eller minskade resurser. Personal- och gruppstorleksförändringar är två medel som på lokal nivå kan användas för att öka effektiviteten.

I en femte grupp, *innehållsbeslut*, återfinns beslut som begränsar eller ökar innehållet i den omsorg som kommunmedlemmarna kan få tillträde till. Framförallt gäller det beslut som gör att en uppgift definieras som varande av allmänt eller privat intresse.

I en sista grupp, *organisationsbeslut*, återfinns beslut som förändrar omsorgsformernas organisation i produktionsledet. Framförallt talar vi om beslut som syftar till att lägga ut kommunal verksamhet på entreprenad.

Av de sex beslutsgrupper som identifierats är de fem första av den karaktären att de initierar eller kan initiera rörelser mellan omsorgsformer på ett sådant sätt att de får effekter för omsorgsstrukturen. Den sjätte och sista förändrar inte omsorgsstrukturen på ett sådant sätt att det kan antas få relevans för omsorgsarbetets könsarbetsdelning. Däremot kan dessa typer av förändringar om de kombineras med någon annan beslutstyp givetvis ge rörelseeffekter.

5 Är vägen mot könsjämlighet hotad ?

Omsorgens organisering har betydelse för i vilken utsträckning män och kvinnor gemensamt ansvarar för och utför omsorgs- och hushållsarbetsuppgifter, för åsikter i familjepolitiska frågor och för kvinnorepresentation i fullmäktige. En överföring av omsorgsarbete från kollektivt och betalt arbete till individuellt och obetalt arbete skulle förändra omsorgsstrukturen på ett sådant sätt att de strukturella förutsättningarna för mäns och kvinnors val att gemensamt ansvara för och utföra hem- och omsorgsarbete skulle försämrast.

I den genomgång av omsorgsbeslut i fyra av de undersökta kommunerna som jag gjort framträder ett mönster som visar att flertalet av de lokala politiska beslut som fattats och/eller initierats syftar till eller i realiteten initierar rörelser från omsorgsformer i kollektivt lönearbetet till omsorgsformer i individuellt obetalt arbete. Rättighetsdefinitioner förändras på ett sådant sätt att kretsen av potentiella omsorgsmottagare begränsas - som exempel på sådana beslut kan nämnas att barns rätt till omsorgsplatser försvagas om barnets föräldrar blir arbetslösa. Genom att införa nyttjandegrads- och avgiftsdifferentierade system försöker kommunerna minska efterfrågan på kommunalt organiserad omsorg vilket kan leda till att föräldrar söker minimera sitt barns tid i barnomsorgen. Innehållet i kommunal verksamhet skärs ner samtidigt som kommuner förväntar sig att obetalda omsorgsgivare skall öka sina insatser. Varje enskilt beslut är oftast ett beslut på marginalen men sammantaget kan marginella beslut skapa starka rörelser. I vilken utsträckning omsorgens organisering faktiskt kommer att förändras och vilka exakta effekter detta får för mäns och kvinnors möjligheter att välja att gemensamt ansvara för och utföra omsorgsarbete kan jag med utgångspunkt från denna studie inte förutsäga. Men om de beslut som fattats i mina undersökningkommuner är representativa för de beslut som fattats och i dag fattas i våra svenska kommuner kan, mot bakgrund av undersökningens huvudresultat, den process mot jämlikhet mellan könen som finns i vårt land och i våra kommuner vara hotad.

Litteratur

- Anttonen, A. (1990) "The Feminization of the Scandinavian Welfare State" i Simonen, L (red) *Finnish debates on Women's studies*. University of Tampere: Research institute for Social Science.
- Barrett, M. (1982) *Kvinnoförtryck. En marxistisk och feministisk analys*. Lund: Zenit förlag.

- Bergqvist, C. (1994) *Mäns makt och kvinnors intressen*. Uppsala: Acta Universitatis.
- Bäck-Wiklund, M. & B. Bergsten. (1996) "Moderna fäder mellan tradition och relation" i *Sociologisk Forskning* 1996:1.
- Brorström, B. m.fl. (1995) *Extern- och internredovisning i kommuner och landsting*. Lund: Studentlitteratur.
- Dahlkvist, M. (1995) "'Det civila samhället' i samhällsteori och samhällsdebatt. En kritisk analys" i Trägård, L. (red) *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*. Stockholm: SNS Förlag.
- Delphy, C. (1984): *Close to home*. London: Hutchinson
- Delphy, C. & D. Leonard (1992) *Familiar Exploitation: A new Analysis of Marriage in Contemporary Western Societies*. Cambridge: Polity Press .
- Donahue, J. D. (1992) *Den svåra konsten att privatisera*. Stockholm: SNS förlag.
- Ganetz, H. (1986) (red) *Marxism och feminism en förälskelse med förhinder*. Stockholm: Arbetarkultur.
- Gustafsson, B. & U. Kjulin (1993) *Time use in Child Care & Housework and the Total Cost of Children*. Memorandum no 178. Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Habermas, J. (1984) *Borgerlig offentlighet – kategorierna "privat" och "offentligt" i det moderna samhället*. Lund: Arkiv.
- Hartmann, H. (1986) "Det olyckliga äktenskapet mellan marxism och feminism. För en mer utvecklingsbar förening." i Hillevi Ganetz m.fl. (red) *Feminsim och marxism en förälskelse med förhinder*. Stockholm: Arbetarkultur.
- Hartmann, H. (1979) "Capitalism, Patriarchy, and Job Segregation by Sex." i Eisenstein, Z. (ed) *Capitalist Patriarchy and the case for socialist feminism*. Monthly Rewiev Press: New York.
- Hedlund, G. (1996) "Det handlar om prioriteringar". *Kvinnors villkor och intressen i lokal politik*. Högskolan i Örebro: Örebro Studies 14.
- Johansson, V. (1994) *Samhällets omsorgsstruktur under förändring. Politiska beslut som initierar rörelser mellan omsorgsformer i fyra kommuner*. Arbetsrapport 5 1994, CEFOS Göteborgs universitet.
- Johansson, V. (1994) *Mäns och kvinnors verklighetsuppfattning om eget deltagande i barnomsorg*. Statsvetenskapliga institutionen (Stencil)
- Johansson, V. (1996) Recension av Christina Bergqvists avhandling "Mäns makt och kvinnors intressen" i *Kvinnovetenskaplig tidskrift*. 1996:2
- Johansson, V. (1996) *Vem gör vad, när och var? Omsorgens organiseringsformer i kommunerna och kvinnors och mäns omsorgsarbetsdelning*. Stockholm: Publica.
- Jónasdóttir, A. (1984) *Kvinnoteori. Några perspektiv och problem inom kvinno-forskningens teoribildning*. Högskolan i Örebro: Skriftserie 32.
- Jónasdóttir, A. (1984) "Patriarkat, marxism och tvåsystemteori" i *Häften för kritiska studier* 1987:4
- Jónasdóttir, A. (1991) *Love Power and Political Interests. Towards a Theory of Patriarchy in Contemporary Western Societies*. Högskolan i Örebro: Örebro Studies 7. Även publicerad, obetydligt reviderad, under titeln: *Why Women are Oppressed*. Philadelphia: Temple University Press, 1994.

- Jónasdóttir A. och G. Björk (1994) (red) *Teorier om patriarkatet – Betydelser, begränsningar och utvecklingslinjer*. Örebro
- Lundqvist, L..J. (1991) "Privatisering – varför och varför inte", Rothstein, B (red) *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Montin, S. (1993) *Svenska kommuner i omvandling*. Örebro: Novemus.
- Pettersson, O. (1992) *Kommunalpolitik*. Stockholm: Publica.
- Salonen, U. (1991) *Välfärdsstatens socialservice under förändring – privata alternativ i Danmark*. Institutet för jämförande nordisk politik och förvaltning: Åbo akademi.
- Walby, S. (1986) *Patriarchy at Work. Patriarchal and Capitalist Relations in Employment*. Cambridge: Polity Press
- Walby, S. (1990) *Theorizing Patriarchy*. Basil Blackwell: Oxford
- Zaretsky, E (1976) *Capitalism, the Family and Personal Life. Revised and Expanded Edition*. New York: Perennial library.
- Zetterberg, H (1995) "Civila samhället, demokratin och välfärdsstaten" i Trägård, L. (red) *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*. Stockholm: SNS Förlag.

Handlingssystem, makt och frigörelse?

– en rättssociologisk studie

av normativa uppfattningar hos kvinnor och män

ELLINOR PLATZER

1 Inledning¹

Rådande samhällssystem präglas av att det finns hierarkier och en av dessa är könshierarkin. Indelningen av de biologiska könen i könsroller, dvs. genus: sociala kön, har skapat en överordnad och en underordnad kategori, vilket fått till konsekvens att män och kvinnor har olika stor makttillgång. Könsordningen är, enligt denna ansats, socialt konstruerad, kulturellt bestämd och tidsbunden, och därmed föränderlig. Det är därför viktigt att understryka att när jag fortsättningsvis refererar till "manligt" respektive "kvinnligt" är det just de socialt konstruerade kategorierna som åsyftas.

En förändring av rådande förhållande förutsätter att man undersöker hur informella normer, vilka i stor utsträckning styr människors handlande och praktik, tillsammans konstituerar den ekonomiska makten. Om utgångspunkten för den totala makttillgången är det konkreta ekonomiska inflytandet så kan det leda till en ganska snäv maktdefinition. Ser vi däremot den ekonomiska makten som ett resultat av rådande maktförhållanden på alla plan så kan man komma åt mekanismerna genom att undersöka hur dessa faktiskt verkar och studera både deras avsedda och oavsedda konsekvenser. Enligt Michel Foucault har varje nätverk av relationer sitt eget mönster och en relativ autonomi. Maktanalysen måste vara stigande, från de små mekanismerna som var och en har sin egen bana, för att sedan se hur dessa mekanismer blir omvandlade av till exempel mer generella mekanismer. Makten är alltså heterogen och rörlig och kan spåras genom konkreta undersökningar till exempel i samhälleligt bestämda fält. (Foucault, 1980:99 f)

¹ Jag vill passa på att tacka Håkan Hydén, professor i rättssociologi vid Lunds universitet, för inspiration och det stöd han har utgjort under arbetets gång.

I *Rätten i förvandling* skriver Håkan Hydén och Eva Anderberg att rättsreglerna är en produkt av spontant genererade normer och bidrar också till att konstituera de system inom vilka normerna etableras. Rätten bidrar också till att nya normer skapas och därför kan den normativa utvecklingen ses som ett växelspel mellan spontant framvuxna normer och formellt fastslagna rättsregler. Samhället kan delas in i handlingssystem, vilka på olika sätt är rättsligt relevanta. Dessa handlingssystem är det ekonomiska, sociala, politiska, administrativa och naturgivna. Inom de respektive systemen pågår olika intra-systemkonflikter (Hydén & Anderberg, 1995:217 ff), varav könskonflikten är en. Könskonflikten, eller de könsexistentiella motsättningarna², bestämmer de könsspecifika normerna och påverkar därmed lösningen av intra-systemkonflikten. Intra-systemkonflikterna kan se olika ut dels beroende på inom vilket handlingssystem de förekommer men också inom vilken sfär i systemet de utspelar sig. Samtidigt som varje system har sina unika könsspecifika normer så finns också övergripande sådana vilka skär igenom samtliga system. Det är alltså inte bara inom det ekonomiska handlingssystemet som den ekonomiska makten skapas. Min frågeställning är därmed: *Vilka könsspecifika mekanismer/ normer konstituerar kvinnors och mäns ekonomiska makt? Hur fungerar dessa normer inom och mellan de olika handlingssystemen?*

Den empiriska undersökningen

Under våren 1997 genomförde jag elva olika djupintervjuer med lika många personer – en man och en kvinna inom varje handlingssystem förutom när det gäller det ekonomiska systemet inom vilket jag intervjuade tre personer, två kvinnor och en man. Valen av intervjupersoner kan sägas vara slumpmässiga men inom en strategisk ram. Vissa har jag fått tag på via telefonkatalogen och andra genom egna kontakter. Personerna skiljer sig från varandra avseende ålder – de är mellan 30 och 55 år, klass- och utbildningsbakgrund, geografisk ort med mera. Det rådde olika förutsättningar vid intervjutillfällena; intervjumiljöerna varierade och likaså graden av "störande" inslag och därmed koncentration. Intervjutillfällena varade i genomsnitt en och en halv timme. Jag använde mig av bandspelare och vid utskriften av intervjuerna var jag noga med att få med "allt", dvs. även sådant som vid första anblicken verkade ir-

² Detta begrepp har utvecklats och använts av Anna G. Jónasdóttir, se inledningen i denna antologi.

relevant. Samtliga intervjuade har garanterats anonymitet och de namn som nämns här är därför fingerade.³

Jag använde inte någon fast "frågelista" utan en intervjumanual som anpassades efter varje person, dock med ett gemensamt mönster för alla. I manualen fanns ett antal huvudfrågor med tänkbara följdfrågor, vilka ibland ställdes, förkastades eller ändrades beroende på vad som sagts innan. I mina frågor har jag bland annat varit inriktad på i vilka konkreta situationer som de manliga respektive kvinnliga normerna blir tydliga. Det är ofta en skillnad mellan människors retorik och deras praktik, dvs. mellan vad de säger och vad de gör. De faktiska handlingarna kan antyda vad som uppfattas som naturligt och självklart och säger därför mer än de värden som verbalt uttrycks, det är därför meningsfullt att försöka uttyda hur människor agerar i sin praktik. I Sverige råder formellt sett jämställdhet, men det kan vara i den praktiska handlingen som bristen på reell jämställdhet ger sig till känna.

I denna kvalitativa studie är det omöjligt att avgöra om respondenterna kan anses vara representativa för "sina" sfärer eller system, men eftersom de beskriver sin egen verklighet och sin bild av densamma utgår jag ifrån att detta är färgat av de sfärer och system inom vilka de befinner sig. Enligt Pierre Bourdieu försvinner strukturer och enhetligheter ur blickfältet, de är dolda i mångfalden av de sociala fältens skilda praktiker. Varje fält har sin egen särskilda logik och gör därmed, enligt formeln *habitus*, kapital + fält = praktik, sina egna former. Efter ett sönderdelande måste delarna sammanfogas för att återfinna helheten/strukturen. (Bourdieu, 1987 s. 243 ff) I enlighet med detta låter jag i redovisningen av det empiriska materialet intervjupersonerna tala för sig själva, dvs. genom deras eget språk och deras egna utgångspunkter beskrivs den köns-mässiga problematiken. Denna studie handlar om de mekanismer som reproducerar könshierarkin, men vad som är det konstitutiva elementet för denna hierarki är inte lika entydigt som när det till exempel gäller den klassmässiga hierarkin, dvs. produktionsförhållanden och produktivkrafter. Det finns något grundläggande i könssystemets hierarki, men om det är kvinnans reproduktiva förmåga och det ekonomiska systemets kontrollbehov av densamma eller något annat må vara osagt. Genom att lyfta fram det konkreta och det vardagliga är denna undersökning tänkt att utgöra ett bidrag till diskussionen om könshierarkins konstitutiva element.

³ Överhuvudtaget kan jag säga att jag kände mig väl bemött, intervjupersonerna gav uttryck för många åsikter, många fler än vad som här finns utrymme till att redovisa. Jag är oerhört tacksam över att de så generöst ställde sig själva och sin tid till förfogande.

Intervjuerna redovisas i begränsad omfattning som varje handlingssystem för sig och den första preliminärtolkningen av materialet återfinns i delanalyserna av respektive system. I tolkningen har jag utgått ifrån ett antal motsatspar, så kallade könsdikotomier, för att kunna urskilja manliga respektive kvinnliga normer. Detta gör jag dock inte i syfte att beskriva skillnader mellan könen för att stanna vid det, då jag menar att dessa inte är komplementära utan snarare hierarkiska. De kan därför inte fungera i balans utan utgör istället en grogrund för konflikter (intra-systemkonflikter), bristande förståelse och distans. Dikotomierna befinner sig inom två huvudkategorier; kultur–natur och ordning–kaos. Billy Ehn och Orvar Löfgren skriver att kaoset och naturen är något som ska motarbetas, betvingas, transformerar (men även i kaoset och i naturen finns en ordning, men det är en ordning som är annorlunda än den traditionella ordningen och accepteras därför inte, den är onormal och avvikande). Ordningen och kulturen däremot, visar vad som är önskvärt i en kultur och vad som dominerar, dominansen är dock aldrig total utan den utmanas hela tiden av kaoset och naturen. (Ehn & Löfgren, 1982:kap 1)

Övergripande analys

Som ett tredje steg underkastas tolkningarna av det konkreta materialet en övergripande analys i ett försök att finna möjliga underliggande strukturer. Detta sker i en strävan efter att finna handlingslinjer och därför ges exempel på hur systemens struktur utgör hinder för kvinnors maktillgång. Den vetenskapliga relevansen för den ram jag därmed har skapat, visar sig i fruktbarheten, dvs. möjligheten att komma bort från könsexistentiella motsättningar och orättvisa maktförhållanden.

Att synliggöra de könsspecifika normerna kan också bidra till att könskategoriens gränser, vilka hindrar människor från att utöva sin fulla potential som individer, kan uppluckras. I samband med detta är det viktigt att understryka att genom sina respektive praktiker bidrar båda könen till att könsordningen upprätthålls och reproduceras. Ett steg bort från könskategorierna kan alltså innebära ett frigörande av både män och kvinnor från deras respektive könsroller.

2 Handlingssystemen

Det ekonomiska handlingssystemet

Presentation

Pirjo och Heikki är två av ca 300 anställda på kollektivsidan vid ett industriföretag. Hon är 38 år, han är 55. De har olika positioner på arbetsplatsen; han är ordförande för de kollektivanställdas lokala fackförening medan hon befinner sig i själva arbetarkollektivet. Båda har varit anställda på företaget länge, hon sedan 1979, han sedan 1976. Hon har fram till för ett par år sedan arbetat på två olika kvinnodominerade avdelningar med arbetsuppgifter som anses vara de minst avancerade på företaget och som därför betalas minst. Numera befinner hon sig dock som ensam kvinna på en avdelning med traditionellt manliga arbetsuppgifter. Han har arbetat på två olika mansdominerade avdelningar, men är nu, som nämnts, sedan några år fackföreningsordförande.

Arbetsfördelningen, arbetsvärderingen och lönesystemet som beskrivs utgör tillsammans könsordningen på arbetsplatsen. Därför berörs makten över den egna lönen och lönefördelningen i stort samt de båda könens arbetssituation.

Könsordningen på arbetsplatsen

Könsordningen på arbetsplatsen innebär att kvinnornas arbetsuppgifter värderas som minst avancerade och belönas därför lägst lönemässigt, männen har de arbetsuppgifter som anses vara mest avancerade och de tjänar följaktligen mest. Fördelningen av arbetsstyrkan är ungefär 25 procent kvinnor och 75 procent män, tidigare var den nästan helt jämn. Heikki: "... undantag från turordningen har gjorts därför annars hade man fått stoppa produktionen och då skulle alla ha blivit arbetslösa ... dom i strategiska positioner har varit undantagna, man har försökt fylla luckorna med dom som redan finns men ... tjejerna har inte hoppat på det ... kvinnor är mot sig själva ... och just att det är unga kvinnor som skulle kunna söka och det tycker inte dom äldre kvinnorna om ... vissa kvinnor har varit aktiva och dom får ganska snart bättre jobb, men dom som är passiva ... vissa kvinnor vill inte ta så mycket ansvar ... dom platser inte ... Det ska inte spela någon roll om det är en kvinna eller en kille som får jobbet, kunskapen ska avgöra och personligheten ..."

Pirjo: "Det är övervägande killar på jobbet ... och sen är det ganska

kvalificerade arbeten och jag vet inte ... men jag tror väl att tjejerna skulle klara det också.”

Ett antal överskridningar av könsgränserna har dock skett, Pirjo: ”I och med att dom har sagt upp massor med folk, så får även killarna stå med tjejjobben.” Gränsöverskridningar från motsatt håll har dock varit ovanligt, Pirjo säger: ”Jag vet inte om det är så att tjejerna har svårt att få in en fot ... dom tror nog inte på tjejerna”. Hon säger att kvinnorna aktar sig för att söka sig till de mansdominerade avdelningarna eftersom ”... det inte finns några andra tjejer där”. Första gången Pirjo försökte ta sig in på en mansdominerad avdelning gick det inte så bra: ”... jag provade en gång, men man ska lyfta dom där tunga ... det finns dåligt med hjälpmedel.” Men om det fanns hjälpmedel ”då skulle man klara det, om man slapp lyfta så mycket.” Pirjo blev illa behandlad av männen där; ”dom stötte undan mig lite så där liksom ... det här är det bråttom med, det är lika bra jag tar det ... så man fick ju aldrig nån chans att ...” Men Pirjo lyckades till slut att ta sig in på en mansdominerad avdelning, men först hade hon tagit upp saken med en man på denna avdelning: ”... jag pratade med M först: vad tror du om att jag ska söka det här jobbet? Tror du att jag klarar det? Jaa, sa han, så jag sökte ju”. M har utgjort ett stöd även efter att hon fick jobbet: ”... har det varit nåt så har jag alltid kunnat gå till honom och det kan jag göra än idag.” Om någon som M hade funnits på den första mansdominerade avdelningen så ”hade jag nog haft det jobbet idag”.

Pirjo beskriver arbetsledningens skepticism mot henne: ”... det tog ju tid innan jag fick jobbet, jag vet inte vilka ... som var lite tveksamma ... så hade det varit en kille till så hade killen alla gånger fått jobbet, men i och med att jag var den enda sökande ... basarna sa jaaa neej ... så gick dom ut och frågade grabbarna va ... ja, vadå sa dom, ge henne en chans. Det är sånt jag har hört efteråt ...”

Makten över den egna lönen

Det tillämpas ett individuellt lönesättningssystem på företaget, grundlönen är densamma för alla men ju fler arbetsuppgifter man behärskar desto högre lön. Med hjälp av detta system finns alltså möjlighet att påverka sin egen lön. Pirjo: ”Man får mer för varje steg man klarar, grundlönen är ju biträdesjobben, och sen om du kanske vill lära dig ... som jag nu med truckförarutbildningen, då ligger jag på ett steg högre upp ...” Generellt sett har männen betydligt högre genomsnittslön än kvinnorna och det förklaras med att männen behärskar fler arbetsuppgifter men Pirjo tycker att alla

har möjlighet att påverka sin egen lön, arbetsledningen kan dock "säga ifrån, det kanske inte finns tillfälle, det kanske inte finns personal så det räcker, dom kanske inte behöver nån just där jag vill utbilda mig eller ... så alla har ju inte möjlighet att vidareutbilda sig även fast det står i papprena att dom ska ha det".

Att vissa arbetsuppgifter ger högre lön än andra kommenterar Heikki: "... ute på andra ställen är det kanske en orättvis arbetsvärdering men här har vi inte gjort nån skillnad ... det finns mycket praxis som vi har utarbetat så det är ganska ofta som vi arbetar efter den ... vi har ett system som säger att alla ska ha samma grundlön, men sen kan det skilja ... kanske många tycker att skillnaderna är för små idag, utbildning och erfarenhet måste värderas högt ..."

Enligt Pirjo är anledningen till att männen har högre lön än kvinnorna att "... dom kanske säger ifrån mer än vad vi gör, dom är måna om sin rätt. Vi säger ju inte ifrån lika mycket, vi kanske tror att vi gör nåt fel ... Det finns karlar som inte klarar nästan nånting, som många kvinnor skulle klara bättre ... men dom kan höja rösten på ett annat sätt ... Jag tror nog att tjejer är mer rädda för att göra bort sig ... vi kanske är lite mera förutseende ... tänk om han frågar mig det och det, neej, jag skiter i att fråga men killarna kanske inte tänker utan bara går på och frågar ... och vi tänker för mycket alltså ..." Heikki menar att "det finns säkert kvinnor som är diskriminerade men det kan vara det att dom inte har någon egen vilja, dom är inte tillräckligt aktiva att påverka själva ... man väljer själv ..."

Arbetssituationen för kvinnorna och männen

På de kvinnodominerade avdelningarna är inte bara lönerna lägre utan arbetssituationen är också betydligt sämre, Pirjo: "ofta tänker jag på vad trist det skulle vara att vara kvar på den gamla avdelningen, gud vilken tur att jag inte sitter kvar där, tänker jag, och den avdelning jag aldrig nånsin tänker komma tillbaka till är den allra första ... det är den värsta avdelning jag har varit på, man står där och väger från det ena benet till det andra, där är man ju verkligen fånge ... man får ju inte stå och tänka på hur tråkigt det är för då står man ju inte ut, man måste liksom sväva iväg ..." Rationaliseringarna och de ökade produktivitetskraven på företaget har inneburit förändringar för kvinnorna, "... dom kör ju så fort och tjejerna som sitter där vid maskinerna dom kommer ju ingenstans, dom sitter och plockar ifrån, och sen är det rast och då stänger dom av maskinen ... och sen är rasten slut och då har dom bråttom

till maskinen för gubbarna har satt igång ... så det finns ju ingen tid över till nånting ..."

Sitt nuvarande arbete på den mansdominerade avdelningen beskriver Pirjo så här: "Det är världens skillnad på det jobb jag har nu, nu kan jag planera min dag själv ... så fort jag har fått ut mina listor på hur mycket och vad jag ska köra ut på kajen ... sen kan jag själv lägga upp en plan och ... jag kan ta rast när jag vill och jag kan sitta hur länge jag tycker jag kan sitta ... jag styr ju själv ..."

Makt att påverka lönefördelningen i stort genom fackföreningen

Av de ordinarie i den lokala fackföreningsstyrelsen är åtta män och en kvinna, Heikki: "... det är väldigt svårt att få med kvinnorna ... att få dom intresserade av facket ... det måste man acceptera ... det är svårt att jobba om man inte är intresserad ... efter två, tre år försvinner dom, dom säger att det krävs för mycket kunskap och så har dom inte tid ... dom flesta kan skaffa sig kunskapen men det går ju åt mycket tid, inte bara arbetstid ... och familjen är ju viktig ... Det spelar ingen roll vem som är ordförande eller i styrelsen, det spelar ingen roll om det är en kvinna eller en kille, det viktigaste är ju att dom gör sitt bästa".

Efter att Pirjo hade gått över till den mansdominerade avdelningen så blev hon vald till suppleant i den lokala fackföreningen, "dom kom och frågade om jag var intresserad ... neej, det vet jag inte sa jag ... men jag kan väl prova så får jag se ... Jag var med i ett år och sen kände jag att det var inget för mig ... jag hade inte tillräckligt med intresse ... frågorna var intressanta men en del av frågorna var så knöliga och svåra ...det går ju inte att sitta och rösta på nånting som man inte vet vad man pratar om ... man ska ju inte tro, man måste ju veta ... jag kände det att ... det klarar jag inte så jag hoppade av".

Hon tycker att hon blev bemött på ett bra sätt av styrelsen, hennes förslag och idéer blev "bemötta positivt, men sen om det blev nånting med det eller inte, det är en helt annan sak ... men det var ju ingen som sa nånting eller gjorde fula miner eller nåt sånt ..." Heikki: "Säkert kan jag påverka mycket men jag känner inte av någon makt, men jag är ett verktyg som andra kan använda, själv känner jag nån gång att jag är lite för demokratisk, det skulle vara lite mera ... inte diktatur men ... Jag vill inte driva min linje, naturligtvis gör jag egna förslag, precis som alla andra ... jag har många gånger sagt till styrelsen att dom är så dåliga på att göra förslag, det blir så ensidigt ... det är samma personer som hela tiden lägger förslag ..."

När det gäller formen för fackföreningsarbetet så säger Pirjo: "Det är ju det här med att begära ordet, vänta på sin tur och så här va, då är det genast mycket jobbigare än att bara falla in i en diskussion ... då hinner man ju bli lite halvnervös liksom och hinna glömma bort vad man ska säga ... och sen tycker jag det är så många ord som är så där himla invecklade så man inte fattar, då går det inte att hänga med ..." Hon brukade inte fråga om det var något hon inte förstod, "det gör man ju inte ... då kanske dom tror att jag är dum i huvudet ... men om jag hade suttit nere i rökrummet på rasten då hade jag frågat direkt ... men inte om man sitter ... allt ska va så himla ordentligt då ... nej, det ska vara lite mer friare och ledigare på nåt sätt ... Om man har en åsikt då ska man verkligen lägga fram den på bordet så det låter bra...om det ska hända nånting". Heikki: "... det är mycket det där med personligheten. Killarna är lika osäkra som kvinnorna inför det formella, det är ingen skillnad ... men man måste ju protokollföra och ha en dagordning ... det som gäller är ju att man har dokument, annars skulle det ju vara en risk att man inte gör som man har beslutat."

Pirjo är engagerad som skyddsombud, men anser inte att det är fackligt arbete. Hon tycker att hon har lyckats åstadkomma förändringar, till exempel "vi har ju dom där internkontrollerna ... och då var det ju på min förra avdelning, där har dom ju såna där sorteringsbord ... och man kommer ju aldrig riktigt under med benen, man satt ju himla obekvämt, och det påpekade jag ... så nu har dom fått ett nytt bord. Så det tycker jag är jättekul ... nu har jag varit på dom om förstoringsglas, att dom ska montera dit ... jag har varit nere på verkstan och pratat med dom ... jag mutar dom med lite godis ... ska du ha en, säger jag, javisst säger dom ... ja, så vill jag det och det ..."

Delanalys

Könsarbetsfördelningen på det aktuella företaget verkar vara fast etablerad från samtliga håll, arbetsgivaren, arbetstagarna och fackföreningen upprätthåller tillsammans denna ordning. De arbetsuppgifter som sammankopplas med kvinnorna värderas lägst lönemässigt och statusmässigt på ett mycket tydligt sätt. Det kanske till och med är så att den oerhört starka hierarkin snarare förstärker den samhälleliga könsordningen än "bara" reproducerar densamma. Den underordning som ligger latent i kvinnorollen och den överordning som ligger latent i mansrollen, de schabloner som könsrollerna har skapat, överdrivs och betonas särskilt mycket på denna arbetsplats, männens aktivitet och kvinnornas passivitet förstärks till exempel.

Det är ett ofta påvisat faktum att kvinnans roll på arbetsmarknaden inte är lika självklar som mannens och vid förändringar, ofta orsakade av de ekonomiska krafterna, är det oftast hon som påverkas mest. Ett liknande skede kan iakttas på denna arbetsplats – kvinnogruppen har i det närmaste blivit utmanövrerad, antalet kvinnor har sjunkit drastiskt medan antalet män i princip är konstant. Den förklaring som ges är att kvinnorna saknar den utbildning som krävs för de alltmer avancerade arbetsuppgifterna. Men könsordningen i samhället i allmänhet och på denna arbetsplats i synnerhet förhindrar kvinnor att skaffa den utbildning som krävs.

På arbetsplatsen spelar arbetsgivaren en central roll beträffande könskonstruktionen när denne skapar nya jobb, sätter lönenivåer, organiserar hur arbetet ska utföras, bestämmer arbetsförhållanden etc. I den formella hierarkiska organisationen som arbetsgivaren har skapat är det ofrånkomligt att kvinnorna hamnar längst ner på grund av den underordnade position de redan har i samhället. Att befinna sig längst ner på denna arbetsplats innebär bland annat att inte kunna styra sina arbetstider, sin egen arbetstakt, hur utförandet av arbetsuppgifterna ska gå till eller möjligheten till social kontakt med arbetskamraterna. Kvinnornas underordning blir dubbel, dels då de inte har någon makt över den egna kroppens rörelser – maskinen bestämmer när armen ska röras, när kroppen ska vridas osv, dels en brist på rörlighet mellan arbetsuppgifter – kvinnorna är låsta vid sin arbetsuppgift, rörligheten uppåt till en bättre position och en högre lön hindras effektivt genom rådande arbetsorganisation. Lönesystemet gynnar männen mer än kvinnorna då detta utgår från att alla som är beredda att lära sig mer får högre lön. Lönesystemets könsneutrala karaktär tar inte hänsyn till att förutsättningarna är olika.

Men inte enbart arbetsgivaren ska lastas för denna könsordning utan fackföreningen verkar också ha sin del i det hela. Detta visar intervjun med Heikki som uttrycker ett demokratiskt jämlikhetsideal, vilket går ut på att alla är individer och att alla har samma möjligheter. Man kan här tänka sig att Heikkis roll som formell representant för ett arbetarkollektiv förutsätter att han ger en bild av att det råder absolut jämställdhet. Detta förhållningssätt kan dock ha sina risker då det inte bara kan osynliggöra de könsskillnader som faktiskt existerar utan kan också leda till att kvinnor diskrimineras på grund av sitt kön. Vid sidan av den offentliga retoriken ger Heikki dock uttryck för att han betraktar män och kvinnor olika; kvinnor är passiva, de är inte tillräckligt intresserade av att ta ansvar osv. Detta blir lätt absurt när det jämförs med Pirjos beskrivning av det motstånd som hon mötts av och kvinnornas

orimliga arbetssituation. I sin bild av verkligheten tolkar Heikki kvinnornas försiktiga och återhållsamma beteende som passivitet, till skillnad från den manliga aktiviteten, trots att den förra i själva verket är ett uttryck för underordning. Detta får bland annat som konsekvens att kvinnorna diskrimineras lönemässigt.

De män som har överskridit könsgränserna på arbetsplatsen, dvs. som vid behov går in i de traditionella kvinnojobben, har varit passiva i den meningen att rationaliseringarna har inneburit en förändrad struktur och i enlighet med denna struktur tvingas dessa män in i arbeten som de egentligen inte velat ha. Det fåtal kvinnor som har skridit över könsgränserna däremot, är aktörer då de har agerat mot den gällande strukturen istället för i enlighet med densamma. Intervjun med Pirjo pekar på att den vandring uppåt i hierarkin som hon gjort var tvärtemot den "naturliga" könsordningen på arbetsplatsen. Men varför gjorde just Pirjo en "genusresa"? Det kan vara möjligt att koppla detta till hennes sociala situation; hon är ensamstående med barn. Detta innebär dels att hon inte ingår i en könshierarki i hemmet vilket kan leda till en viss frigörelse från könshierarkin även på arbetsplatsen. En annan viktig faktor kan vara att på grund av frånvaron av en man i hemmet så måste försörjarrollen övertas av Pirjo själv, detta kan leda till en starkare drift att tjäna mer pengar och därför incitament till att skaffa sig andra, mer avancerade och välbetalda arbetsuppgifter. Hennes byte till en förbättrad position har skett trots det strukturella hinder som hennes ensamma föräldraskap innebär. Den bekräftelse och framför allt den legitimitet hon har fått från en man på den nya avdelningen har förmodligen underlättat hennes genomförande av genusresan.

Förutom att den hierarkiska ordningen i allmänhet och könsordningen i synnerhet berövar de anställda deras fulla potential och skapar diskriminering och vantrivsel, så är könsarbetsfördelningen en bekräftelse av rådande informella normer vilka påverkar tillgången till de ekonomiska resurserna och även makttillgången i stort.

Det politiska handlingssystemet

Presentation

Denna del har som sin källa intervjuer med två politiker. Akademikern Hanna, 49 år, är vänsterpartist och ordförande i en kommunal nämnd, hon är fritidspolitiker sedan 20 år tillbaka. Socialdemokraten Olle, som kommer från arbetarklassen, är 41 år och

sedan valet 1994 ordförande i en kommunstyrelse på heltid, dessförinnan var han verksam som fritidspolitiker under ett par år. De centrala delarna av intervjuerna som tas upp här handlar främst om rollen som politiker, olika tillvägagångssätt och den politiska organisationen.

Anpassningen till politikerrollen

På 60-talet var Hanna aktiv i kvinnorörelsen men kände att för att kunna påverka mer så var det nödvändigt att gå in i partipolitiken, Hanna tyckte att det var nödvändigt att "våga stå på torget och tala i megafon, stå i en talarstol och prata ..." Männen var mycket uppmuntrande när hon vågade agera, "helt ärlig uppmuntran på samma sätt som dom skulle ha uppmuntrat varandra ... man blir glad för uppmuntran och behöver stöd ... så till slut blev jag som dom." Olle: "Jag är sjuksköterska till yrket ... jobbat på kvinnodominerade arbeten och vant mig vid att arbeta och leva i en sån organisation, där kaffesnacket ... är väldigt viktigt. När jag började engagera mig politiskt så blev det fler herrar och det blev en kulturchock för mig faktiskt ... jag blev ganska snart varse om att positionerna i sig var viktiga och det var jag inte van vid ... har fortfarande svårt för det jag kallar orrspel".

Makt, arbetssätt och strategi

Hanna tycker att hon har makt eftersom hon är ansvarig för många av kommunens verksamhetsområden, "visst skulle jag väl vilja säga att jag inte har makt eftersom makt har en sån negativ klang, särskilt när det gäller kvinnor ... men det måste få vara tillåtet att säga att man har makt ..." Hanna har faktiska möjligheter att påverka resursfördelningen, "jag har möjlighet att initiera och har också lyckats förverkliga en del egna idéer". När hon har fått en idé försöker hon på ett informellt sätt att förankra denna hos de som berörs, "i och med det får jag deras synpunkter och åsikter och kan utforma idén utifrån detta. Det är viktigt att det finns en bred förankring innan det formella beslutet fattas, att ha en dialog ... En del tycker kanske att det är odemokratiskt att göra så men det är i alla fall effektivt". Olle konstaterar att "självklart har jag makt ... alla frågor som ska till fullmäktige ska aviseras av kommunstyrelsens ordförande ... Jag tänker aldrig i makt - inflytandebanor ... Det jag tänker på är att innan jag själv tar ställning för eller emot, så vill jag ha väckt diskussionerna ... Förankring ... Att hela tiden ligga två, tre steg före i debatten så att man flyter fram ... då vet jag vad vi tycker ..."

Att Hanna antagligen betar sig annorlunda än vad en man skulle ha gjort i en motsvarande position har hon fått höra: "Nu får du slå näven i bordet och börja bestämma lite!" Detta förvånade Hanna eftersom hon tyckte att hon redan bestämde ganska mycket men hon tror att hon gjorde det på ett annat sätt än vad en man skulle ha gjort. Hanna konstaterar att hon som kvinnlig politiker har blivit behandlad annorlunda än om hon hade varit man, "jag har tvingats gå in i en mansroll och den skaver", säger hon. Till viss del har hon anpassat sig till rollen, men ibland betar hon sig annorlunda än vad en man skulle ha gjort, till exempel tycker hon inte att det är tillräckligt att sitta på möten och besluta och därför brukar hon "tjata om att vi måste träffas och diskutera, bilda stödgrupper ... det saknas diskussionsforum. Men dom jag tatar på dom är ju bara män och ... bra karl reder sig själv". Olle har förändrat arbetssättet: "Jag försöker jobba i mindre grupper ... istället för att föra diskussioner bland 30-50 personer så har vi delat in oss i små grupper så då har vi varit 5-6 personer som har suttit där med ett per tre frågor ... det innebär att man lämnar mötet och känner att man faktiskt har fått vara med och ge uttryck ... därför att det är inte alla förunnat att ställa sig framför 20-30 personer och säga vad man tycker. Det är en skillnad i klasstillhörighet ... man är inte van att verbalt ge uttryck för sina åsikter bland människor ... jag är fruktansvärt nervös varje måndag när det är fullmaktige, oerhört spänd ..."

Bemötanden

Hanna utsätts för särbehandling på grund av att hon är kvinna, men i nämnden är denna behandling sällan tydlig, "det förekommer inte att dom andra inte lyssnar när jag talar, inte heller det klassiska - att den som talar efter en kvinna relaterar till talaren dessförinnan. Den typen av exempel finns inte heller i det egna partiet. Förtrycket är mer subtilt ... Men i andra sammanhang, med män från andra partier, förekommer ofta öppet kvinnoförtryck ... har själv blivit utsatt för det". Olle tycker inte att han blir bemött på något speciellt sätt för att han är man "till syvende og sist är det personen och personligheten som är det viktiga ... det har hänt en hel del ... det är den enskildes kunnskap och kompetens och mindre formell nivå i hierarkin manligt - kvinnligt som avgör vilket inflytande man har ... om man säger så här, jag har blivit annorlunda bemött på grund av det uppdrag jag har ..."

Den politiska organisationen

"Politikeruppdraget är mycket manligt, strukturen är formad av män för män, typen av möten, hur ta beslut ... Det manliga genomsyrar hela allt, detta måste man anpassa sig till ..." säger Hanna och menar att hon inte längre reagerar på att mötena är typiskt manliga, "jag är så van". När hon började med politiken för 20 år sedan bestod partiet till hälften av kvinnor och hälften män, idag är samtliga dessa män kvar medan kvinnorna nästan utan undantag har försvunnit. Av olika skäl har de inte orkat med, "långa möten som är ganska ointressanta som man måste sitta med på. Om man har barn som väntar hemma så blir kombinationen till slut omöjlig, pressen blir för stark". Hon tycker att hon blivit miljöskadad "annars skulle ju jag också ha hoppat av". Att den hierarkiska mötesordningen skulle skrämja bort kvinnor tror dock inte Hanna; "det är en praktisk ordning, om det var mindre av denna ordning skulle dom som pratar snabbast och högst kunna göra sin stämna ännu mera hörd". Men "det är viktigt att ha finesse ... med lite känslighet kan man uppmuntra dom som är orutinerade" och Hanna tycker att hon som kvinna har förmåga att göra detta. Olle: "Den politiska organisationen är mycket hierarkisk...det är en konsekvens av att män i huvudsak har engagerat sig politiskt ... Innehållet i jobbet ... är inte typiskt manligt men vi har som män ... satt prägeln på hur det politiska arbetet bedrivs ... det är vi som har skapat 60-timmarsveckan ... Kvinnor kan sällan tillåta sig att ha markservicen fixad medan män tydligen kan göra det, jag kan göra det ..." När det gäller beslutsordningen så säger han: "Det som är kittlingen är den demokratiska processen ... att bryta åsikter och uppfattningar och försöka skala fram ... snarare övertyga andra än uppnå kompromisser ... men själva beslutsprocessen är inte det roligaste."

Könsfördelningen i den politiska verksamheten

Trots att könsfördelningen i nämnden är jämn, fem kvinnor och sex män, så menar Hanna att det "märks nästan inte eftersom kvinnorna säger ingenting medan männen pratar mycket". Hon tycker inte att det spelar någon roll att hon är kvinna för hennes sätt att leda sammanträdena, "men det sägs att det är bra stämning i nämnden, inga konflikter, prestigelöst. Jag har kanske haft ett visst inflytande över hur det har blivit". Hon konstaterar att om vice ordförande i nämnden, som är man, hade varit ordförande så hade det sett annorlunda ut, "inte för att det är en speciell person utan för att det är en man ... Att chefen för administrationen är kvinna har stor betydelse för stämningen ... hennes sätt att leda

möten är annorlunda ..." Olle: "... vi gjorde en oerhörd kraftanstängning i början av 90-talet, vi satsade väldigt på att försöka få tjejer att engagera sig men ... lyckades väl delvis ... Samtalsklimatet blir ju förändrat när tjejerna kommer in, mer av reflektioner, mindre av påståenden ... perspektivet blir annorlunda, samtalet blir mer konkret vardagsnära och mindre teknokratiskt ... Den kvantitativa jämställdheten ger kvalitativa effekter ... om fler kvinnor och tjejer når inflytandepositioner ... kommer den mentala barriären manligt - kvinnligt att suddas bort och den kvalitativa jämställdheten kommer då att öka ..."

Delanalys

Både Hanna och Olle är kritiska till den politiska strukturen som de betecknar som "manlig". Hon säger sig dock ha anpassat sig och menar också att detta är nödvändigt att göra om man vill stanna kvar i den. Olle talar mer om förändring än om anpassning och en förklaring till det kan möjligtvis vara att han har vistats betydligt kortare tid inom politiken än vad hon har gjort. Det kan också vara så att den manliga strukturen är så massiv att det handlar om att antingen finna sig eller försvinna samt att den som genom sitt kön har en mer naturlig plats i en struktur har en mer fördelaktig utgångspunkt vilket kan underlätta ett förändringstänkande.

Båda konstaterar att beslutsfattandet med nödvändighet ska vara formellt, Hanna betonar det positiva med formaliteterna då det medger alla att uttrycka sin åsikt jämfört med om ordningen hade varit informell, vilket skulle ha skapat ett klimat som gynnar de redan starka. Olle anser att formaliteterna är något nödvändigt ont, men precis som Hanna sätter han ordning före oordning. Beslutsprocessen däremot, dvs. vägen fram till själva beslutet, menar båda är hierarkisk och formell och därför inte bra. Hanna har försökt förändra detta på ett indirekt sätt; hon "tjatar" på sina manliga partikamrater att det måste skapas diskussionsforum, men har inte uppnått några resultat. Olle däremot har på ett handlingskraftigt sätt lyckats omforma de stora sammanträdena till mindre diskussionsgrupper, en ordning som gynnar honom själv då han på grund av sin klassbakgrund tycker det är mycket nervöst att prata inför en stor församling. Hon har använt sig av en "kvinnlig" konsensusmetod för att försöka nå en mera informell beslutsprocess och hon verkar uttrycka sin önskan spontant när hon känner att behovet uppstår. Han däremot har använt sig av en mer "manlig" metod, ett individuellt genomförande för att uppnå den önskade ordningen. Detta kan leda till frågan om det är möjligt att skapa kvinnliga strukturer med manliga metoder. Olle är kanske mer än

Hanna präglad av kvinnliga strukturer på grund av att han har befunnit sig på en kvinnodominerad arbetsplats under en längre tid. Hon däremot, har befunnit sig i en manlig struktur länge genom sina politiska uppdrag. Han kan möjligen lättare åstadkomma förändringar i riktning mot andra strukturer, på grund av den legitimitet han åtnjuter som man. Som sådan kanske han inte motarbetas eller bemöts av misstänksamhet som den kvinna kan uppleva om hon försöker gynna sin egen och medsysterns situation.

Sättet att föra dialog, att förankra idéer innan dessa går till beslut är gemensamt för båda. Detta tillvägagångssätt kan tyckas vara mer irrationellt än rationellt, men leder i praktiken till att de största hindren för genomförandet undanröjs och är därför effektivt. Förankringen behöver inte göras hos alla utan det kan räcka med sympatisörer och vissa nyckelpersoner. I den meningen är strategin mer rationell än irrationell.

Det administrativa handlingssystemet

Presentation

Viola, 52 år, kommer ursprungligen från ett tjänstemannahem, hon är socionom och kommunal förvaltningschef. Hon är gift och har tre barn. Sven är akademiker och ekonomichef på en kommunal förvaltning. Han är 51 år, gift med tre barn och hans föräldrar var egna företagare. Båda arbetar på kvinnodominerade arbetsplatser. Beskrivningen av intervjuerna behandlar främst Violas och Svens arbetssituation, könsrollerna i arbetsmiljön samt deras syn på chefsrollen och makten.

Arbetssituationen

Båda arbetar omkring 50 timmar i veckan, Viola säger att det är svårt att koppla av arbetet under ledig tid, "Jobbets karaktär förutsätter ett stort engagemang även under ledig tid ... jag drömmer till och med om jobbet ibland". Sven: "Jag kommer ofta hit tidigt om mornarna ... och sen så sitter jag ofta kvar till framåt kvällen. Om jag måste jobba över så blir det på helgerna och då sitter jag helst här på kontoret, det är för jobbigt att släpa hem alla pärmar jag behöver."

Viola tycker att hon har stora möjligheter att ta egna initiativ i arbetet men andra bestämmer också vad hon ska göra, "men det är inte nödvändigt att se yttre krav som styrande för det egna arbetet ... det kan vara så att dessa krav föder nya tankar och idéer. Det är någon form av samarbete". Svens arbetsuppgifter kräver många

egna initiativ säger han, "och mycket tankearbete ... det är mycket avancerat". Sven skulle gärna vilja syssla mer med de stora och långsiktiga frågorna, "det är jag mer van vid sen tidigare ... men det är mycket smått skit som hoppar upp i knät ... det är svårt att hinna med båda delarna".

Chefsrollen

Viola förklarar varför hon fick sin chefsposition: "Jag hade dom egenskaper, kunskap och kompetens som krävdes och så ansågs jag ha bra ledaregenskaper." Sven: "... vi fick ju söka ... det utannonserades och så sökte jag ... och så fick jag det." Han menar att han inte är chef i egentlig mening "eftersom här är vi bara två stycken ... jag var chef innan och så fick man behålla titeln ... jag är mer expert".

Sven: "Jag har haft manliga chefer under större delen av mitt yrkesliv, men nu och på jobbet dessförinnan har jag kvinnliga chefer ... jag tycker det är en skillnad ... män är bättre som chefer ... de går in mer naturligt i chefsrollen ... män har mer pondus helt klart. Som chefsrollen ser ut i dag så passar män bättre in i den." Han tycker inte att det är något problem att ha en kvinna som chef "... men jag har märkt en aversion från andra män". Viola tycker inte att chefsskap är manligt, "Min framgång som chef kommer av att jag har jobbat på mitt sätt ... det finns många kvinnor som gör karriär genom att adoptera ett manligt beteende men nåt sånt har aldrig känts naturligt för mig ..."

"Jag kanske är dum" säger Viola, "men jag har faktiskt inte märkt om jag har blivit behandlad annorlunda för att jag är kvinna." Det har hänt att hon har mötts med misstänksamhet men tror inte det beror på att hon är kvinna, "för det mesta bemöts jag med mycket respekt ... men jag är kanske så korkad att jag inte förstått om jag blivit illa bemött". Viola har dock varit med om att män kan ha problem med att ha kvinnor som överordnade, "det har varit ett subtilt motstånd ... men det har gått att prata om det rakt upp och ner, inte i termer av manligt och kvinnligt, utan snarare genom att betona förhållandet chef - anställd. Då har det accepterats".

"Möjligheterna för en man att bli chef är inte större än för en kvinna" säger Viola, "En förklaring till att andelen kvinnor på chefsjobb är så liten är att det råder ett speciellt system mellan män: om du kliar mig på ryggen så kliar jag dig. Män planerar dessutom sin karriär på ett helt annat sätt än kvinnor, dom är mer målmedvetna ... sen kan det ju vara så att alla kvinnor vill ju faktiskt inte vara chefer."

Makt och strategi

Viola tycker att hon har makt, "ett av skälen till att vilja vara chef är att vilja ha makt". Sven: "... det är ju politikerna som fattar besluten, men eftersom man har erfarenheten ... så har man ett visst inflytande på hur dom beslutar ... i stora drag har dom faktiskt beslutat i enlighet med det jag har framfört men många är nya och dom är fritidspolitiker ... Vår chef har ju sina kvalitéer, men på ekonomisidan har hon ju inte så många kvalitéer så att säga ... så jag kan styra mycket själv."

Viola anser inte att det är okvinnligt att ha makt eftersom "det jag och många andra praktiserar är ett kvinnligt ledarskap. Men många är rädda för kvinnor med makt ... många män tycker makt är okvinnligt". Kvinnor kan tycka illa om andra kvinnor som skaffar sig makt "snåla skator stoppar ofta duktiga systrar".

"Makttillgången bestäms av en rad olika faktorer" menar hon, "... om man pratar om makt, alltså riktig makt, inte utslagna män som går hem och slår sina fruar, utan innehav av ledande poster, så är det ju främst män från dom övre skikten som innehar denna makt ... det kanske handlar om klasstillhörighet snarare än könstillhörighet".

Viola säger att hon är "en reflekterande person, jag tänker mycket och tar hela tiden till mig det jag hör och ser. Det är nog ett typiskt kvinnligt beteende. Det skulle vara helt främmande för mig att driva igenom en idé på ett sammanträde för att sen meddela medarbetarna beslutet och förvänta mig att dom verkställer, det är ett manligt beteende". Om Sven får en idé: "Att sprida idéer på ett informellt sätt kan vara effektivt ... men självklart har jag pratat med chefen innan ... sen kommer det ju fram i olika grupper ..."

Sven: "Organisationerna har inte samma hierarkier som tidigare, det är plattare nu ... Min nuvarande chef delegerar mycket ... men det är ju inte bra att delegera allt heller ... det är viktigt med det övergripande ansvaret ..." Viola: "Det är viktigt att delegera arbetsuppgifter och sen utgå från att det fungerar, ansvarsmodellen ... ge medarbetarna frihet att samarbeta i olika sorters konstellationer och på det sätt som passar dom bäst."

Könsrollerna i arbetsmiljön

Sven: "Jag är lite provokativ, jag försöker stärka min roll som man, det är lite sport i det ..." Han tycker inte det är viktigt att ge ett könsneutralt intryck, "varför skulle man göra det ... kan vara viktigt att lyfta fram det som är typiskt för det egna könet, det gör jag här ... som en markering". "Jag är som jag är" säger Viola, "och

jag använder mig av min kvinnlighet i mitt arbete, även min yttre kvinnlighet har jag använt mig av ...”

”Visst är det så att kvinnor talar om vissa saker och män om vissa ... På min förra arbetsplats fanns det bara en man och han fick stå ut med mycket kvinnopratt” säger hon, ”Eftersom kvinnodominansen är så stor här präglas arbetsplatsen av det kvinnliga sättet att jobba, lite mjukare än det manliga. Å andra sidan kan man se det som mer tutti-nuttigt ... kvinnor kan vara infama mot varandra och tävla om vem som bakar mest kakor ... Det är lättare att ha en rak kommunikation med en man ... kvinnor kan där-
emot, när man är rak mot dom, snyftande säga att: hur kan du vara så hård mot mig när du vet hur mycket jag har att göra hemma, och så putsar dom på martyrglorian ...” Viola tycker att de gånger det är lätt att ha med kvinnor att göra är när det rör privata frågor men säger också att ”kvinnor ställer bara upp för varandra när det är kris ... då infinner sig gråterskorna”. Men hon menar dock att ”jag gör inte skillnad på folk och folk, jag är en mycket demokratisk person”.

Om könsfördelningen hade varit mer jämn på arbetsplatsen så hade det varit en bra stämning, säger Viola. Sven menar att ”det är bra med en blandning på alla arbetsplatser ... saker och ting blir mer allsidigt belysta liksom. En jämnare blandning här på jobbet skulle inte spela någon roll för själva arbetssituationen utan det gäller mer den sociala situationen ... kvinnor pratar mycket om matlagning ... det kan bli för mycket ibland ... jag kan tänka: inte nu igen ... jag tror inte att kvinnorna anpassar sig till mig, dom generar sig inte ... men jag tål det”.

Sammanträden

Viola tycker inte om att vara i centrum men ”om jag känner dom i gruppen så kan jag slappna av. I vissa grupperingar känns det som om jag tas på mycket stort allvar, i andra kan det kännas tvärtom, men jag jobbar på det och tror det kan bero på att mitt självförtroende i vissa grupper inte är så stort”. Hon tror att den formella mötesformen ”tar död på väldigt mycket, mötesformen är förtryckande ... och det påverkar kvinnor mer än män. Känner man sig osäker från början så blir man ju inte säkrare när man ska formulera sig på ett bestämt sätt, känna till mötesordning och så vidare. Då är det lättare att sitta tyst”.

Sven har inga problem med att befinna sig i centrum för uppmärksamheten, ”när det är ekonomi då är man ju det ... men är det om verksamhetsfrågor då ligger man ju lågt ... var och en får hålla sig till sitt kompetensområde. Det är smidigare när det är infor-

mellt ... det får ju inte bli så att man har möte bara för mötets egen skull ... man har ju inte tid att springa på för mycket sånt ..."

Delanalys

Viola är noga med att betona att hon är tillräckligt kompetent för sin position, hon motiverar varför just hon blev utvald, medan Sven verkar anse att anledningen till att han fick den position han har är självklar, något objektivt riktigt. Det är dessutom möjligt att uttyda att han till och med anser sig vara överkvalificerad för många av de arbetsuppgifter han tvingas utföra. Han tar inte bara sin position för given, han är i själva verket värd något ännu bättre. Hon däremot framhåller det positiva med positionen.

Det bemötande Viola ibland har fått på grund av sitt kön – hon har till exempel märkt ett subtilt motstånd från manliga medarbetare och bemöts ibland med bristande respekt – tillsammans med en osäkerhet i mötessammanhang, kan vara tecken på att hon trots sin position befinner sig i underläge i och med att hon med sitt "kvinnliga" tänkande inte har en självklar plats i chefsrollen. Men istället för att kritisera strukturen så tar hon själv på sig skulden, hon menar till exempel att hon måste "jobba på" att förbättra sitt självförtroende. Sven däremot, känner sig hemma i den manliga strukturen, han trivs till exempel med att vara i centrum på sammanträden. Hans bekräftelse av den manliga strukturen visar sig bland annat i en kritik av "kvinnliga" arbetssätt, vilka han beskriver som "obenägenhet att ta ett övergripande ansvar" och "för mycket delegering". Detta verkar han inte tycka är förenligt med ett bra ledarskap. Det "kvinnliga ledarskap" Viola säger sig utöva har kanske inte samma legitimitet som ett typiskt "manligt" ledarskap. Svens jagorienterade och hierarkiska förhållningssätt i kombination med Violas relationella och kollektivistiska egenskaper kan leda till missförstånd och konflikter. Men det är inte bara de olika arbetssätten som krockar utan den över- respektive underordning som ligger latent i könsrollerna vilket gör att det ena arbetssättet sätts högre än det andra. Något som pekar på att Viola till viss del har anpassat sig till den manliga strukturen är när hon konstaterar att alla kvinnor inte vill ha makt, vilket utesluter att det finns män som inte skulle vilja ha makt. Detta kan betyda att hon inser att den manliga könsrollen är mer förenlig med att vilja ha makt än den kvinnliga. Något annat som pekar på hennes anpassning är att hon menar att riktig makt är att utöva ledarskap, hon ser alltså inte de maktförhållanden som genomsyrar hela samhället vilket är ett tänkande i enlighet med den manliga strukturen, dvs. ett osynliggörande av den rådande maktordningen.

Deras syn på respektive makttillgång bygger på att han tar sin makt som självklar, han verkar inte tycka att det är konstigt att han i stor utsträckning kan styra vilka beslut som politikerna fattar. Den makt som finns inbyggd i hans könsroll tar han för given och har naturaliserat den. Hon däremot är mycket väl medveten om att hon har makt vilket antyder att hon bryter mot strukturerna när hon trots sin underordning istället når en viss överordning tack vare sin position.

Det sociala handlingssystemet

Presentation

Per 32 år och Lina 33 har haft ett förhållande i sex år och bott ihop i fem. Han har arbetarklassbakgrund, en teknisk gymnasieutbildning och arbetar sedan sex år tillbaka som kontorsvaktmästare för en intresseorganisation. Hon är vårdbiträde inom hemtjänsten sedan tio år, kommer från ett arbetarklasshem och har i fyra år studerat på deltid. Redogörelsen för intervjumaterialet berör bland annat bostaden, fritiden, arbetsfördelningen i hemmet, verksamheten utanför hemmet och synen på relationen.

Verksamhet utanför hemmet

Per trivs mycket bra på sitt arbete, han trivs med arbetsuppgifterna och dessutom är "arbetskamraterna väldigt stöttande och det har jag behövt för jag har varit sjuk mycket". Eftersom han har halv sjukpension arbetar han bara 50 procent men "om jag orkade skulle jag gärna vilja jobba mer, det är roligt att jobba". Lina däremot, trivs inte på sitt arbete, "det är så stressigt, man hinner inte göra det man vill ... känner sig inte tillfreds med sig själv, man hinner inte bry sig ..." Neddragningar av personalen påverkar stämningen på arbetsplatsen, "vi har ingen större arbetslust ... Man blir trött av att inte känna sig riktigt nöjd". Hon känner att hon står och stampar på samma ställe och tycker inte att hon utvecklas och har börjat studera för att komma bort från arbetet men har ännu inte blivit antagen till några heltidsstudier, "jag skulle vilja att det hände nånting, nu tycker jag att det här jobbet är något jag börjar bli klar med".

Från början tjänade hon mer än honom men Per säger att "nu har jag gått om henne ... nöjd blir man nog aldrig men efter det senaste löneavtalet var jag överlycklig, tror aldrig jag har haft så bra lön. Kunde sitta med själv och förhandla och kunde påverka utslaget ..." Lina däremot är inte nöjd med sin lön, "jag tycker att jag

förtjänar att ha mer ... men jämförelsevis tjänar jag nog bra, de i affär och inom hotell och restaurang tjänar rätt mycket mindre. Det är många som tjänar mindre”.

Per lägger ner 30–40 timmar i veckan på föreningsarbete. Han tycker det är viktigt att göra något konkret, ”jag trivs med föreningsarbetet och det märks att dom andra trivs med mig”. Innan han träffade Lina så höll han knappt alls på med ideell verksamhet och var därför hemma mer än nu, ”ibland längtar jag efter en ledig helkväll”. Lina ägnar ca tio timmar i veckan på föreningsarbete, ”förut var det mer men det hinner jag inte nu eftersom jag studerar. Det är intressant med föreningsarbete men ibland har jag mörka stunder när det känns som det jag gör inte ger några resultat ...”

Inledandet av förhållandet

Både Per och Lina är nöjda med sin relation, han säger: ”jag är säker på att vi kommer fortsätta vara tillsammans ... Det ska mycket till för att vi ska sära på oss, vi behöver varandra.” Hon tror också på deras förhållande och säger ”jag trivs med honom i alla fall”. De umgicks ganska länge innan de blev ett par. Första gången de sågs på tu man hand var när han bjöd hem henne till sig, ”när hon gick kände jag att det var något mer ... det var svårt att somna den natten ... jag låg och funderade på att jag måste säga något till henne nästa gång ...” Lina: ”Han var väl tvungen att säga nåt, han sa att han tyckte om mig ... Varför tror du att jag springer här för, svarade jag ... sen blev vi tillsammans.” Hon hade haft vissa funderingar på att säga något själv men ”kände mig inte riktigt säker på att han också var intresserad”.

Per och Lina är förlovade, han säger: ”Minns inte vem som tog initiativet, det gjorde vi nog båda två ... jag ville gärna förlova mig.” Hon säger: ”Vet inte vem som tog initiativ ... däremot sa Per att vi skulle bestämma ett datum, han visste vilket han tyckte var bäst, jag sa samma.” De kan tänka sig att det blir giftermål också, Per: ”Hon vill att jag ska fria, vet inte varför hon vill det ... Innerst inne är hon nog väldigt romantisk ... som man tänker sig att det ska vara ...” Lina: ”Vet inte om jag vill att han ska fria, men jag har i alla fall inte tänkt göra det. Inte så att det skulle kännas fel att göra det men jag tror inte jag skulle komma på att göra det.”

Bostaden

Ungefär ett år efter att förhållandet inletts blev Per tvungen, av hälsoskäl, att skaffa en ny bostad och fick tag på en trerumslägenhet, han frågade Lina om de skulle passa på att flytta ihop. Lina tyckte att ”det var lämpligt att även jag flyttade hit ... tvekade

inte eftersom vi då hade varit ihop ett tag". Inredningen av bostaden "blev till automatiskt", säger Per, "jag kom hit två dar före henne och det blev smidigast att ha ett av rummen till sovrum ... vilket rum som skulle fungera som vardagsrum var självklart och likaså möbleringen, det fanns inte så mycket annat att välja på ... På nåt sätt föll sig möbleringen naturligt". Per tycker att han har bättre smak än Lina, "det tror jag att hon också tycker ... i början sa jag...nej, det där kan vi inte ha ... vilka tavlor du har med dig ... jag har plockat bort lite vartefter. Nu ser det väl lite luftigare ut sa jag, hon höll med om det". Lina säger: "Jag är inte så mycket för att ägna mig åt hemmet ... men det får inte se ut hur som helst ... Ofta har jag massor med idéer ... jag brukar komma på i sista stund att jag måste fråga vad han tycker innan jag bestämmer nåt ... en del av mina idéer brukar han tycka är bra". TVn, videon och stereon var hans från början, "hon hade inget sånt", säger han. Hon säger: "Jag hade ingen TV, jag hade en stereo men den sålde jag ... det verkade lite lyxigt med två stereoapparater."

Arbetsfördelningen i hemmet

När det gäller arbetsfördelningen i hemmet så säger Lina: "Jag har det så bra för när vi flyttade ihop så sa vi att den som kommer hem först från jobbet kan börja och det tyckte jag var jättebra för det gör ju alltid han ... men jag diskar också och går ut med soporna, men det är mest han som gör det eftersom han är hemma mer ... Det är bra när nån ska komma hem till oss, då brukar vi passa på och städa, det är ett startskott." Även när det gäller den mer oregelbundna städningen så är det han som gör mest, Lina: "Han har till och med tagit ut semester för att putsa fönstren ..." "Den som har mest tid och ork över sköter städningen" säger Per, "det låter kanske som hon inte gör nånting, men det gör hon faktiskt, far runt med dammsugaren ibland men tvättat fönstren tror jag aldrig hon har gjort ..." Per om vikten av städning: "...det är viktigt att det ser bra ut när det ska komma nån".

Per säger att han har en känsla av att det är han som gör mest i hemmet totalt sett, "eftersom det är jag som lagar all mat så blir det automatiskt att jag tar hand om inköpen ..." Per är väldigt intresserad av matlagning, "när jag är ledig sitter jag helst och läser kokböcker". Lina konstaterar att "Per älskar att handla så det är han som sköter den biten, han gå omkring i flera timmar i affären, jämför priser, klipper ut kuponger ..." Lina tycker det är roligt med Pers matintresse: "... jag är hans försökskanin", hon har provat mycket som hon inte ens hade hört talas om tidigare.

När det gäller större inköp så gör de dessa tillsammans, Lina nämner bilen som ett sådant, "Per tog ett banklån för att köpa den nya bilen ... det är så bra att ha bil när vi åker och storhandlar". I samband med bilinköpet passade de också på att köpa ny säng, Per: "Den gamla knarrade bara man tittade på den ... En dag när jag kom hem så skruvade jag isär sängen och när hon kom hem så konstaterade hon att: jaha, det var den sängen ... Hon ville ha en vattensäng ... men sen sa jag att jag inte ville ha en vattensäng men dom där träsängarna ser fräscha ut, ja, det tycker jag också sa hon. Jag hade inte varit helt främmande för vattensäng men dom var rätt så dyra och så. Den säng som vi sen köpte var vi överens om båda två."

Fritiden

Lina: "Jag lyssnar mindre på musik nu jämfört med när jag bodde ensam ... det har blivit mindre av nån anledning". Per: "Det är så skönt när det är tyst. Hon är mer för musik än vad jag är. Det är ofta tyst när vi är hemma båda två ..."

Lina har alltid gillat att läsa böcker, "men han läser sällan böcker ... det var så skönt tidigare, att ligga och läsa innan jag skulle sova, men nu blir det så knöligt med att ha lampan tänd och så". Per tycker "det är jobbigt att sitta ner med en hel bok".

På semestern reser de gärna, det är oftast Lina som ordnar det praktiska runt resan eftersom hon, enligt Per "vet hur hon ska göra, hon har det intresset". Lina: "... han brukar säga att han aldrig skulle ha kommit iväg om det inte hade varit för mig."

Olikheter

Lina säger att Per är bättre på att organisera, "förr drällde jag jämt papper överallt, han fick ofta hjälpa mig att leta efter sånt som kommit bort. Nu har jag blivit bättre ... det handlar ju egentligen bara om att lära sig att ta hand om en sak i taget ... han har lärt mig väldigt mycket ... det är ju tur att han är som han är". Per tycker att Lina "... borde tänka mer. Det är så mycket som rör sig i hennes huvud, hon glömmer ställa in mjölktetran i kylan, glömmar ta med sig saker, måste leta efter sånt som kommit bort ..."

Per tycker att han är "dålig på att hålla tyst. Hon försöker plugga hemma men jag stör henne hela tiden för jag kommer på saker jag bara måste säga. Hon säger att det inte gör nånting, hon har kanske lättare för att bli avbruten än vad jag har, jag skulle bli hemskt irriterad ..." Lina tycker illa om sin brist på koncentration förmåga, "det kan bero på att jag tar på mig för mycket att göra, det är en ovana".

Lina säger att "det var vanligare förr att vi bråkade, jag hade lite hetsigare humör tidigare ... det är viktigt att fundera lite innan man reagerar. Per är väldigt lugn. Om det känns meningslöst att reda ut saken så är det bättre att lämna diskussionen". Per: "... jag märkte snart att man inte kunde prata hur som helst, det knäppte till hos henne, pang sa det bara ... Men nu är det mycket lugnare. Om vi inte är överens så struntar vi i att fortsätta diskussionen." Per: "... hon och hennes mor ... dom behöver inte säga så mycket, det räcker med en halv mening så förstår den andra vad som menas. Jag klarade inte av det i början men nu säger hon hela meningar ... vi fick gå halva vägen var."

Delanalys

Den bekräftelse som en parrelation kan ge kan leda till att individen får större självförtroende. I Pers och Linas fall så kan hans byte till ett bättre arbete och hennes beslut att börja studera för att komma ifrån den otillfredsställande arbetssituationen vara exempel på ökat självförtroende. Båda har gjort vinster i och med att de ingick parrelationen, de har upptäckt nya intresseområden som mat, föreningsliv och resor. Men anpassningsprocessen har också inneburit en del kostnader och det verkar främst vara hon som har stått för dessa. Trots att hon tycker mycket om böcker så läser hon mindre nu på grund av att "det är så bökigt att ha sänglampan tänd", hennes intresse av musik förtas av att han föredrar att det är tyst hemma. Det enda han verkar ha avstått ifrån är att han på grund av ett omfattande föreningsliv och semesterresor inte kan vara hemma så mycket som han skulle önska. Å andra sidan beskrivs föreningsarbetet och semesterresorna i positiva ordalag så därför är det förmodligen fråga om en vinst snarare än en förlust. Han har inte behövt förändra sitt sätt att vara men det har däremot hon gjort, det är uppenbart att hon har anpassat sig att bli som han tycker att man ska vara: Han tyckte att hon i början uttryckte sig oklart och luddigt, men nu talar hon på ett sätt som han förstår. Han tycker dock att de har "gått halva vägen var". Båda konstaterar att hon i början hade häftigt temperament men säger att hon nu har lugnat ner sig, vilket är bra. Relationen har inneburit förändringar för båda, men hennes anpassning har varit större än hans och detta stärker uppfattningen att den som är underordnad tvingas anpassa sig mer än den som är överordnad.

Vad gäller arbetsfördelningen i hemmet så verkar den avvika från det traditionella mönstret, det är främst han som utför sysslorna i hemmet – även om båda två säger att fördelningen skulle vara mer jämn om de lönearbetade i samma utsträckning. Men det

framgår också att när de ska få gäster så "blir det ett startskott, då brukar vi passa på att städa". Det är kanske så att den bild av honom som huvudansvarig för hemmet inte är lika tydlig i praktiken. Det finns även annat som komplicerar bilden. För det första utför han det arbetet som innebär att han kan bejaka sitt stora intresse, matlagning. Han verkar dessutom vara den som har störst behov av ordning i hemmet, detta är kanske en förklaring till att han sköter huvuddelen av städningen medan hon bara "drar runt med dammsugaren ibland". De rutiner som utförs och den ordning som präglar hemmet, kan vara till för att reproducera dels den ordning som han föredrar och dels den kulturella norm som förespråkar ordning. Den kulturella men också könsmässiga dikotomin ordning - kaos är därför relevant här. Relevant är också dikotomin planering - spontanitet; Lina lämnar en sak för att gå vidare till en annan, oplanerat, spontant, avslutar inte den tidigare sysslan. Hennes beteende blir till kaos och oordning i hans ögon. Han säger att hon borde "tänka mer" och håller reda på hennes saker i ett strävande efter att upprätthålla ordningen. Hon säger att det är tur att han är ordningsam och det pekar på att hon har gjort hans norm till sin, medan hennes beteende betraktas av båda som en avvikelse. Per brukar störa henne när hon studerar och hon klagat över att hon har dålig koncentrationsförmåga - detta är ett exempel på hur en ovana hos honom förskjuts till att bli en dålig egenskap hos henne. Med andra ord tar hon själv på sig skulden för något han gör.

Han är den som uttrycker sig självsäkert om deras relation, medan hon är lite mer osäker. Det självförtroende som han har och som hon till viss del saknar kan dels vara inbyggt i deras respektive könsroller och dels vara en avspeglning av deras positioner utanför hemmet. Han är den som har tagit initiativ till att de flyttade ihop, till förlovningen och det är meningen att han ska vara den som tar upp frågan om giftermål. Hans roll som aktiv och hennes roll som passiv blir tydlig här, men det är viktigt att understryka att även hon är aktiv genom sina förväntningar på hur han bör agera som man, vilket bidrar till att könsordningen upprätthålls.

När det gäller parets respektive inflytande i relationen i övrigt så kan det vara meningsfullt att se hur bostaden med dess inredning och ordning har utformats. Per kunde tack vare att han flyttade in två dagar före henne och på grund av sin praktiska kunskap, installera sin stereo, vilket ledde till att hon sålde sin då "det verkade lite lyxigt med två stereoapparater". På ett handlingskraftigt sätt skruvade Per isär den gamla sängen så de blev tvungna att köpa en ny, hon bemötte detta enbart med passivitet. De säger att de var överens om hur lägenheten skulle inredas, trots att han själv möb-

lerade på ett sätt som kändes "naturligt". Hans agerande i hemmet tyder på en aktivitet som hör ihop med den manliga könsrollen, han tar tag i saker och ting utan att tänka efter särskilt mycket innan. Lina tycker att en god egenskap hos henne själv är att hon har många idéer, men kommer på sig själv med att hon måste fråga vad han tycker, hon anser alltså att hennes idéer är subjektiva värderingar. Per däremot, har genomfört många av sina idéer utan att se dessa som just idéer utan snarare som något objektivt riktigt. Eftersom hans könsroll gör honom till uttolkare av vad som är den "rätta" ordningen så behandlas hans idéer som objektivt riktiga medan hennes synpunkter reduceras till eller bibehålls som just idéer, vilka i diskussioner ibland bifalles och ibland avslås.

Per och Lina betonar båda två att de är överens och att det inte finns några konflikter, de kompromissar och diskuterar allt som ska genomföras. I själva verket visar det sig att han har angivit vad som gäller och att hon sedan anpassar sig till det. Vad gäller deras "diskussionskultur" så hade hon till en början "hetsigt humör". Hon har nu blivit lugn och båda menar att detta är positivt. Deras samtal är numera sansade och om något hotar lugnet så lämnar de diskussionen. Känsloutbrott är inte tillåtna, att behärska sina känslor är utifrån en samhällelig och kulturell norm något önskvärt, dikotomin kultur - natur blir därför tydlig här.

Det naturgivna systemet

Presentation

Ann, 42 år och Adam 30, arbetar i ett relativt nystartat miljöprojekt i en mindre kommun, i vilket han sedan några år är ordförande medan hennes delaktighet uppgår till några månader. Hon har en mångsidig utbildnings- och yrkesbakgrund, han har främst arbetat med social verksamhet. Båda har arbetarklassbakgrund. Hon är ensamstående, han är gift och har tre barn. De delar jag har valt att ta upp berör Anns och Adams förhållningssätt till naturen och till arbetet med miljöprojektet, bland annat i syfte att se om begrepp som exploatering kontra ekologi kan knytas till dikotomin manligt - kvinnligt.

Projektet

Adam beskriver projektet som "inriktat på praktisk kunskap och handling ..." De har bland annat möbeltillverkning och han säger att "soffan därborta är egentligen en gammal ladugård ..." Denna verksamhet kan komma att "knoppa av i egen verksamhet och då

kommer företagsamhet in i projektet också, det är lite av vår filosofi att projektet ska bli så stort att det kan knoppa av sig ... det gör inget om detta leder till konkurrens eftersom vårt främsta syfte är att förbättra miljön ..."

"När man jobbar i ett sånt här projekt så måste man ju känna av med dom övriga ..." säger Adam, "... det har hänt att jag har gjort det som känts som mest förnuftigt fast jag kände att det var fel ... sen har det visat sig att jag skulle ha gjort som jag kände var det bästa ... på så sätt har man lärt känna sig själv ... att känna efter ..."

Ann fick en idé om en teaterscen på miljöprojektets markområde, "jaaa, sa alla vid fikabordet ... vi förankrade det i teaterföreningens styrelse och miljöprojektets styrelse ... hade jag inte fått stöd med en gång så hade jag nog låtit idén mogna hos mig själv ... jag skulle ha försökt driva igenom idén ändå ... Jag har det förmånligt eftersom jag har så mycket kontakter". Adam: "Man har upptäckt att resultatet ofta blir bättre om det inte finns någon styrning ... det finns alltid en punkt med övrigt och där sker en sorts brainstorming ... man går inte runt innan styrelsemöten och förankrar sina idéer". Styrelsemötena är formella men "jag upplever dom inte som så ..." säger Adam. Förutom styrelsemötena förekommer också informella sammankomster, Adam: "I och med att det är ett ganska så omfattande projekt, ca 30 personer totalt, så har vi stormöten en gång i månaden och veckomöte och då får varje projektgrupp utse en gruppledare ..." Alla grupper har en budget, berättar Ann, "till exempel när växtetableringsgruppen blir tillsagda att här ska det planteras en örtagård, ni ska ha växter här ... skyltar till varje växt, trycka upp en broschyr, allt detta har styrelsen bestämt, detta får kosta 70 000". Därefter får gruppen själv avgöra hur dessa pengar ska fördelas.

Adam tycker att det är bra att det finns en arbetsfördelning i miljöprojektet, till exempel är det bättre att "bara en person sköter kontakten med media, annars kan det bli en snedvriden bild". Det finns en traditionell könsarbetsfördelning inom projektet, säger Ann, "... han som är ordförande ... han har mest huvudansvar ... en kille håller i maskinparken ... en annan sågen, kvinnorna har hand om bokföringen ... och växtetableringen ..." Adam menar att man försöker ändra på att grupperna är könsuppdelade, men "om man inte får könsblandningen så kan man blanda projekten istället ... det är inte så bra att ha en grupp med enbart unga grabbar, därför är det bättre med en blandad grupp". Han anser dock inte att kvinnorna skulle ha fördelar av att vara för sig själva i egna grupper,

"jag kan inte tala för hur det är någon annanstans, men här är det i alla fall inte så".

Engagemanget i miljöfrågor

"... på grund av födsel och ohejdad vana", säger sig Ann vara intresserad av miljöfrågor ... vi har varit ute mycket och aktat naturen och ... det har varit roligt". Adam: "Jag hade personliga intressen eftersom jag har varit mycket aktiv i vår skärgård ... sett dom förändringar som skett ..."

Ann menar att miljöproblemen måste åtgärdas genom att "... politikerna ska ha kontroll ... genom politiska styrmedel kan man få bort motsättningen mellan ekologi och ekonomi ... Ett annat sätt är att börja med den nya generationen ... det ska börjas redan på dagis ..." Adam: "Man märker på barnen och även dom vuxna ... när dom får göra nåt praktiskt ... använda alla sinnen ... mer mottagliga ... man vill ju också få dom politiska partierna att samverka kring dom här frågorna ..." Han tycker att miljöprojektet kan påverka hur politikerna satsar de ekonomiska resurserna, "vi har ju stått på dagordningen ganska friskt".

Ann försöker påverka sin omgivning när det gäller medvetandet om miljöfrågor, "... jag pratar väldigt mycket om det för vänner och bekanta för att sprida kunskapen ..." Adam däremot säger: "Jag försöker inte styra ... inte påverka aktivt ... mina vänner ... det är mer dom som styr, deras nyfikenhet ..."

När det gäller att förhindra miljöförstöringen så anser Ann att "man får ju inte ... gå ut och vråla att stoppa kärnkraften ... istället för att det är fel, fel ... så vill jag vara en sån människa som ... visar på alternativ ..." Adam: "... om man börjar i den ena ändan så tror jag att många problem kan lösa sig automatiskt ... Tänk globalt, handla lokalt. Bygga på närsamhällen ..."

Förhållandet till naturen

Ann: "... vi människor har ju det här i ryggmärgen ... det sitter ju i oss att leva med naturen ... det är bara det att industrialismen har tagit bort detta väldigt snabbt hos oss ... De flesta människor känner att det är rätt att arbeta för en bättre miljö ... folk drar sig till vatten och till parker ... dom flesta har ju krukväxter ..." Hon fortsätter: "... sol, vackert väder, sitta ute och dricka vin ... jag kan inte bli lyckligare ... gå ute med ungarna i regnkläder och matsäck och ... jag får en ro i mig själv ... det är skönt att vara ute i naturen". Att komma ut i naturen innebär att komma ifrån den vardagliga stressen, menar Adam, "men samtidigt har jag den naturliga känslan för fisket eftersom jag är uppvuxen med det, i en

miljö som är en del av mig ... allting påverkar vartannat ... det vatten jag drack i morse det kanske Gustav Vasa drack på sin tid och om hundra år kanske det står en kines och dricker en del av det ..."

Adam säger att "Egentligen är det människan som bör rätta sin logik efter naturens men det blir svårt ... som vi har byggt upp vår struktur ... så ser det inte ut som om det skulle kunna uppnås". Ann menar att det är människan som ska anpassa sig till naturen, inte tvärtom: "Jag menar inte att vi ska tillbaka och ha torrdass och diska i kallt vatten ... Det handlar inte om att vi ska lämna jorden orörd utan det handlar om ett kretslopp."

Motsättningen ekologi-ekonomi

"Ekologi är läran om huset och huset är våran jord som vi lever på och det är ett kretslopp och den kunskapen måste man ha för att bli en hel människa ... Allting påverkar vartannat, orsak och verkan", säger Ann.

Hon anser att naturen har skadats på grund av "ekonomisk vinning ... det måste ha sparat ur nånstans ... det är frågan om penningssystemet ... dom som var smartare än andra fick det bättre och sen blev det rena rama maktkänslan ... man mår bra av att ha en maktkänsla ... maktkänsla är väl också att ... någon lyssnar till mina åsikter ... jag tycker jag använder makten på ett gott sätt ..."

Adam: "Det är dom ekonomiska krafterna som ligger bakom miljöförstöringen ... konsumtionen ... Naturen har stor återhämtningskraft, men det finns vissa ... arter som aldrig kommer att komma tillbaka ... Det går att behålla det materiella tänkandet ... om än i mindre omfattning än nu ... man behöver inte återställa till det ursprungliga utan med hjälp av kompromisser ..."

Han menar att han har makt över naturen, "när jag står med fiskespöet i handen ... men sen så finns det ju makt på högre nivåer ... ekonomiska intressen. Människorna har känt en makt över naturen ... men nu har naturen reagerat på detta".

Ann tror att det går att hitta ett ekologiskt samhällssystem inom marknadsekonomin, "jag tror inte det så mycket handlar om samhällssystemet som sättet att tänka ... någon form av blandekonomi ... kan vara en skaplig grund ... bara det att mentaliteten och åsikterna hos människorna ändras så att maktbegäret försvinner ... det behövs ju att se naturen som en ekonomisk resurs". Hon menar att naturen kan läka sina skador "precis som vi människor kan om vi vill ..."

Men naturen behöver hjälp på vägen: "... vi tar metaller ... och så gör vi en konservburk och så kastar vi den på soptippen istället för att ... se till att det återvinns och blir nya växter."

Adam: "Man sätter ju inte upp träden för att dom ska vara där i all framtid utan det ska ju vara en ny fällning om 30–40 år."

Delanalys

Adam ser sig själv som en del i ett kollektiv och förespråkar gränslöshet. En hel del tyder på att miljöarbetet kommer i första rummet, ekonomiska intressen är underordnade, vilket bland annat yttrar sig i ett icke-protektionistiskt förhållningssätt. Hans bemötande av de politiska partierna i kommunen tyder på ett konsensussträvande framför ett hävdande av egna ståndpunkter, hans påverkan på den närmaste omgivningen sker på ett indirekt sätt. Dessa egenskaper är traditionellt kvinnliga men samtidigt verkar han vara mycket aktiv och handlingskraftig och hans speciella förhållande till naturen kan mer bero på att han har vuxit upp nära naturen snarare än benämnas som typiskt kvinnligt – eftersom den distans som skapats mellan människa och natur berör de flesta oavsett kön. Anns förhållningssätt verkar präglas av just distans, dvs. naturen är något hon besöker, till exempel tillsammans med "en flaska vin". För att beskriva människans samhörighet med naturen säger hon bland annat att "dom flesta har ju krukväxter" och "man drar sig till parker".

Ann är handlingskraftig och genomför sina idéer på ett målmedvetet sätt, om hon inte får respons för en idé så låter hon den "mogna", det vill säga tänker ut en ny strategi för att sedan genomföra idén. Å andra sidan konstaterar hon att det är förmånligt att ha många kontakter när man ska genomföra något vilket kan peka på att hon ser sig själv i relation till andra och att hon genomför sina idéer på kollektiv väg, inte som individuella projekt. Hennes ståndpunkter tenderar att framställas som om de vore objektivt riktiga, hon talar till exempel om god makt och ond makt och menar att hon själv är innehavare av den förra. Ann försöker påverka sin omgivning att bli medveten om miljöfrågor på ett direkt sätt, alltså på ett sätt som brukar anses vara typiskt manligt. Hon menar att det är fel att "gå ut och vråla att stoppa kärnkraften", istället vill hon gå till väga på ett mer sansat sätt, visa att det finns alternativ. Detta kan tyda på att hennes praktik präglas mer av kontroll och behärskning än av känsloutbrott och kaos.

Både Ann och Adam hävdar att det är möjligt att införa ett ekologiskt tänkande inom nuvarande ekonomiska system. De förespråkar alltså inga samhällseliga, strukturella förändringar utan menar att naturen kan utnyttjas på ett förnuftigt sätt. Adams önskan om det ekologiska närsamhället torde dock stå i motsättning till det rådande globala marknadssystemet. Målet för miljöprojektet är

tydligt och mycket pekar på att vägen dit kantas av "kvinnliga" metoder. Verksamheten är relativt nystartad och det finns sådant som kan antyda att en organisationsstruktur som är något annorlunda än den traditionella kan ha skapats. Både Adam och Ann verkar anse att förankring är något man skaffar på beslutandenivå och det är möjligt att detta leder till mindre spontanitet och informalism än vad de i sin retorik förespråkar. Trots att samtliga beslut fattas av styrelsen så verkar personalen ändå ha vissa påverkansmöjligheter. Det inflytande Adam uppenbarligen har, genom sin roll som ordförande, kan tillsammans med hans till vissa delar kvinnliga praktik ha bidragit till en mer horisontell struktur. Det råder dock en tydlig könsarbetsfördelning, vilket har uppmärksamats som ett problem, men detta problem verkar främst utgå från den unga männens behov av blandade grupper.

Intervjuerna med Ann och Adam visar inte något samband mellan "kvinnligt" och ekologi eller "manligt" och ekonomi, snarare tvärtom ... Ann uttrycker inte bara åsikter som brukar betecknas som manliga utan framför allt så utövar hon det manliga beteendet i sin praktik, vilket skulle kunna utgöra ett argument mot att de könsspecifika egenskaperna är biologiska. Det överskridande Ann gör av könsgränsen kan möjligen indikera att könskategorierna är social konstruerade. Adam å sin sida ger framför allt i sin retorik, men också i sin praktik, prov på ett gränsöverskridande av könskategorierna från motsatt håll. En slutsats som kan dras ur detta är att närheten och förhållningssättet till naturen är mer avgörande för vad som sätts först; ekologi eller ekonomi, bevarande eller exploatering, än könstillhörigheten.

3 Övergripande analys

Teoretisk utgångspunkt

Bourdieu skriver att den enande principen bakom människors praktik är habitus – den förkroppsligade formen av betingelserna och vad detta frambringar. (Bourdieu, 1987:243 ff) Relaterat till detta skriver Toril Moi att på samma sätt som det internaliserade systemet av oskrivna lagar på ett socialt fält bestämmer strategier och handlingsätt, kommer ett fälts habitus att förbli oartikulerat. Fältet måste struktureras genom en serie outtalade och oskrivna regler för vad som legitimt kan sägas eller uppfattas inom fältet. Enligt Bourdieu fungerar hela fältet som en sorts censur. Inom fältet är varje diskurs omskrivande i den meningen att den måste ta hänsyn till de korrekta formerna, bestämda av fältet. (Moi, 1994:6)

Det Bourdieu främst hänför habitusbegreppet till är klasstillhörigheten. Men det finns stora likheter mellan klass och till exempel kön. Ulla Wikander ser, precis som många andra, paralleller mellan sexism, klassism och rasism och menar att dessa har utvecklat dikotomier inom det ekonomiska systemet för att rangordna människor utifrån social grupp och respektive egenskaper. (Wikander, 1993:84 ff) Även Ehn och Löfgren liknar klassdikotomier och könsdikotomier vid varandra och visar detta schematiskt, de påvisar dessutom dikotomiernas motsägelsefullhet. (Ehn & Löfgren, 1982) Bourdieu menar att klassindelningen av människor är huvudvariabeln medan andra sociala egenskaper, som till exempel kön, är sekundära variabler. Enligt Moi verkar han dock ha modifierat detta en aning i sina senare produktioner. Han använder till exempel samma terminologi för att beskriva relationen mellan kvinnor och män som mellan dominerade och dominerande klasser. (Moi, 1994)

Det sociala rummet är enligt Bourdieu en struktur, ett system av relationer och skillnader. Människors och grupperas habitus bestämmer positionerna i det sociala rummet. En social position eller en livsstil får sin mening tack vare att den förhåller sig till och skiljer sig från andra positioner/ livsstilar. Strukturerna har ingen självständig existens, de finns där för att människor som fått sin habitus formad under bestämda sociala betingelser genom sina praktiker ständigt återskapar strukturerna. (Bourdieu, 1987:17 f) Detta resonemang kan appliceras på min undersökning, könsrollerna och deras specifika normer, deras habitus, är avgörande för deras inbördes positioner och därmed också för maktförhållandet dem emellan. Genom sina praktiker reproducerar de båda könen strukturen och könsordningen fortlever därför.

Diskussion av resultat

Undersökningen har visat att de könsspecifika normerna i de sociala rummen/handlingssystemen inte bara fungerar reproducerande utan kan också konstrueras genom att könsrollerna överdrivs och betonas särskilt mycket. Detta är tydligt i det ekonomiska och det sociala handlingssystemet. Det som framkom vid intervjuerna med de båda industriarbetarna pekar på att kvinnornas samhälleliga underordning överdrivs på denna arbetsplats och därmed konstrueras en maktordning mellan könen som är ännu mer orättvis än den samhälleliga. Detta kan bland annat avspeglas i positionerna i hemmet vilket bekräftas av intervjuerna med Per och Lina vars respektive arbetssituationer kan bidra till deras inbördes maktrelation

i hemmet – hans starka position på arbetet och aktiva beteende hemma, hennes vantrivsel och maktlöshet på arbetet och passiviteten hemma. Men positionerna i det sociala systemet kan också reflekteras i arbetslivet och intervjun med Pirjo kan vara ett exempel på det – hennes "genusresa" kan möjligen härröras ur hennes sociala position som ensamstående. Det är viktigt att här understryka att en "frigörelse" från en underordnad position inte är en frigörelse i egentlig bemärkelse, det handlar mer om förskjutningar av maktpositionerna. En kvinnas ekonomiska oberoende kan leda till ökad makt i det sociala livet och i sin tur generera större självförtroende för hennes agerande i samhällslivet i stort. Men det räcker kanske inte med ett ekonomiskt oberoende, åtminstone inte om det bygger på lönearbete, eftersom en kvinna kan ingå i en strikt könshierarki på arbetsplatsen vilket kan resultera i passivitet och maktlöshet både där och i det privata livet. En intervju med en kvinna som är egenföretagare har visat att hennes oberoende i arbetslivet ändock inte har lett till en högre grad av jämställdhet i hennes liv i övrigt. Detta bland annat beroende på att hon i huvudsak vistas på mansdominerade arbetsplatser. Förmodligen måste flera gynnsamma förutsättningar ingå för att en förskjutning av maktförhållandena ska kunna iaktas, som till exempel ett medvetande om maktrelationen mellan könen både hos kvinnan själv och människor i hennes närmaste omgivning; kanske också en mindre manligt strukturerad arbetsmiljö, vilket torde vara ovanligt.

Det politiska och det administrativa systemet är också relevanta i sammanhanget, men till skillnad från det ekonomiska och det sociala systemet, är inte alla människor aktörer i dessa system, till exempel förhindrar det representativa systemet inom politiken de allra flesta från att aktivt delta i beslutsfattandet. Men alla människor påverkas av den maktordning som råder i dessa system. Samhället och dess institutioner, till exempel de administrativa och politiska, präglas av manliga strukturer. Detta bekräftades av de fyra intervjupersoner som befinner sig inom dessa system. Det framkom dock att det finns ett medvetande om vilka konsekvenser detta ger för verksamheten och det framfördes också i viss mån tankar om att strukturerna bör förändras för att mer kunna passa alla, både kvinnor och män. Ingen ifrågasatte dock att det är just kvinnor som ska gå in i de manliga strukturerna, och förändra dessa genom att tillföra "sina" ledaregenskaper och strategier, och det är väl kanske inte så konstigt – att helt ta avstånd från de manliga normerna och låta männen ta sig in i kvinnliga strukturer är omöjligt eftersom det inte finns några kvinnliga samhällsliga institutio-

ner i dagsläget, endast en revolutionär/ paradigmatiske förändring skulle kunna skapa sådana.

Chefsrollen och politikerrollen är ju i sig produkter av den manliga strukturen, plattare organisationer och ansvarsmodeller kan vara en väg bort från den hierarkiska ordningen. Intervjun med politikern Olle visar att det är möjligt att med manliga metoder förändra en struktur i en mer "kvinnlig" riktning. Intervjun med politikern Hanna däremot, visar på svårigheterna att med hjälp av kvinnliga metoder skapa en mer kvinnlig struktur.

Men ett mått på jämställdhet och maktillgång handlar inte bara om att göra karriär utan vilket inflytande man har i den position man befinner sig, oavsett var i samhällshierarkin. Den kvinna som har gjort karriär eller är på väg uppåt har ju mer makt än de flesta andra kvinnor och också mer än många män, i kraft av sin position. Men de allra flesta människor gör aldrig karriär och därför är det viktigt att även titta på vilken maktillgång dessa har. Kvinnorna i industrin till exempel, har ibland inte ens makt över sin egen kropp och ännu mindre över den ekonomiska fördelningen. Intervjun med Pirjo visar att hennes enda möjlighet att öka sin status och inflytande var att förflytta sig uppåt i hierarkin vilket också innebar ett godkännande av den rådande strukturen.

Det naturgivna systemet till slut kan tyckas skilja sig från de andra, men naturen lägger grunden för ett handlingssystem som påverkar människornas handlande. Förhållningssättet till naturen kan antingen präglas av exploatering eller ekologiska hänsyn och det förra kan möjligen hänföras till den distans som rådande samhällssystem har skapat mellan människa och natur, medan den senare kanske kan framkallas av ett "återvändande" till ett mera nära förhållande till naturen. Det har visat sig att de intervjuade personerna inom det naturgivna systemet, dvs. två personer som aktivt arbetar med miljöfrågor, uttrycker värderingar som är anorlunda än de normer som präglar det ekonomiska utnyttjandet av till exempel naturresurserna. Vissa av de normer och praktiker som kan uttydas genom dessa intervjuer kan både tolkas som en minskad distans till naturen och också som överskridande av genusgränserna. Därför är detta system intressant i ett förändringsperspektiv.

I samtliga intervjuer har jämställdhet och könsroller i allmänhet samt synen på det egna och det andra könet diskuterats. I diskussionerna har de synpunkter som framförts, och de erfarenheter som beskrivits, liknat varandra så mycket att jag inte har tyckt att det fanns anledning att ta upp detta i respektive handlingssystem. Gemensamt är att båda könen är kritiska till kvinnors egenskaper

och beteenden och det är främst kvinnorna som öppet och utförlig kritiserar andra kvinnor då dessa anses vara alltför känslomässiga, avundsjuka och för benägna att dra in "det privata" i arbetet etc, medan männen har uttryckt sig i mer försiktiga ordalag. Endast vid två tillfällen har män som grupp kritiserats och i båda dessa fall rör det sig om inkompetens i samband med utförandet av arbetsuppgifter. Detta kan tyda på att, trots den jämställdhet som påstås ha uppnåtts i Sverige, så är fortfarande mannens egenskaper och beteende i hög utsträckning norm för vad som anses vara korrekt och riktigt. Den man som avviker lever inte upp till sin roll som "riktig" man eftersom han inte har tillräcklig förmåga att leva upp till sin viktiga funktion på arbetsmarknaden. Den massiva kritik som riktas mot kvinnor kommer av att de i sin praktik avviker från den manliga normen.

I sin retorik ger intervjupersonerna uttryck för ett relativt stort medvetande dels om att kvinnor och män är olika samt att jämställdhet är en viktig samhällsfråga, en av politikerna sa till exempel att "idag är det inopportunt att inte tycka att jämställdhets- och miljöfrågor bör finnas högt upp på dagordningen". Men det visar sig att i intervjupersonernas praktik tas ofta inte hänsyn till olikheterna, fortfarande verkar utgångspunkten för många vara att människor framför allt är individer med samma förutsättningar och behov. Om mäns och kvinnors olikheter ändå uppmärksammas så hänförs skillnaderna till biologiska förklaringar, även om det ibland framskymtar en insikt om att könssocialiseringen kan spela en viss roll. Framför allt analyseras dock sällan vilka konsekvenser könsordningen kan få beträffande maktillgången mellan kvinnor och män. Den syn på jämställdhet majoriteten av de intervjuade har kan relateras till de politiska strävanden som har funnits i det svenska samhället under de senaste decennierna och som bland annat har lett till den könsneutrala jämställdhetslagstiftningen. Denna bygger på att individerna är jämställda, vilket har fått till resultat att könsens socialt konstruerade skillnader har osynliggjorts. Genom att utgå från att alla är lika så har man också utgått från att allas behov och förutsättningar är lika och resultatet har blivit en falsk jämställdhet som inte har sin motsvarighet i verkligheten. När kvinnors och mäns praktik synliggör olikheterna framstår klyftan mellan formella och informella normer som stor.

Strukturell makt i handlingssystemen

Handlingssystemen har specifika strukturella grunder, vilka medverkar till könsexistentiella ojämlikheter. Nedan följer exempel på

hur strukturerna kan stå i motsats till den sida av könsdikotomin som kallas kvinnlig. Denna redogörelse besvarar även min frågeställning.

Könsarbetsfördelning och lönesättning i det ekonomiska systemet kan utgöra strukturella hinder för kvinnor att byta till bättre arbetsuppgifter och få högre lön, eftersom strukturen förutsätter en aktivitet från arbetstagarnas sida. Detta gynnar männen framför kvinnorna eftersom könsrollen har gjort de senare passiva. Den politiska och den administrativa strukturen förutsätter att aktörernas praktik är rationell och direkt och därför leder kvinnornas indirekta agerande ofta till ett misslyckande. Miljöprojektet i det naturgivna systemet visar på en struktur som inte nödvändigtvis kräver att strategin för att uppnå mål är rationell, den irrationella strategin som mer bygger på känsla än på förnuft, kan vara lika effektiv. I det sociala systemets struktur kan ett aktivt beteende gynna ett upprätthållande av egna vanor och önskad ordning på bekostnad av den passiva partners intressen, vilka då får stå tillbaka. Passiviteten kan dock också leda till förväntningar på hur den aktiva partnern bör agera när det gäller att upprätthålla könsordningen.

I det ekonomiska systemet kräver strukturen att den som vill ha bättre arbetsuppgifter också accepterar den hierarkiska ordningen, kvinnor är dock ofta icke-hierarkiska och kollektivistiska. Den hierarkiska strukturen i det administrativa systemet förutsätter att chefen är "stark", dvs. en person som genom sin position förväntar sig att personalen verkställer fattade beslut snarare än att de tillåts tänka själva. En kvinnlig chef praktiserar ofta delegering och ansvarsmodeller, vilket kan leda till att hon motarbetas. I strukturen i det naturgivna systemet finns visserligen en könsarbetsfördelning men samtliga grupper har, oavsett könsdominans och arbetsuppgifter, ett jämförbart ansvar för verksamheten. Det relativt stora inflytande som grupperna har i projektet gäller både fördelningen av de ekonomiska resurserna och påverkan genom diskussionsforum. Dock kan det senare tendera att gynna männen mer än kvinnorna då det ofta är frågan om stormöten. Den relativt horisontella strukturen torde dock gynna kvinnorna.

I det ekonomiska systemet präglas fackföreningens verksamhet av formella regler. De frågor som behandlas i styrelsen är dessutom av mer abstrakt än konkret art. De strukturella förutsättningarna missgynnar med andra ord kvinnor eftersom deras praktik ger bäst resultat i informella strukturer där de kan uttrycka sina synpunkter spontant, de föredrar också ofta konkreta, vardagsnära frågor. Den strukturella grunden för det politiska arbetet är formalism och ord-

ning. Kvinnors informella förhållningssätt kan därför uppfattas som kaos och oordning. I det administrativa systemets struktur är individens kompetens det primära och mötesordningen är strikt formell. Kvinnor har ofta överdrivna kompetenskrav på sig själva och eftersom de ofta känner sig osäkra i den formella strukturen tenderar de att passivt dra sig tillbaka istället för att framföra sina åsikter. Även i strukturen i det naturgivna systemet ingår att beslutsfattandet sker på formella grunder, dessutom förespråkas sans och förnuft när det gäller tillvägagångssätt. Den formella ordningen förekommer alltså även här trots att denna struktur i andra avseenden kan anses vara otraditionell. Det förnuft som förespråkas kan även det missgynna kvinnor eftersom deras förnuft ofta är annorlunda än männens. I det sociala systemets struktur är behärskning viktigt för att stävja känsloutbrott. Det bör också råda en viss ordning, vilken ofta är i enlighet med kulturella och traditionella regler. Idéer ska uttryckas som om de vore objektiva fakta. Kvinnor är ofta känsllosamma och avviker därför från normen om behärskning, vilket kan leda till att de tvingas ändra sitt beteende eller att de betraktas som besvärliga. Den ordning som kvinnor vill ha är kanske inte alltid i enlighet med den ordning som framhålls som den rätta och därför "fel". Kvinnan uttrycker sig ofta på ett subjektivt sätt vilket kan resultera i att deras synpunkter inte har lika högt värde som mannens åsikter vilka uttrycks som om de vore "objektivt" riktiga.

Strukturen är oftast i enlighet med de manliga praktikerna, vilket leder till att de kvinnliga praktikerna missgynnas då dessa betraktas som avvikande från normen. Därmed är dock inte sagt att det alltid är män som uttrycker manliga normer och kvinnor som uttrycker kvinnliga normer, det förekommer vissa överskridningar av könsgränsen. Dessutom kan det vara så att en egenskap inte nödvändigtvis behöver vara till nackdel bara för att den är kvinnlig, det informella tillvägagångssättet till exempel kan ibland vara effektivt – kan detta möjligen vara ett tecken på att strukturen är på väg att förändras i vissa avseenden? Att kvinnor i sin praktik ofta agerar på ett annat sätt än männen i den strukturella ordningen, får till konsekvens att kvinnornas maktillgång är mindre än männens. Men i samband med att medvetandet om det ojämna maktförhållandet ökar kan strukturens legitimitet minska i kvinnornas ögon. Detta tillsammans med att vissa män agerar i enlighet med kvinnliga normer och vissa kvinnor i enlighet med manliga, kan på sikt leda till en förskjutning av maktpositionerna. Enligt denna studie så verkar det i alla fall vara klart att kvinnor främst använder sig av kvinnliga metoder och män av manliga metoder

oavsett om de har som mål att bekräfta den manliga strukturen eller försöka skapa en mer kvinnlig struktur.

Förändringsperspektivet

Som nämndes tidigare menar Bourdieu att strukturerna skapas genom en serie outtalade och oskrivna regler för vad som legitimt kan sägas eller uppfattas inom fältet och hela fältet fungerar som en sorts censur. Genom individernas olika praktiker reproduceras strukturen och maktordningen fortlever därför. Det kan tyckas att Bourdieus resonemang i och med detta har en statisk syn på utveckling, men Moi diskuterar möjligheterna att i ett feministiskt förändringsperspektiv använda sig av Bourdieu. Hon menar att de människor som inte rangordnas särskilt högt jämfört med till exempel borgarklass och män, dvs. arbetare och kvinnor, kan utgöra en heterodoxa som utmanar doxa, vilken utgör den ordning som förefaller vara naturlig. Å andra sidan borde ambitionen vara antidoxisk då utmaningen inte ligger i att överta makten utan i att förändra systemet. Förändringen ligger i själva ordningen, för att erkänna doxa, "det naturliga", måste ju först ett erkännande av att ordningen inte är självklar komma till stånd. Enligt Bourdieu är det en kris som måste uppstå för att förändring ska komma till stånd och typiskt för kris är praxis. Klasskampen är ett klassiskt exempel men även till exempel kvinnor kan bilda grupper som kan utmana specifika maktstrukturer. Ett ökat medvetande om maktförhållandena mellan könen kan komma att förändra människornas praktik, och därmed finns möjligheten till ett allvarligt ifrågasättande. Moi hävdar att social förändring kommer av att det skapas nya praktiker. Kritiska diskurser blir inte bara härledda i relation till de materiella och praktiska förhållanden som skapat dem, utan de kommer i sig själva att skapa materiella och praktiska effekter. (Moi, 1994:10 ff)

Hur skulle då en ny diskurs kunna skapas? Och vad skulle den innehålla? Jag tror att ett sätt kan vara att underlätta för människor att byta kategorier, dvs. att inte vara absolut fast i till exempel könskategorierna, klasskategorierna, raskategorierna eller generationskategorierna med allt vad det innebär i specifika livsstilar, normer, praktiker etc. Med hjälp av rättslig reglering kan kvinnors möjligheter att ta sig in i den manliga könskategorin öka, genom till exempel; en rättvisare behandling på arbetsmarknaden, en rättvisare arbetsvärdering och lönesättning, könskvotering till traditionella mansarbeten, att kvinnor ges tillträde till traditionellt manliga utbildningar på samma villkor som män, att politiska och

andra organisationer samt arbetsplatser med en mer informell och horisontell struktur gynnas. Vandrigen till den andra könskategorin måste också ske från motsatt håll, även männen måste komma in i den kvinnliga kategorin, detta kan till exempel ske genom att föräldraförsäkringen i praktiken även omfattar männen, att en mer utjämnad arbetsvärdering och lönesättning kan fungera som incitament till att män beger sig in i traditionella kvinnoarbeten med tillhörande utbildningar. Överhuvudtaget kan förändringar i de "offentliga" systemen ge positiva återverkningar i det sociala systemet.

Några av de personer jag har intervjuat har gjort så kallade genusresor, dvs. de har begett sig in i en struktur vars normer inte är i enlighet med det egna könet eller med de egna normerna. Detta har i viss omfattning förändrat dessa personers praktik. Pirjo gick emot den starkt manliga strukturen på sin arbetsplats och genomförde ett byte av arbetsuppgifter, vilket har lett till att hon dels får en högre lön och att hon trivs mycket bättre på sin arbetsplats. Detta har i sin tur gett henne ett bättre självförtroende, vilket konkret yttrar sig i en praktik som i viss mån förbättrar situationen för de kvinnor som befinner sig kvar i den lägre positionen. Huruvida Adam, i sin praktik, har gjort en genusresa är svårt att avgöra, kan det vara hans arbete med miljöfrågor och social verksamhet eller något annat? Positiva effekter är i alla fall att han starkt har bidragit till att skapa en organisation som är gynnsam för människor som har svårt att hävda sig i strikt formella och hierarkiska sammanhang, som till exempel kvinnor. Olle har inte bara en genuin arbetarklassbakgrund utan han har också befunnit sig på en starkt kvinnodominerad arbetsplats i många år. Dessa erfarenheter verkar ha präglat honom och gett vissa reflektioner. Han har till exempel använt sig av manliga metoder för att uppnå en struktur som i flera avseenden kan anses vara kvinnlig, den förändring av det politiska arbetet som han har genomfört gynnar i alla fall de som har svårt att framföra sina synpunkter i formella och hierarkiska sammanhang.

Könssocialiseringen och könsrollerna är fortfarande starka och det ojämna maktförhållande som detta bland annat leder till kommer bli mycket svårt att förändra. Men de uppräknade exemplen ovan tycker jag ändå är talande för att ett överskridande av könsgränserna kan leda till en förändrad praktik och därmed ett förskjutande av de könsspecifika normerna. I inledningen citerade jag Hydén och Anderberg som skriver att den normativa utvecklingen kan ses som ett växelspel mellan spontant framvuxna normer och formellt fastslagna rättsregler. (Hydén & Anderberg, 1995:217 ff)

Med detta för ögonen vore det rimligt att utgå från att de könsspecifika normerna, som möjligen är på väg att förändras, kan få en motsvarighet i lagstiftningen vilken i sin tur kan åstadkomma ytterligare förändringar. Initiativet till förändringen måste dock alltid komma från det informella systemet.

Det ligger nära till hands att hävda att de könsexistentiella motsättningarna i första hand måste motarbetas av kvinnorna själva, i deras egenskap av utmanare av den manliga maktstrukturen, men även männen har ansvar. Ett sätt att flytta fram positionerna tycks vara att finna för könen gemensamma identifikationspunkter, så som exemplet med miljöarbete inom det naturgivna systemet givit vid handen i denna studie. Bäst tycks detta arbete utvecklas i gemensamma projekt varigenom utbyte av erfarenheter kan tjäna som gemensam referensram och därmed verka upplösande på de könsexistentiella motsättningarna. Man får dock aldrig glömma att motsättningarna är så djupt rotade i de olika handlingssystemen att en förändring av de könsexistentiella motsättningarna också är en förändring av handlingssystemen själva.

Litteraturförteckning

- Bourdieu, Pierre (1992) *Kultursociologiska texter*, Salamander Förlag
- Ehn, Billy & Löfgren, Orvar (1982) *Kulturanalys*, Gleerups Förlag,
- Foucault, Michel (1980) Power/ Knowledge, i *Selected Interviews and Other Writings*, red: Gordon, Colin, The Harvester Press
- Hydén, Håkan & Anderberg, Eva (1995) Rätten i förvandling, i *Rätten i förvandling*, red: Bertilsson, Margareta, Nerenius & Santérus Förlag
- Moi, Toril,(1994) Att erövra Bourdieu, *Kvinnovetenskaplig Tidskrift*, nr 1, 1994
- Wikander, Ulla (1993); Periodiseringen av kapitalismen – med kvinnor, i *Genus i historisk forskning*, red: Ericsson, Christina, Studentlitteratur

Män som hindrar och män som främjar jämställdhetsarbete

INGRID PINCUS

1 Inledning

Statens engagemang är viktig i utvecklingen av jämställdheten mellan kvinnor och män i samhällslivet. Det är samtidigt uppenbart att staten är i mångt och mycket beroende av andra aktörer och organisationer för att realisera sina jämställdhetspolitiska mål och för att de olika jämställdhetsåtgärder som den initierar ska genomföras. När det gäller statliga jämställdhetsreformer är det således av intresse att öka kunskapen om vad som händer, alternativt inte händer, när sådana reformer ska genomföras i olika organisationer. En viktig förutsättning för jämställdhetsreformers genomförande är om och i vilken omfattning organisationsledningen visar ett intresse för och stödjer reformerna. Ledningsgrupper i både privata och offentliga organisationer består framförallt av män samtidigt som bristande stöd från deras sida till jämställdhetsreformer är ett allmänt känt och ofta förekommande problem. I detta kapitel redovisas hur män i politiska och administrativa ledningspositioner i tre svenska kommuner handlade för att antingen främja eller hindra genomförandet av olika jämställdhetsreformer. Syftet är att öka kunskapen om manliga ledares roll i genomförandet av statliga jämställdhetsreformer för att utifrån dessa erfarenheter komma vidare med jämställdhetsarbetet i organisationer.

Staten och jämställdheten

Sedan början av 1970 talet, när jämställdhet sattes på den politiska dagordningen, har en av grundbultarna i regeringens jämställdhetspolitik varit att öka jämställdheten mellan kvinnor och män i arbetslivet. Trots åtgärder som jämställdhetslagen, ekonomiska incitament till arbetsgivare, otaliga jämställdhetsprojekt och informationskampanjer fortlever relativt opåverkade ojämlikheterna mellan könen i fråga om bl.a. löne-, arbets- och maktförhållanden. I

detta är inte Sverige särskilt unikt. Däremot är den svenska jämställdhetslagen innovativ internationellt i det att den innehåller, utöver förbudet mot diskriminering på grund av kön, en skyldighet för arbetsgivare att bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete. Statsmakterna griper härmed in i arbetsorganisationen och gör jämställdhet mellan könen till en personalpolitisk och arbetsorganisatorisk angelägenhet.

När jämställdhetsminister Karin Andersson 1978 presenterade Jämställdhetskommitténs första förslag till jämställdhetslag uppfattades den som mycket kontroversiell. Särskilt förslaget om det aktiva jämställdhetsarbetet väckte en häftig debatt och stort motstånd från både arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna samt flertalet riksdagspartier (Widerberg, 1980:166ff). Innan jämställdhetslagen fastställdes 1979 (SFS 1979:1118) sattes också lagförslagens föreskrifter om det aktiva jämställdhetsarbetet ur spel genom att överföra ansvaret för jämställdhetsfrågorna till arbetsmarknadsparterna och de avtal som dessa upprättade på området (Dahlberg, 1984:174ff). Frågan om det aktiva jämställdhetsarbetet fördes härmed bort från statens insyn och kontroll och från 1980 till 1994, då jämställdhetslagen reviderades, var det få arbetsgivare som ägnade jämställdhetsfrågan en tanke. Förändringarna i jämställdhetslagen som fastställdes i riksdagen 1992 och 1994 innebar dock att möjligheterna för arbetsgivare att ignorera statsmakternas intentioner försämrades. Den nya jämställdhetslagen innebar bland annat att: arbetsmarknadsparternas möjligheter att genom kollektivavtal frångå reglerna i jämställdhetslagen upphävdes, bestämmelserna om det aktiva jämställdhetsarbetets form och innehåll skärptes och statens tillsyn och kontrollmöjligheter stärktes (Prop. 1993/94:147). Staten har härmed ökat sina krav och förväntningar vad gäller utvecklingen av jämställdheten mellan könen i arbetslivet. Detta gör det också angeläget att öka kunskapen om vad som händer, alternativt inte händer, när statliga jämställdhetsåtgärder ska genomföras i organisationer. Här blir också de manliga ledarnas roll i utvecklingen av dessa reformer särskilt intressant.

Kommunerna och jämställdheten

Kommunerna spelar en viktig roll i verkställandet av den inom riksdagen och regeringen fastställda politiken. Detta gäller alla politikområden och inte bara jämställdhetsfrågorna. Sedan den första jämställdhetslagen fastställdes 1979 har dock kommunerna generellt sett visat mycket lite intresse för förändringar som syftar till att öka jämställdheten inom den egna organisationen. På det for-

mella planet har en rad åtgärder genomförts. De har t.ex. i rollen av arbetsgivare upprättat avtal med personalorganisationerna om att arbeta för att öka jämställdheten inom organisationen. Ansvar för jämställdhetsfrågans utveckling inom förvaltning och verksamhet har ålagts tjänstemän på olika nivåer och i vissa kommuner har också jämställdhetsplaner skrivits och åtgärder föreslagits. Så långt det formella planet. I realiteten är det få kommuner som översatt plan i handling och det aktiva jämställdhetsarbetet har uteblivit. I de svenska kommunerna är det fortfarande männen som dominerar ledningsskikten (SCB, 1992:5; Eklund, 1996). I politikens översta led möts oftast män, i administrationens översta led möts nästan uteslutande män och i mötet mellan ledande politiker och tjänstemän är arenan återigen manligt dominerad.

I juni 1988 sände jämställdhetsminister Ingela Thalén en inbjudan till Sveriges kommuner att ansöka om att delta i ett femårigt jämställdhetsprojekt; pilotkommunprojektet. Pilotkommunprojektet kan betraktas som statens svar på kommunernas passivitet vad gäller utvecklingen av det aktiva jämställdhetsarbetet (Prop. 1987/88:105). Av landets 286 kommuner var det också bara 39 som anmälde sitt intresse. I slutet av 1988 valdes Umeå, Södertälje och Bengtsfors. Detta kapitel bygger på material från min utvärdering av pilotkommunprojektet samt på den mer omfattande undersökning jag gjort av utvecklingen av jämställdhetsarbetet i dessa tre kommuner (Pincus, 1997a; 1997b).¹

I utvärderingen undersöktes utvecklingen av fyra olika typer av jämställdhetsåtgärder nämligen: jämställdhetskommittéer, jämställdhetsplaner, jämställdhetsprojekt (pilotkommunprojektet) och inrättande av olika typer av tjänster för att utveckla jämställdhetsfrågan (handläggare, ombud, projektledare). Jämställdhetsåtgärder av dessa slag syftar framförallt till att starta och utveckla en förändringsprocess genom att föra in jämställdhetsfrågan i organisationens planerings- och beslutsprocess. De syftar till att sätta frågan om kön på dagordningen för att på olika sätt synliggöra dess betydelse vad gäller fördelningen av makt, arbete och resurser i organisationen och utifrån detta utveckla insatser för att öka jäm-

¹ Resultaten från Pilotkommunprojektet finns redovisade i följande rapporter: Pincus, Ingrid (1997a, 1997b) *Jämställdhetsfrågans plats och utveckling i tre svenska kommuner*, och *Manligt motstånd och ambivalens till jämställdhetsreformer*. Utvärderingen bygger på intervjuer med centrala aktörer i de tre kommunernas politiska och administrativa organisationer, regelbundna intervjuer och kontakter med projektledarna, dokumentstudier och en enkätundersökning som genomfördes 1994 några månader efter att pilotkommunprojektet hade avslutats.

ställdheten. Också i pilotkommunerna rådde manlig dominans i ledningsskikten.

Manliga ledare och jämställdheten

Under de mer än trettio år som jämställdhetsfrågan har funnits på den politiska dagordningen har få män ställt sig öppet negativa till denna utveckling. Samtidigt har det under samma tidsperiod varit ytterst få män som öppet ställt sig positiva till eller aktivt engagerat sig i detta förändringsarbete. Flertalet har istället förhållit sig tysta eller tillmötesgående på ett till intet förpliktande sätt. Inom politiken är Bengt Westerberg och Carl Tham de stora undantagen till den manliga tystnaden och inaktiviteten idag. Ojämställdheten mellan kvinnor och män har dock definierats som ett samhällsproblem och ett policyområde av Sveriges riksdag och regering. Som sådan, om inte på några andra grunder, är den också en angelägenhet för män.

Ett framträdande drag vad gällde jämställdhetsarbetet i de tre pilotkommunerna som undersöktes var att jämställdhet och jämställdhetsåtgärder betraktades som kvinnofrågor och kvinnoangelägenheter. Samtidigt menade samtliga män som intervjuades för utvärderingen att de var positiva till förändringar som syftade till att öka jämställdheten mellan kvinnor och män och att de var emot orättfärdigheter som bottnade i kön. Undersökningen, som spände över nästan femton år (1980–1994), visade däremot att under denna period var det endast ett fåtal män som visade ett positivt intresse för jämställdhetsfrågor och ännu färre som omsatte sitt intresse i ett offentligt och aktivt engagemang i syfte att utveckla jämställdhetsarbetet inom sina verksamhetsområden. Flertalet gjorde inget och några motarbetade på olika sätt utvecklingen av de jämställdhetsåtgärder som initierades. När utvecklingen av ovannämnda jämställdhetsåtgärder undersöktes tydliggjordes organisationsledningens roll i jämställdhetsarbetets utveckling. Då blottades också vad män i ledningspositioner i praktiken gör när de främjar eller hindrar detta förändringsarbete, dvs. vilka former deras stöd och motstånd tar.

Följande redovisning består av tre avsnitt. Det första handlar om hur manliga ledare i pilotkommunerna handlade för att hindra utvecklingen av jämställdhetsarbetet i pilotkommunerna – handlingar som här betraktas som motståndsformer. I det andra avsnittet beskrivs hur några manliga ledare handlade för att främja utvecklingen av jämställdhetsarbetet i kommunerna. Detta avsnitt är betydligt kortare än det första framförallt därför att exemplen är

få. Kapitlet avslutas med en sammanfattning och en kort diskussionen om hur vi ska kunna förstå varför manliga ledare som säger att de är positiva till jämställdhet mellan könen inte omsätter detta i handling utan oftast gör det motsatta nämligen förhindrar utvecklingen av jämställdhetsarbetet på sina arbetsplatser.

2 Män som hindrar jämställdhetsarbete

Synliggörandet av ledningsgruppers motstånd är värdefullt ur olika perspektiv. För det första är denna grupps motstånd ett av de mest avgörande hindren i arbetet att öka jämställdheten mellan könen i arbetslivet. Det är också viktigt därför att det är vanligt att de olika jämställdhetsåtgärder som har initierats under åren fått klä skott för att inget händer i arbetslivet. dvs. jämställdhetskommittéer, jämställdhetsplaner, jämställdhetshandläggartjänster har kritiserats och ansetts otillräckliga som styrningsinstrument när problemen i själva verket inte sällan har handlat om andra faktorer, som t.ex. manliga ledares motstånd. Tydliggörandet av hela problembilden kan således för det första förhindra att jämställdhetsåtgärder avvecklas av fel orsak och för det andra bidra till utvecklingen av nya strategier för att komma vidare i jämställdhetsarbetet. För det tredje, och kopplat till det föregående, är det särskilt angeläget att synliggöra jämställdhetsarbetarnas arbetsvillkor. Det ter sig knappast rimligt att individer/grupper tilldelas uppgifter, betalas för att göra dessa för att sedan motarbetas och ibland straffas av sina överordnade när de gör det de ska.

Valet att i det här sammanhanget använda ordet motstånd kan, för somliga, tyckas något provokativt. Det är till exempel mera vanligt att ordet hinder används för att beskriva olika problem i genomförandet av jämställdhetsåtgärder, också när problemen ligger hos ledningsgrupper. Hinder är ett mer neutralt ord och kopplingen mellan konkreta personer och företeelsen hinder är inte lika tydlig som kopplingen mellan personer och företeelsen motstånd. Det är t.ex. inte ovanligt att läsa att bristerna i utvecklingen av jämställdhetsreformer i organisationer har handlat om chefers och politikerns okunskap. En rad böcker och informationsbroschyrer har skrivits och utbildningar har utformats såväl i statens regi som av olika kvinnoorganisationer för att komma tillrätta med detta hinder. Insatser för att öka olika gruppers kunskap om jämställdhetsfrågans problematik är både nödvändiga och viktiga. När det gäller individer som besitter ledningspositioner i organisationer och företag är det dock både deras skyldighet och deras ansvar att följa de lagar som finns i vårt land och att skaffa sig kunskap och informa-

tion om innebörden och intentionerna i dessa lagar, vilket inbegriper jämställdhetslagen. När lagar inte efterlevs av personer i dessa befattningar bör detta betraktas, och lyftas fram, som en form av motstånd.

De olika sätt att utöva motstånd som manliga ledare använde mot jämställdhetsreformer i pilotkommunerna kategoriserades först i två grova grupper; passiva och aktiva motståndsformer. Därefter urskiljdes olika uttrycksformer inom respektive kategori. Det kan tyckas något vanskligt att använda ordet passiv om en handling/företeelse som beskrivs som motstånd. Motstånd rymmer implicit handling och ordet passivitet rymmer implicit avsaknad av handling. Detta är dock endast en skenbar motsättning, passivitet och handling utesluter inte nödvändigtvis varandra. Det är t.ex. inte ovanligt avstå från att handla för att, oavsett motivet, förhindra förändring. När kommunala ledningsgrupper inte handlar och förhåller sig passiva till statens jämställdhetsinitiativ förhindrar de utvecklingen av ett förändringsarbete. *Detta är ett sätt att utöva makt och kontroll* (Lukes, 1979:18–19).

I nedanstående tabell finns en översiktlig karta över de passiva och aktiva motståndsformerna som förekom i pilotkommunerna för att förhindra utvecklingen av jämställdhetsarbetet. De användes i tre olika stadier av organisationens genomförandeprocess. Motstånd i genomförandeprocessens första stadie handlade om att förhindra att jämställdhetsfrågan över huvud taget kom in på en kommuns eller en förvaltnings dagordning. I genomförandeprocessens andra stadie hade jämställdhetsfrågan kommit in på dagordningen och nu handlade motståndet om att på olika sätt förhindra att åtgärden fick något genomslag i organisationen. I det tredje stadiet hade ett jämställdhetsarbete kommit igång och motståndet handlade om hålla dess förändringspotential på lägsta möjliga nivå.

Manliga ledares motståndsformer mot jämställdhetsreformers genomförande i pilotkommunerna.

MOTSTÅNDSFORMER:	PASSIVA	AKTIVA
STEG I GENOMFÖRANDEPROCESSEN:		
Steg 1: Jämställdhetsfrågan finns inte på dagordningen.	Tystnad	=
Steg 2: Jämställdhetsfrågan finns på dagordningen.	Tystnad Skenhandlingar	Motargument
Steg 3: Jämställdhetsarbete pågår.	Tystnad Skenhandlingar	Motargument Urholkning

Det passiva motståndet

Hittills har det passiva motståndet varit det mest vanliga sättet att förhindra att ett jämställdhetsarbete utvecklas i organisationer, privata såväl som offentliga. Det utövas av personer i ledningsfunktioner, som individer och som grupp, i alla tre stadier av genomförandeprocessen, dvs. det används för att förhindra att jämställdhetsfrågan kommer upp på dagordningen, förhindra att beslut omvandlas till handling när frågan väl satts på dagordningen och för att hålla tillbaka ett förändringsarbete när detta kommit igång. Två av det passiva motståndets vanligast former är tystnad och skenhandlingar.

Tystnad

Tystnad är det passiva motståndets vanligaste uttrycksform. Ett utbrett exempel på tystnad som motståndsform i genomförandeprocessens första steg var svenska kommuners agerande i relation till lag och avtal om det aktiva jämställdhetsarbetet. Trots jämställdhetslagen från 1980 och jämställdhetsavtalen mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationerna från 1977 hade så sent som i februari 1994 endast något mer än hälften av kommunerna i Sverige upprättat jämställdhetsplaner (Mårtensson, 1994). dvs. nästan hälften av landets kommuner bedrev vad som kan betecknas som ett passivt motstånd mot statens jämställdhetsinitiativ. Så var även fallet i en av pilotkommunerna där en av kommunens förvaltningschefer menade att: " ... ingen har kommit på att väcka frågan om jämställdhet." Förhållningssättet tycks vara att om det inte talas om det så finns det inte oavsett lagar och avtal på området. Eftersom det är kommunledningarna som sätter dagordningen och som på detta sätt ger eller undanhåller legitimitet i olika frågor, har detta "styrinstrument" visat sig vara mycket effektivt under en lång rad år. Möjligheterna för arbetsgivare att utöva denna form av motstånd försämrades dock när jämställdhetslagen skärptes 1994 och idag finns jämställdhetsplaner i landets samtliga kommuner.

Beslut om att upprätta en jämställdhetsplan innebär inte nödvändigtvis att jämställdhet betraktas som en legitim sakfråga av en organisationsledning eller att avsikten är att denna åtgärd ska leda till handling. Ett sätt att tillämpa det passiva motståndet i genomförandeprocessens steg två och tre är nämligen att återinföra tystnad efter beslutet om en jämställdhetsåtgärd har tagits och/eller när vissa personer fått ansvaret för att arbeta med dessa frågor i organisationen. Besluten betraktas som till intet förpliktande formaliteter av alla utom möjligtvis de personer som tar sin arbets-

uppgift på allvar och försöker utveckla jämställdhetsarbetet i organisationen. Ledningen förväntar sig inte att något ska göras och oftast är det inte heller någon i dessa led som frågar efter några resultat. Redan i slutet av 1970 talet beslutade t.ex. kommunfullmäktige i två av pilotkommunerna att bilda jämställdhetskommittéer för att, som det hette, ansvara för jämställdhetsfrågornas utveckling i organisationen. Båda kommunerna fastställde också jämställdhetsplaner med mål och riktlinjer för jämställdhetsarbetet. När dessa beslut hade fattats inträdde tystnaden och ingen i den politiska ledningen intresserade sig för eller följde upp jämställdhetskommitténs arbete eller jämställdhetsplanen. Kommunledningens tystnad i relation till båda dessa jämställdhetsåtgärder signalerade till förvaltningsledningen att jämställdhet betraktades som en marginell och till intet förpliktande företeelse i organisationen. Härmed blev det också legitimt för cheferna att 'glömma' jämställdhetsplanen och ignorera jämställdhetskommittén, vilket de också gjorde. Trots politiska beslut om både jämställdhetskommitté och jämställdhetsplan påbörjades således inte heller jämställdhetsarbetet i dessa två kommuner då.

I steg tre av genomförandeprocessen använder politiker och chefer tystnad som motståndsform mot de personer som tilldelats ansvaret för att genomföra olika typer av jämställdhetsåtgärder i organisationen. Denna form av motstånd känner flertalet jämställdhetsarbetare igen men för projektledarna i pilotkommunerna kom den som något av en överraskning. De hade anställts för att leda projekt i tre kommuner som hade konkurrerat med övriga kommuner i landet om att delta i pilotkommunprojektet. De förväntade sig därför ett visst intresse och stöd från kommunernas ledningar. Det är vanligt att när konsulter eller experter av olika slag anlitas för att leda eller delta i organisationsförändringar att ledningen bidrar i olika omfattningar till att underlätta utvecklingen. Projektledarna hade inga överdrivna förväntningar vad gällde politikernas och chefernas engagemang i projekten men överraskades alla tre av omfattningen på det ointresse och uteblivet stöd som dessa grupper, med några få undantag, visade under projekttiden. När en första period av glädje över att få tillfälle att driva ett projekt av detta slag var över, ersattes glädjen först av förvirring och sedan av både besvikelse och ilska. Så här sammanfattar en av projektledarna sin erfarenhet vad gäller förhållandena inom den kommunala förvaltningen där hon arbetade:

Jag fick arbeta för att bli lyssnad till och för att jämställdhetsarbetet skulle respekteras./ ... / Kampen som jag fick föra hela tiden för att synliggöra mig själv och mitt arbete, tog mycket kraft och

arbetsglädje. Jag började tvivla på min förmåga eftersom jag aldrig blev uppmuntrad av någon chefsperson. Aldrig under fem år fick jag ett erkännande att jag skötte mitt jobb bra/ ... / Hade jag varit projektledare för en ekonomisk besparingsreform eller en omorganisation av kommunstyrelseförvaltningen hade det varit helt annorlunda, då hade projektet tillförts alla upptänkliga resurser och fått stöd. Nu handlade det om jämställdhet, ett begrepp som man inte kunde definiera ens.

Tystnad som motståndsform i steg tre av genomförandeprocessen uttrycker sig inte bara som frånvaro av intresse och uteblivet stöd som i exemplet ovan. Den tillämpas också när jämställdhetsarbete eller andra personer med kompetens i dessa frågor hålls borta från de sammanhang där organisations- och personalfrågor diskuteras, planeras och beslutas. Ett tydligt exempel på denna motståndsform är när arbetsgrupper tillsätts för att diskutera och planera förestående organisationsförändringar och personer med kompetens i jämställdhetsfrågor inte ombeds delta. Under projekttiden genomfördes relativt genomgripande organisationsförändringar i de tre pilotkommunerna men i inget fall ombads projektledarna att delta och bidra med sin kompetens. När detta påpekades för två ansvariga chefer i olika pilotkommuner menade en att projektledarens deltagande i dessa sammanhang var en intressant idé men avstod från att göra något åt saken. Den andra hävdade att gruppen var redan så stor att det fanns inte plats för ytterligare en deltagare.

Ett exempel från en omorganisation i en av pilotkommunerna innan pilotkommunprojektet började får illustrera vad som kan hända när en person med kunskap om jämställdhetsfrågor ingår i planeringen av en omorganisationen. Några år innan pilotkommunprojektet startade påbörjades planeringen av en kommundelsreform och en arbetsgrupp bildades för att planera dess verkställande. På uppmaning av kommunens jämställdhetsombud beslutade kommunchefen i denna kommun att jämställdhetshandläggaren skulle ingå i denna arbetsgrupp. Jämställdhetshandläggarens närvaro bidrog till att vissa betydelsefulla insatser genomfördes för att öka jämställdheten i organisationen i samband med omorganisationen. När kommundelsreformen var genomförd fanns t.ex. kvinnor på hälften av kommundelschefsposterna. Jämställdhetshandläggaren påpekade i en intervju att hennes blotta närvaro räckte ofta för att jämställdhetsaspekter på olika frågor skulle tas upp i gruppen.

Skenhandlingar

Gränsen mellan motståndsformerna tystnad och skenhandlingar kan vara flytande. Skenhandlingar kan dock betraktas som mera instrumentella till sin karaktär än motståndsformen tystnad. dvs.

beslut om jämställdhetsåtgärder syftar aldrig till att utveckla jämställdheten i organisationen utan syftar till något annat. I många kommuner upprättas t.ex. idag jämställdhetsplaner enbart av det skälet att man vill undvika böter. Detta kan sägas vara en skenhandling. Vaga och till intet förpliktande formuleringar om jämställdhet i t.ex. personalpolitiska program eller andra måldokument är också exempel på skenhandlingar. I dessa fall används beslut om olika typer av jämställdhetsåtgärder som ett skydd mot anklagelsen att inget görs för att utveckla jämställdheten i organisationen.

Beslutet att införa en jämställdhetsåtgärd i en organisationen kan även handla om att främja helt andra intressen än att öka jämställdheten mellan kvinnor och män. I två av pilotkommunerna beslutade t.ex. kommunledningarna att ansöka om att delta i pilotkommunprojektet av andra skäl än att utveckla arbetet med jämställdhetsfrågorna i organisationen. I den ena kommunen hoppades de ansvariga att deltagandet i detta regeringsinitierade projekt skulle leda till att kommunen synliggjordes på ett nytt sätt; pilotkommunprojektet skulle sätta kommunen på kartan så att säga. Ytterligare ett skäl handlade om att göra kommunen mer attraktiv för unga kvinnor för att förhindra ytterligare utflyttning och sjunkande invånarantal. Här handlade det inte om att förbättra möjligheterna för unga kvinnor till ett mer självständigt liv och därmed öka jämställdheten mellan kvinnor och män i kommunen. I den andra kommunen betraktades kommunstyrelsens beslut om att skriva under ansökningen som ett till intet förpliktande sätt att uppmuntra kommunens sedan flera år marginaliserade jämställdhetskommitté. De ansåg nämligen att kommunen, av olika anledningar *inte* skulle väljas att delta i pilotkommunprojektet och blev mycket överraskade när det "positiva" beskedet kom.

Det passiva motståndet i form av organisationsledningars tystnad och skenhandlingar är det mest vanliga sättet att förhindra att statliga jämställdhetsinitiativ genomförs i arbetslivet idag. Dessa motståndsformer skapar också stora problem för de personer, både kvinnor och män, som åtagit sig att arbeta med utvecklingen av jämställdheten mellan kvinnor och män i organisationen. Det uppstår vad som skulle kunna beskrivas som ett tomrum mellan jämställdhetsarbetare och den övriga organisationen. En av projektlejdarna beskrev situationen i termer av sändare och mottagare: "Jämställdhetsinsikt saknas på alla nivåer, men för kunskapsförmedling räcker det inte med en sändare. Det måste också finnas en mottagare och den ska vara påslagen." Att tilldelas uppgiften att vara sändare utan både station och mottagare är en situation som många jämställdhetsarbetare i organisationer och företag säkert

känner igen. Jämställdhetsansvarig personal (handläggare, ombud, projektledare) får varken bekräftelse eller gehör från sina överordnade när de försöker att omvandla mål- och planeringsdokument till praktiskt handling.

Ledningens tystnad och ointresse kan också påverka den övriga personalen i organisationen och tystnaden sprida sig. Projektledaren i en av pilotkommunerna berättade t.ex. om hur en besvärande tystnad kunde uppstå när hon mötte olika personalgrupper på t.ex. luncher eller fikapausar. En annan kände sig tyngd av det kompakta ointresset som personerna som arbetade i hennes närmaste fysiska omgivning visade för hennes arbete med projektet.

Tystnad och ointresse hos kolleger och arbetskamrater behöver naturligtvis inte alltid bero på en negativ hållning hos ledningen. Sambandet är dock inte helt taget ur luften utan grundar sig på erfarenheterna av det motsatta, dvs. när individer i ledningspositioner intar en positiv hållning till jämställdhetsarbetet kan sådana förhållanden både motverkas och förändras. Detta kan illustreras med ett exempel från en av pilotkommunerna. När hälften av projekttiden hade gått fick denna kommun en ny stadsdirektör som intresserade sig för och med projektledaren som resurs, aktivt ägnade sig åt att utveckla jämställdhetsarbetet i organisationen. Jämställdhetsfrågans, jämställdhetsprojektets och projektledarens ställning och legitimitet stärktes i organisationen och intresset för dessa frågor ökade bland personal och kolleger och det blev legitimt att både fråga om och ifrågasätta jämställdhet. Tystnaden bröts.

Det aktiva motståndet

Det är näst intill omöjligt för någon i ledande ställning att idag i ord eller handling aktivt avfärda frågan om jämställdhet mellan kvinnor och män och på så sätt motsätta sig att frågan kommer in på dagordningen. Detta är en framgång. Det aktiva motståndet utvecklas också oftast först efter att ett beslut tagits om en jämställdhetsåtgärd, dvs. i genomförandeprocessens steg två, när jämställdhetsfrågan finns på dagordningen, eller i steg tre när arbetet med dessa frågor har påbörjats. Det aktiva motståndets olika former kan sägas gå ut på att hålla utvecklingen av jämställdhetsarbetet i organisationen på lägsta möjliga nivå. I nedanstående redovisning ingår exempel på tre av det aktiva motståndets olika former nämligen; 1) att argumentera mot jämställdhetsreformer, 2) att urholka jämställdhetsåtgärders förändringspotential och 3) det personriktade motståndet att urholka jämställdhetsarbetarnas legitimitet och auktoritet.

Argument mot jämställdhetsåtgärder

I intervjuerna med manliga politiker och chefer i pilotkommuner-
na var de flesta överens om att olika typer av insatser var både
viktiga och nödvändiga för att förändra ojämställdheten mellan
kvinnor och män. Många menade dock att jämställdhetsproblemen
var *oåtkomliga* i organisationssammanhang och att de själva stod
relativt maktlösa vad gällde att påverka sådana förändringar. Andra
menade att insatser i organisationen var en möjlig väg för föränd-
ring men att dessa ofta var *oförenliga* med andra viktigare åtagan-
den. I båda fallen användes argumenten som förevändningar för att
de själva skulle ta ansvar för att beslut om jämställdhetsåtgärder
omsattes i praktisk handling eller för att stödja andras insatser på
området.

De som ansåg att problemen egentligen var oåtkomliga för de-
ras inflytande handskades inte sällan med jämställdhet som om
problemen och deras lösning enbart handlade om människors atti-
tyder. En förändring i relationerna mellan kvinnor och män skulle
åstadkommas så naturligt som möjligt menade man, redan under de
år då man utvecklades från barn till vuxen. Detta skedde bäst i fa-
miljen, på dagis och i skolan. Härmed förlades också förändringså-
tgärder bortom de sammanhang där de själva arbetade och verkade.
Åtgärder som jämställdhetslagen och jämställdhetsplaner tolkades
vidare som instrument för att ändra människors attityder och
många var av den åsikten att "man kan ju inte förändra männi-
skors attityder med lagar och regler".

Andra menade att teoretiskt sett skulle också vuxna kunna för-
ändra sina attityder, även de som arbetade i den kommunala orga-
nisationen. I praktiken var dock problemen många och känsliga
och implicit egentligen alldeles för stora och svåra för dem att rå
på. Vissa av de manliga ledarna som intervjuades såg det hela som
en generationsfråga. Några lyfte fram de kvinnliga kontoristerna
och menade att en förändring skulle ske i samband med en genera-
tionsväxling i denna grupp. De var ofta själva i samma ålder som
dessa kvinnor men antydde inte att de själva eller deras kollegor
hade några problem härvidlag. Däremot ansåg vissa chefer att lik-
nande problem fanns i politiken medan politikerna menade att
problemet låg hos vissa av cheferna.

Jämställdhetsfrågor kan vara problematiska men det som är vik-
tigt i detta sammanhang är inte särskilt komplicerat. Det är riktigt
att attityder är en viktig faktor i förändringar av relationen mellan
kvinnor och män. Och oavsett vad de intervjuade cheferna och
politikerna ansåg kan åtgärder som t.ex. jämställdhetskommittéer,
jämställdhetsplaner bidra till att åstadkomma attitydförändringar.

Men dessa åtgärders syfte är inte i första hand att ändra attityder. De ska framförallt göra synliga förhållanden i organisationen som oftast är dolda (t ex löne- och utvecklingsmöjligheter) och de ska förändra organisatoriska rutiner och därmed också individers/gruppers handlingar. Sådana förändringar kan åstadkommas oavsett vilka attityder eller inställningar som ledningen eller andra kan tänkas ha i denna fråga.

Ett annat sätt att inte behöva befatta sig med jämställdhetsåtgärder är att göra dessa *oförenliga* med andra organisatoriska mål, som t.ex. effektivitet. I artikeln *Men's power in organizations: 'equal opportunities' intervenes* ger Cynthia Cockburn (1990) exempel på denna typ av manligt motstånd mot jämställdhetsåtgärder i ett stort företag inom den privata sektorn i England. Hon fann att jämställdhetsreformer, som t.ex. att öka andelen kvinnliga chefer, framställdes som oförenliga med organisationens mål om ekonomi och effektivitet. Vissa menade att kvinnors höga frånvaro p.g.a. ansvar för familj och barn skulle hota företagets effektivitet. Andra hävdade att förekomsten av kvinnliga chefer skulle innebära problem för männen både inom och utanför företaget. Detta skulle i sin tur skulle leda till negativa konsekvenser för företaget som t.ex. störningar i produktionen på grund av relationsproblem eller sämre försäljningssiffror.

Manliga ledare i offentliga organisationer i Sverige skulle knappast använda ovan refererade resonemang för att argumentera mot jämställdhetsåtgärder. I pilotkommunerna förekom dock andra typer av oförenligheter som t.ex. när jämställdhetsåtgärder och tid sattes i ett motsatsförhållande. En chef förklarade problemet så här:

Tidsbristen är ett problem. Svårt för en förvaltningschef som har mycket att göra att skjuta undan andra viktiga arbetsuppgifter som de är skyldiga att klara av för att kunna ägna sig åt det här.

Chefer är hårt arbetsbelastade människor – det är en prioriteringsfråga.

Det denna chef menade var att tidsnöden var så stor att skulle de ägna sig åt jämställdhetsfrågan skulle de tvingas försumma andra viktiga frågor. Och dessa andra frågor var inte vilka frågor som helst utan sådana som de var *skyldiga* att ta sig an. I realiteten är de skyldiga, enligt lag, att också se till att ett jämställdhetsarbete bedrivs. De är för övrigt inte heller skyldiga att själva utföra de konkreta arbetsuppgifterna utan oftast behöver de inte göra något annat än att på olika sätt stödja det arbete som andra gör.

Det finns många olika sätt att se på och förhålla sig till jämställdhetsfrågan. Frågorna som tas upp av chefer och politiker är varken oviktiga eller oproblematiska och tål att ventileras och diskuteras. Det problematiska är när dessa personers mycket privata uppfattningar om jämställdhetsfrågan förvandlas till auktoritativa sakargument på grund av deras positioner i organisationen och används sedan, i förtäckta eller oförtäckta ordalag, mot jämställdhetsreformerna. Det kan vara svårt för individer/instanser i underordnade positioner att ställa sig kritiska till påståenden som framförs av överordnade. För det första kan det vara problematiskt att urskilja vad som är fakta eller inte i påståendena om organisatoriska frågor. Även om detta skulle låta sig göras finns det, för det andra, andra skäl för jämställdhetsarbetare att avhålla sig från att öppet ifrågasätta och ställa sig kritiska till påståenden som framförs av deras överordnade. Individer i överordnade positioner har möjlighet att på olika sätt använda sin position mot dem som ifrågasätter, t.ex. i löne- utbildnings- och utvecklingsfrågor. Detta gäller generellt men jämställdhetsfrågor har en stark laddning och olika åsikter kan relativt lätt leda till mer eller mindre påtagliga spänningar. Dessvärre har också jämställdhetsarbetare, både i pilotkommunerna och annorstädes, fått erfara hur sådana spänningar påverkat deras möjligheter till utveckling i organisationen.

Problemet med motargument som motståndsform kan något tillspetsat sammanfattas så här: när påståenden om jämställdhetsfrågor framförs av individer i överordnade positioner skyddar deras ställning i organisationen dem ifrån kritik och ifrågasättande. För underordnade grupper gäller det omvända - de förhindras av sin ställning att framföra sådan kritik därför att de känner sig och oftast är oskyddade. Uttalanden av individer i ledningsställning får, oavsett sakinnehåll och riktighet, ökad auktoritet p.g.a. av deras position - det omvända gäller för individer som befinner sig i underordnade positioner.

Urholkning

Urholkning är en aktiv motståndsstrategi som riktas dels mot åtgärder, som initieras för att utveckla jämställdhetsarbetet och dels mot personer som får ansvaret för att bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete i organisationen. Denna motståndsform handlar om att begränsa både åtgärders och personers förutsättningar att påverka förhållandena i organisationen genom att tömma dem på förändringspotential. I pilotkommunerna användes denna motståndsform av män i ledningspositioner både mot olika åtgärder som initierades

för att starta och utveckla jämställdhetsarbetet i organisationen och mot personerna som arbetade med jämställdhetsfrågorna.

– *Urholkning av jämställdhetsåtgärder*

Att inrätta lokala organ, som t.ex. jämställdhetskommittéer, för att påverka utvecklingen mot ökad jämställdhet kan i första hand härledas till en förpliktelse i FN:s handlingsplan för jämställdhet från 1975. I denna uppmanades samtliga medlemsländer att etablera ett offentligt jämställdhetsmaskineri på lokal nivå. Under perioden 1976–1981 togs också sådana initiativ i samtliga nordiska länder (Red. Haavio-Mannila m. fl., 1983:209ff). Även styrelserna för Kommun- och Landstingsförbundet rekommenderade 1977 kommuner och landsting att vidta aktiva åtgärder för att förbättra kvinnornas situation och skapa ökad jämställdhet mellan kvinnor och män i kommunal tjänst. Bl.a. nämndes lokala kommittéer som möjlighet (Dahlberg, 1984:176). I Sverige hörsammades dessa internationella och nationella rekommendationer av i första hand kvinnliga politiker och två av de tre kommunerna som deltog i pilotkommunprojektet var bland de ca femtio kommuner i Sverige som inrättade jämställdhetskommittéer i slutet av 1970-talet.

Utvecklingen i samband med att en av de två ovan nämnda kommunerna bildade en jämställdhetskommitté illustrerar på ett tydligt sätt motståndsstrategin "urholkning av jämställdhetsåtgärder", i det här fallet både jämställdhetskommittén och jämställdhetsplanen. Kommunfullmäktige i kommunen i fråga beslutade i slutet av 1970-talet, som nämndes ovan, att på de kvinnliga ledamöternas initiativ hörsamma FN:s rekommendation att bilda en jämställdhetskommitté. Ett år senare presenterade jämställdhetskommittén ett förslag till en mycket ambitiös jämställdhetsplan. Denna innehöll förutom mål och riktlinjer för kommunens jämställdhetsarbete dels ett förslag om att inrätta en jämställdhetshandläggartjänst på halvtid och dels ett förslag att lokala jämställdhetsplaner skulle upprättas på förvaltningarna. De lokala jämställdhetsplanerna, som bl.a. skulle innehålla insatser på rekryterings-, utbildnings- och utvecklingsområdet skulle följas upp och utvärderas vid utgången av varje treårsperiod. Om förslaget hade godkänts hade beslutet för det första inneburit att jämställdhetskommittén hade fått kommunledningens mandat att ansvara för utvecklingen av kommunens jämställdhetsarbete och för det andra att den hade haft goda förutsättningar att påverka utvecklingen i organisationen med både jämställdhetshandläggare och jämställdhetsplaner som styrinstrument. Så blev dock inte fallet. Av trettio remissinstanser var det två som hade invändningar mot jämställdhetskommitténs förslag nämligen de politiska och administrativa

instanserna som var ansvariga för kommunens personalfrågor. Dessa ansåg bl.a. att det inte behövdes lokala jämställdhetsplaner eller jämställdhetshandläggare eftersom: "jämställdhetssynpunkter skall läggas på all kommunal planering" och i den "pågående översyn av det personalpolitiska programmet ingår naturligtvis jämställdhetsfrågorna som en mycket väsentlig del. Det får därför anses som felaktigt att redan nu fastställa hur förvaltningarnas jämställdhetsarbete skall utformas." Kommunstyrelsen godtog dessa invändningar och 1981-01-26 beslutade kommunfullmäktige: "att bifalla kommunstyrelsens förslag." Urholkningen av både jämställdhetskommittén och dennes förslag till jämställdhetsplan var härmed ett faktum.

Denna kommuns jämställdhetsarbete gick härfter i stå enligt några av personerna som under åren följt jämställdhetskommitténs utveckling. En politiker berättade att hon under åren hade tyckt att "det var märkligt att kommittén inte reagerat på saker och ting." Men, som hon påpekade, med varken personella eller ekonomiska resurser och utan politisk legitimitet var förutsättningarna att utveckla jämställdhetsarbetet i organisationen små. Vid en granskning av kommunens administrativa organisation tio år senare fanns det inte heller något som talade för att jämställdhetsåtgärder ingått som en 'naturlig del' av personalpolitiken. Männen dominerade på kommunens chefsposter och kvinnorna dominerade på de mest rutinartade arbeten och med de lägsta lönerna (kanslister, assistenter mm). Kommunstyrelsen och kommunfullmäktige som beslutade att följa invändningarna mot jämställdhetskommitténs förslag följde inte heller upp om eller hur det utlovade jämställdhetsarbetet faktiskt bedrevs i förvaltningarna.

Motståndformen urholkning för att begränsa ett projekts utvecklingsmöjligheter kan göras på olika sätt. Ledningsgrupper kan t.ex. under pågående projekttid reducera projektanslagen eller entlediga viktiga projektdeltagare från sina projektuppdrag. Sådana metoder användes av manliga ledare mot pilotkommunprojektet. Ett annat sätt att utöva denna form av motstånd som tillämpades i en av pilotkommunerna gick ut på att begränsa projektets förutsättningar genom att urholka projektledarfunktionen. Här handlade motståndet om att förhindra att en person med kompetens i jämställdhetsfrågor fick tjänsten som projektledare och när tjänsten tillsattes begränsa den nya projektledarens självständighet och handlingsutrymme. När den aktuella kommunen valdes att delta i pilotkommunprojektet utbröt en konflikt som officiellt handlade om vem av två kandidater som skulle tillsättas som projektledare för projektet; jämställdhetskommitténs och de fackliga organisa-

tionernas kandidat eller personalkontorets. I fråga om kompetens var båda parternas kandidater likvärdiga i alla avseenden utom ett. Båda hade akademiska utbildningar, var välmeriterade yrkesmässigt och hade erfarenheter av att arbeta som projektledare. Det som skilde de två sökande i fråga om kompetens var att den ena hade både utbildning i och erfarenhet av att arbeta med jämställdhetsfrågor, vilket den andra inte hade.

Jämställdhetskommittén, som hade tagit initiativet till ansökan, planerat och utvecklat projektets mål och organisation, önskade ett projekt med goda möjligheter att bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete och förordade därför kandidaten med kunskap om och erfarenhet från jämställdhetsarbete. Personalkontoret, som inte tidigare profilerat ett intresse för jämställdhetsfrågor förordade kandidaten utan erfarenhet av jämställdhetsfrågor. Starka viljor och en hel del prestige sattes i rörelse i denna konflikt som under några månader fördes framförallt i lokalpressen. Kommunens politiska ledning beslutade att inte stödja jämställdhetskommittén och valde istället en tredje kandidat. Denna, liksom personalkontorets kandidat, saknade kunskap om och erfarenhet av att arbeta med dessa frågor. Härmed avgick jämställdhetskommitténs ordförande och halva jämställdhetskommittén i protest och när den nya projektledaren tillträdde sin tjänst fanns varken projektorganisation eller merparten av personerna som hade varit engagerade i projektets tillblivelse och planering.

Konflikten om vem som skulle leda kommunens jämställdhetsprojekt kan tolkas som en maktkamp mellan två intressenter om vem som skulle styra och kontrollera jämställdhetsprojektets utveckling; jämställdhetskommittén eller personalkontoret. Frågan gällde förutsättningarna att stärka eller begränsa jämställdhetsprojektets möjligheter att bedriva ett förändringsarbete i organisationen. Kompetens på jämställdhetsområdet var konfliktens utlösande faktor och makt den avgörande faktorn för utfallet. För att ytterligare begränsa projektets möjligheter omvandlades också projektledarbefattningen från den kvalificerad tjänst som hade utlysts till en relativt osjälvständig arbetsuppgift på kanslistnivå på personalkontoret. Här kom projektledarfunktionen i denna kommun att skilja sig från dessa befattningar i de andra två pilotkommunerna där projektledarna placerades på motsvarande handläggare- eller chefsnivå och hade både ansvar för projektens ekonomi och stor självständighet vad gällde att utveckla projekten.

I de båda ovan redovisade fallen av urholkning som motståndsförhållanden finns ett mönster. Motståndet mot jämställdhetsinitiativet drevs i första hand av individer och organ som var kopplade till or-

ganisationens personalpolitiska frågor. Här framträder en potentiell motsättning som är reell och i behov av att synliggöras och ventileras. Spänningar förekom också mellan jämställdhetsföreträdare och företrädare för kommunernas personalfrågor i de två andra kommunerna även om de inte drevs till öppna konflikter. Personalpolitik och jämställdhetspolitik griper in i varandra och här kan finnas gränsdragningsproblem. Dessa kan vara problematiska men knappast olösliga om det finns en vilja att arbeta för att öka jämställdheten mellan könen i organisationerna. Denna vilja saknades i kommunernas ledningar i båda de ovanstående fallen. Svårigheten för en jämställdhetskommitté eller ett jämställdhetsprojekt att profilera sig under sådana omständigheter är uppenbar.

– Urholkning av jämställdhetsarbetare

Urholkning av jämställdhetsarbetare är en motståndsform som används för att avsiktligt eller oavsiktligt undergräva auktoriteten och legitimiteten hos personer som arbetar med jämställdhetsfrågorna i organisationen. Ofta undergrävs jämställdhetsarbetarnas självförtroende i processen. Denna motståndsform är således mera personlig och uttrycks i form av kritik mot jämställdhetsarbetet som pågår eller i form av negativa omdömen om personerna som arbetar med dessa uppgifter. Med detta menas inte att man inte kan ha olika uppfattningar i frågor som berör jämställdhetsåtgärder eller att inte rimlig kritik kan riktas mot både jämställdhetsprojekt och projektledare. Den kritik som återges här, hämtad från utvärderingen av pilotkommunprojektet, var dock inte av ett sådant slag. Under de fem år som pilotkommunprojektet pågick utsattes de tre projektledarna för denna form av motstånd från vissa av sina överordnade. Negativa uttalanden av olika slag fälldes om jämställdhetsprojektet, om deras arbetsinsatser och om dem som personer. Det är osannolikt att män i ledningspositioner skulle agera på ett liknande sätt emot konsulter som projektanställs för att bedriva ett förändringsarbete av annat slag.

I en av kommunerna ifrågasatte t.ex. kommunens högsta tjänsteman, i olika sammanhang och till olika personer, lämpligheten av jämställdhetsprojektets form och dess placering i organisationen. Projektledaren hade, tillsammans med ordföranden i jämställdhetskommittén och den tidigare kommunchefen, formulerat projektets mål och organisation, vilka hade godkänts av kommunstyrelsen. Trots detta ansåg den nya kommunchefen, som enligt egen utsago, hade relativt vaga begrepp om projektet i dess helhet, att projektet var lite ur tiden, dvs. det var inte tillräckligt "modernt". Han menade:

att jämställdhetsarbete bedriver man annorlunda på 90-talet än vad man gjorde på 70-talet sägs det mig av folk som har tänkt på det här. Jag är inte säker på att vi bedriver det på ett 90-talsmässigt sätt. Jag vet inte riktigt vad det betyder men ...

Det hade varit bättre, menade denna chef, om projektet hade organiserats i andra former och, mera direkt, underställts honom. Detta användes också som förklaring till att han inte kunde ta ansvar för projektets utveckling och som anledning till hans bristande engagemang. Bland annat genom denna inställning till projektet, som inte grundade sig i kunskap om dess mål eller arbete, bidrog denna chef till att projektet och projektledarens arbete på ett mycket påtagligt sätt kom att ifrågasättas och nedvärderas av andra i organisationen under projekttiden.

I en av de andra pilotkommunerna hävdade en av förvaltningscheferna i olika sammanhang att det hade varit bättre om hans förvaltning hade fått pengarna som anslogs till jämställdhetsprojektet. Andemeningen var att jämställdhetsprojektet sköttes dåligt och att han, och hans förvaltning, skulle kunnat göra ett bättre arbete än projektledaren. Detta var speciellt anmärkningsvärt eftersom denna chef, under projektåren, motsatte sig alla jämställdhetsåtgärder som föreslogs av projektdeltagare och projektledaren inom hans verksamhetsområde, där för övrigt inget jämställdhetsarbete pågick. När projektledaren försökte initiera ett sammanträffande för att diskutera vari problemen låg avvisades hon.

Ovanstående exempel gällde negativa omdömen fällda av ledningsansvariga om projekten i deras helhet. Kritik av enskilda insatser var dock mer vanliga. En chef menade t.ex. att många av insatserna som genomfördes i hans kommun var felriktade. Åtgärderna behövdes inte antingen därför att "de slog in öppna dörrar" eller också därför att de riktad sig till personer som redan var "frälsta". I en kommun ansåg några individer i ledningsställning att vissa projektinslag var fäniga – de tycktes skämmas över vad andra skulle tycka och tänka om dessa inslag. Irritationen som detta väckte riktades sedan mot projektledaren.

Negativa omdömen fällda av överordnade chefer och politiker om projektledarna som personer förekom också i pilotkommunerna under projekttiden. Projektledarna kritiserades för att ha vissa brister eller karaktärsfel, vilka man befarade skulle ha negativa effekter på projektets utveckling. Häri låg implicit frågan om de egentligen var de "rätta" personerna för just detta arbete. Kriterierna för vilka egenskaper eller drag som ansågs vara de rätta var däremot inte uttalade utan tycktes växla från person till person och från situation till situation. En projektledare kunde kritiseras

för att inte vara tillräckligt allvarlig – hon framställdes som t.ex. för "flamsig". Av andra kunde kritiken gälla att hon var för allvarlig och saknade humor – en viktig förutsättning, menade man, för just detta arbete. Vissa ansåg att en projektledare inte var tillräckligt framåt och drivande medan andra ansåg att hon gick på för hårt. En politiker berättade t.ex. att han ansåg att projektledaren i hans kommun hade:

provocerat i en del sammanhang här – jag har varit motståndare till det – dom som man har försökt att nå vänder ryggen till istället, fjärrar sig och tycker att det är skit. Jag har pratat med ... om en något mjukare framtoning utav den anledningen.

I det sistnämnda fallet tog denna politiker upp och diskuterade sin kritik med projektledaren, men detta var ovanligt. För det mesta framfördes negativ kritik och omdömen i olika informella sammanhang som t.ex. vid ett tillfälligt mötte i korridoren, vid en kafferast eller i samband med att man lämnade ett sammanträde. Kritiken föregicks vanligtvis inte av att personen i fråga hade tidigare visat ett positivt intresse för jämställdhetsfrågan, för projektet eller projektledaren och följdes i det närmaste aldrig upp med någon seriös diskussion i frågan. Ofta fälldes inte heller de negativa omdömena om projekt och projektledare direkt till projektledarna. Men oavsett om sådana anmärkningar fälldes till projektledaren direkt eller inte lämnades projektledarna med den knappast uppbyggliga uppgiften att fundera över vad hennes överordnade menade med uttalandet, hur hon skulle förhålla sig till kritiken och vad hon skulle göra åt det.

De manliga ledarnas aktiva och passiva motståndsstrategier var ett stort hinder vad gällde förändringsarbetet för att öka jämställdheten mellan kvinnor och män i pilotkommunerna. För det första saknade jämställdhetsfrågan legitimitet hos ledningen och vem vill alliera sig med någon som arbetar med något som är impopulärt hos överordnade chefer eller politiker. För det andra bär frågan på en egen spänning eftersom den handlar om och synliggör orättvisor som har sin grund i kön. Kvinnor värjer sig från att uppmärksammas utifrån sin tillhörighet i gruppen "det underordnade könet". Män värjer sig från att uppmärksammas utifrån sin tillhörighet i gruppen "det överordnade könet" och de privilegier som könssystemet innebär för dem. Följden blir inte sällan att jämställdhetsåtgärderna beskylls för att vara dåliga förändringsinstrument och jämställdhetsarbetare upplevs som besvärliga av både deras överordnade och deras arbetskamrater. Det egentliga problemet, att organisationsledningen inte tar sitt ansvar, förblir dolt.

3 Män som främjar jämställdhetsarbete

Det manliga motståndet var, som framgick ovan, ett betydande hinder i utvecklingen av jämställdhetsarbetet i organisationer. Mest tydligt blir detta hinder när det jämförs med motsatsen – dvs. när män i ledningspositioner på olika sätt stödjer ett pågående jämställdhetsarbete. I pilotkommunerna förekom några exempel på manliga ledares sätt att främja jämställdhetsarbetet i organisationen. Dessa exempel har, på samma sätt som motståndsformerna som redovisades ovan, delats in i aktiva och passiva uttrycksformer. Stödet, oavsett om det var aktivt eller passivt, utspelades enbart i genomförandeprocessens tredje steg, dvs. när jämställdhetsfrågan fanns på dagordningen och vidare när det fanns enskilda personer eller grupper som arbetade med dessa frågor i organisationen. Samtliga exempel är därutöver hämtade från kommunernas administrativa ledning. I ingen av pilotkommunerna förekom nämligen exempel på att en manlig politiker aktivt engagerade sig i utvecklingen av kommunens jämställdhetsarbete. Huruvida manliga politiker passivt främjade jämställdhetsfrågorna eller inte framkom inte i utvärderingsmaterialet. Däremot pekade intervjuerna med kvinnliga politiker på att ett sådant stöd förekom.

Ett aktivt stöd ansågs föreligga när en man i ledningsposition för det första offentligt visade ett positivt intresse för utvecklingen av jämställdheten i organisationen, för det andra aktivt främjade utvecklingen av jämställdhetsarbetet i organisationen inom den egna verksamheten och i de ledningssammanhang där han medverkade och för det tredje bidrog till att stärka jämställdhetsarbetarens roll i detta förändringsarbete. Ett passivt stöd ansågs föreligga när en man i ledningsposition främjade jämställdhetsarbetet framförallt genom att stödja jämställdhetsarbetaren och dennes arbete. Det passiva stödet kombinerades däremot oftast inte med ett offentligt engagemang för utvecklingen av jämställdhetsarbetet i organisationen eller med försök att främja jämställdhetsarbetet i de, oftast manligt dominerade, ledningssammanhang där dessa män deltog.

Det aktiva stödet

Under den femtonårsperiod som utvärderingen av pilotkommunerna sträckte sig över fanns endast ett exempel på en man i ledningsbefattning som aktivt engagerade sig i utvecklingen av jämställdheten i organisationen. Denna man tillträdde kommunchefsposten i en av kommunerna när pilotkommunprojektet var inne i sitt tredje år. Med tanke på hur ytterst sällsynt det är att män i kraft

av sina ledningspositioner väljer att främja jämställdheten mellan kvinnor och män var det både överraskande och intressant att på nära håll få inblick i betydelsen av ett sådant stöd för utvecklingen. Exemplet illustrerar dels hur ett aktivt engagemang kan uttrycka sig rent praktiskt och dels hur en man med makt i ett manligt dominerat sammanhang kan påverka en organisatorisk förändringsprocess oavsett förekomsten av olika inställningar och attityder till själva sakfrågan.

När den nya kommunchefen började sitt arbete hade kommunen sedan flera år tillbaka både en jämställdhetskommitté och en jämställdhetsplan och pilotkommunprojektet, som nämndes ovan, var inne i sitt tredje år. Trots att kommunens politiker hade beslutat om dessa jämställdhetsåtgärder saknade jämställdhetsfrågan legitimitet i organisationens ledning och jämställdhetsarbetet gick på sparlåga. Den nya kommunchefen var väl medveten om både motståndet mot och de svårigheter som var förknippade med jämställdhetsarbetet och att han som kommunens högsta chefstjänsteman hade möjlighet att utifrån sin position påverka dessa förhållanden. För att det inte skulle råda någon tvekan om var han stod i denna fråga intog han en offentlig och offensiv hållning vad gällde utvecklingen av jämställdhetsarbetet. Han markerade sin uppfattning bl.a. genom att i både formella och informella sammanhang diskutera jämställdhetsfrågan och utvecklingen av kommunens jämställdhetsarbete. Han lyfte t.ex. fram dessa frågor när han intervjuades i kommunens personaltidning, i kommunens informationstidning såväl som i den lokala pressen och i andra massmediala sammanhang. Han beslutade också, på projektledarens initiativ, att kommunens chefstjänstemän skulle delta i en fem-poängs universitetskurs på temat *makt och kön*. Utbildningssatsningar är viktiga för att öka dessa gruppers kunskap om jämställdhetsfrågor och för att öka deras insikt om och insyn i detta mycket omfattande kunskapsfält. Projektledaren hade genomfört en rad utbildningar för både chefer och personal under projektets första två år. Dessa uppskattades framförallt av de kvinnliga personalgrupperna medan flertalet av kommunens chefer uteblev från de utbildningsträffar som ordnades för dem. Det var först när kommunchefen meddelade att han tillsammans med projektledaren förordade denna utbildning som chefernas frånvaromönster förändrades. Det faktum att utbildningen förordades av kommunchefen innebar att den uppfattades som informellt obligatorisk, dvs. "he made them an offer they couldn't refuse". Utbildningen var omfattande och bestod av sammanlagt 39 timmar som förlades till både arbets- och icke arbetstid. Den innehöll förutom föreläsningar också litteratur-

studier och hemuppgifter. Samtliga förvaltningschefer samt ytterligare en representant från respektive förvaltning, vanligtvis jämställdhetsombudet, deltog i utbildningen. När utbildningen avslutades under våren 1993 var flertalet deltagare, enligt projektledaren, mycket nöjda. Flera representanter från både chefsgruppen och jämställdhetsombudsgruppen nämnde utbildningen i en enkät som genomfördes för utvärderingen under våren 1994. De bekräftade projektledarens uppfattning och menade vidare att utbildningen hade fått positiva konsekvenser för jämställdhetsarbetet i kommunen.

Kommunchefens offentliggörande av sin uppfattning i jämställdhetsfrågan var viktig vad gällde att uppmärksamma och öka jämställdhetsfrågan legitimitet i organisationen. Budskapet som han förmedlade var att han ansåg att jämställdhet var en angelägen fråga och att det var viktigt att både han och övriga chefstjänstemän ökade sina kunskaper på området. Han förlitade sig däremot inte på att legitimerande- och utbildningsinsatser var tillräckliga för att överlämna åt de enskilda cheferna att föra in jämställdhetsaspekter i planerings- och utvecklingsarbetet. För att ett sådant förändringsarbete skulle komma igång satsade han på att utveckla jämställdhetsarbetet som redan pågick i organisationen. För att stärka jämställdhetsåtgärderna som styrningsinstrument genomfördes två viktiga förändringar. Den ena handlade om att tydliggöra politikens ansvar för dessa frågor i organisationen. Efter många diskussioner med de berörda parterna lyftes ansvaret för jämställdhetsfrågorna från jämställdhetskommittén, som avvecklades, till kommunstyrelsen där ett särskilt utskott bildades för dessa frågor. Kommunchefen ingick i utskottet tillsammans med bl.a. en av kommunens kommunalråd. Den andra förändringen handlade om att stärka kommunens jämställdhetsplan som styrningsinstrument och att stärka projektledarens roll i kommunens jämställdhetsarbete. Kommunen fastställde en ny jämställdhetsplan och till denna kopplades relativt genomlysande och täta uppföljningsinsatser. Under slutet av projektiden genomfördes t.ex. en enkätundersökning och sedan en intervjuundersökning där förvaltningscheferna fick svara på frågor om hur arbetet fortskred. Dessa utvärderades av kommunchefen, projektledaren samt dem som var politiskt ansvariga för jämställdhetsfrågorna. Resultaten sammanställdes i rapporter som distribuerades till de olika förvaltningarna. Härmed synliggjordes hur jämställdhetsarbetet organiserades på respektive förvaltning, vilka åtgärder som bedrevs och hur man planerade att gå vidare. Rapporterna tyder på att flertalet förvaltningschefer tog

jämställdhetsarbetet på allvar oavsett deras personliga inställning till frågan.

I arbetet med att stärka det politiska ansvaret för jämställdhetsarbetet och jämställdhetsplanens förändringspotential valde kommunchefen att ta tillvara projektledarens kompetens på området. Han tog t.ex. kontakt med projektledaren relativt snart efter att han tillträdde som kommunchef för att få information om kommunens jämställdhetsprojekt och jämställdhetsarbetets organiseringen. Därefter arbetade han i nära samarbete med henne med att följa upp och vidareutveckla jämställdhetsarbetet i organisationen. När projektiden led mot sitt slut beslutade kommunfullmäktige att inrätta en halvtids jämställdhetshandläggartjänst för att formalisera kopplingen mellan politiken och förvaltningen vad gällde jämställdhetsfrågorna. Då betraktades projektledaren, som tillträdde tjänsten, som organisationens expert i jämställdhetsfrågor. Hon hade en bred förankring i organisationens förvaltningar, vilka också efterfrågade hennes kunskaper och erfarenheter i jämställdhetsfrågor. När hon något år senare lämnade kommunen för ett nytt arbete utlystes jämställdhetshandläggartjänsten, men nu på heltid. När projektet avslutades hade jämställdhetsarbetet fått en ny dignitet i organisationen även om bilden inte var helt problemfri.

Kommunchefens engagemang och insatser för jämställdhetsarbetets utveckling i denna kommun kan betraktas som något av en solskenshistoria i jämställdhetssammanhang. För dem som arbetade med jämställdhetsfrågorna innebar hans engagemang att värdet av deras arbete ökade. För dem som var intresserade av jämställdhetsfrågorna men inte hade arbetat med dessa frågor tidigare innebar hans insatser att de nu kunde omsätta intresse i praktisk handling. För de chefer som inte var intresserade av jämställdhet innebar utvecklingen en ny prioriteringsordning och en försämrning av möjligheterna att utöva ett passivt eller aktivt motstånd.

Det passiva stödet

Som nämndes ovan var det högst ovanligt att en man i chefsposition i någon av pilotkommunerna på ett aktivt sätt engagerade sig i utvecklingen av jämställdhetsarbetet i organisationen eller inom den egna verksamheten. Det förekom något oftare att manliga chefer intog en stödjande hållning till de personer, oftast kvinnor, som arbetade med jämställdhetsfrågans utveckling i organisationen. Stödet förekom utan att dessa chefer själva tog något ansvar för eller aktivt engagerade sig i detta arbete och handlade oftast om relativt marginella insatser. Stödet var inte heller självklart i alla

situationer men det var viktigt för att det bidrog till att öka jämställdhetsarbetets legitimitet hos den övriga personalen. Uteblivet stöd från manliga ledare tolkas inte sällan som dess motsats, dvs. som att jämställdhetsfrågan saknar legitimitet. Detta kan få negativa konsekvenser för jämställdhetsarbetet, vilket framgick i avsnittet om de olika motståndskrafterna. Det passiva stödet är därför särskilt viktigt för att jämställdhetsarbetare ska ha rimliga arbetsvillkor och för att deras redan problematiska arbetsuppgift inte ska ytterligare försvåras.

Kopplingen mellan maktposition och stödets positiva konsekvenser för jämställdhetsarbetet var påtaglig även när det gällde det passiva stödet, vilket illustreras med ett exempel som hämtas från en av pilotkommunerna innan pilotkommunprojektet startade. Stödet kom från kommunchefen i denna kommun och utspelades i samband med planeringen av en omfattande omorganisation. I denna kommun pågick redan ett jämställdhetsarbete. Det fanns en jämställdhetskommitté med en kvinnlig ordförande som också var en av kommunens kommunalråd, vilket förmodligen inte var betydelselöst för utvecklingen. I den centrala administrationen fanns en kvinnlig personalkonsulent som på eget initiativ hade åtagit sig att vara jämställdhetskommitténs sekreterare och hon fungerade i praktiken som kommunens inofficiella jämställdhetshandläggare. Det fanns jämställdhetsombud på kommunens samtliga förvaltningar, vilka hade på personalkonsulentens initiativ genomgått en rad utbildningar på jämställdhetsområdet. Ett par år innan omorganisationen skulle genomföras bildades en central arbetsgrupp för att förbereda dess verkställande. När jämställdhetsombuden fick kännedom att det inte fanns någon i denna arbetsgrupp med uppgift att bevaka jämställdhetsfrågorna skrev de en gemensam skrivelse till kommunchefen. I skrivelsen rekommenderade de att personalkonsulenten skulle delta i gruppen för att inte jämställdhetsaspekterna skulle glömmas bort i planeringen av omorganisationen. Kommunchefen, som tidigare inte hade visat ett intresse för jämställdhetsfrågan, ställde sig positiv till skrivelsen och erkände att ett förbiseende hade begåtts. Personalkonsulenten deltog i gruppen under de två år som planeringen pågick. Hon berättade i en intervju några år senare att hennes blotta närvaro i gruppen i mångt och mycket fungerade som en ständig påminnelse om jämställdhetsfrågorna. Jämställdhetsaspekten var t.ex. viktig när kommunens nya kommundelschefsposter skulle tillsättas. Med hjälp av riktade annonser och headhunters uppnåddes en jämn fördelning av kvinnor och män på dessa poster. Kvinnliga kanslisters som arbetade i den centrala förvaltningen innan omorganisationen ägde rum kunde med

hjälp av de utbildningssatsningar som utvecklades för dem avancera och tillsättas på tjänster på handläggarnivå i de nya kommunalförvaltningarna. Det är en öppen fråga om dessa och andra insatser hade genomförts om inte kommunchefen hade följt jämställdhetsombudens råd om att personalkonsulenten skulle ingå i planeringsgruppen. Hans insats hade sannolikt en legitimerande effekt i denna grupp av högre tjänstemän. Den bidrog också med all säkerhet till att personalkonsulentens kompetens på jämställdhetsområdet togs till vara på ett sätt som kanske inte hade varit fallet utan hans stöd.

Det passiva stödet från chefer på andra nivåer i organisationen har oftast inte samma påtagliga effekt som i det ovan redovisade exemplet men är därför, som sagt, inte oviktigt. Det passiva stödet från chefer på dessa nivåer kan ta olika former och handlar framförallt om att på olika sätt tillerkänna jämställdhetsfrågan ett positivt värde. Detta kan göras på relativt enkla sätt som t.ex. genom att uppmuntra personalen inom den egna verksamheten att delta i olika utbildningssatsningar som initieras av jämställdhetsarbetare. Härmed får också personal som annars sällan erbjuds utbildningar en möjlighet till lärande och utveckling. Detta var på inget sätt en självklarhet för flertalet manliga chefer i pilotkommunerna när utbildningar och studiecirklar initierades för t.ex. de kvinnliga kanslisterna eller andra personalgrupper. Vissa ställde sig öppet negativa till sådana utbildningssatsningar. Det fanns dock några som konsekvent såg till att deras personal deltog i utbildningar av olika slag. I en av kommunerna uppmuntrade därutöver en av de manliga förvaltningscheferna sin kvinnliga personal att på basis av sina ökade kunskaper på området utveckla en egen jämställdhetsplan, vilket de också gjorde. Han påpekade i en intervju att han egentligen var relativt okunnig vad gällde jämställdhetsfrågan men att han ansåg att det var viktigt att bereda stöd och utrymme för kvinnorna att agera i denna fråga.

Det passiva stödet uttrycktes också i form av ett positivt erkännande av projektledarnas kompetens på jämställdhetsområdet. I en av pilotkommunerna efterfrågade t.ex. en förvaltningschef projektledarens kunskaper när hans förvaltning skulle organiseras om. Hon ombads då att delta i den grupp som diskuterade och planerade förändringarna. Det förekom också att projektledarna ombads att vara remissinstans och ge sina synpunkter på vissa frågor. Ytterligare ett sätt att stödja jämställdhetsarbetet handlade om att på ett mera personligt sätt stödja jämställdhetsarbetaren i hennes ofta svåra arbete. Detta kunde göras på olika sätt som t.ex. att bjuda in till ett samtal om hur arbetet fortlöpte, att erkänna och

bekräfta de svårigheter och problem som ingick i jämställdhetsarbetet och att vara allmänt uppmuntrande och ge goda förslag. Dessvärre fanns det inte några tecken på att dessa chefer förmedlade de problem som projektledarna tog upp i dessa samtal till sina kollegor i de ledningssammanhang där andra organisationsfrågor diskuterades.

4 Sammanfattning och diskussion

I den utvärdering som detta kapitel bygger på bedömdes det som särskilt viktigt att granska ledningens roll vad gällde jämställdhetsfrågans plats och utveckling i kommunerna under den femtonårsperiod som undersöktes. Ledningsgrupper har ett särskilt ansvar i fråga om att följa lagarna och genomföra reformerna som beslutas i regeringen och riksdagen. Vad de gör och vad de inte gör har också stor betydelse i fråga om att främja eller hindra utvecklingen av ett förändringsarbete just på grund av deras positioner i organisation. Det är dessutom viktigt att tydliggöra ledningsgruppers roll i detta arbete dels för att förhindra att jämställdhetsåtgärder avvecklas av fel orsak och dels för att bidra till utvecklingen av nya strategier för att komma vidare i jämställdhetsarbetet. Det är slutligen viktigt att synliggöra jämställdhetsarbetarnas villkor för att bedriva jämställdhetsarbete i organisationer. Det är knappast rimligt att jämställdhetshandläggare, jämställdhetsombud och jämställdhetskommittéer tilldelas uppgifter, betalas med skattemedel för att göra dessa för att sedan motarbetas och ibland straffas av sina överordnade när de försöker göra sitt jobb. I de tre pilotkommunerna, liksom i flertalet andra organisationer, var det framförallt män som dominerade i de övre ledningsskikten.

Undersökningen visade att jämställdhetsarbetet tog stora steg framåt när en man i kommunens högsta ledning aktivt engagerade sig i detta arbete, vilket var fallet i en av kommunerna. Detsamma gällde därutöver när en man i denna position endast gav sitt passiva stöd till det arbete som andra bedrev på jämställdhetsområdet. I båda fallen handlade det om stöd till ett redan påbörjat jämställdhetsarbete. Ett aktivt eller ett passivt stöd från män i den högsta ledningen signalerade till övriga chefer i organisationen att jämställdhetsarbetet inte var en fråga som kunde ignoreras oavsett deras personliga åsikter i frågan. Jämställdhetsfrågans legitimitet ökade i hela organisationen, jämställdhetsåtgärdernas styrningskapacitet stärktes och jämställdhetsarbetarnas kunnande erkändes som ett legitimt kompetensområde. Ett passivt stöd från chefer eller politiker på lägre nivåer i organisationen var också betydelsefullt även

om det inte hade samma påtagliga förändringseffekt i organisationen. Den var dock mycket viktig för de personer, oftast kvinnor, som arbetade med jämställdhetsfrågorna.

De manliga ledarnas aktiva och passiva motståndsstrategier var ett stort hinder vad gällde att utveckla jämställdhetsarbetet i pilotkommunerna. Mest synligt blev detta när det jämfördes med dess motsats, dvs. när män i ledningspositioner handlade för att stödja jämställdhetsarbetet. Det passiva och aktiva stödet förmedlade budskapet att ledningen betraktade jämställdhetsfrågan som en legitim fråga, vilket påverkade övriga led i organisationen på ett sätt som var positivt för jämställdhetsarbetets utveckling. Det passiva och aktiva motståndet förmedlade det omvända budskapet med påföljd att både jämställdhetsåtgärderna och personerna som arbetade med dessa frågor möttes av skepsis och ibland uppfattades som provocerande av sina överordnade och arbetskamrater. Följden blev att jämställdhetsåtgärderna betraktades som dåliga förändringsinstrument och jämställdhetsarbetetare upplevdes som besvärliga och det egentliga problemet, att inte organisationsledningen tog sitt ansvar, osynliggjordes.

Utvärderingen av pilotkommunprojektet visade att det öppna och aktiva motståndet mot jämställdhetsåtgärder endast utövades av ett fåtal män. Detsamma kan dessvärre sägas om det aktiva stödet. Förutom mäns aktiva motstånd mot olika jämställdhetsinitiativ tycks således ett stort hinder för utvecklingen av jämställdhetsarbetet i arbetslivet vara den passivitet och tystnad som flertalet män uppvisar i relation till statliga jämställdhetsinitiativ. Deras passivitet och tystnad betraktades som en motståndsform i detta kapitel. Den kan också ställas i relation till att de i intervjuer och i andra sammanhang säger att de är positiva till jämställdhet mellan kvinnor och män och anser att det är viktigt att komma tillrätta med de rådande orättvisorna i organisationen såväl som i samhällslivet för övrigt.

En fråga som kom att intressera mig i samband med utvärderingen handlade om hur glappet mellan det som dessa män säger om jämställdhet och det de gör, och framförallt inte gör i detta avseende, ska tolkas? Problemet med manliga ledare som säger att de är positiva till jämställdhet men sedan försvårar jämställdhetsarbetet i arbetslivet, är ett återkommande tema bland jämställdhetsarbetare. Det är inte ovanligt att kalla dessa män "i princip-män", ett begrepp som myntades av Lars Jalmert i *Den svenska mannen* (Jalmert, 1984). Här tolkas glappet mellan det männen säger och det de gör som att de egentligen inte menar det de säger. De har snarare anpassat sig till en rådande offentlig princip som, likt ordet

demokrati, blivit ett honnörsbegrepp. Ett annat vanligt sätt att förhålla sig till problemet är att se det som en generationsfråga. Denna uppfattning bygger på föreställningen att det är svårt för äldre män att ändra sina attityder om kvinnor och deras roll i livet och bara de unga männen, uppvuxna i en annan tid, kommer fram blir det lättare. Båda dessa förklaringar, som ofta sammanfaller, har säkert visst fog för sig men bilden från utvärderingen såväl som från annan forskning är inte entydig. I pilotkommunerna var det t.ex. i första hand äldre män som på olika sätt engagerade sig i och backade upp jämställdhetsarbetet. Unga män kan också t.ex. motsätta sig den ökade konkurrens om arbete och position som kvinnors deltagande i arbetslivet innebär (Kvande & Rasmussen, 1993). Bilden tycks således vara komplicerad och därför också viktig att forska vidare i om vi vill öka kunskapen om varför män som säger att de är positiva till jämställdhet inte handlar därefter. I utvärderingen behandlades glappet mellan ord och handling som en form av ambivalens som uppstod när de manliga ledarnas positiva värderingar om jämställdheten mellan könen ställdes emot eller kom i konflikt med andra intressen nämligen; 1) att stärka sina positioner och utvecklingsmöjligheter inom organisationen och 2) att stärka och upprätthålla – men framförallt inte hota deras värdighet som kön, dvs. deras manliga könsidentitet. I det första fallet handlar det om de beroendeförhållanden som skapas mellan individer i ledningsgrupper på olika nivåer i hierarkiska organisationer, som t.ex. kommuner. I det andra fallet handlar det om de principer eller mekanismer som i mångt och mycket påverkar mäns relationer till andra män i mansdominerade sammanhang. Intresse av karriärutveckling och bekräftelse av den egna manligheten kan i det här perspektivet komma i konflikt med en positiv hållning till jämställdhet. I det här perspektivet blir det också lättare att förstå varför de få manliga ledarna som både sade att de var positiva till jämställdhetsfrågan och som handlade därefter var sådana som befann sig i organisationens översta led. De var inte längre beroende av andra män för att komma vidare i karriären och de var relativt oberoende av andra mäns godkännande och bekräftelse för att upprätthålla sina identiteter som män. Andra manliga ledare som sade att de var positiva till jämställdhet hade makt och status i vissa sammanhang medan de i andra sammanhang var underordnade andra män. I de senare fallen befann de sig i ett beroendeförhållande och kunde känna sig relativt maktlösa. Dessa män upplevde olika former av krav på anpassning för att komma vidare i karriären och för att undvika att de ifrågasattes och förlöjligades i ledningsgrupper som dominerades av män och manliga värderingar.

Att arbeta med jämställdhetsfrågor uppfattades inte som meriterande av dessa män, varken i fråga om karriärutveckling eller i fråga om vad som förväntades av dem som män.

I den kvinnovetenskapliga forskningen är det framförallt kvinnoförtryck och kvinnors underordning som har stått i fokus. Här framträder männen och manligheten i dess mest negativa former. I den traditionella forskningen är det mannen som är den implicita utgångspunkten. Då är det oftast mannen som norm snarare är verklighetens män som lyfts fram med påföljd att män som individer och som grupp varken syns eller problematiseras. Det blir alltmer uppenbart att om jämställdheten mellan kvinnor och män ska öka inom organisationer och arbetsliv måste även männen engageras i denna fråga. Kvinnor kan inte driva jämställdheten i mål utan männens engagemang. För att komma vidare är det därför viktigt att undersöka och synliggöra den manliga världen på ett delvis nytt och mera nyanserat sätt. Kvinnors engagemang och arbete har inneburet stora framsteg både i fråga om att öka jämställdheten mellan könen och i fråga om att öka jämställdhetsfrågans betydelse på samhällslivets samtliga områden. Att synliggöra manliga ledares roll i genomförandet av statliga jämställdhetsåtgärder på ett tydligare sätt kan ses som ett led i samma strävan.

Käll- och litteraturförteckning

- Cockburn, Cynthia (1990) "Men's power in organizations: 'equal opportunities' intervenes" i Hearn, Jeff & Morgan, David, red. *Men, Masculinities & Social Theory*. Unwin Hyman: London.
- Dahlberg, Anita (1984) *Jämt eller ibland – om jämställdhet* Forskningsrapport 43 i AJDA-projektet, Stockholm: Arbetslivscentrum.
- Det uferdige demokratiet - Kvinner i nordisk politikk.* (1983) Red. Elina Haavio-Mannila m. fl. Oslo: Nordisk Ministerråd.
- Eklund, Johan (1996) *Varför så få kvinnor? En studie i kvinnorepresentation.* 60-poäng uppsats i statsvetenskap, Statsvetenskapliga institutionen: Stockholms universitet.
- Jalmert, Lars (1984) *Den svenske mannen*. Stockholm: Tidens förlag.
- Kvande, Elin & Rasmussen, Bente (1993) "Organisation en arena för olika uttryck av kvinnlighet och manlighet" i *Kvinnovetenskaplig tidskrift*, 1993:2.
- Lukes, Steven (1979) *Power – A Radical View*. London: The Macmillan Press Ltd.
- Pincus, Ingrid (1997a,) *Jämställdhetsfrågans plats och utveckling i tre svenska kommuner*. Högskolan i Örebro, Kvinnovetenskapligt forums skriftserie, nr 6 (kommande hösten 1997).
- Pincus; Ingrid (1997b) *Manligt motstånd och ambivalens till jämställdhetsreformer*. Högskolan i Örebro, Kvinnovetenskapligt forums skriftserie nr 5.

Ingrid Pincus

Man är chef (1992) Örebro, Statistiska centralbyrån, Programmet för jämställdhetsstatistik: SCB-Förlag.

Widerberg, Karin (1980) *Kvinnor, klasser och lagar 1750–1980*. Stockholm: LiberFörlag.

Offentligt tryck

Proposition 1993/94:147 *Delad makt delat ansvar*.

Proposition 1987/88:105 *Jämställdhetspolitiken inför 90 talet*.

SFS 1979:1118 *Lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet*.

Annat offentligt tryck

SKTF pressinformation, 94 02 17. Ulf Mårtensson, pressombudsman, tel 08-789 6323.

Jämlikhetslogiken i EG-rätten.

En feministisk analys av kvoteringsmålet Kalanke.

KARIN LUNDSTRÖM

1 EG-rättens betydelse för könsjämlighet i Sverige.

Sedan de Europiska Gemenskaperna bildades genom undertecknandet av Romfördraget 1957 har det funnits ett EG-rättsligt stadgande om jämlikhet mellan könen.¹ I de svenska översättningarna av EGs direktiv används ordet jämställdhet, i översättningen av det mål jag analyserar i denna artikel ordet jämlikhet. Stadgandet i Romfördragets artikel 119 anger att män och kvinnor ska ha lika lön för lika arbete. Utifrån denna artikel har en lång rad rättsakter om könsjämlighet antagits. Rättsakterna har i sin tur blivit föremål för drygt 100 tolkningsutlåtanden av EGs domstol i Luxemburg. När Sverige nästan fyra decennier efter EGs bildande undertecknade EES-avtalet, och ett år senare blev medlem i de gemenskaper som genom Maastrichtfördraget hade omvandlats till en union, blev samtliga EGs rättsakter och alla domstolsutlåtanden över en natt en del av svensk rätt, och inte bara det utan också överordnade all svensk lagstiftning och rättspraxis.

I egenskap av uttolkare av EGs rättsakter är EG-domstolen högsta juridiska normbildande institution i skapandet av könsjämlighet i EU-länderna, varför det är angeläget att noggrant analysera vad för slags könsjämlighet det är domstolen strävar efter att realisera. Att Domstolen inte nöjer sig med att enbart tolka EGs rättsakter utan även skapar EG-rätt, är allom bekant bland dem som sysslar med EG-rätt. Hittills har Domstolens rättsskapande verksamhet

¹I stället för det svenska ordet jämställdhet använder jag termen könsjämlighet. Orsaken är att EG-rätten på detta rättsområde är starkt präglad av liberalismens idéer i vilka det inte finns något särskilt ord för jämlikhet just mellan könen. Inte heller existerar någon sådan term på merparten av EU-ländernas språk. Att könen är jämlika betyder i liberal idétradition att de är ömsesidigt utbytbara. I engelska, franska och tyska har termen jämlikhet samma semantiska betydelse som likhetstecknet, vilket är motsatsen till den uppfattning som ligger till grund för det svenska ordet jämställdhet, nämligen att kvinnor och män är väsentligt olika men att de ska ha samma rättigheter och skyldigheter, Nousiainen (1995) s. 309–310.

framförallt varit inriktad på att ge EG-rätten effektiv genomslagskraft i nationell lagstiftning och rättspraxis.² I det rättsfall jag ska analysera i denna artikel – målet Kalanke om könskvoterings tillåtlighet enligt EG-rätten³ – gick Domstolen längre; den utnyttjade den genomslagskraft den själv gett EG-rätten till att underkänna en nationell bestämmelse, vilken enligt högsta nationella specialdomstol stod i överensstämmelse med nationell grundlag. Det innebär att Domstolen antingen underkände den nationella domstolens tolkning av nationell grundlag – vilket den inte har kompetens att göra – eller att den underkände den nationella grundlagen. Målet Kalanke är anmärkningsvärt mot bakgrund av Domstolens egen praxis i vilken den har konstaterat att medlemslänternas grundlagar utgör EGs minsta gemensamma nämnare i fråga om mänskliga rättigheter⁴, men även med tanke på att subsidiaritetsprincipen har fått uttryckligt stöd i Romfördraget genom Maastrichtfördraget.⁵

Kalanke-målet är det första mål i vilket Domstolen behandlar könskvotering som ett medel att nå jämlikhet mellan kvinnor och män. Målet har varit föremål för intensiva diskussioner och föranlett EG-kommissionen att vidta en högst ovanlig åtgärd, nämligen att föreslå en ändring av den artikel Domstolen tolkade i målet Kalanke.⁶ Den föreslagna ändringen har ännu inte blivit antagen och det är tveksamt om den någonsin kommer att bli det eftersom en ändring av bestämmelsen kräver ett enhälligt beslut av EGs råd.

I denna artikel ska jag analysera Kalanke-målet utifrån den metod jag använder i min doktorsavhandling vars titel är "Jämlikhet mellan kvinnor och män i EG-rätten. En feministisk analys." Eftersom Domstolens utlåtande i målet Kalanke inte tillhandahåller så många argument att analysera och eftersom Domstolen följde generaladvokatens förslag till utlåtande fokuserar analysen generaladvokatens rättsliga utlåtande.

Artikeln inleds med en kortfattad beskrivning av de teorier och metoder jag använder. Därefter följer ett referat av Kalanke-målet och en beskrivning av de EG-rättsliga stadganden målet aktualiserar, varefter jag analyserar generaladvokatens förslag till domsto-

²Exempelvis är det EG-domstolen som beslutat att EG-rätten ska vara överordnad nationell lagstiftning och rättspraxis (målen 26/62 van Gend en Loos (1963) ECR 1 och 43/75 Defrenne II (1976) ECR 455.

³Mål C-450/93 Kalanke (1995-I) ECR 3051.

⁴Mål 11/70 Internationale Handelsgesellschaft (1970) ECR 1125, premiss 4.

⁵Bestämmelsen är införd i artikel 3b i Romfördraget och anger bland annat att EG inte ska vidta åtgärder som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördraget.

⁶Den föreslagna ändringen är publicerad i OJ C 179/96 s. 8.

lens utlåtande samt domstolens utlåtande. Jag avslutar artikeln med min uppfattning om hur könskvotering skulle kunna användas i enlighet med gällande EG-rätt om det fanns en medvetenhet i Domstolen om hur komplex och allvarlig frågan om könsdiskriminering är. Allra först är det emellertid nödvändigt att säga något om de olika juridiska jämlikhetsbegreppen.

Jämlikhetsbegrepp i liberal tradition.

I liberal idétradition utgår den abstrakta betydelsen av begreppet jämlikhet från Aristoteles definition: lika ska behandlas lika, olika olika.⁷ Eftersom kvinnor ansågs väsentligt olika män skulle de behandlas olika. Under den andra hälften av 1800-talet argumenterade John Stuart Mill för att det inte fanns några egentliga könsskillnader som kunde rättfärdiga en olik behandling av kvinnor. Följaktligen skulle kvinnor ha samma civila och politiska rättigheter som män. Mills argumentation är den historiska grunden för begreppet *formell jämlikhet* i den liberala idétraditionen: eftersom det inte finns några egentliga, substantiella skillnader mellan könen finns det inga skäl att behandla kvinnor på annat sätt än män.⁸ För att juridiskt effektuera den liberala idén om formell könsjämlikhet har lagstiftning mot könsdiskriminering introducerats i många västländer. Att neka någon lika behandling med hänvisning till kön benämns *direkt diskriminering*. Eftersom det krävs en jämförelse med en person av det motsatta könet för att kunna konstatera direkt diskriminering, har det implicit i de juridiska begreppen formell jämlikhet och direkt diskriminering kommit att ligga ett antagande om att män är den norm efter vilken kvinnor ska behandlas.⁹ Formell jämlikhet har därmed kommit att betyda att kvinnor är lika män och ska behandlas som män, inte att kvinnor och män är lika och ska behandlas lika.

Under 1980- och 90-talen har många framstående feministiska rättsteoretiker från olika utgångspunkter kritiserat den liberala jämlikhetsformeln för att den inte ger något könsjämnt resultat, vare sig avseende innehåll eller form. Könsneutral lagstiftning och förbud mot diskriminering på grund av kön förändrar inte samhällets strukturer, vare sig de juridiska strukturerna eller de ekonomiska, kulturella, politiska eller religiösa.¹⁰ Lagstiftning utan hänvisning till kön ger intryck av att förhålla sig neutral till kön, men

⁷Scales (1993) s. 40–41.

⁸Krieger och Cooney (1993) s. 162–163.

⁹a.a. s. 165.

¹⁰Frug (1992) s. 6–7.

döljer att dess fundament är byggt på gamla, maskulina föreställningar om moral och rättvisa och om det subjekt vars rättigheter och skyldigheter den syftar till att reglera.¹¹ Att samhällets strukturer inte förändras till följd av könsneutral lagstiftning beror på att den inte ändrar fördelningen av den sociala makten mellan kvinnor och män i samhället.¹²

Insikten om att förbud mot direkt diskriminering är ett otillräckligt medel för att nå *reell jämlikhet* har lett till att begreppet *indirekt diskriminering* har introducerats. Argumenten bakom denna term användes första gången 1971 av USAs högsta domstol i ett rasdiskrimineringsmål.¹³ I målet konstaterade högsta domstolen att formellt ras- och könsneutrala bestämmelser i praktiken kan ha diskriminerande verkan, och att den diskriminerande verkan inträder obereonde av om svaranden haft uppsåt att diskriminera. Därför, konstaterade högsta domstolen, åvilar det svaranden att bevisa att till synes objektiva, icke-diskriminerande villkor, som i praktiken har diskriminerande verkan, är relevanta i förhållande till dess syfte. När denna typ av dold diskriminering introducerades i Storbritannien fick det benämningen "indirect discrimination".¹⁴ Den brittiska termen har sedan införlivats i EG-rätten på initiativ av Storbritannien.¹⁵

Juridiskt är begreppet indirekt diskriminering en innovation avseende fördelningen av bevisbördan mellan käranden och svaranden. Normalt har käranden hela bevisbördan, i mål om indirekt diskriminering övergår den till svaranden när käranden visat att till synes könsneutrala och objektiva villkor, sedvanor eller bestämmelser i praktiken har diskriminerande verkan för någon tillhörande det ena könet. Begreppet indirekt diskriminering öppnar därmed för möjligheten att bevisa att till synes objektiva och könsneutrala bestämmelser i praktiken inte är objektiva och könsneutrala utan vilar på maskulint konstruerade filosofiska föreställningar. Finns det därtill en medvetenhet om att begreppet indirekt diskriminering även omfattar systematisk oavsiktlig diskriminering, det vill säga strukturell diskriminering, kan begreppet indirekt diskrimine-

¹¹Rättens maskulina eller patriarkala strukturer är ett genomgående tema i feministisk rättsteori, se de två antologierna med samma titel "Feminist Legal Theory" utgivna av Weisberg (1993) respektive Olsen (1995).

¹²Frug (1992) s. 30–31, MacKinnon (1993) s. 437–453.

¹³Griggs vs Duke Power Co, 401 US 424 (1971).

¹⁴Bindman (1995) s. 51, Fredman och Szyszczak (1995) s. 214.

¹⁵Hoskyns (1996) s. 104. I mål 96/80 Jenkins, (1981) ECR 911, åberopade den brittiska käranden det amerikanska Griggs-målet och EG-domstolen accepterade argumenteringen om icke uppsåtlig diskriminering och omvänd bevisbörda.

ring innehålla en verklig förändringspotential. Avgörande för vilket innehåll begreppet får är hur domstolar tillämpar det.

2 Reproduktion av könskategorier i postmodern feministisk teori.

Den av postmodernismen inspirerade feministiska teoribildning jag utgår från fokuserar språkets betydelse för den komplexa frågeställningen om varför maskulinitetsprincipens primat består med konsekvensen att mäns överordning och kvinnors underordning ständigt återskapas. Utgångspunkterna är att kön är en artificiell grund för kategorisering¹⁶, att det inte finns och aldrig har funnits några homogena och över tiden konstanta grupper som kan benämnas kvinnor respektive män utan att det är genom språket dessa könskategorier konstrueras och ständigt omkonstrueras.¹⁷ Eftersom lagstiftning om könsjämlikhet använder könskategorierna i syfte att upphäva deras relevans är det angeläget att noggrant analysera huruvida kategorierna verkligen upphävs eller om de istället reproduceras.

Joan Scott har definierat fyra interagerande beståndsdelar genom vilka könskategorierna reproduceras: 1) kulturellt tillgängliga symboler, 2) normativa begrepp, 3) sociala institutioner och organisationer samt 4) subjektiv identitet.¹⁸ Enligt Scott är de kulturella symbolerna öppna för många och ofta motsatta tolkningar medan normer utgör tolkningar av symboler, varigenom dessa begränsas och förlorar sina metaforiska möjligheter. De normativa begreppen återfinns i juridisk såväl som i religiös och politisk doktrin. Normativa begrepp tar sig typiskt uttryck i bestämda binära motsatser som kategoriskt och otvetydigt slår fast betydelsen av exempelvis man och kvinna, manligt och kvinnligt. En analys av normerna måste enligt Scott innefatta hänvisningar till den tredje beståndsdelen: sociala institutioner och organisationer. Scotts modell är användbar i feministiska rättsliga analyser eftersom rättssystem skapar normer och det juridiska språket bygger på dikotomier, motsatser och konflikter.

I analyser av normativa begrepp hänvisar Scott till Ferdinand de Saussures strukturella lingvistik samt till Jacques Derridas teorier

¹⁶Foucault (1980).

¹⁷Riley (1988), Frug (1992) s. 125–153.

¹⁸Scott (1988) s. 43–44.

om hur mening har skapats i den västerländska filosofiska traditionen.¹⁹

de Saussure har hävdats att varje positiv definition av något vilar på en negation eller ett undertryckande av något annat som förklaras vara det positivt definierades motsats. Bestämda motsatser döljer det faktum att de egentligen är ömsesidigt beroende av varandra. Motsatserna har fått mening genom speciellt vedertagna kontraster, inte från några naturliga eller rena antiteser.

Enligt Derrida är de ömsesidigt beroende motsatserna även hierarkiska. Den första termen är den dominerande eller primära medan dess motsats är underordnad eller sekundär.²⁰ Den västerländska filosofiska traditionen vilar enligt Derridas synsätt på binära motsatser såsom enhet/mångfald, likhet/olikhet, närvaro/frånvaro och universell/speciell. Till dessa har feministiska teoretiker lagt bland andra förnuft/känsla, kultur/natur, själ/kropp, aktiv/passiv, dag/natt och sol/måne.²¹ De första termerna, hävdar Derrida, tilldelas dominans medan deras måkar framställs som svagare eller avvikande. Ändå är de första termerna beroende av och härleder sin mening ur de andra termerna i en sådan utsträckning att de senare kan sägas generera definitionerna av de första.

3 Dikotomier i EG-rätten.

På området jämlikhet mellan män och kvinnor innehåller EG-rätten en lång rad ordpar. Syftet med analysen i denna artikel är att visa hur de görs till varandras motsatser och ges en inbördes hierarkisk ordning. De ordpar som målet Kalanke framförallt aktualiserar är följande: män/kvinnor,²² individ/kollektiv, direkt diskriminering/indirekt diskriminering, formell jämlikhet/reell jämlikhet samt rättsliga åtgärder/positiva åtgärder.

Målet Kalanke.

Omständigheterna i målet Kalanke var följande: Eckhard Kalanke var landskapsarkitekt anställd av parkförvaltningen i staden Bremen. Han hade sökt en högre befattning inom förvaltningen men fick den inte med motiveringen att det fanns en kvinnlig medsök-

¹⁹Scott (1995) s. 36–37.

²⁰Derrida (1976).

²¹Cixous & Clément (1996) s. 63–65.

²²I EGs direktiv anges de två könen i ordningen men/women, hommes/femmes, maend/kvinder, uomini/donne, Männer/Frauen. I de svenska översättningarna av direktiven har ordparet genomgående fått en omvänd ordning: kvinnor och män.

ande som var lika meriterad som han var. Enligt delstatens *Landesgleichstellungsgesetz* skulle nämligen kvinnor ges företräde till utlysta tjänster förutsatt att: a) de var lika meriterade som manliga sökanden och b) de utgjorde mindre än hälften av personalen i den relevanta personalgruppen inom en avdelning. Kalanke överklagade utnämningen av den kvinnliga medsökanden till Arbeitsgericht, Landesarbeitsgericht och Bundesarbeitsgericht, men vann inte gehör för sitt käromål. Sista instans konstaterade att den omtvistade delstatslagen var i överensstämmelse med tysk grundlag, men vände sig till EG-domstolen för att få svar på frågan om den också var i överensstämmelse med artiklarna 2(1) och 2(4) i direktiv 76/207 om genomförandet av principen om likabehandling av män och kvinnor i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor.²³

Relevant lagstiftning.

Artikel 2(1) i direktiv 76/207 innehåller en definition av principen om likabehandling av män och kvinnor. Principen innebär att det inte får lov att förekomma någon som helst diskriminering på grund av kön, vare sig direkt eller indirekt, och särskilt inte med hänvisning till äktenskaplig status eller familjestatus. Då detta direktiv antogs för 21 år sedan var det första gången indirekt diskriminering uttryckligen förbjöds i en rättsakt. Varken detta eller senare direktiv innehåller emellertid någon definition av de två typerna av diskriminering. Genom att läsa direktivets text går det inte att komma till någon annan slutsats än att de två typerna av diskriminering är likvärdiga, det vill säga att indirekt diskriminering är lika otillåten som direkt diskriminering.

Direkt diskriminering har genom Domstolens praxis kommit att få betydelsen all diskriminering som sker med uttrycklig hänvisning till kön.²⁴ Innebörden av termen indirekt diskriminering har Domstolen successivt utvecklat i sin praxis. Det viktigaste målet i detta avseende är Bilka-Kaufhaus.²⁵ I det slår Domstolen fast att en till synes objektiv bestämmelse kan utgöra indirekt diskriminering om en statistisk undersökning visar att betydligt fler kvinnor än män missgynnas av bestämmelsen. Bevisbördan övergår då till svaren som genom att anföra objektiva skäl kan rättfärdiga den indirekta diskrimineringen.²⁶ Termen indirekt diskriminering har såle-

²³Direktivet är publicerat i OJ L 39/76 s. 40.

²⁴Exempelvis mål C-177/88 Dekker (1990-I) ECR 3941.

²⁵Mål 170/84 Bilka Kaufhaus (1986) ECR 1607.

²⁶a.a. premiss 31.

des fått den betydelsefulla innebörden att den ifrågasätter rättsreglernas objektivitet och syftar till att realisera reell likabehandling. Samtidigt innehåller begreppet en begränsning genom att den indirekta diskrimineringen kan rättfärdigas med skäl som inte har med kön att göra och som därför benäms objektiva.

Artikel 2(4) anger att likabehandlingsprincipen i artikel 2(1) inte hindrar åtgärder som främjar lika möjligheter för män och kvinnor, i synnerhet inte när det gäller att avlägsna befintliga ojämlikheter som påverkar kvinnors möjligheter på de områden som omfattas av direktivet. Detta undantag från likabehandlingsprincipen lanserades sent i antagningsprocessen, varför det inte finns några kommentarer till det i de förberedande akterna.²⁷

I det första aktionsprogrammet 1982–1985²⁸ åtog kommissionen sig uppgiften att ge termen positiva åtgärder ett innehåll. Kommissionen hänvisade till "affirmative actions" i USA och de skandinaviska länderna, men gav sedan begreppet en sådan begränsad innebörd att jag anser det vara nödvändigt att skilja mellan begreppen "affirmative actions"/positiv särbehandling, och det EG-rättsliga begreppet positiva åtgärder.²⁹ Av kommissionens handlingsprogram framgår det nämligen tydligt att positiva åtgärder är någonting annat än rättsliga åtgärder. Medan rättsliga åtgärder syftar till att stärka individens rättigheter, innebär positiva åtgärder praktiska åtgärder vars syfte är att övervinna icke-rättsliga hinder för kvinnor på arbetsmarknaden, exempelvis attityder.³⁰ Informationskampanjer, undersökningar och utbildning är några av de positiva åtgärder kommissionen förordade i det första aktionsprogrammet. Tudelning mellan å ena sidan rättsliga åtgärder och å andra sidan positiva, praktiska åtgärder har kommissionen sedan upprätthållit i de tre följande aktionsprogrammen.³¹

I rådets rekommendation om positiva åtgärder för kvinnor framgår denna tudelning mellan å ena sidan juridiska åtgärder och å andra sidan praktiska åtgärder redan av preambeln.³² De positiva

²⁷Hoskyns (1996) s. 104.

²⁸A new community action programme on the promotion of equal opportunities for women 1982-1985, COM (81) 758 final.

²⁹I den svenska översättningen av direktivsbestämmelsen och Kalanke-målet används termen positiv särbehandling medan det i de engelska versionerna talas om "measures to promote equal opportunity for men and women".

³⁰Aktionsprogrammet 1982-1985 s. 6 och 8.

³¹Aktionsprogrammen 1986-1990, COM (85) 801 final, 1991-1995, COM (90) 449 final och 1996-2000 COM (95) 381 final.

³²Council Recommendation on the promotion of positive action for women (84/635/EEC) OJ L 1984 s. 34, tredje utgången.

åtgärder som sedan rekommenderas är inte juridiska till sitt slag: att informera och öka medvetenhet, kvalitativa och kvantitativa undersökningar och analyser, uppmuntran, anpassning och så vidare.

Artikel 6 (3) i det sociala avtal som genom ett socialt protokoll fogades till Maastrichtfördraget innehåller också ett stadgande om positiva åtgärder. Enligt denna artikel hindrar likalöneprincipen inte medlemsstaterna från att upprätthålla eller vidta åtgärder som ger kvinnor särskilda fördelar i syfte att underlätta kvinnors yrkesarbete eller förhindra eller kompensera dem för nackdelar i deras yrkeskarriärer. I detta stadgande är det inte lika tydligt att positiva åtgärder avser något annat än rättsliga åtgärder.

Domstolens utlåtande.

Domstolens utlåtande i målet Kalanke är knapphändigt. Den konstaterar att en nationell bestämmelse som automatiskt ger kvinnor företräde utgör könsdiskriminering.³³ Frågan om denna könsdiskriminering är tillåten med stöd av 2(4) besvarar domstolen genom att citera ett eget, tidigare utlåtande, i vilket den slagit fast att artikel 2(4) "har till precist och avgränsat syfte att tillåta de åtgärder som visserligen enligt sin utformning är diskriminerande men som syftar till att avskaffa eller begränsa faktiska ojämlikheter som kan förekomma i samhället."³⁴ Eftersom artikel 2(4) är ett undantag från en individuell rättighet ska den tolkas restriktivt.³⁵ Därför, slår Domstolen sonika fast, är nationella bestämmelser, som undantagslöst och ovillkorligt garanterar kvinnor företräde, inte tillåtna eftersom de överskrider gränsen för undantaget i artikel 2(4).³⁶ Dessutom, tillägger Domstolen, är det så att den tyska ordningen "– eftersom den har till syfte att uppnå en lika andel kvinnor och män inom samtliga löneskalor och tjänstenivåer – ersätter det befrämjande av lika möjligheter som föreskrivs i artikel 2(4) med det resultat som endast kan uppnås genom att en sådan jämlikhet förverkligas."³⁷

Det innebär att könskvotering strider mot likabehandlingsprincipen i artikel 2(1) även när kvinnliga sökanden är lika meriterade

³³Mål C-450/93 Kalanke, premiss 16.

³⁴a.a. premiss 16. Det mål Domstolen refererar till är mål 312/86 Kommissionen ./ Frankrike (1988) ECR 6315.

³⁵Mål C-450/93 Kalanke premiss 21. Domstolen hänvisar till mål 222/84 Johnston (1986) ECR 1651. Detta mål behandlade undantagen i artiklarna 2(2) om könsspecifika yrken och 2(3) om skydd av kvinnor vid graviditet och moderskap.

³⁶Mål C-450/93 Kalanke premiss 22.

³⁷a.a. premiss 23.

som manliga medsökanden därför att könskvotering gör det kvinnliga könet till den avgörande faktorn. Inte heller är könskvotering i enlighet med undantaget i artikel 2(4) eftersom de enda positiva åtgärder som är tillåtna är sådana som eliminerar hinder för kvinnor i syfte att skapa lika möjligheter för kvinnor att konkurrera på arbetsmarknaden. Könskvotering går ett steg längre, utanför undantagets räckvidd, då kvotering syftar till att åstadkomma lika representation av män och kvinnor på arbetsmarknaden. Lika representation är emellertid resultatet av lika möjligheter att konkurrera. Domstolen förutsätter således att det finns en automatisk koppling mellan lika möjligheter att konkurrera och lika representation.

Argumentationen i detta utlåtande är svår att förstå om den inte läses i ljuset av den italienske generaladvokaten Tesauros förslag till utlåtande.

Generaladvokatens rättsliga utlåtande.

Generaladvokat Tesauros rättsliga utlåtande genomsyras av en känsloladdad retorik som knappast används av svenska domstolar. Svenska domar är å andra sidan ofta så knapphändiga att de mycket väl kan vara baserade på känslor, vilka därmed är väl gömda för analyser. Som nämnts tidigare koncentrerar jag analysen till generaladvokatens sätt att använda ordpar, särskilt formell jämlikhet/reell jämlikhet³⁸, men även män/kvinnor, individ/kollektiv samt rättsliga åtgärder/positiva åtgärder.

Termerna formell och reell jämlikhet

Generaladvokat Tesauros använder många och delvis inkonsekventa jämlikhetsbegrepp. Han inleder sitt utlåtande med en definition av formell och reell jämlikhet som inte uttryckts tidigare.³⁹ Enligt Tesauro betyder *formell jämlikhet* likabehandling av individer tillhörande olika grupper medan *reell jämlikhet* avser likabehandling av grupper. Eftersom generaladvokaten bygger sitt fortsatta resonemang på individuell jämlikhet kontra gruppjämlikhet och kopplar de två typerna av jämlikhet till direkt respektive indirekt diskriminering, är det angeläget att här poängtera att det tycks som

³⁸I den engelska versionen av Kalanke-målet används termerna "formal equality" och "substantive equality", i den svenska versionen termerna formell och faktisk jämlikhet. Eftersom generaladvokaten lanserar en ny typ av jämlikhet som i den engelska versionen benämns "actual" använder jag termerna formell och reell jämlikhet i syfte att hålla isär de olika typerna av jämlikhet. Den nylanserade jämlikheten översätter jag med faktisk jämlikhet.

³⁹Generaladvokatens rättsliga utlåtande, premiss 7.

om generaladvokat Tesauro inte insett innebörden av indirekt diskriminering och reell jämlikhet. Det statistiska material om gruppen män och gruppen kvinnor som krävs för att bevisa indirekt diskriminering är enbart en undersökningsmetod. Om denna statistiska undersökning visar att gruppen kvinnor i högre omfattning än gruppen män missgynnas av en till synes objektiv bestämmelse, innebär det att en lång rad individuella kvinnor utsätts för direkt diskriminering till följd av bestämmelsen. Kännetecknet för indirekt diskriminering är att det är en form av diskriminering som inte är uppsåtlig utan oavsiktlig och omedveten. Individer drabbas inte i mindre grad av diskriminering enbart för att den inte är avsiktlig. Kopplat till begreppet indirekt diskriminering bortser dessutom antagandet om att reell jämlikhet avser jämlikhet mellan grupper från existensen av strukturell diskriminering. Bindman uttrycker det på följande sätt:

... (the) assumption obscures the frequent existence of patterns and practices of systemic direct discrimination. (Bindman, 1995:62)

Generaladvokat Tesauro gör sedan en första, outtalad rangordning av de två termerna formell och reell jämlikhet genom att konstatera att varje åtgärd som syftar till att ge förmåner åt en grupp strider mot principen om formell jämlikhet.⁴⁰ Om termerna vore likvärdiga skulle han också ha konstaterat att varje formell likabehandling som leder till indirekt diskriminering strider mot principen om reell jämlikhet.

Enligt generaladvokatens definition betyder positiva åtgärder att under en tidsbegränsad period undanröja hinder som står i vägen för skapandet av lika möjligheter för män och kvinnor.⁴¹ Han kopplar positiva åtgärder till den sekundära formen av jämlikhet genom att hävda att syftet med positiva åtgärder är att realisera reell jämlikhet.⁴² Samtidigt deklarerar han att de enda tillåtna åtgärderna i syfte att realisera reell jämlikhet är sådana som är nödvändiga för att undanröja de hinder som gör det omöjligt för kvinnor att på lika villkor uppnå samma resultat som män. Skälet till att enbart sådana åtgärder är tillåtna är att det enbart är dessa som är skenbart diskriminerande. Tesauro hänvisar här till samma mål som Domstolen citerade.⁴³

I sitt rättsliga utlåtande fortskrider sedan generaladvokaten med att uttryckligen rangordna termerna formell och reell jämlikhet;

⁴⁰a.a. premiss 11.

⁴¹a.a. premiss 20.

⁴²a.a. premiss 15.

⁴³Mål 312/86 Kommissionen ./ Frankrike.

"principen om *reell jämlikhet* kompletterar ... principen om *formell jämlikhet*"⁴⁴ (min kursivering.) Därför, argumenterar Tesauro, är det enbart tillåtet att avvika från principen om formell jämlikhet om syftet är att uppnå *faktisk jämlikhet*, vilket enligt generaladvokaten betyder jämlikhet mellan personer.

Faktisk jämlikhet är en ny typ av jämlikhet lanserad av generaladvokat Tesauro. Likalöne- och likabehandlingsprinciperna gäller ekonomiska och sociala rättigheter. Dessa principer förutsätter könskategorierna män och kvinnor. Något syfte att skapa jämlikhet mellan personer i fråga om ekonomiska och sociala rättigheter existerar nämligen inte i EG-rätten, än mindre något förbud mot diskriminering av personer i dessa avseenden. Således är det tillåtet att avvika från principen om formell jämlikhet, vilken i liberal tradition betyder individuell jämlikhet, enbart om syftet är att realisera någon form av social jämlikhet som inte existerar i EG-rätten.

Generaladvokat Tesauro introducerar även termen *omvänd diskriminering*, vilken hittills inte använts på området jämlikhet mellan män och kvinnor, men som däremot ofta förekommer i frågor om diskriminering på grund av nationalitet.⁴⁵ I det sammanhanget innehåller termen omvänd diskriminering en frågeställning om huruvida det är tillåtet att behandla landets egna medborgare sämre än migrerade arbetstagare från andra EU-länder, exempelvis i fråga om sociala förmåner. Tesauro definierar inte termen omvänd diskriminering på rättsområdet könsjämlikhet. Han bara konstaterar att det *är* omvänd diskriminering att ge kvinnor företräde vid tjänstetillsättningar enbart för att de är kvinnor. Innebär det att generaladvokat Tesauro faktiskt betraktar män som EUs egentliga medborgare medan kvinnor är någon slags migranter? Om så är fallet är Simone de Beauvoirs berömda slutsats på sin plats: "Han är subjektet, det Absoluta – hon är det Andra".⁴⁶

Avsaknaden av krav på bevisning om uppsåt är ett viktigt element i termen indirekt diskriminering. I fallet Kalanke tar generaladvokaten ändå uppsåtet i övervägande.⁴⁷ Han konstaterar att underrepresentation av kvinnor i ett visst segment på arbetsmarknaden kan utgöra ett indicium på ojämlikhet mellan könen, men menar att det inte nödvändigtvis innebär att det finns något uppsåt att marginalisera kvinnor på arbetsmarknaden. Av detta drar han slutsatsen att det finns ett inslag av godtycklighet inneboende i alla

⁴⁴Generaladvokatens rättsliga utlåtande, premiss 16.

⁴⁵a.a. premiss 22.

⁴⁶de Beauvoir (1995) s. 13.

⁴⁷Generaladvokatens rättsliga utlåtande, premiss 24.

typer av könskvoteringsystem. Med andra ord: män har inte nödvändigtvis för avsikt att diskriminera kvinnor. Därför ska mäns rätt till anställning inte kränkas genom kvotering av kvinnor. Generaladvokat Tesauro skapar således en association mellan könskvotering och godtycklighet, en term som tillsammans med bland andra känslomässighet tillskrivits det feminina medan det maskulina påstås vara förnuftigt, rationellt och därmed förutsägbart, vilket är motsatsen till godtyckligt.

Slutligen gör generaladvokaten en kovändning i fråga om den inbördes rangordningen av begreppen formell och reell jämlikhet. Till skillnad från genuina undantag från principen om formell jämlikhet, vilka syftar till att undanröja hinder, utgör den tyska lagstiftningen ett falskt undantag eftersom dess syfte är att skapa lika representation av män och kvinnor.⁴⁸ Sådan *numerisk jämlikhet* är enbart *formell jämlikhet*, illusorisk och innehållslös. Alltså: när den formella jämlikheten syftar till att ge lika meriterade kvinnliga sökanden en individuell rätt att inte bli diskriminerade, är den enligt Tesauro illusorisk och tom, och måste därför vara underordnad reell jämlikhet.

Det faktum att generaladvokaten några premisser tidigare konstaterat att det yttersta syftet med att skapa lika möjligheter för män och kvinnor är att befordra kvinnors representation på arbetsmarknaden och således realisera *reell jämlikhet*, tycks inte bekomma honom motsägelsefullt.⁴⁹

Generaladvokat Tesauro hävdar att "det grundläggande och okränkbara målet med jämlikhet – verklig jämlikhet och inte den som man enbart talar om – inte kan uppnås annat än genom att lagen, i detta fall en grundläggande princip, respekteras."⁵⁰ Han förklarar inte vilken denna grundläggande princip är, men han måste avse principen om *formell, individuell jämlikhet* eftersom det är den princip det inte är tillåtet att avvika från med mindre målet är att skapa *faktisk jämlikhet* mellan personer, det vill säga social jämlikhet. Tesauro "är övertygad om att kvinnan inte förtjänar att uppnå en enkel siffermässig jämlikhet, en jämlikhet som således inte är annat än formell, och som för övrigt har skapats till priset av ett obestriddigt brott mot en värdering som är grundläggande för varje civiliserat samhälle: lika rättigheter och lika behandling av var och en."⁵¹ Underförstått i Tesauros uttryck "var och en" ligger man, det vill säga var och en mans lika rättigheter och lika be-

⁴⁸a.a. premisserna 17 och 28.

⁴⁹a.a. premiss 14.

⁵⁰a.a. premiss 27.

⁵¹a.a. premiss 28.

handling eftersom diskriminering av individuella kvinnor i form av attityder och sociala strukturer uppenbarligen inte utgör brott mot någon grundläggande värdering i civiliserade samhällen.

Detta är ett annat exempel på generaladvokat Tesauros tänkande i termer av subjekt och objekt. Män är per definition subjekt med individuella, okränkbara rättigheter. Kvinnor är objekt för en lagstiftning som – möjligen – syftar till att ge dem status som individer med individuella rättigheter i vissa avseenden, nämligen som arbetstagare. Dock kan kvinnor inte erhålla status som individer med individuella rättigheter till priset av mäns individuella rättigheter. Könskvotering kränker mäns individuella rättigheter till anställning.

I generaladvokatens känsloladdade retorik delas begreppet formell jämlikhet i två delar som implicit görs genusspecifika. Den godtyckliga, *feminina*, *formella jämlikheten* är en simpel numerisk slags låtsas-jämlikhet så värdelös att den är underordnad den sekundära typen av jämlikhet, den reella, medan den *maskulina*, *formella jämlikheten* är individuell och utgör ett grundläggande värde som kännetecknar civilisation, det vill säga den maskulina kultur som i västerländskt tänkande gjorts till motstats till feminin natur. Generaladvokat Tesauro döljer den formella, numeriska jämlikhetens potential att förändra den sociala maktfördelningen mellan könen bakom känsloladdade invektiv. Formell, numerisk jämlikhet är så värdelös att den inte ens är något "kvinnan" förtjänar att uppnå. Trots, eller snarare just på grund av, att den formella, numeriska jämlikheten beskrivs som illusorisk och innehållslös har den kapacitet att kränka den maskulina, formella och individuella jämlikheten. Därför är den feminina formella, numeriska jämlikheten i strid med EG-rätten.

Vad som enligt Tesauro framförallt är nödvändigt för att skapa genuin jämlikhet för kvinnor är "en omvälvning i grunden av den ekonomiska, sociala och kulturella modell som är upphov till skillnaderna. En sådan omvälvning låter sig sannerligen inte förverkligas genom siffror eller genom numera föråldrade intellektuella dueller."⁵²

De revolutionerande förändringar Tesauro förespråkar här brukar inte heller förverkligas i enlighet med lag, särskilt inte i liberala rättsliga system såsom EGs, just på grund av manliga individers okränkbara rättigheter. Men "det grundläggande och okränkbara

⁵²a.a. premiss 28.

målet med jämlikhet ... kan (inte) uppnås annat än genom att lagen ... respekteras.”⁵³

Det tycks således som om kvinnor i generaladvokat Tesauros föreställningsvärld sitter i en rävsax. Å ena sidan kan kvinnor inte förvänta sig genuin eller reell jämlikhet inom ramen för EGs rättsliga system, å andra sidan är den jämlikhet kvinnor skulle kunna uppnå genom en revolution inte någon grundläggande och okränkbar jämlikhet eftersom den inte är uppnådd i enlighet med lagen.

Män/kvinnor och individ/kollektiv.

Skall varje individs rättighet att inte utsättas för könsdiskriminering ges företräde framför syftet att kompensera gruppen kvinnor för diskriminering i det förflutna? Det är en fråga generaladvokaten ställer i början av sitt utlåtande.⁵⁴ Frågan är intressant formulerad. Den ställer individ mot kollektiv: den individuella mannen mot kollektivet kvinnor, och nuet mot det förflutna, vilket förutsätter att det inte längre existerar någon könsdiskriminering av kvinnor. Det är också generaladvokatens uppfattning att det är effekterna av den forna diskrimineringen av kvinnor som ännu lever vidare och som tar sig uttryck i marginalisering av kvinnor på arbetsmarknaden.⁵⁵ Vid ett tillfälle medger han dock att det ännu finns särskilda sociala strukturer som straffar kvinnor, särskilt på grund av deras dubbla roller.⁵⁶ Trots det betraktar han könskvotering som en slags kollektiv, historisk revansch.

Det är enbart i ett avseende generaladvokaten talar om kvinnor som individer, nämligen då han jämför undantaget i artikel 2(4) med undantaget till skydd för kvinnor vid graviditet och moderskap i artikel 2(3).⁵⁷ Den senare artikeln ger, enligt generaladvokaten, medlemsstaterna rätt att göra undantag från principen om formell jämlikhet i syfte att skydda kvinnan vid graviditet och moderskap genom att ”undanröja de ofördelaktiga följder som är att hänföra till kvinnans biologiska förutsättningar.”⁵⁸ Undantaget i artikel 2(4) är däremot inte motiverat med hänsyn till kvinnans särskilda villkor utan rör alla kvinnor i deras rent allmänt missgynnade situation, vilken ”har med det faktum att göra att kvinnor i det förgångna har utsatts för diskriminering samt faktiska svårig-

⁵³a.a. premiss 27.

⁵⁴a.a. premiss 7.

⁵⁵a.a. premiss 19.

⁵⁶a.a. premiss 14.

⁵⁷a.a. premisserna 17 och 18.

⁵⁸a.a. premiss 17.

heter som har med kvinnans dubbla roller att göra".⁵⁹ Att mannen kan vara fader och således också ha dubbla roller föresvävar inte generaladvokat Tesauro.

Här framträder ett annat ordpar: *biologisk skillnad* och *social skillnad*. Genom den biologiska skillnaden från mannen blir kvinnan individuell. Denna biologiska skillnad motiverar vissa undantag från principen om formell jämlikhet vilket den sociala skillnaden inte gör. Det är emellertid inte den biologiska skillnaden i sig som utgör grund för undantag utan det sätt skillnaden manifesterar sig: graviditet och moderskap. När den gravida kvinnan sedan blir moder och hon får dubbla roller och därför möter svårigheter på arbetsmarknaden, då betraktas hon inte längre som individ utan som tillhörande gruppen kvinnor. Då är det inte den biologiska skillnaden utan den sociala skillnaden som orsakar diskriminering och den sistnämnda skillnaden motiverar inte de speciella undantag från principen om formell jämlikhet som den förstnämnda skillnaden gör.

Det tycks alltså som om kvinnor såsom biologiska, barnafödande människor är individer med rätt till formell jämlikhet, medan kvinnor i en socialt och kulturellt betingad modersroll tillhör kollektivet kvinnor utan motsvarande rätt till formell jämlikhet. Uppenbarligen noterar inte generaladvokat Tesauro att gruppen sociala mödrar består av ett stort antal individuella kvinnor. Följdaktligen tilldelar han dem inte formell jämlikhet med individuella rättigheter.

Rättsliga åtgärder / positiva åtgärder.

Att generaladvokat Tesauro anser att positiva åtgärder är icke-juridiska, praktiska åtgärder framgår då han beskriver de olika typerna av positiva åtgärder och väljer den han beskriver på följande sätt: "att avhjälpa den eftersatta ställning som karaktäriserar kvinnornas situation på arbetsmarknaden och inte diskriminering i rättslig mening."⁶⁰ Organisering av arbetet och arbetstiden, barnomsorg⁶¹, yrkesvägledning och yrkesutbildning⁶² samt bidrag till mödrar som måste betala för barnomsorg⁶³ är exempel på positiva åtgärder generaladvokaten anser vara tillåtna.

⁵⁹a.a. premiss 18.

⁶⁰a.a. premiss 9.

⁶¹a.a. premiss 18.

⁶²a.a. premiss 19.

⁶³a.a. premiss 21.

Positiva åtgärder har således inte kapacitet att undanröja diskriminering i rättslig betydelse och måste alltså vara underordnade det första begreppet rättsliga åtgärder.

I fråga om ordparet rättsliga åtgärder och positiva åtgärder upprepar generaladvokat Tesaurus den innebörd det fått av kommissionen i aktionsprogrammen och av rådet i rekommendationen om positiva åtgärder för kvinnor.⁶⁴

Könslogiken i Kalanke-målet.

Efter denna analys av generaladvokat Tesaurus rättsliga utlåtande är det lättare att förstå den logik som ligger till grund för Domstolens utlåtande i målet Kalanke.

Män betraktas som subjekt med okränkbara, individuella rättigheter medan kvinnor ses som underordnade objekt för en jämlikhetslagstiftning vars eventuella syfte är att förvandla dem till subjekt. I egenskap av subjekt anses män vara individer medan kvinnor som objekt görs till ett kollektiv. Mäns rättigheter skyddas därför av den jämlikhetsprincip som förklarats vara den överordnade, det vill säga principen om formell, individuell jämlikhet, medan kvinnor hänvisas till den hierarkiskt lägre grupp-jämlikhetsprincipen, principen om reell jämlikhet under vilken sorterar den än lägre principen om formell, numerisk jämlikhet.

Positiva åtgärder och könskvotering görs till åtgärder riktade åt grupper och påstås därför syfta till att realisera den lägre principen om reell jämlikhet. Positiva åtgärder har därmed gjorts underordnade i dubbel bemärkelse: de är underordnade rättsliga åtgärder och syftar till att garantera den underordnade principen om reell jämlikhet.

Slutligen betraktas de hinder som står i vägen för kvinnors lika möjligheter på arbetsmarknaden, vilka positiva åtgärder syftar till att undanröja, som defekter till följd av kvinnors biologiska reproduktionsförmåga. Hindren utgörs således av kvinnors egna handikapp och tillhör därför den högra sidan av tabellen nedan.

De hierarkiskt ordnade ordparen av avgörande betydelse för förståelsen av generaladvokat Tesaurus rättsliga utlåtande och av den underliggande logiken i Domstolens dom framgår av tabellen nedan.

⁶⁴ Aktionsprogrammen 1982-1985, COM (81) 758 final, 1986-1990, COM (85) 801 final, 1991-1995, COM (90) 449 final och 1996-2000 COM (95) 381 final, samt rådets rekommendation (84/635/EEC) OJ L 1984 s. 34.

	Män	Kvinnor
	subjekt	objekt
den absoluta normen		den handikappade andra
	individ	kollektiv
formell jämlikhet		reell jämlikhet
rättsliga åtgärder		positiva åtgärder

Könskvotering i enlighet med EG-rätten.

Kommissionen har tolkat målet Kalanke så att de enda formerna av könskvotering som är i strid med EG-rätten är de som undantagslöst och ovillkorligt garanterar kvinnor företräde vid tjänstetillsättningar. Som om kommissionen inte själv trodde på sin egen tolkning av målet har den även föreslagit en ändring av artikel 2(4). Enligt den föreslagna ändringen är könskvotering uttryckligen en tillåten positiv åtgärd försåvitt "sådana åtgärder inte hindrar bedömningen av individuella omständigheter i det enskilda fallet."⁶⁵

Den modell för könskvotering generaladvokat Tesauro introducerade i Kalanke-målet, det vill säga att under en tidsbegränsad period undanröja hinder som står i vägen för skapandet av lika möjligheter för män och kvinnor på arbetsmarknaden, skulle emellertid kunna ha tillämpats i enlighet med existerande artiklars ordalydelser om det hade funnits en medvetenhet i EG-domstolen om hur komplex och allvarlig frågan om könsdiskriminering är. De hinder kvotering avser att undanröja är rådande diskriminerande sociala strukturer och attityder. Diskriminerande sociala strukturer och attityder är en form av indirekt diskriminering som enligt artikel 2(1) uttryckligen är i strid med likabehandlingsprincipen. Om denna artikel läses i sin ordalydelse innebär den att indirekt diskriminering är lika otillåten som direkt diskriminering. Könskvotering

⁶⁵Ändring av rådets direktiv 76/207 om genomförandet av principen om likabehandling av män och kvinnor i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor, EGT C 179/96 s. 8.

är ett medel att undanröja indirekt diskriminering i syfte att uppnå reell likabehandling i fråga om tillgång till anställning och befordran. Därför är könskvotering i överensstämmelse med artikel 2(1) och inte något undantag från den.

Vill Domstolen nödvändigtvis betrakta könskvotering som ett undantag från likabehandlingsprincipen går det utmärkt att tillämpa även artikel 2(4) i sin nuvarande lydelse. De hinder positiva åtgärder syftar till att undanröja är desamma, nämligen diskriminerande sociala strukturer och attityder, de lika möjligheter positiva åtgärder är avsedda att ge kvinnor är lika möjligheter till reell likabehandling i fråga om tillgång till anställning och befordran. Att själva *tillgången* till anställning och befordran omfattas av direktivet framgår redan av dess rubrik, men generaladvokaten och Domstolen benämnde tillgången resultatet och representationen och deklarerade att tillgången faller utanför direktivets tillämpningsområde.

Emellertid förutsätter den argumentationsmodell jag förespråkar en förståelse av Derridas teorier om hur mening har konstruerats i den västerländska filosofiska traditionen. Derrida har visat hur mening har konstruerats genom hierarkiskt organiserade binära motsatser, vilka i praktiken inte är motsatser utan ömsesidigt beroende av varandra. Termerna män/kvinnor, individ/kollektiv, formell jämlikhet/reell jämlikhet samt rättsliga åtgärder/positiva åtgärder är inte varandras motsatser utan beskriver skillnader inom termerna själva. Barbara Johnson formulerar det så här:

The starting point is often a binary difference that is subsequently shown to be an illusion created by the working of differences much harder to pin down. The differences *between* entities ... are shown to be based on a repression of differences *within* entities, ways in which an entity differs from itself ... The "deconstruction" of a binary opposition is not thus an annihilation of all values or differences; it is an attempt to follow the subtle, powerful effects of differences already at work within the illusion of a binary opposition. (Johnson citerad i Scott, 1995:38)

Följdaktligen är såväl kvinnor som män individuella subjekt tillhörande kollektivet människor. Formell jämlikhet är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för reell jämlikhet, varför formell jämlikhet enbart utgör en del av det vidare begreppet reell jämlikhet, medan rättsliga åtgärder och positiva åtgärder är en del av alla tillgängliga medel i syfte att skapa jämlikhet mellan könen.

Litteraturförteckning

- Bindman, (1995) "Proof and evidence of Discrimination" *Discrimination: the limits of law*, red Hepple B. & Szyszczak E., New York: Mansell Publishing Limited.
- Cixous, Helene & Clément, Catherine (1996) *The newly Born Woman*, London: I.B. Tauris & Co Ltd.
- de Beauvoir, Simone (1995) *Det andra könet*, Stockholm: Pan Nordström. (Fr. orig. uppl. 1949)
- Derrida, Jacques (1976) *Of grammatology*, London: The Johns Hopkins University Press.
- Foucault, Michel (1980) *Sexualitetens historia: I. Viljan att veta*, Gidlunds.
- Fredman, S & Szyszczak E. (1995) "The interaction of race and gender" *Discrimination: the limits of law*, red Hepple B. & Szyszczak E., New York: Mansell Publishing Limited.
- Frug, Mary Joe (1992) *Postmodern legal feminism*, New York: Routledge.
- Hoskyns, Catherine (1996) *Integrating gender. Women, law and politics in the European Union*, London: Verso.
- Johnson, Barbara (1980) *The critical difference: Essays in the contemporary rhetoric of reading*, London: Johns Hopkins University Press.
- Krieger, Linda J. & Conney, Patricia N. (1993) "The Miller-Wohl controversy: equal treatment, positive action and the meaning of women's equality" *Feminist Legal Theory: Foundations*, red. D. Kelly Weisberg, Philadelphia: Temple University Press.
- MacKinnon, Catharine A. (1993) "Feminism, marxism, method, and the state: an agenda for theory" *Feminist Legal Theory: Foundations*, red. D. Kelly Weisberg, Philadelphia: Temple University Press.
- Nousiainen, Kevät (1995) "Rättens system och kvinnans vardag" 13 *kvinnoperspektiv på rätten*, red. Gudrun Norborg, Uppsala: Iustus förlag.
- Olsen, Frances E. (1995) *Feminist legal theory*, Volym I, Aldershot: Dartmouth.
- Riley, Denise (1988) *Am I that name? Feminism and the category of "women" in history*, London: Macmillan.
- Scales, Ann C. (1993) "The emergence of feminist jurisprudence: an essay" *Feminist Legal Theory: Foundations*, red. D. Kelly Weisberg, Philadelphia: Temple University Press.
- Scott, Joan (1988) *Gender and the Politics of History*, New York: Columbia University Press.
- Scott, Joan (1995) "Deconstructing equality-versus-difference: or the uses of poststructuralist theory for feminism" *Feminist Legal Theory Volume I*, red. Frances E. Olsen, Aldershot: Dartmouth.
- Weisberg, D. Kelly (1993) (red.) *Feminist legal theory: Foundations* Philadelphia: Temple University Press.

EG-material:

- Mål 26/62 van Gend en Loos *.J.* Nederlandse Administratie der Belastingen (1963) ECR I.
- Mål 11/70 Internationale Handelsgesellschaft *.J.* Einfuhr (1970) ECR 1125.
- Mål 43/75 Defrenne *.J.* Sabena (1976) ECR 455.
- Mål 96/80 Jenkins *.J.* Kingsgate Clothing Production Ltd (1981) ECR 911.
- Mål 170/84 Bilka-Kaufhaus GmbH *.J.* Weber (1986) ECR 1607.
- Mål 222/84 Johnston *.J.* Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary (1986) ECR 1651.
- Mål 312/86 Kommissionen *.J.* Frankrike (1988) ECR 6315.
- Mål C-177/88 Dekker *.J.* Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassennnen (1990 - I) ECR 3941.
- Mål C-450/93 Kalanke *.J.* Freie Hansestadt Bremen (1995-I) ECR 3051.
- Directive 76/207 of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions, OJ L 39/76 s 40.
- Proposal for a Council Directive amending Directive 76/207 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training, and promotion, and working conditions, OJ C 179/96 s 8.
- Council Recommendation on the promotion of positive action for women (84/635/EEC) OJ L 331/1984 s 34.
- A new Community action programme on the promotion of equal opportunities for women 1982–1985 COM (81) 758 final.
- Equal opportunities for women. Medium-term Community programme 1986–1990 COM (85) 801 final.
- Equal opportunities for women and men. The third medium-term Community action programme 1991–1995 COM (90) 449 final.
- The fourth medium-term Community action programme on equal opportunities for men and women 1996 - 2000 COM (95) 381 final.

Amerikanskt material:

- Griggs vs Duke Power Co 401. US 424 (1971).

Att arbeta, att äga, att bidra*

Demokrati på 1990-talet

CAROLE PATEMAN

I slutet av *An American Dilemma* (1962:1 024) skrev Gunnar Myrdal om "övertygelsen att institutioner kan förbättras och göras starkare" som "samhällsforskningens drivkraft". I dagens västländer finns en betydande opinion som ställer sig starkt skeptisk till sådana förbättringar eller som tycks ha givit upp denna övertygelse. Många statsvetare och politiska filosofer, feminister inräknade, är tveksamma till eller tillbakavisar universalistiska argument, många ägnar sig åt metafilosofiska eller kunskapsteoretiska frågor eller har anammat litteraturvetenskaplig metod – de har vänt "samhällsforskning" i Myrdals mening ryggen.

Samtidigt talar en del av dessa forskare fortfarande om demokrati, *t.o.m. radikal* demokrati. Här uppkommer frågan huruvida "samhällsforskning", i något som påminner om Myrdals användning av ordet, kan undvaras i diskussioner om demokrati. Frågan är särskilt relevant eftersom "drivkraften" till "förbättringar" under de två senaste årtiondena härrör från förhållandet att förespråkare för den neoklassiska nationalekonomins 1800-talsdogmer segrat politiskt. "Förbättring" tolkas som organisering av alla institutioner på marknadens snarare än på välfärdsstatens och de offentliga trygghetssystemens grund. Jag ska i det följande ge argument för att vi bör distansera oss från nationalekonomisk teori och åter närma oss den politiska teorin, samt för ett återvändande till "samhällsforskningen". Jag sammanför här en del undersökningar jag arbetat med på senare tid och belyser ett antal frågor som är väsentliga för den ofullbordade demokratiseringens problem. Min framställning är i den anda Myrdal ger uttryck för när han i kapitel 6 i *Beyond the Welfare State* (1960) hoppas på en decentraliserad, partiparticipatorisk demokrati.

I

Demokrati som en teknik för "fria och rättvisa" val med tillhörande civila och politiska rättigheter har idag bättre anseende och har

slagit rot i fler länder i världen än någonsin tidigare i historien. Samtidigt är demokrati också starkare än någonsin kopplad till den kapitalistiska marknaden, inte bara i länder som nyligen genomgått en demokratisering utan också i sedan länge etablerade demokrater. "Privatisering" och marknadsanpassning av det sociala livets alla aspekter ses inom ett brett åsiktsspektrum som en grundläggande förutsättning för demokrati.

Mycket av dagens retorik kring "marknaden" handlar inte om ekonomi i snäv mening utan hänför sig snarare till ett slags politisk ordning där "det mänskliga samhället blir ett bihang till det ekonomiska systemet" för att tala med Polanyi (1957:75). Termen "marknaden" är synnerligen missvisande; denna beteckning innefattar många olika marknader, verksamheter och institutioner. Jag ifrågasätter inte det förnuftiga i att organisera vissa aspekter av samhällslivet kring en del av dessa marknader. Vad jag diskuterar är en marknad och en institution som, enligt min mening, på ett avgörande sätt skiljer sig från andra marknader; nämligen arbetsmarknaden och anställningsförhållandet som institution.

Förvärvsarbete och demokrati förbinds allt starkare med varandra i de rika länderna samtidigt som arbetsmarknader byggs upp och arbetet organiseras världen över av företag och internationella ekonomiska aktörer. Vi lärs och uppmuntras att se arbetsmarknaden som en marknad för tjänster eller en vara, vilken som helst, och anställning som försäljning eller uthyrning av dessa tjänster. Under ett århundrade eller mer har uppmärksamheten riktats mot arbetets egenheter som vara även om den fulla innebörden av dessa egenheter oftast inte specificeras tillräckligt. Här ska jag på nytt pröva ett alternativt synsätt: att arbetsmarknaden är och inte kan vara någonting annat än en marknad för människor – inte för tjänster. Men jag ska också granska några andra näraliggande frågor kring förvärvsarbetet och demokratin som knappast alls diskuteras; frågor om medborgarskap och att äga och bidra.

Frågan om medborgarskap har på ett anmärkningsvärt sätt åter väckts till liv på 1990-talet. Termen "medborgarskap" används nu i alla läger; ämnet är högsta mode bland akademiker och blir föremål för statliga utredningar – men i vilken mening talas det då om medborgarskap? I Storbritannien och Australien t ex, där marknads- och kontraktsretoriken är allmänt utbredd, tilltalas medborgarna som kunder och konsumenter av kommunala myndigheter och av dem som tillhandahåller samhällsservice. Detta anses visa att man tillerkänner dem nytt värde som oberoende aktörer som träffar egna val. Men en kund och en medborgare är inte samma sak. En konsument är en ekonomisk varelse med egna resurser eller

egendom, och som visar sina preferenser genom att allokera dessa resurser på marknaderna. En medborgare är en person med samma ställning i offentligheten som alla andra medborgare och som deltar i styrelsen av det kollektiva livet på politikens olika plan.

Medborgare utövar således självstyre och ett demokratiskt medborgarskap förutsätter att alla medborgare styr över sig själva och är jämställda. Alla medborgare måste, genom ändamålsenliga rättigheter och genom offentliga politiska åtgärder, ges möjlighet att i den utsträckning de vill delta i alla delar av det sociala och politiska livet. Sammanblandningen av konsument- och medborgarbegreppen innebär att en demokratisk uppfattning om status och självstyre förlorar sin innebörd.

Denna sammanblandning återspeglar till viss del det växande inflytandet av ekonomiska teorier om demokrati, som i sin tur återspeglar utvecklingen under de senaste två decennierna. Just sammansmältningen av medborgar- och konsumentbegreppen är central i *rational choice*-teorier, dvs ekonomiska teorier i strikt mening som bygger på en modell av den rationelle aktören i neoklassisk ekonomisk teori. Längre fram diskuterar jag ett centralt drag hos denne aktör, nämligen ägande av sig själv som person (*property in the person*).

Ojämligheten såväl globalt sett mellan Nord och Syd som inom de rika länderna har ökat under de senaste decennierna. Under de sista trettio åren har den fattigaste femtedelen av världens befolkning minskat sin andel av de globala inkomsterna från 2,3 % till 1,4 % medan den rikaste femtedelens andel ökat från 70 % till 85 % (FN 1996:2). I de rika länderna har ojämlikheten ökat mest där regeringarna mest kraftfullt verkat för marknadsbaserade "förbättringar", särskilt i Nya Zeeland, Storbritannien och USA.¹ Hemlösa som bor och tigger på gatorna är ett av de tydligaste tecknen på de ökande klyftorna mellan rika och fattiga i Nord.

En avgörande faktor bakom den sociala ojämlikheten är den massarbetslöshet som nu åter råder sedan ett antal år. Myrdals förutsägelse i *Beyond the Welfarestate* (1960:69) "att folken i västvärlden aldrig mer kommer att tolerera massarbetslöshet under någon längre period" har visat sig ligga långt från sanningen. Cirka 30 miljoner människor i OECD-länderna saknar arbete. Många av de nya jobb som skapats i USA och Storbritannien är dessutom

*Denna artikel bygger på den Gunnar Myrdalföreläsning som Carole Pateman höll hösten 1996.

¹I Storbritannien framgick 1994 att dödligheten bland de fattigaste grupperna i norra delarna av landet låg på lika höga nivåer som på 1940-talet. Jury (1994).

”skräppjobb”, dvs. lågt betalda eller tidsbegränsade arbeten. Mängder av medborgare lever därmed i ständig osäkerhet och stora delar av västvärldens befolkning håller på att marginaliseras som medborgare. Fattiga människor saknar privata resurser och i en tid då offentliga bidrag minskar leder detta till att de alltför lätt ses, och behandlas, som om de saknar medborgerlig status. Trots allt intresse för medborgarskap försvagas snarare än förstärks demokratin och medborgarnas politiska ställning av fokuseringen på medborgaren som konsument och på privat ägande och privata resurser.

Det är dock knappast överraskande att anknytningen till demokrati tunnas ut när den politiska teorin överskuggas av tanketraditioner som bygger på ekonomiska begrepp. Ett stort problem med medborgarskapsbegreppet är att det under de två senaste seklen varit exkluderande både i fråga om nationellt medlemskap och i fråga om vilka olika kategorier av innevånare som skulle innefattas och ges sådan ställning i dessa stater. Två av de mest inflytelserika ekonomiska teoretiker som diskuterat demokrati, Schumpeter och Hayek, förespråkade exkluderande kriterier för medborgarskap; men man har ofta förbisett deras bristande entusiasm för allmän rösträtt – en grundläggande indikator på inkludering i sammanhanget.²

Joseph Schumpeter (1942) hävdade bestämt att en begränsning av rösträtten var förenlig med hans berömda karaktärisering av demokrati som inget annat än en viss metod för val av regering, där politiska eliter konkurrerade om röster på samma sätt som företagare gjorde om konsumenternas pengar. Friedrich von Hayek, vars namn var i ropet då kommunistregimerna i Östeuropa föll, är enig med Schumpeter.³ Särskilda villkor för rösträtt på basis av ålder, ekonomisk ställning, hushållsföreståndarskap, läskunnighet, kön, understödstagande eller statstjänst var ur hans synvinkel tillåtna. Hur rösträtt förlänas var endast en fråga om lämplighet; ”... allmän rösträtt för vuxna kanske framstår som det bästa arrangemanget, men det utgör inget bevis för att det följer ur någon grundläggande princip” (1960:105; 443 not 4).

Hayek väckte explicit frågan om rösträtt och ekonomiskt oberoende – ett mycket viktigt kriterium för inkludering både histo-

²Ett annat problem med rösträtten har framgått i Downs *An Economic Theory of Democracy* (1957). Logiken i det individuella privata intresset och cost-benefit-analyser visar att det är irrationellt för en individ att rösta. Eller, för att formulera det på ett annat sätt, för varje individ är det alltid mer rationellt att vara fripassagerare. Downs var dock tvungen att falla tillbaka på ett annat argument: röstandet var en försäkring mot att systemet kollapsade.

³I *The Constitution of Liberty* (1960:20) gör Hayek den märkliga anmärkningen att en slav inte blir fri endast genom rätten att rösta” — vilken märklig slav som kan rösta tillsammans med sin herre.

riskt och idag.⁴ Han granskade "det gamla argumentet" att "statsanställda och alla som hade pension eller andra bidrag från staten skulle uteslutas från att rösta" (1979:119); han ansåg det oklokt att ge dem rösträtt eftersom deras röst inte uttryckte en uppfattning utan istället härrörde ur ett direkt intresse av spendering av offentliga medel. Ett annat sätt att formulera detta argument är att säga att alla som *är beroende* av statliga medel ska uteslutas från rätten att rösta.

Det finns idag få, om någon, som föreslår att statsanställda ska fråntas sin rösträtt eller att de som får statliga bidrag ska berövas sin röst. Den politiska retorik som utgår från välfärdsstatens kritiker utvecklas emellertid kring frågan om det *beroende* som skapas hos dem som mottar socialt understöd. Med nuvarande politik görs understöd till fattiga människor avhängigt av om de har anställning: rätten till välfärd omvandlas till *plikten att arbeta*.

Retoriken kring beroende är särskilt verksam i USA där "välfärd" alltid givit andra associationer än i Europa och i motsats till "social trygghet" i huvudsak betraktats som en politik för dem som inte klarar sig själva. I senare sociallagstiftning har det federala "säkerhetsnätet" för de fattiga avskaffats. Lagstiftningen har med president Clintons ord från 1992 utformats "för att ersätta välfärd i vår mening med arbetsplikt och därmed göra slut på beroendet. Arbetsplikt och anställning börjar alltså ses som en nyckel till medborgarskap. För tio år sedan hävdade Lawrence Mead i sin inflytelserika bok *Beyond Entitlement* (1986) att man endast genom tvång kunde förvandla de fattiga till dugliga medborgare. I medborgarskapets namn måste de göras mindre fria och tvingas in i arbete, om nödvändigt även lågt betalt arbete. Dagens ståndpunkt att arbetsplikt kan skapa medborgare bygger på tanken att medborgarskap kräver oberoende och att oberoende för de flesta innebär att tjäna sitt uppehälle genom anställning.

Genom att också omfatta unga mödrar som tar hand om sina egna barn innebär arbetslinjen i den amerikanska politiken ett historiskt skifte i hållning och allmän inriktning. Tidigare ansåg man att småbarnsmödrar inte skulle förvärvsarbeta; deras arbete var att ta hand om barnen. Allmänt förvärvsarbete börjar nu betraktas

⁴I volym 3 av *Law, Legislation and Liberty* (1979:117) formulerar Hayek en modellkonstitution. Han argumenterade för två kamrar. Den andra kammaren skulle ägna sig åt att formulera rent allmänna regler för att styra ett rätttrådigt uppträdande. De som valdes till denna kammare skulle vara mellan 45 och 60 år och utvalda av människor ur samma åldersgrupper. Han noterar att sådana grupper kunde bildas från den ålder då man går ut skolan och — med en praktfull patriarkal formulering — att "de skulle troligen vara mer attraktiva om män från samma åldersgrupp sammanfördes med kvinnor som var cirka två år yngre".

som ett lika nödvändigt villkor för medborgarskap och demokrati som allmän rösträtt.

Men är verkligen allmänt förvärvsarbete en lämplig politik för det tjugoförsta århundradet? Paradoxalt nog utvecklas denna nya koppling mellan förvärvsarbete och demokrati vid en tidpunkt då det är tveksamt om en generell sysselsättning, i bemärkelsen avlönat arbete som ger en anständig levnadsstandard, är möjlig att uppnå för alla vuxna. I de flesta utvecklade länder har man med "full sysselsättning" faktiskt inte avsett förvärvsarbete för alla vuxna utan endast för manliga arbetstagare.⁵ Dessutom har dagens produktivitetsökning och höjda levnadsstandard i stora delar av världen varit exempel på det som i *Human Development Report* 1996 kallas "ekonomisk tillväxt utan sysselsättning". Den globala omstruktureringen av kapitalismen och alla förändringar som går under namnet "globalisering" leder inte nödvändigtvis till att fler jobb skapas. Denna utveckling ger anledning att på nytt ta sambandet mellan arbete och demokrati under övervägande.

II

En förnyad prövning är emellertid nödvändig även om full sysselsättning visar sig möjlig att åstadkomma. På 1990-talet betraktas förvärvsarbete som det enda medborgarna kan bidra med till samhällets fromma. Detta blir uppenbart om vi återvänder till de unga mödrarna och arbetsplikten i USA. Under större delen av detta århundrade har den offentliga välfärdspolitikerna i de flesta västländer inklusive USA inbegripit understöd till hemarbetande kvinnor som tar hand om sina barn, dvs deras arbete har i någon mening kunnat ses som värdefullt och viktigt. I den välkända rapporten *Social Insurance and Allied Services* från 1942, där grunden lades för den brittiska välfärdsstaten, såg William Beveridge hemmafrun som fullvärdig part i samarbetet med mannen; särskilt mödrarna hade en betydelsefull uppgift. Innebörden i dagens amerikanska arbets(plikts)linje är att det arbete som mödrarna utför inte har något värde och att dessa inte har något att bidra med. Endast förvärvsarbete räknas, endast anställning är sådant "arbete" som kan skapa medborgare.

Man kan invända att detta är en överdrift; arbetsplikt behöver inte nödvändigtvis inbegripa en värdering av det arbete som utförs av gifta hemarbetande kvinnor och mödrar i allmänhet, eftersom

⁵I Nedeländerna har t.ex. full sysselsättning betytt att endast 59 % av befolkningen mellan 15 och 65 år hade arbete. Adriassens (1994:69).

politiken endast riktar sig till fattiga mödrar utan manlig partner. (Dessa unga mödrar beskrivs idag allmänt i pressen som ansvariga för en mängd sociala problem som nu drabbar USA.) Problemet är att hemarbete, alla uttalanden i Beveridges anda till trots, aldrig setts som "arbete" i samma mening som de manliga familjeförsörjarnas förvärvsarbete i det offentliga arbetslivet. På sin höjd har kvinnors hemarbete betraktats som mindre värt och aldrig givits samma betydelse i förhållande till medborgarskap som anställning.

Det är uppenbart att det fram till helt nyligen legat i den anglo-amerikanska välfärdsstatens struktur att gifta kvinnors sociala förmåner inte tillförsäkrats dem i kraft av eget medborgarskap utan via de anställningsförhållanden som gällt för deras män.⁶ T.o.m. i Sverige – där välfärdsstaten har organiserats på individuell grund och inte kring mannen som familjeförsörjare och där den aktiva arbetsmarknadspolitik utformats så att kvinnor både kunnat förvärvsarbete och ha barn – har männen haft större fördelar om man mäter över livscykeln p.g.a. ett annorlunda förvärvsmönster. Den feministiska tradition, som sedan länge kritiserat antagandet att hemarbete har lägre värde än förvärvsarbete eller inte räknas som en samhällsinsats överhuvudtaget, har negligerats. Den feministiska kritiken har också riktats mot det näraliggande antagandet att gifta kvinnor och kvinnor med barn skulle vara beroende. Jag återkommer längre fram till denna kritik; här vill jag först dra uppmärksamheten till några avvikande röster. I andra avseenden må de vara oeniga, men de har det gemensamt att de avvisar påståendet att anställning innebär oberoende.

III

I *Constitution of Liberty* ser Hayek den anställde som "främmande och ofta skadlig för mycket av det som utgör det fria samhällets drivkrafter". Arbetstagare är beroende av arbetsgivare och beroende utvecklar en "inställning" som är oförenlig med frihet. Oberoende har sitt upphov i privat (materiell) egendom. Anställning kan inte ge upphov till den initiativkraft, uppfinningsrikedom och redobogenhet att ta de risker som är förknippade med att fatta beslut om sin privata egendom.⁷

⁶Se Pateman (1989); Gordon (1990); Nelson (1990).

⁷En sådan uppfattning går tillbaka på Kants argument, som jag diskuterat i *The Sexual Contract* (1988:168-173), att arbetstagaren saknade en "civil personlighet" eftersom han tjänade en annan och tillät "någon annan att använda honom". Kant hävdade att arbetare måste undantas från rösträtten, liksom alla kvinnor som av naturen saknade civil personlighet.

Hayeks uppfattning genljuder av de farhågor som fördes över Atlanten under 1800-talet, om att lönearbete utgjorde ett hot mot det oberoende som krävdes för republikanskt medborgarskap. Judith Shklar har formulerat detta synsätt i *American Citizenship* (1991:94): "Lönearbetaren tvingas inte bara lita till andra för gottgörelse för sitt arbete, han kan när som helst avskedas och får då utstå den statusförlust som följer med arbetslösheten." (1991:94) I Amerika utgjorde den totalt ofria och icke-gottgjorda slaven det spöke som tydligt och klart underströk oberoendets grundläggande värde. Att förtjäna sin lön (som Shklar säger) kunde jämföras med att avge sin röst som kriterium för medborgarskap i USA; det berodde, menar hon, i stor utsträckning på förväntningen att anställning mer skulle vara ett steg på vägen mot att bli "sin egen", särskilt genom att få tillgång till stora arealer billig jord (1991:81-82). Det bör tilläggas att denna tillgång på jord förutsatte att urinvånarna – vilka inte fick rösträtt förrän 1924 – fördrevs.

Hayeks påstående att anställning främjar en "inställning" som skadar friheten delas av en socialistisk tankeströmning. I *Participation and Democratic Theory* (1970) diskuterar jag G. D. H. Cole som hävdade att lönearbete och odemokratiska arbetsplatsstrukturer tränade medborgarna till undergivenhet och inte till demokrati. Verklig demokrati kunde inte skapas om medborgarna fick lära sig underdånighet i arbetet. Han hävdade således att det inte var fattigdomen som var det största sociala problemet, vilket de flesta ansåg, utan underkastelse (han skrev "slaveriet", men det är att överdriva när man talar om juridiskt fria och jämlika medborgare). För att turnera Coles påpekande något annorlunda är det största problemet inte ojämlikheten eller utsugningen utan bristen på frihet, dvs underkastelsen.

Låt mig nämna ett annat sätt att betrakta anställning som på ett avgörande vis skiljer sig från de antaganden som arbetsplikten bygger på. Det pånyttfödda intresset för medborgarskap har också förnyat intresset för T. H. Marshalls essä *Citizenship and Social Class* (1963 [1950]) och hans uppdelning i civila, politiska och sociala rättigheter. (Marshall var så gott som samtida med Myrdal.) Marshalls uppfattning om medborgarens skyldigheter är mindre känd än hans diskussion om rättigheter, men han hävdade att plikten att "arbeta" – varmed han avsåg anställning, och som han begränsade till manliga familjeförsörjare – var det enda klara exemplet på allmän medborgarplikt. Denna plikt innebar inte bara att vara anställd utan också att "arbeta hårt och lägga ner sin själ i arbetet". Marshall betonade också att plikten att arbeta byggde på

frivillighet och att det var en nyskapelse "som var förknippad med medborgarskapets status" (1963[1950]:124).

Anledningen till att arbetsplikt och medborgarskap förts samman var upphävandet av de engelska fattigvårdslagarna. Fram till 1918 gällde den gamla fattigvårdslagen enligt vilken fattiga människor som blev intagna på arbetsinrättning och därmed kom att ligga samhället till last miste sina civila, medborgerliga och politiska rättigheter. Fattigvårdslagens obligatoriska och tvingande "incitament till arbete" – det hot om förvisning som fattigdomen innebar – var oförenlig med den (frivilliga) plikten att arbeta. Därför kunde inte längre arbetsmarknaden bygga på tvång. Särskilt i och med inrättandet av välfärdsstatens sociala rättigheter – dvs rätt till social trygghet i europeisk terminologi – måste nya incitament skapas. Av den anledningen såg Marshall fram mot en förändrad politisk kultur. Som individer måste människorna utveckla sin ansvarskänsla för det omgivande samhället, dvs omfatta tanken om anställning som en tjänst, en frivillig plikt och ett bidrag till övriga medborgare.

IV

Jag ska nu diskutera de antaganden som krävs för att man ska kunna identifiera anställning som oberoende och fritt arbete (och bygger då på min analys i *The Sexual Contract* (1988:168–173)). Den oro som Judith Shklar noterat för att lönearbete och slaveri inte tillräckligt tydligt skulle kunna åtskiljas har slutgiltigt skingrats: lönearbete eller anställning har gjorts till det ofria arbetets motpol.

Att se anställning som ett exempel på fritt arbete kräver ett särskilt individbegrepp. Individen måste förstås som en ägare – ägare till sig själv som person. Förmågor, egenskaper och talanger ses som egendom på samma sätt som materiell egendom. Individen står i exakt samma relation till den egendom som hennes personliga egenskaper utgör som till annan egendom, och hon fattar samma slags beslut om hur den i denna mening "personliga" egendomen, ska disponeras som i fråga om den materiella. I motsats till slaven, som är en ofri arbetare som sålts på livstid till en enväldig herre och som inte får något i utbyte för det, kontrakterar den fria arbetaren frivilligt ut egendom – en tjänst, eller sin arbetskraft – till att brukas under en bestämd tid, för vilket han får ersättning.

Detta begrepp om individen är av ekonomisk art, eftersom det bygger på en kalkyl över individuella fördelar eller på en cost-benefitanalys. Det är irrationellt att sälja, byta eller hyra ut egendom

till någon om utbytet inte bedöms som fördelaktigt för ägaren. Som ägare av sin egendom och med rätt att disponera över denna egendom är individen obeorende och kan sålunda ses som autonom i ekonomisk mening. Denna innebörd av "självstyre" är av en helt annan typ än det demokratiska medborgarskapets politiska självbestämmande som jag diskuterat tidigare.

Under de senaste två åren har åtminstone tre böcker som behandlar idén om "själv-ägan" kommit ut,⁸ däribland Gerry Cohens *Self-Ownership, Freedom and Equality* (1995). Cohen diskuterar några problem som är relaterade till min framställning; en fråga som uppstår är därför om Cohens "själv-ägan" är detsamma som "ägan av sig själv som person" i min argumentering. Cohen refererar inte till *The Sexual Contract*, trots att han kritiserar just de "libertarianer" som jag kallat "kontraktsteoretiker" och som utgör en av mina måltavlor. Cohen tar två antaganden för självklara – jag ifrågasätter dem båda – nämligen: a) att det bara handlar om frågor som rör exploatering; b) att hushållets och äktenskapets privata sfär är irrelevant för hans frågeställning. Som en konsekvens av detta har hans kritiska tanke aldrig nått fram till kärnan i problemet med lönearbete och arbetsmarknad trots att han argumenterar för att socialister bör överge idén om "själv-ägandet".

Cohen hävdar att "själv-ägan" inte innebär ägan av ett själv: "vi menar inte att en person äger något som finns djupt i hennes inre när vi säger att hon äger sig själv. Att säga att A utövar själv-ägan är detsamma som att säga att A äger A; 'själv' betecknar en reflexiv relation" (1995:211). I en fotnot (1995:69 not 4) deklarerar han att själv-ägan inte förutsätter att självet står som ägare till och sålunda är åtskilt från sina förmågor. Om det som ägs är åtskiljbart från "det som äger" så är "själv-ägan" en omöjlighet", enligt Cohen.

Cohen hävdar alltså att tanken på ägan av sig själv som person – en tanke som är central i min bok – är "omöjlig"; på sätt och vis har han rätt. Men i en annan mening är denna form av själv-ägan i högsta grad möjlig, eftersom en viktig institution, nämligen anställningsförhållandet, bygger på det. Jag hävdar inte att det som ägs är något djupt inneboende mystiskt själv; snarare återfinns det helt och hållet på ytan. Självet, personen, individen, uppfattas som en samling ägodelar av vilka en del avgör hur resten ska an-

⁸Två av dessa, Steiner (1994) och Ingram (1994), handlar om rättigheter, ett ämne som ligger nära men inte sammanfaller med de frågor jag diskuterar här varför jag inte refererar till dem.

vändas. Om denna tanke vore omöjlig skulle den inte kunna utföra det sociala arbete som krävs av den.

Jag hävdar att ägande av sig själv som person är en *politisk fiktion*. Det är en fiktion och som sådan samtidigt ett faktum som hänför sig till den mänskliga existensen. Människor kan inte göra det som detta begrepp förutsätter att de kan göra men det är helt meningsfullt och logiskt att tala *som om* de kunde det. Människor kan ju i realiteten inte skicka sina förmågor, sin arbetskraft eller sina tjänster till arbetsplatsen utan måste själva gå dit. Att äga sig själv som person är "omöjligt" i denna mening, men det är en möjlig och nödvändig politisk fiktion – vilket förklarar varför så många författare har pekat på arbetets egenart som vara. Endast om man accepterar denna fiktion kan man skilja tillräckligt klart mellan ofritt arbete och det obeorende som anställning är exempel på. Det som libertarianerna hävdar och som Cohen kritiserar vilar faktiskt på just denna politiska fiktion.

Märkligt nog går Cohens huvudargument ut på att ägande av sig själv som person inte har någon avgörande betydelse för libertarianismen. Han skrev sin bok därför att han blivit oroad av Robert Nozick vid 1970-talets början. Vad som skrämde honom var Nozicks argument att beskattning är stöld, varav följer att omfördelning inom välfärdsstatens ram är illegitim. Cohen såg att det finns en parallell mellan detta libertarianska påstående om beskattning och välfärdsstat å ena sidan och å den andra det marxistiska påståendet att felet med kapitalismen är kapitalisternas stöld av arbetstid från arbetarna – dvs exploatering. Båda påståendena grundar sig på egendomsägande: i ena fallet ägande av inkomst, i arbetarnas fall ägande av arbetskraft.

Cohen (1995:230) försöker därför minska "attraktionskraften" hos antagandet om ägande av den egna personen. Hans strategi går ut på att hävda att "det grundläggande argumentet" för libertarianer "inte är ... att vi äger oss själva som person utan att staten inte har någon rätt att ålägga eller påtvinga oss icke-kontraktsmässiga förpliktelser" (1995:233).⁹ Cohen kan göra detta drag uteslutande på grund av att ägande av den egna personen enligt hans uppfattning – A äger A – innebär ägande av hela personen, inte av ett knippe

⁹Cohen undviker på detta sätt att besvara två frågor som kontraktsteorins logik ger upphov till. För det första varför arbetare ska hålla till godo med kortsiktiga anställningskontrakt och varför livstidskontrakt är förbjudna även i de fall indviden bedömer det som fördelaktigt att hyra ut sin arbetskraft för hela livet (för att bli vad jag i *The Sexual Contract* benämnde medborgerliga slavar). För det andra (en fråga ställd i Ellerman 1990:3) varför det — trots att alla kontrakt är giltiga i frånvaro av yttre rättighetskränkande omständigheter — råder förbud mot kontrakt som tillåter en annan person att använda den rösträtt en medborgare äger.

egenskaper. Ägande av den egna personen i denna bemärkelse står inte i någon nödvändig förbindelse med kontrakt; det kan användas i ett antal olika icke-kontraktsrelaterade politiska syften. Exempelvis kan Cohen skilja ägandet av den egna personen från det grundläggande argument som han tillskriver libertarianerna. Genom denna åtskillnad har han emellertid, för det första, frånhämt sig motargument mot det libertarianska påståendet att ägande av sig själv som person är en nödvändig förutsättning för att man ska kunna skilja mellan fritt och ofritt arbete eller säga något om underordning. För det andra innebär hans drag också att han inte kan förklara varför libertarianer bryr sig om icke-kontraktsmässiga förpliktelser eller varför jag kallat dem kontraktsteoretiker.

Det har jag gjort för att libertarianismen grundar sig på idén att man äger sig själv som person. Oberoende visar man genom att kontraktera ut egendom till ömsesidig fördel – i synnerhet egendom som hänför sig till den egna personen i anställningskontraktet. Enligt libertarianernas uppfattning är icke-kontraktsmässiga relationer med nödvändighet ofria. I *The Sexual Contract* hävdar jag gentemot kontraktsteoretikerna att anställning kan betraktas som exempel på ett tillstånd av *civil underordning*, när idén om ägande av sig själv som person väl en gång erkänts som en politisk fiktion. Detta är en specifikt modern form av underordning som ingår i den juridiska frihetens och den medborgerliga jämlikhetens struktur, som konstituerats genom frivilliga kontrakt.

I fallet med anställningskontraktet kan arbetsgivaren inte hyra en abstraktion, en tjänst eller ett stycke egendom – men så ser den politiska fiktionen ut. Det är en individ, en person och denna persons förmågor, kunskaper och erfarenheter som hyrs. Men ska dessa förmågor sättas i arbete, måste arbetsgivaren erhålla rätt till kontroll över individen. Arbetsgivaren måste fatta besluten om hur den anställda personen ska användas, hur länge och i vilket syfte. På så sätt skapas ett underordningsförhållande i anställningen. Att medge att anställningsrelationen inbegriper kontroll över personer, inte hyrande av tjänster, förmågor och arbetskraft – att denna institution innefattar underordning – innebär att det uppstår otrevliga frågor om dess förhållande till demokrati. Arbetsmarknad och anställning som institution är ett stort fält för olösta demokratiska problem. Löneanställningen utgör ett hinder för medborgarnas självbestämmande och utvecklar vanor, attityder och synsätt som inte gynnar demokrati.

David Ellerman är en av de få forskare som gjort en kritisk analys av anställningsförhållandet som ligger i linje med min egen (vi har dock formulerat våra argument oberoende av varandra). Han

tillbakavisar påståendet att ägande implicerar företagsledningens rätt att bestämma hur de som använder produktionsmedlen ska handla. Ägandet, hävdar han, medför rätten att utan deras medgivande utesluta andra från att använda egendomen, men innefattar inga andra rättigheter.¹⁰ Rätten att bestämma över andra människors handlingar, rätten att vara chef och tala om för dem vad de ska göra, har anställningskontraktet som förutsättning; "den som anställer någon köper dessa rättigheter i anställningskontraktet" (1992:19). Ellerman riktar uppmärksamheten mot det sätt varpå arbetskraft och tjänster i nationalekonomin behandlas som vilken produktionsfaktor som helst. Detta, hävdar han, är en falsk förespegling. Vid anställning hyr man rätten att använda personer, precis som rätten att använda kapital (1995 kap 1). Arbetare blir bara produktionsfaktorer genom ett kontrakt som "låtsas att mänskliga handlingar är överförbara på samma sätt som döda ting som sätts i arbete" (1992:20). Ellerman kommer därför till slutsatsen att det avgörande problemet för demokrati och självbestämmande inte ligger i egendomsrättigheter, utan i anställningsinstitutionen.

Det finns emellertid en betydelsefull skillnad mellan Ellermans argumentering och min egen. I likhet med Cohen och de flesta andra förespråkare för arbetsplatsdemokrati antar Ellerman att arbetsplatser kan diskuteras isolerat från det sociala livets övriga sfärer – särskilt de som betecknas som "privata" – och att könsarbetsdelningen på arbetsplatserna saknar betydelse för demokratin. Cohen anmärker t.ex. att socialistiska föregångare på 1800-talet opponerade sig mot marknaden och föredrog "omfattande centralplanering" (1995 s. 255). Detta gäller dock inte de pionjärer som föregick Marx och som han och Engels avfärdade som "utopister". Dessa förespråkade en samhällsmodell som byggde på vad de kalla-

¹⁰Det är mycket ovanligt att man, som Ellerman, utmanar den djupt rotade uppfattningen att kapitalism definieras av privat egendom snarare än av produktion organiserad på basis av ett lönearbetssystem. Han ifrågasätter "den grundläggande myten" att ägande av ett företag är en egendomsrättighet, samt uppfattningen att den som gör anspråk på överskottet — parten med rätten till produktens värde minus inputkostnaderna — har denna rätt i kraft av ägandet av företaget, dvs som en egendomsrättighet. Rätten uppstår, hävdar han, snarare genom det mönster som uppstår genom strukturen i de kontrakt som ingås på input- eller faktormarknaderna. Dessa kontrakt bestämmer vem och vad som hyrs av vem. Vem som bestämmer verksamheten (dvs den part som bedriver produktion, inte "bolaget" som ägs av aktieägarna) avgörs genom "kampen om 'hyres'kostnaden" /"hiring contest"/ och den som går segrande ur denna är praktiskt taget alltid en och samma sida. Den rådande styrkebalansen i förhandlingarna om "hyreskostnaden" innebär, tillsammans med det vitt spridda antagandet att arbete inte hyr kapital, att myten om ägande sällan erkänns. Se Ellerman (1992), särskilt kap 1, 6, 8; Ellerman (1995) kap 2.

de samverkan och försökte främja förändring inte genom centralplanering utan genom konkreta exempel i form av praktiska samlevnadsexperiment. Vissa av dem, t.ex. William Thompson som jag behandlar i *The Sexual Contract*, var också feminister och medvetna om betydelsen av förhållandet mellan de gifta kvinnornas (privata) underordning och arbetsfördelningen i den "samverkande socialismens" offentlighet.¹¹

V

Detta återför oss till frågan om vad som ska räknas som medborgerliga bidrag och insatser. Ett skäl till att denna fråga negligerats är att förhållandet mellan privat och offentligt arbete, liksom mellan institutionerna anställning och äktenskap, också har negligerats. Det låga värde som åsatts husmödrars och mödrars arbete i hemmet, eller det fullständiga förbiseendet av detta arbete, är en del av historien om hur förvärvsarbete kommit att ses som det enda medborgerliga bidrag som räknas. Utvecklingen av anställningsförhållandet, medborgarskapet och synen på äktenskapet som bestående av en make/försörjare och en beroende hustru hänger intimt samman. Den offentliga arbetsplatsen med sin könsarbetsdelning kan inte förstås isolerat från könsarbetsdelningen inom äktenskap och hushåll. Kvinnors tidigare och nuvarande svårigheter att få anställning på alla nivåer på samma villkor som män kan bara förstås till fullo mot denna bakgrund.

Kring 1840-talet etablerades i England lönearbete som det sätt varpå alla arbetsföra män, vilkas enda egendom utgjordes av den egna personen, skulle tjäna sitt levebröd. Denna utveckling framtvingades av 1834 års fattigvårdslagstiftning, som var avgörande för arbetsmarknadens fraväxt. Lönearbete var inte till för gifta kvinnor, vilka nekades ägarstatus. Enligt 1840-talets äktenskapslagar hade de ingen oberoende juridisk eller civil ställning; deras per-

¹¹Ett skäl till att Cohen förbiser anställning och arbetskraftens könsarbetsdelning är att han, i typisk gammalmarxistisk tradition, fullständigt ignorerar andra socialistiska argument – och feminismen; argumentationslinjer som starkt avlägsnat sig från marxismen, partiets auktoritära ledning och en centralt planerad ekonomi, och som fäster uppmärksamheten på underordning snarare än exploatering och på självbestämmande snarare än ägande. Cohens bok faller inom ramen för den välkända kapitalism/socialismdebatt vilken, som Ellerman (1992:17) anmärker, är "analog med en debatt om slaveri där det alternativ som föreslås av 'slaverimotståndarna' innebar offentligt ägande av slavar". Cohen föredrar att stanna innanför de gränser som dras a) av marxismen, b) av libertarianerna, och c) av koncentrationen på omfördelningen mellan inkomstgrupper i analytisk filosofi efter Rawls.

son, egendom, förtjänst och barn tillhörde äkta maken. Vid 1800-talets slut betraktades männens löner som familjeförsörjarlöner, och de gifta kvinnorna betecknades i mantalslängderna i Storbritannien, USA och Australien officiellt som "beroende". Fram till 1831 års brittiska folkräkning klassificerades yrkestillhörighet med utgångspunkt från hushållets verksamhet och gifta kvinnor behandlades som självständiga produktiva bidragsgivare. Den professionella politiska ekonomin, som utvecklades under följande decennier, fick med sin strikta åtskillnad mellan arbete på marknaden ("produktivt") och arbete utanför marknaden ("improduktivt") stort inflytande i diskussionen om yrkesklassificeringen för mantalsskrivning.

Resultatet blev att hemarbetande husmödrar – på sin arbetsplats inom den privata sfären – "formellt förpassades till mantalskategorin 'beroende', en kategori som innefattade spädbarn, barn, sjuka och gamla".¹² Det egendomliga med detta klassificeringssystem var att en grupp som betecknades som "beroende" – arbetsföra gifta kvinnor – hade ansvar för och utförde tjänster åt de andra beroende, plus sina "oberoende" arbetsföra äkta män. Men deras aktiviteter betraktades inte som "arbete", dvs som ett bidrag som räknades. Jag noterade tidigare att denna syn på "bidrag" var grundläggande i den anglo-amerikanska välfärdsstaten och dess socialförsäkringssystem, som var uppbyggt kring det monetära bidrag som anställda män lämnade av sin lön.

Det finns emellertid en annan egendomlighet som sträcker sig bortom det anglo-amerikanska systemet. Det arbete som utförs på den privata sfärens arbetsplatser betraktas inte som "välfärd", trots att omsorgen och tjänsterna här till stor del är desamma som de som tillhandahålls inom "välfärdsstatens" ram. I själva verket har välfärdsstaten alltid varit beroende av detta privata arbete, och beroendet ökar när offentlig service omvandlas till "privat" hemarbete. Men p.g.a. det generella lönearbetets och arbetslinjens retorik det är svårare än någonsin för denna privata välfärd att bli betraktad som ett bidrag.

Förvärvsarbetets upphøjelse till enda giltigt bidrag har fått globala dimensioner på 1990-talet. Den process i vilken kvinnors hushållsarbete får sitt värde förminskat, trots att många miljoner människors liv är beroende av det, har pågått över hela världen under de senaste tre decennierna. Sedan 1950-talet har FNs system för nationalräkenskaper använts för att mäta ekonomisk produktivitet och tillväxt. Som Marilyn Waring visade i sin banbrytande

¹²Folbre 1991:464; se även Deacon 1985.

undersökning 1988 behandlade nationalräkenskapssystemet hushåll som improduktiva om de inte producerade jordbruksprodukter för marknaden. FN-instruktionen uteslöt explicit obetalt hemarbete från det produktiva "arbetet". Detta definierades emellertid inte – vilket som Waring noterar (1988:64-5), innebar att det blev en "restkategori" som, förutom allt som betraktas som "hushållsarbete" i västvärlden, kom att innefatta "all framställning av mat, trädgårdssodling, boskapsskötsel, mat- och vattenhämtning, fiske, jakt, samlande och tillverkning för hemmabruk".

Waring skriver att när ordföranden för den grupp som konstruerade systemet för nationalräkenskaper tilldelades Nobels ekonomipris, fälldes kommentaren att "systemet har till den grad blivit accepterat som självklart att det är svårt att tänka sig att någon måste uppfinna det" (1988:39). Just det: nationalekonomer – och alla andra – har svårt att föreställa sig att ett arbete som inte utförs för marknaden eller i form av lönearbete över huvud taget skulle kunna räknas, i synnerhet om det rör sig om arbete utfört av kvinnor. Processen har skärpts i och med att klyftan mellan Nord och Syd har vidgats sedan 1960-talet och internationella finansinstitutioner har genomdrivit den ekonomiska politik som kallas strukturanpassning.¹³

Dessbättre har detta problem nu börjat erkännas – exempelvis i FNs *Human Development Report* från 1995 och 1996 och i form av vissa policyförändringar hos Världsbanken – men det har skett vid en tidpunkt när kritiken mot anställningsrelationen och arbetsmarknaden är svagare än någonsin. Och långt ifrån alla har tänkt om. Verkställande direktören vid Internationella Valutafonden rapporteras t.ex. i juni 1996 ha deklarerat att skuldreducering i Afrika vore lika med "moraliskt förfall" (1996:14). Därmed menas att det skulle skapa ekonomiska "desincitament"; Peter Taylor-Gooby har gjort följande anmärkning beträffande en analog argumentering i rika länder:

Hela könsarbetsdelningen förefaller fungera som en gigantisk drivkraft för moraliskt förfall, där perversa incitament uppmuntrar det ena könet att vägra delta i en allmän fördelning av det totala

¹³I *Human Development Report* 1996 noteras på s 48 att "huruvida det verkligen handlade om 'struktur' var en annan fråga. Det uteslöt många åtgärder som tidigare identifierades som avgörande för förändring av sociala och ekonomiska strukturer – som t.ex. jordreform eller radikal omfördelning av makt".

¹⁴I städer, som Los Angeles t ex, där det finns ett överflöd av mycket billig (ofta "oregistrerad") kvinnlig arbetskraft ökar medelklasskvinnors användning av hemhjälp. Det är få som frågar vad som händer med dessa tjänstekvinnors egna barn.

sociala arbetet. Om välfärdssystemet gör att ett litet antal människor med begränsade möjligheter till sysselsättning avstår från att söka betald anställning, så är det en sak. Om välfärdsstatens sätt att fungera avhåller den manliga hälften av befolkningen från att spela en jämlik roll i den grundläggande uppgift som social omvårdnad innebär, så är det ett mycket allvarigare problem (1991:202).

Historiskt har man inte betraktat problemet på detta sätt. Att hävda att män borde involveras i hemarbetet är något som hör nutiden till. I en negligerad tradition har tidigare feminister istället argumenterat för att kvinnors arbete och, mer specifikt, deras arbete som mödrar borde räknas som en del av medborgarskapet. Kraften i medborgarskapskravet, och det som främst omöjliggjorde dess genomförande, emanerar ur den politiska uppgift som tilldelats kvinnan – moderskapet, eller reproduktionen av nästa generation medborgare, reproduktionen och/eller ökningen av befolkningen. Det är logiskt att hävda, som feminister gjort från 1790-talet och framåt, att kvinnor borde ges offentligt stöd att utföra detta värv och att detta deras bidrag kvalificerade dem för en status som medborgare med medborgerliga rättigheter. Problemet var att moderskap betraktades som antitesen till medborgarskap. Moderskap uppfattades som något i högsta grad naturligt och privat; medborgarskap betraktades som konventionellt och offentligt. Men feminister utkämpade en lång strid för att moderskapet skulle behandlas som en tjänst, som ett medborgerligt bidrag, precis som männens tjänst åt staten.

Under mellankrigstiden försökte exempelvis en del brittiska feminister skapa en ny tolkning av kravet på statliga medel till moderskapsstöd. Denna politik fick brett stöd i Europa men för det mesta i syftet att få upp födelsetalen, förbättra mödra- och barnavården, eller lindra fattigdomen. Det feministiska argumentet gick ut på att understödet var ett sätt att eliminera den gifta kvinnans ekonomiska beroende av mannen och åstadkomma lika lön. Understödet skulle, som Eleanor Rathbone formulerade saken, "en gång för alla skilja försörjningen av barnen och reproduktionen av släktet från lönefrågan" (cit. i Cass, 1983:57). Kvinnor skulle, för att uttrycka det på ett annat sätt, få erkännande som oberoende bidragsgivare i sin egen rätt, även om de inte förvärvsarbetade. Föga förvånande accepterades inte den feministiska tolkningen av understödet.

VI

De institutioner inom vilka dessa tidigare kontroverser utspelade sig sätts i fråga eller smulas sönder i slutet av 1990-talet. De industrier som stödde den manlige försörjaren/arbetaren, den fulla sysselsättningen och familjeförsörjarlönen håller på att svepas bort i västvärlden. Velfärdsstaten skärs ner i större eller mindre utsträckning och röster höjs för att "staten ska pressas tillbaka". Kvinnorörelsen har fört upp förhållandet mellan det privata och det offentliga på den politiska dagordningen på ett mer framträdande sätt än någonsin tidigare – låt vara att många politiker och politiska teoretiker vägrar att lyssna. Och gamla, välbekanta teorier utmanas från flera olika håll.

I vissa avseenden kan de nu rådande omständigheterna tyckas gynna skapandet av en "tredje fas" i velfärdsstaten, den "utopi" som Myrdal skisserade i *Beyond the Welfare State* (1969:95). Han skrev om en "minskning av statsingripandena"; staten skulle "hålla sig borta" och ersättas av samarbete och förhandling mellan decentraliserade, lokala självstyrande enheter, demokratiska organisationer och sammanslutningar av medborgare. Staten skulle utöva en övergripande kontroll och skapa allmänna regler samt ansvara för vad han kallade "radikala policy-strukturer", ett blomstrande välfärdssystemets strukturer (1960:92–102). Problemet för närvarande är att det förhållande politiska perspektivet är ekonomiskt, inte demokratiskt. De vitala demokratiska frågor som ställts inom den feministiska traditionen och inom en viss socialistisk riktning dränks i lönearbetets, ägandets och kontraktets språk. Demokratins olösta problem uppmärksammas inte.

En del av detta problem utgörs av arbetslivets demokratisering, som jag argumenterade för för ett kvartssekel sedan i *Participation and Democratic Theory* (1970). Mina argument formulerades då i termer av utbildning för demokrati och slut på träning i ordergivning och underkastelse i odemokratiska strukturer. Jag tror fortfarande att detta är riktigt. Min senare diskussion om civil underordning kompletterar och utvidgar, men modifierar också, min tidigare analys. Att ta demokratisering på allvar innebär för det första att den politiska fiktionen om ägande av den egna personen måste överges – liksom uppfattningen att arbetsmarknaden handlar med samma slags tjänster som andra marknader. Denna fiktion stöder en uppfattning om oberoende och ägande som är möjlig som logiskt sammanhängande föreställning, men som är en antropologisk omöjlighet. Människor och mänsklig frihet och självbestämmande

i politiskt avseende utvecklas ur ömsesidigt beroende. Individen som ägare träder däremot fram synbarligen fullt utvecklad – som en svamp, som Hobbes säger – och förnekar alla förbindelser med andra, utom de som konstitueras genom kontrakt.

Ömsesidigt beroende spelar en central roll i ett flertal politiska teorier och utgör den förutsättning på vilken välfärdsstatens politik bygger. Det är också centralt för feministisk politisk teori, men feministiska insikter har hittills rönt obetydligt eller inget erkännande alls i aktuella politiska teorier och välfärdsprogram. Att ta demokratisering på allvar betyder därför, för det andra, att man inte längre kan bortse från feministiska argument som rör förhållandet mellan det privata och det offentliga. Min egen forskning om feministisk teori under tvåhundra år har lett till att jag ändrat uppfattning i fråga om min tidigare syn på arbetslivets demokratisering som *nyckeln* till demokrati över huvud taget. Offentliga arbetsplatser utgör – även när de demokratiserats – bara ett av flera områden där medborgare bidrar till den allmänna välfärden. Det ömsesidiga beroendet sträcker sig långt bortom arbetsplatsen, och arbetslivet fungerar – precis som välfärdsstaten gjort – p.g.a. att en mängd väsentliga uppgifter utförs på annat håll.

Ett brett spektrum av incitament och bevekelsegrunder har varit förutsättningen för att garantera att nödvändiga uppgifter utförs. Dessa varierar från monetära incitament till kärlek och övertygelsen att en viss typ av arbete bör utföras av kvinnor på grund av deras kön (även om andra "incitament" här är i verksamhet, exempelvis männens monopol på avgörande positioner i viktigare institutioner). En egendomlighet med 1990-talet är att ekonomiska incitament anses lämpliga i hela samhällslivet. Det påstår man åtminstone. I praktiken sätter man fortfarande sin lit till obetalt hemarbete och dess bevekelsegrunder, och tar detta för givet samtidigt som man förkastar det som "bidrag". Men man har inte tillräckligt begrundat konsekvenserna av detta synsätt. Det är långt ifrån självklart att barnafödande och uppfostran, obetald omsorg om sjuka, svaga, gamla och äkta män är ett rationellt val i ekonomisk bemärkelse (om inte kvinnors löner hålls på lägre nivå än männens).¹⁴

Sålunda finns det en del andra i väsentliga avseenden olösta problem som måste finna sin lösning om demokratiseringsprocessen ska kunna fortskrida. Hårt och radikalt tankearbete måste ägnas två frågor: för det första den om vad som faktiskt räknas och vad som borde räknas som bidrag eller tjänst från medborgarna; för det andra frågan om huruvida medborgarens ställning över huvud taget borde vara beroende av vad man bidrar med. För att uttrycka det på

ett annat sätt: borde man argumentera för skapandet av ett nytt socialt etos, en ny politisk kultur, i linje med T. H. Marshalls förespråkande av en frivillig förpliktelse att "arbeta"; eller borde man argumentera för skapandet av demokratisk status som en rättighet – oberoende av vad man bidrar med?

Jag har inga färdiga svar, men min uppgift har här varit att visa varför dessa frågor måste föras upp på den demokratiska dagordningen. Jag har analyserat olika antaganden om arbete, ägande och bidragsgivande, men jag inledde med en hänvisning till Myrdsals *American Dilemma*. De problem han fokuserade i den boken är lika brännande som någonsin och tillhandahåller ytterligare tvingande skäl för behovet att tänka kring demokrati och politik i nya banor. Inför vår tids tilltagande fientlighet mellan olika grupper, brutal "etnisk rensning", krig och oförsonlig nationalism tycks föga kunna vinnas på att fortsätta längs de vägar som det gångna seklets tänkande följt.

Översättning: Göran Fredriksson & Inger Humlesjö

Litteratur

- Adriaansens, Hans (1994) "Citizenship, work and welfare", *The Condition of Citizenship* London: Sage
- Beveridge, William (1942) *Social insurance and allied services*. New York: Macmillan
- Cass, Bettina (1983) "Redistribution to children and to mothers", *Women, Social Welfare and the State*, Sydney: Allen and Unwin
- Cohen, G. A. (1995) *Self-ownership, freedom and equality*. Cambridge: Cambridge University Press
- Deacon, Desley (1985) "Political arithmetic: The nineteenth century Australian census and the construction of the dependent woman", *Signs* 11, 1 (s 463–484)
- Downs, Anthony (1957) *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Row
- Ellerman, David P. (1992) *Property and contract in economics: The case for economic democracy*. Oxford: Blackwell
- Ellerman, David P. (1995) *Intellectual trespassing as a way of life: Essays in philosophy, economics, and mathematics*. Lanham: Rowman and Littlefield
- Folbre, Nancy (1991) "The unproductive housewife: her evolution in nineteenth-century economic thought", *Signs* 16, 3 (s 463–484)
- Hayek, F. A. (1960) *The constitution of liberty*. Chicago: Chicago University Press
- Hayek, F. A. (1979) *Law, legislation and liberty*. Vol 3, New York: Routledge and Kegan Paul

- Ingram, Attracta (1994) *A political theory of right*. Oxford: Oxford University Press
- Jury, Louise (1994) "Study shows poor are dying younger", *Guardian Weekly*, 8 maj s. 10
- Marshall, T. H. (1963) "Citizenship and social class", *Sociology at the crossroads and other essays*. London: Heineman
- Mead, Lawrence (1986) *Beyond entitlement: Social obligations of citizenship*. New York: Free Press
- Myrdal, Gunnar (1960) *Beyond the welfare state: Economic planning and its international implication*. New Haven: Yale University Press (Sv övers (1961) *Planhushållning i välfärdsstaten*. Stockholm: Tiden)
- Myrdal, Gunnar (1962) *An american dilemma: The negro problem and modern democracy*. New York: Harper and Row
- Nelson, Barbara (1990) "The gender, race, and class origins of early welfare policy and the welfare state" *Women, politics, and change*, New York: Russell Sage Foundation
- Pateman, Carole (1970) *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press
- Pateman, Carole (1988) *The sexual contract*. Cambridge: Polity Press/Stanford: Stanford University Press
- Pateman, Carole (1989) "The patriarchal welfare state", *The disorder of women: Democracy, feminism and political theory*. Cambridge: Polity Press/Stanford: Stanford University Press
- Polanyi, Karl (1957) *The great transformation*. Boston: Beacon Press. (Sv övers (1991) *Den stora omdaningen*. Lund: Arkiv Förlag)
- Schumpeter, Joseph A. (1942) *Capitalism, socialism, and democracy*. New York: Harper and Row
- Shklar, Judith N. (1991) *American citizenship: The quest for inclusion*. Cambridge: Harvard University Press
- Steiner, Hillel (1994) *An essay on rights*. Oxford: Blackwell
- The condition of citizenship* (1994) Red. B. van Steenbergen. London: Sage
- Taylor-Goody, Peter (1991) *Social change, social welfare and social science*. Toronto: University of Toronto Press
- UN (1996) *Human development report*. New York (FNs utvecklingsprogram 1996)
- Women, politics, and change* (1991) Red. L. Tilley & P. Gurin. New York: Russell Sage Foundation
- Women, social welfare and the state* (1983) Red C. Baldock & B. Cass. Sydney: Allen and Unwin
- Women, the state and welfare* (1990) Red. Linda Gordon, Madison: University of Wisconsin Press
- Waring, Marilyn (1988) *Counting for nothing: What men value and what women are worth*. Wellington, New Zealand: Allen and Unwin
- Watkins, Kevin (1996) "IMF holds a gold key for the Third world", *Guardian Weekly* 16 juni s 14

Om författarna

GUN HEDLUND

är FD i statsvetenskap. Hon är föreståndare för Kvinnovetenskapligt Forum, Högskolan i Örebro, och undervisar i statsvetenskap och kvinnovetenskap. Hennes forskningsområde är kön och lokal politik. Hon har tidigare forskat om kvinnliga politikers villkor och intressen i politiken och forskar nu om organisationsförändringar i politik och förvaltning. Gun Hedlund har tidigare skrivit *"Det handlar om prioriteringar". Kvinnors villkor och intressen i lokal politik.*

VICKI JOHANSSON

är FD i statsvetenskap och arbetar som lärare i detta ämne på Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet. I sin forskning är hon speciellt intresserad av hur den samhälleliga organiseringen av omsorg påverkar jämlikheten mellan könen. I avhandlingen *Vem gör vad, när och var?* fann hon att omsorgens organisering har betydelse för i vilken utsträckning män och kvinnor väljer att gemensamt ansvara för och utföra omsorgsarbete. Vicki Johansson har för avsikt att framöver undersöka om omsorgens organisering även har betydelse för könsrelationerna i lönearbetet och i det politiska arbetet.

ANNA G. JÓNASDÓTTIR

är docent i statsvetenskap och universitetslektor vid Göteborgs universitet samt Högskolan i Örebro. Hon forskar och undervisar främst i samhällsteori och politisk teori och är särskilt inriktad på teorier om maktförhållanden mellan könen. Disputerade 1991 på avhandlingen *Love Power and Political Interests. Towards a Theory of Patriarchy in Contemporary Western Societies*. Nyutgåva 1994, *Why Women Are Oppressed*. Övriga publicerade böcker: *Kvinnoteori. Några perspektiv och problem inom kvinnoforskningens teoribildning*, 1984; *The Political Interests of Gender* (red. tills. m. Kathleen B. Jones) 1988 samt *Teorier om patriarkatet. Betydelser, begränsningar och utvecklingslinjer* (red. tills. m. Gunnela Björk) 1994.

KARIN LUNDSTRÖM

är jur kand och doktorand i socialrätt sedan 1994. Hennes avhandling, *Jämlikhet mellan kvinnor och män i EG-rätten. En feministisk analys* planeras vara klar under 1998. Karin Lundström är särskilt intresserad av feministiska teorier och har tidigare skrivit följande artiklar: "Genusperspektiv på rätten", i *Aktuellt om Kvinnoforskning nr 1/96* samt "Women caught in a logical trap in EC law. An analysis of the use of quotas in the case of Kalanke", i *Statsvetenskaplig tidsskrift nr 1/97*.

CAROLE PATEMAN

är professor vid Department of Political Science, vid University of California, Los Angeles. Hennes forskning rör politisk teori. Bland hennes böcker kan nämnas *Participation and democratic theory* (1970), *The sexual contract* (1988) och *Feminist interpretations and political theory* (1991, red., tills. m. Mary Lyndon Shanley).

INGRID PINCUS

är FK och verksam vid Kvinnovetenskapligt forum, Högskolan i Örebro, och doktorand i statsvetenskap vid Göteborgs universitet. Avhandlingens titel är *Equality Between Women and Men – The Problem of Institutionalization*, och den planeras vara klar under 1998. Ingrid Pincus är särskilt intresserad av kvinnors inflytande i staten, utvecklingen av den svenska jämställdhetspolitiken, relationen mellan stat och kommun i fråga om jämställdhetspolitikens genomförande och de manliga ledarnas roll i jämställdhetsarbetets utveckling i organisationer. Hon har tidigare publicerat *Varför avgår kvinnor från kommunalpolitiken?* (1995) *Manligt motstånd och ambivalens till jämställdhetsreformer* (1997) och *Jämställdhetsfrågans plats och utveckling i tre svenska kommuner* (1997). Dessa är utgivna i Kvinnovetenskapligt forums skriftserie, Högskolan i Örebro.

ELLINOR PLATZER

är FK och studerar vid Lunds universitets samhällsvetenskapliga fakultet, med rättssociologi och statsvetenskap som huvudämnen. Hon är speciellt intresserad av genusproblematiken och främst då ur ett rättssociologiskt perspektiv. Ellinor Platzer har för avsikt

att i kommande forskning ytterligare fördjupa och penetrera de problem hon tar upp och belyser i sitt bidrag i denna antologi.

LENA WÄNGNERUD

är doktorand vid statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Hennes forskning handlar om kvinnorepresentation i Sveriges riksdag och fokuserar perioden från 1970-talet fram till i dag. Lena Wängnerud har tidigare skrivit boken *Kvinnor som väljare och valda* (Studentlitteratur 1995) tillsammans med Maria Oskarson. I ett flertal artiklar har Wängnerud kartlagt och analyserat förekomsten av könsmonster – systematiska åtskillnader i kvinnligt/manligt – i svensk politik bland annat när det gäller kvinnors och mäns placeringar i riksdagens utskott (t.ex. i boken *Riksdagen på nära håll* utgiven av SNS Förlag 1997).

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
 2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
 3. Fastighetsdataregister. Ju.
 4. Förbättrad miljöinformation. M.
 5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
 6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
 7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
 8. Rösterna om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
 9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
 10. Ansvar för valutapolitiken. Fi.
 11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
 12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
 13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
 14. IT i kulturens tjänst. Ku.
 15. Det svåra samspillet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
 16. Att utveckla industriforskningsinstitut. N.
 17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
 18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
 19. Bättre information om konsumentpriser. In.
 20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
 21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
 22. Aktiebolagets kapital. Ju.
 23. Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkområdesutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
 24. Valfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
 25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
 26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
 27. Kontroll. Reavinst. Värdepapper. Fi.
 28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
 29. Barnpornografi. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
 30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
 31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
 32. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
 33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
 34. Övervakning av miljön. M.
 35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
 36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
 37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
 38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
 39. Integritet. Offentlighet. Informationsteknik. Ju.
 40. Unga och arbete. In.
 41. Staten och trossamfunden. Rättslig reglering.
 - Grundlag
 - Lag om trossamfund
 - Lag om Svenska kyrkan. Ku.
 42. Staten och trossamfunden. Begravningsverksamheten. Ku.
 43. Staten och trossamfunden. Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
 44. Staten och trossamfunden. Svenska kyrkans personal. Ku.
 45. Staten och trossamfunden. Stöd, skatter och finansiering. Ku.
 46. Staten och trossamfunden. Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
 47. Staten och trossamfunden. Den kyrkliga egendomen. Ku.
 48. Arbetsgivarpolitik i staten. För kompetens och resultat. Fi.
 49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
 50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
 51. Brister i omsorg.
 - en fråga om bemötande av äldre. S.
 52. Omsorg med kunskap och inlevelse.
 - en fråga om bemötande av äldre. S.
 53. Avskaffa reklamskatten! Fi.
 54. Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyret i praktiken? Fi.
 55. Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Ku.
 56. Folket som rådgivare och beslutsfattare. + Bilaga 1 och 2. Ju.
 57. I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten. Fi.
 58. Personalthyrning. A.
 59. Svenskhemmet. Voksenåsens förvaltningsform. Ku.
 60. Betal-TV inom Sveriges Television. Ku.
-

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

61. Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. S.
 62. Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kojor från Storstadskommittén. S.
 63. Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. K.
 64. Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. A.
 65. Polisens register. Ju.
 66. Statsskuldpolitiken. Fi.
 67. Återkallelse av uppehållstillstånd. UD.
 68. Grannlands-TV i kabelnät. Ku.
 69. Besparingar i stort och smått. U.
 70. Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. Fö.
 71. Politik för unga.
+ 2 st bilagor. In.
 72. En lag om socialförsäkringar. S.
 73. Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium
anordnat av IT-kommissionen, Närings- och
handelsdepartementet och SEIS den 11 december
1996. IT-kommissionens rapport 6/97. K.
 74. EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional
utveckling. Jo.
 75. Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för
fysiska personer. Fi.
 76. Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. S.
 77. Uppföljning av inkomstskattelagen. Fi.
 78. Medelsförvaltning i kommuner och landsting. In.
 79. Försäkringsmäklare. En lagöversyn av
Försäkringsmäklarutredningen. Fi.
 80. Reformerad stabsorganisation. Fi.
 81. Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. In.
 82. Lika möjligheter. In.
 83. Om makt och kön – i spåren av offentliga
organisationers omvandling. A.
 84. En hållbar kemikaliepolitik. M.
 85. Förmån efter inkomst – Samordnat inkomstbegrepp
för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för
rätt till sjukpenninggrundande inkomst. S.
 86. Punktskattekontroll av alkohol, tobak och
mineralolja, m.m. Fi.
 87. Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. A.
 88. Upphandling för utveckling. N.
 89. Handeln med skrot och begagnade varor. N.
 90. Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg-
och bostadsväsendet. In.
 91. Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor.
Jo.
 92. Medieföretag i Sverige – Ägande och
strukturförändringar i press, radio och TV. Ku.
 93. Hantering av fel i utjämningssystemet för
kommuner och landsting. In.
 94. Konkurrensneutralt transportbidrag. N.
 95. Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. Ku.
 96. Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation.
Fi.
 97. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. M.
 98. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. M.
 99. En ny vattenadministration. Vatten är livet. M.
 100. Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska
museiverksamheten. Ku.
 101. Behandling av personuppgifter om
totalförsvarspliktiga. Fö.
 102. Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s
jordbruk i framtiden. Jo.
 103. Rapport med förslag om sändningsorter. Ku.
 104. Polis i fredens tjänst. UD.
 105. Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. M.
 106. En fond för unga konstnärer. Ku.
 107. Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. U.
 108. Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till
skriftspråket och om förskolans och skolans
möjligheter att förebygga och möta läs- och
skrivsvårigheter. U.
 109. Myndighetsansvaret för transport av farligt
gods. Fö.
 110. Säkrare obligationer? Fi.
 111. Branschsanering - och andra metoder mot
ekobrott. Ju.
 112. En samordnad militär skolorganisation.
 113. Mot halva makten – elva historiska essäer om
kvinners strategier och mäns motstånd. A.
 114. Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i
förändring och könsmaktens framtid. A.
 115. Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande
belysning. A.
-

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografiåre. [29]
Innehavskriminalisering m.m. [29]
Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
Grundlagsskydd för nya medier. [49]
Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. [56]
Polisens register. [65]
Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. [111]

Utrikesdepartementet

Återkallelse av uppehållstillstånd. [67]
Polis i fredens tjänst. [104]

Försvarsdepartementet

Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
- uppdrag, stöd och ersättning. [70]
Behandling av personuppgifter om
totalförsvarsskydd. [101]
Myndighetsansvar för transport av farligt gods. [109]
En samordnad militär skolorganisation. [112]

Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten - Pengar räcker inte. [24]
Brister i omsorg
- en fråga om bemötande av äldre. [51]
Omsorg med kunskap och inlevelse
- en fråga om bemötande av äldre. [52]
Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. [61]
Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kojor från Storstadskommittén. [62]
En lag om socialförsäkringar. [72]
Invandrare i vård och omsorg
- en fråga om bemötande av äldre. [76]
Förmån efter inkomst - Samordnat inkomstbegrepp
för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för
rätt till sjukpenninggrundande inkomst. [85]

Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från
en hearing anordnad av IT-kommissionen den
18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik,
demokrati och delaktighet den 8 november 1996
anordnat av Folkområdesutredningen, IT-
kommissionen och Kommunikationsforsknings-
beredningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
Kristallkulan - tretton röster om framtiden.
IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]
Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. [63]
Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av
IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet
och SEIS den 11 december 1996.
IT-kommissionens rapport 6/97. [73]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex
förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksam-
hetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvar för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspillet. Resultatstyrningens framväxt
och problematik. [15]
Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratis tjänst. Statstjänstemannens roll och
vårt offentliga etos. [28]
Europa och staten. Europeiserings betydelse för
svensk statsförvaltning. [30]
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltnings-
politiska samarbete. [33]
Bekämpande av penningtvätt. [36]
Myndighet eller marknad.
Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. [48]
Avskaffa reklamskatten! [53]
Ministern och makten.
Hur fungerar ministerstyrelsen i praktiken? [54]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

I medborgarnas tjänst.

En samlad förvaltningspolitik för staten. [57]

Statsskuldspolitiken. [66]

Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för fysiska personer. [75]

Uppföljning av inkomstskattelagen. [77]

Försäkringsmäklare. En lagöversyn av

Försäkringsmäklarutredningen. [79]

Reformerad stabsorganisation. [80]

Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. [86]

Lokalförsörjning och fastighetsägande.

En utvärdering av statens fastighetsorganisation. [96]

Säkrare obligationer? [110]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]

Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]

Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]

Besparingar i stort och smått. [69]

Den nya gymnasieskolan

– problem och möjligheter. [107]

Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. [108]

Jordbruksdepartementet

Svensk mat – på EU-fat. [25]

EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]

Alternativa utvecklingsvägar för EU:s

gemensamma jordbrukspolitik. [50]

EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. [74]

Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor. [91]

Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s

jordbruk i framtiden. [102]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]

Personaluthyrning. [58]

Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd + Bilagedel. [64]

Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling. [83]

Kvinnor, män och inkomster.

Jämställdhet och oberoende. [87]

Mot halva makten – elva historiska essäer om

kvinnors strategier och mäns motstånd. [113]

Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i

förändring och könsmaktens framtid. [114]

Ljusnande framtid eller ett långt farväl?

Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning. [115]

Kulturdepartementet

IT i kulturens tjänst. [14]

Staten och trossamfunden

Rättslig reglering

– Grundlag

– Lag om trossamfund

– Lag om Svenska kyrkan. [41]

Staten och trossamfunden

Begravningsverksamheten. [42]

Staten och trossamfunden

Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och

de kyrkliga arkiven. [43]

Staten och trossamfunden

Svenska kyrkans personal. [44]

Staten och trossamfunden

Stöd, skatter och finansiering. [45]

Staten och trossamfunden

Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]

Staten och trossamfunden

Den kyrkliga egendomen. [47]

Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av

förslagen från de statliga utredningarna. [55]

Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. [59]

Betal-TV inom Sveriges Television. [60]

Grannlands-TV i kabelnät. [68]

Medieföretag i Sverige – Ägande och

strukturförändringar i press, radio och TV. [92]

Forum för världskultur

– en rapport om ett rikare kulturliv. [95]

Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten. [100]

Rapport med förslag om sändningssorter. [103]

En fond för unga konstnärer. [106]

Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]

Att utveckla industriforskningsinstitutet. [16]

Konkurrenslagen 1993-1996. [20]

Upphandling för utveckling. [88]

Handeln med skrot och begagnade varor. [89]

Konkurrensneutralt transportbidrag. [94]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]
Unga och arbete. [40]
Politik för unga.
+ 2 st bilagor. [71]
Medelsförvaltning i kommuner och landsting. [78]
Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. [81]
Likamöjligheter. [82]
Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg-
och bostadsväsendet. [90]
Hantering av fel i utjämningssystemet för
kommuner och landsting. [93]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]
Övervakning av miljön. [34]
En hållbar kemikaliepolitik. [84]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. [97]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. [98]
En ny vattenadministration. Vatten är livet. [99]
Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. [105]
